

Jörg Bogumil

Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 2 |
| 2 | Modernisierungsaktivitäten in den 90er Jahren | 3 |
| 2.1 | Modernisierung der Bundesverwaltung..... | 3 |
| 2.2 | Modernisierung der Landesverwaltungen..... | 7 |
| 2.3 | Modernisierung der Kommunalverwaltung..... | 10 |
| 3 | Erfolