

Kommunale Verwaltungsreform, in: Andersen, Uwe (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, Stuttgart, Berlin: Kohlhammer; S. 80-102

Einleitung.....	1
Public Management - Strategien.....	2
Modernisierung der Kommunalverwaltung - das Neue Steuermodell der KGSt	6
Stand der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen.....	8
Literaturverzeichnis	12

Einleitung

Seit den 80er Jahren wird der öffentliche Sektor in vielen OECD-Staaten umstrukturiert. Konkrete Reformanstöße gehen dabei in den verschiedenen Ländern teilweise von neokonservativen Kreisen (Großbritannien, USA), teilweise aber auch von linken Labour-Kräften aus (Neuseeland, Australien). Die Modernisierungsbemühungen orientieren sich aber alle am Konzept eines betriebswirtschaftlich inspirierten Public Management.

Die zentrale Stoßrichtung des Public Management liegt in der Reduzierung der Staatsaufgaben. In der Kritik stehen Struktur und Größe des Staatssektors. Beabsichtigt ist eine Neubewertung der Staatsaufgaben und eine Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen. Zum einen geht es um die Art und Weise der administrativ-organisatorischen Umsetzungen von Staatsaufgaben und hier insbesondere um die Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion, die unter dem Stichwort Binnenmodernisierung diskutiert wird. Die dominierende Frage ist dabei: Wie kann die Effizienz im öffentlichen Sektor gesteigert werden? Zum anderen steht die Reichweite staatlicher Politik, eine Neubestimmung öffentlicher Aufgaben und dabei insbesondere die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe¹ im Blickpunkt des Interesses. Hier wird danach gefragt, ob und in welchen Formen staatliches Handeln stattfinden soll.

Diese Modernisierungsdebatte hat in den 90er Jahre auch Deutschland erreicht, so daß vieles darauf hindeutet, daß Deutschland in die Phase eines umfassenden Verwaltungsmodernisierungsschubes eingetreten ist.

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

Verantwortlich für diese neue Dynamik ist das Zusammentreffen mehrerer Faktoren. Zu nennen sind hier:

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

Da die kommunale Verwaltungsreform wesentlich vom Konzept des Public Management geprägt ist, soll nun zunächst der Stand der deutschen Diskussion zum Public Management überblicksartig dargestellt werden. Anschließend wird das zentrale Modernisierungskonzept auf kommunaler Ebene, das Neue Steuerungsmodell der Kommunalne Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, und der empirische Stand der kommunalen Modernisierungsbemühungen in Nordrhein-Westfalen vorgestellt und abschließend mit ersten Implementationserfahrungen aus Nordrhein-Westfalen konfrontiert.

Public Management - Strategien

Die Modernisierungsbemühungen im öffentlichen Sektor sind von dem Versuch geprägt, Modernisierungserfahrungen aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen. Angesichts vermuteter paralleler Entwicklungstendenzen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung - genannt wird der Abschied von der standardisierten Massenproduktion, der Übergang vom Einzelprodukt zur Dienstleistung und von der Sparten- zur Kundenorganisation - erhofft man sich von privatwirtschaftlichen Modernisierungstrends Orientierung auf dem Weg zur Produktivitätssteigerung in der öffentlichen Verwaltung. Bekannte aktuelle Managementkonzepte sind in diesem Zusammenhang das "Lean Management", das "Business Reengineering" oder das "Total Quality Management" (vgl. hierzu Bogumil/Kißler 1995, S. 12f.). Nachdem es in den 70er Jahren um die Gewinnung von Marktanteilen ging und in den 80er Jahren die technische Rationalisierung im Vordergrund stand, avancieren aus Managementsicht die neunziger Jahre nun zur Dekade der Kundenorientierung (vgl. Meyer/Dornach 1994, S. 22). Das individuelle Eingehen auf Kundenwünsche und das Lernen aus den Erfahrungen mit den Kunden zur Verbesserung der Leistungen und Prozesse wird zu einer eigenen Erfolgsstrategie in der Privatwirtschaft.

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

Begreift man Management allgemein als die Steuerung komplexer Organisationen, so kümmert sich Public Management um die Spezifizierung der Steuerungsprobleme von öffentlichen Organisati-

onen. Public Management zielt auf die Analyse und Gestaltung von Managementprozessen einzelner Verwaltungseinheiten (Budäus 1989, S. 231; 1994, S. 45f.). Es ist ein Erkenntnis- und Gestaltungsmuster sowohl für öffentliche Verwaltungen als auch für öffentliche Unternehmen. Mittlerweile gibt es eine eigene Fachrichtung, die öffentliche Betriebswirtschaftslehre, die sich als Lehre von der wirtschaftlichen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben den Problemen des Public Management widmet.

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

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

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

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

<i>Gestaltungselemente des Public Management</i>	
Ansatzpunkt	Maßnahmen
Organisationsstrukturen	Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien
Verfahren	Ergebnisorientierung durch Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen und Wirkungsanalysen Trennung von Politik und Dienstleistungsbereich durch klare Verantwortungsabgrenzung
Personal	Organisationsentwicklung durch die Einrichtung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelementen, externe Beratung Personalentwicklung durch Personalbeurteilung, Fort- und Weiterbildungsplanung, Karriere- und Verwendungsplanung und die Her-

	ausbildung einer Corporate Identity
Außenverhältnis	Ausbau der Kundenorientierung durch Total Quality Management und Management by Competition

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

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

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

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

Zentrale Maßnahmen zur Optimierung der Führungsfunktion "Personal" sind die Organisations- und Personalentwicklung. Als Innovations- bzw. Motivationsstrategien kommt ihnen eine wichtige Bedeutung zu. In einer zunehmend komplexen und dynamischen Welt, die mit Schlagworten wie Interdependenz, Unübersichtlichkeit und Vorhersageunsicherheit beschrieben wird, ist eine direkte Steuerung über allumfassende Regeln, von oben nach unten und zeitlich in Plänen festgelegt, nicht mehr zufriedenstellend (vgl. Reiner mann 1992, S. 136). Auch die Verwaltung muß Steuerung dezentralisieren und jeweils Menschen mit ihren Fähigkeiten der Flexibilität und Sensibilität, der Phantasie und Kreativität überlassen. Vertragsgrundlagen zwischen Institutionen und ihren Angehörigen sollten von Gehorsamkeit und Treue auf Einfluß und Engagement umgestellt werden. Dazu ist es nötig, die

Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung stärker einzubeziehen und zu beteiligen (Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, S. 159f.). Bei Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahmen handelt es sich zwar um aufwendige, aber dafür längerfristig wirksame Änderungsansätze. Organisationsentwicklung -Prozesse zeichnen sich durch folgende Grundelemente aus (vgl. Damkowski/Precht 1995, S. 205ff.; 272; Koetz 1994).

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

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

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

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

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

Total Quality Management gilt als Konzept zur systematischen Erreichung eines höchstmöglichen Qualitätsgrades betrieblicher Produkte und Leistungen. Es wurde Anfang der 80er Jahre in den USA aus Japan mit großem Erfolgⁱⁱⁱ reimportiert. Wesentliche Prinzipien sind die Ausrichtung an den Bedürfnissen der Kunden, die permanente Verbesserung von Produkt-, Service- und Informationsqualitäten und die Optimierung der Arbeitsabläufe. Der Qualitätssicherungsprozeß wird dabei in die Dimensionen der Strukturqualität (materielle und organisatorische Rahmenbedingungen sowie die personellen und sachlichen Ressourcen), der Prozeßqualität (Zugangsmöglichkeiten, Öffnungszeiten, Beratungsintensität, räumliche Nähe, Ganzheitlichkeit von Diensten, Schnelligkeit, Flexibilität) und der Ergebnisqualität (Zufriedenheit der Bürger, Hochwertigkeit der Leistung, Rechtmäßigkeit, Kosten-Nutzen-Relation) unterteilt. Die Umsetzung von Qualitätsmanagement erfordert ein prozeßhaftes und rückgekoppeltes Vorgehen bestehend aus der Entwicklung von Qualitätszielen, der Ableitung von Qualitätsstandards und -indikatoren sowie der Qualitätskontrolle. Als partizipatives Element wird desöfteren auf die Einrichtung von Qualitätszirkeln zurückgegriffen (das sind Beteiligungsgruppen,

die den Gedankenaustausch der Mitarbeiter mit dem Ziel ständiger Qualitätsverbesserungen fördern sollen). Der Aufwand für Planung und Implementation des Qualitätsmanagements ist jedoch nicht unbeträchtlich. Vor allem bei qualitativen Humandiensten ist zudem die Entwicklung von Qualitätszielen,- standards und die quantitativ meßbare Ableitung von Indikatoren umstritten und sehr schwierig.

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

Modernisierung der Kommunalverwaltung - das Neue Steuerungsmodell der KGSt

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

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

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

- durch eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung in Form eines Kontraktmanagements,
- durch dezentrale Ressourcen- und persönliche Ergebnisverantwortung verbunden mit einem zentralen Steuerungs- und Controllingbereich sowie

- durch eine Outputsteuerung in Form von Produktdefinition, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Qualitätsmanagement zur Schaffung direkter Abnehmerorientierung (vgl. KGSt 1993a, S. 15ff.) aus.

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

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

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

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

Daß Maßnahmen der Kundenorientierung und der Einführung von Wettbewerbselementen zunächst kaum thematisiert werden, hat nach Ansicht von Banner zwei Gründe: zum einen einen taktischen. Um Aufmerksamkeit zu erlangen, wurde zunächst bewußt die finanzielle Argumentation im Zusammenhang mit dem Neues Steuerungsmodell in der Vordergrund gestellt, da das eigentlich gewichtigere Argument, das traditionelle Verwaltungssystem vernichte menschliche Kreativität, Einsatzbereitschaft und Motivation in ungeheurem Ausmaß, nicht geeignet erschien, umfassende Reformanstrengungen auszulösen. Zum anderen liegt der Konzentration auf ergebnisorientierte Verfah-

ren die Überzeugung zugrunde, daß eine nachhaltige Verbesserung der Außenleistung von Kommunalverwaltungen (der eigentlichen Zielvorstellung des Modernisierungsprozesses) nur möglich sei, wenn zuvor eine unternehmensähnliche Organisations- und Führungsstruktur entwickelt wurde (Banner 1993, S. 156).

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

Seit Mitte der 90er Jahre wird nun verstärkt darauf hingewiesen, daß strukturelle Veränderungen, wie die Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung oder die Budgetierung, ohne eine Veränderung der Verwaltungskultur und verstärkte Maßnahmen der Personalentwicklung wenig Erfolg haben dürften (Banner 1994, S. 6; Janning 1994, S. 244). In diesen Zusammenhang paßt auch, daß Banner nunmehr noch einen zweiten Leistungsverstärker, ohne den eine Organisationsveränderung seineserachtens zum Scheitern verurteilt ist, in der verstärkten Einbeziehung der Bürgerschaft ausmacht (Umfragen, Stärkung der Kundenrechte, Elemente repräsentativer oder direkter Demokratie).

Stand der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen

Unter Federführung der KGSt wird seit 1991 die Einführung eines "Neuen Steuerungsmodells" (Neues Steuerungsmodell) vorangetrieben. Planten 1992 immerhin schon 20% der Kommunen die Einführung eines Neues Steuerungsmodell, so wird Ende 1995 bereits in 82 der 84 Großstädte Deutschlands (98%) mit Elementen eines Neues Steuerungsmodell praktisch experimentiert. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages finden Anfang 1996 in 83% der Mitgliedsstädte (insgesamt sind es 267 Städte) konkrete Modernisierungsmaßnahmen statt und nur in 8% der Städte sind keine Maßnahmen geplant (vgl. Deutscher Städtetag 1996, S. 2ff.).

Die Städte in Nordrhein-Westfalen gehörten zu den ersten Reformstädten. Bereits im Februar 1995 finden in 38 von 41 Mitgliedsstädten des Städtetages Nordrhein-Westfalen konkrete Modernisierungsmaßnahmen statt, in 2 Städten laufen sie an und nur eine ist bis zu diesem Zeitpunkt abstinert (Schöneich 1995, S. 502). Mögliche Gründe für diese im Vergleich zu anderen Bundesländern frühe Modernisierungsbereitschaft in Nordrhein-Westfalen liegen

- in der größeren Finanznot,
- in der räumlichen Nähe zur Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, die ihren Sitz in Köln hat,
- in der Tatsache, daß hier viele Großstädte gibt, sowie
- möglicherweise in der noch existierenden Doppelspitze, in der die für die Verwaltung zuständigen Oberstadtdirektoren der Notwendigkeit von Verwaltungsreformen offenbar sensibler gegenüberstehen als z.B. die süddeutschen Oberbürgermeister.

Die Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung - und dies gilt auch für Nordrhein-Westfalen - liegen nach der Umfrage des Deutschen Städtetages Anfang 1996 vor allen in den Bereichen "Haushalts- und Rechnungswesen" (in 84% der Städte ist die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Aufbau oder in der Planung), gefolgt von der "Organisations- und Personalentwicklung", während die Bereiche der "Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Rat" und die "Kommunale Beteiligungssteuerung" sich noch weitgehend in der Planungsphase befinden (vgl. Deutscher Städtetag 1996, S. 3f.). Als Methoden der Modernisierung werden die Budgetierung mit einem Anteil von 89%, vor der Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung (84%) und der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung genannt (83%). Mehrheitlich wird in Form von Pilotprojekten vorgegangen, aber auch eine ganze Anzahl von Städten wagt bereits einen ganzheitlichen Ansatz beim Verwaltungsumbau. Dazu gehören in Nordrhein-Westfalen die Städte Bergisch-

Gladbach, Castrop-Rauxel, Gelsenkirchen, Herford, Herten, Oberhausen, Remscheid und insbesondere die Stadt Wuppertal.

Relativ unabhängig vom konzeptionellen Vorgehen scheint die anfänglich z.T. recht euphorische Aufbruchstimmung mittlerweile verfliegen zu sein. Es mehren sich die skeptischen Stimmen, die zumindest einen Stagnationszustand bei der Umsetzung von Neues Steuerungsmodell in vielen Kommunalverwaltungen konstatieren (vgl. Banner 1995; KGSt 1995c, Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997). So führt die KGSt in ihrer Zwischenbilanz aus, daß sich z.B. Fachbereiche manchmal nur noch als Opfer von Sparkampagnen fühlen, Kommunalpolitiker einen Verlust an Steuerungsfähigkeit wahrnehmen und der Modernisierungsprozeß droht, ins Stocken zu geraten. Dieser Zwischenzustand läßt sich nach Banner nur überwinden, wenn das Problem der Outputsteuerung entschieden angegangen werde. Erst wenn ein produktorientierter Haushaltsplan realisiert sei, werde sich die bürokratische Logik in eine Logik des Dienstleistungsunternehmens umwandeln. Durch die Erstellung eines Produktplans konzentrieren sich Dienstgespräche auf die Produkte, auf den Beitrag des Mitarbeiters zum Produkt und damit auf den Sinn und Zweck der Arbeit. Aktivitäten, die keinen erkennbaren Bezug zu einem Produkt haben, werden dann kritisch gesehen und nach Möglichkeit eliminiert. Der nächste Entwicklungsschritt ist seineserachtens absehbar. Verwaltungen werden den Blick zunehmend auf die Geschäftsprozesse richten, in denen sie ihre Produkte erzeugen. Prozeßorientierte Reorganisation (Reengineering) verändert den Modernisierungsprozeß dann qualitativ. In dieser Phase wären dann die Modernisierungsmaßnahmen, die man von oben anordnen kann (Budgetierungstechniken, dezentrale Ressourcenverantwortung), ausgereizt. Der Erfolg der nächsten Schritte, der Produktorientierung und Geschäftsprozeßreorganisation, muß "von unten" kommen. Er hängt davon ab, ob es gelingt, in der Verwaltung eine Teamstruktur aufzubauen, die die Beschäftigten nachhaltig und intensiv in die sie betreffenden Änderungsvorgänge einbezieht und sie umfassend qualifiziert. Dabei sollten auch Mandatsträger einbezogen werden, damit die Modernisierung nicht später an politischen Widerständen scheitert. Allerdings gibt es noch keine gesicherten empirischen Erkenntnisse, ob sich diese Hoffnungen erfüllen werden.

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

- Verwaltungsmodernisierung ist überall ein mühsamer, langwieriger, konflikthafter und gemessen an den Zielvorstellungen mit bescheidenen Ergebnissen versehener Veränderungsprozeß. Dabei wird der Verwaltungsmodernisierungsprozeß durch institutionelle Rahmenbedingungen, insbesondere das Dienstrecht, aber auch tradierte Einstellungen der Beschäftigten und Vorgesetzten, also das, was man als die spezifische Mentalität des öffentlichen Dienstes bezeichnet, behindert. Trotz der institutionellen Beschränkungen kommt es aber vor allem auf die Akteursbeziehungen vor Ort an, Verwaltungsmodernisierung ist also personen- und akteursabhängig. Die Entstehung der Modernisierungsansätze in Hagen, Saarbrücken und Wuppertal zeigt auf, daß diese jeweils eng mit bestimmten Personen zusammenhängen und in gewisser Weise eher zufällig sind.
- Verwaltungsmodernisierung ist in der Praxis vor allem die Stunde der Marketingabteilungen. Die Versuche einer guten Außendarstellung z.B. im Zusammenhang mit Qualitätswettbewerben haben nicht immer positive Auswirkungen für den internen Modernisierungsprozeß. Das Mißverhältnis

zwischen interner Leistungsfähigkeit und externer Belohnung kann desensibilisieren und die Tendenz zu einer eher symbolischen Politik verstärken. Zudem entsteht das Gefühl, daß es wichtiger ist, sich nach außen darzustellen, denn nach innen für Verbesserungen zu sorgen.

- In der Modernisierungspraxis findet die Politik nur eine geringe Aufmerksamkeit. Sie wird selten versucht, umfassend einzubeziehen. Bislang scheint es so, als würde die Verwaltungsmodernisierung um die Politik herum gebaut (vgl. Bogumil/Kißler 1997).
- Unter dem Druck zur Haushaltskonsolidierung entpuppt sich die Modernisierung vielfach als Rationalisierungsschub. Dies gilt aufgrund der Haushaltslage vor allem für viele Städte in Nordrhein-Westfalen. Die Wechselbeziehung zwischen Neues Steuerungsmodell und Haushaltskonsolidierung erweist sich meist als kontraproduktiv. Ein prägnantes Beispiel ist der Widerspruch zwischen zentralen Budgetierungsvorgaben zur Einsparung von Personalkosten und dem Versprechen einer dezentralen Ressourcenverantwortung auch im Personalbereich. Da die dezentralisierten Einheiten nicht genügend einsparen, wird ihnen von außen die Personalhoheit in der Regel bis jetzt verwehrt, ganz abgesehen von dem Problem, welchen Wert eine Ressourcenverantwortung mit stark reduzierten Mitteln noch hat. Auch bleibt den Beschäftigten die hohe Bedeutung, die der Kostensenkung im Modernisierungsprozeß eingeräumt wird, nicht verborgen. Der Glaube an die Realisierung von Modernisierungsziele im Bereich der Erhöhung der Arbeitsqualität und der Verbesserung der Kundenorientierung nimmt stark ab. Die Beschäftigten sind von der prinzipiell multifunktionalen Grundausrichtung des Neues Steuerungsmodell nicht überzeugt.
- In allen untersuchten Modernisierungskommunen sinkt die Motivation im Modernisierungsprozeß bei den Beschäftigten. Die erste Motivationswelle ebbt oft sehr schnell ab. Ein einmal entstandenes Motivationsvakuum wieder zu füllen, erweist sich meist als ungleich schwieriger als zuvor die Beteiligung den Beschäftigten glaubhaft zu machen. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Qualität der Beteiligungsverfahren. Beschäftigtenbeteiligung muß freiwillig, allgemein zugänglich und verbindlich sein. Mangelnde Partizipationsmotivation resultiert aus dem "Spielwiesen"-Charakter der Beteiligung (vgl. Kißler 1995, S. 317ff; Bogumil/Kißler 1996, S. 23ff.). Noch ist nicht abzusehen, wie aus einer "Mißtrauensorganisation" eine Kultur der Vertrauensbildung entsteht. Ein Ansatzpunkt könnte die Veränderung der Arbeitsorganisation sein.
- Die Modernisierung des Managementprozesses geht nicht automatisch mit einer Modernisierung des Arbeitsprozesses einher. Binnenmodernisierung ist aber keineswegs nur eine Managementaufgabe. Viel spricht für die Erkenntnis, daß das Neues Steuerungsmodell nur dann seine Wirkung voll entfaltet, wenn es von einer Restrukturierung der Arbeits- und Verwaltungsorganisation begleitet wird. Die zentrale Stoßrichtung bei der Umstrukturierung der privatwirtschaftlichen Sektoren, der Übergang vom funktional orientierten Verrichtungsprinzip zur durchgängigen Prozeßorientierung der Gesamtorganisation, fehlt aber in der öffentlichen Verwaltung in der Regel. Zwar mehrten sich auch im öffentlichen Sektor die Stimmen, die in der Prozeßorientierung eine wesentliche Entwicklungschance sehen. Bei dem praktischen Versuch, zu einem Reengineering der Verwaltungsprozesse zu kommen, treten jedoch erhebliche und bisher unterschätzte verwaltungsinterne Widerstände auf, wie in Wuppertal zu beobachten ist, die den gesamten Modernisierungsprozeß verzögern und möglicherweise sogar gefährden. Hier besteht ein Klärungsbedarf, ob das Ausmaß der Widerstände durch die spezifische Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst bedingt ist oder ein prinzipielles Problem bei Reengineeringprozessen darstellt. Zu klären ist weiterhin, in welchen Bereichen öffentlicher Verwaltung die Prozeßorientierung ihre spezifischen Nutzen abwirft.

Die erheblichen Umsetzungsprobleme bei der Einführung eines Neues Steuerungsmodell in den Kommunalverwaltungen bestätigen die bekannten Schwierigkeiten, die regelmäßig bei der Umsetzung eines rationalistischen Entscheidungskalküls entstehen. Vielleicht liegen daher die wesentlichen Wirkungen von Neues Steuerungsmodell und Public Management nicht so sehr in einer besseren Steue-

rungsfähigkeit und Kostenreduzierung, also den geplanten Effekten, sondern eher in ungeplanten Effekten, die sich aufgrund von Lern-, Erfahrungs- und Vereinbarungsprozesse im Zuge der Verwaltungsmodernisierung ergeben. Das Neue Steuerungsmodell wäre dann der Einstieg in individuelle und möglicherweise auch kollektive Lernprozesse, und weniger das Synonym für ein neues rationales Steuerungsmodell. Die Initiierung von Ideenfindungsprozessen, die Befähigung von Gruppen zur Eigensteuerung und die Mobilisierung kreativer Strategien könnten als Grundlagen einer erhöhten Selbststeuerung und offensiven Anpassungsfähigkeit wichtiger sein als der Versuch direkter Ergebnissteuerung.

Literaturverzeichnis

- Banner, Gerhard: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, Heft 1, S. 6-11, 1991
- Banner, Gerhard: Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung 1993, S. 147-170, 1993
- Banner, Gerhard: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP, Heft 1, S. 5-12, 1994
- Banner, Gerhard: Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlauftrag, Bürgerschaft und Markt, Vortrag anlässlich der Eröffnung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam am 3.2.1995, Manuskript, 1995
- Bogumil, Jörg: Das Neue Steuerungsmodell (Neues Steuerungsmodell) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil/Kißler 1997, S. 33-44, 1997
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin, 1995
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden, 1997
- Brinckmann, Hans: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold /Pröhl (Hg.), S. 167-243, 1994
- Budäus, Dietrich: Die Bedeutung der Betriebswirtschaftslehre zur Erforschung kommunaler Verwaltungen, in: Hesse, Joachim Jens (Hg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik, Baden-Baden, S. 231-246, 1989
- Budäus, Dietrich: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2), Berlin, 1994
- Clasen, Ralf / Schröter, Eckhard / Wiesenthal, Helmut / Wollmann, Hellmut: Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin, 1995
- Dankowski, Wulf / Precht, Claus: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln, 1995
- Deutscher Städtetag: Vorbericht für die 156. Sitzung des Hauptausschusses am 20.6.96 in Berlin, TOP 6: Verwaltungsmodernisierung im kommunalen Bereich - der aktuelle Stand, Manuskript, Köln, 1996
- Janning, Hermann: Rahmenbedingungen neuer Steuerungsmodelle und dezentraler Organisationsstruktur in der Kommunalverwaltung, in: VOP, Heft 10, S. 239-245, 1994
- Kißler, Leo: Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Partizipation, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5, S. 317-323, 1995
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden, 1994
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralf / Wiechmann, Elke: Moderne Zeiten im Rathaus? Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Berlin (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), 1997
- Koetz, Axel G.: Organisationsentwicklung in der Finanzkrise: Ansatzpunkte und Abläufe - Kulturrevolution für den bürokratischen Super-Perfektionismus, in: Steger 1994, S. 123-145, 1994
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln, 1991
- KGSt: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht Nr. 19/92, Köln, 1992
- KGSt: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln, 1993a
- KGSt: Budgetierung. Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht Nr. 6/93, Köln, 1993b

- KGSt: Dezentrale Personalarbeit, KGSt-Bericht Nr. 7/94, 1994a
- KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/94, Köln, 1994b
- KGSt: Outputorientierte Strategien der Jugendhilfe, KGSt-Bericht Nr. 9/94, Köln, 1994c
- KGSt: Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 14/94, Köln, 1994d
- KGSt: Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 15/94, Köln, 1994e
- KGSt: Vom Geldverbrauch- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, KGSt-Bericht Nr. 1/95, Köln, 1995a
- KGSt: Qualitätsmanagement, KGSt-Bericht Nr. 6/95, Köln, 1995b
- KGSt: Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln, 1995c
- Meyer, Anton / Dornach, Frank: Das Deutsche Kundenbarometer 1994 - Qualität und Zufriedenheit - Eine Studie zur Kundenzufriedenheit in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf und Bonn, 1994
- Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 1), Berlin, 1993
- Naschold, Frieder: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold/Pröhl 1994, S. 363-414, 1994
- Naschold, Frieder: Modernisierung des öffentlichen Sektors. Haushaltskonsolidierung, Leistungstiefe, "Prozeß-Re-engineering", in: Naschold/Pröhl 1995, S. 21-38, 1995a
- Naschold, Frieder: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 1), Berlin, 1995b
- Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin, 1996
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band I. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh, 1994
- Reinermann, Heinrich: Marktwirtschaftliches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung. Ein Beitrag aus der Sicht der Verwaltungsinformatik, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 4, S. 133-144, 1992
- Schöneich, Michael: Zum Stand der Modernisierung in NW-Städten, in: Eildienst, Heft 18, S. 502-522, 1995
- Steger, Ulrich (Hg.): Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt/New York, 1994

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

ⁱⁱ Controlling ist zunächst ein Sammel- und Modebegriff für eine Vielzahl von auf Führungs- und Sachfunktionen bezogener Verfahren. Hier wird Controlling als ein System der Führungsassistenz angesehen, welches der Zielentwicklung, Entscheidungsfindung und Entscheidungskontrolle des Managements durch Informationsversorgung, -bearbeitung und -auswertung dient (in Anlehnung an

Damkowski/Precht 1994, S. 412). Controlling versucht, die Führungsfunktionen "Planung" "Organisation" "Personal" und "Kontrolle" funktional miteinander zu verknüpfen (Budäus 1994, S. 65). Geht es um die Gesamtsteuerung einer Organisation im Bereich der Ziel- und Aufgabenentwicklung und Erfolgskontrolle, spricht man von strategischem Controlling. Geht es dagegen um den Aufbau eines effizienten Rechnungswesens und die Binnensteuerung einzelner Organisationseinheiten, spricht man von operativem Controlling.

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

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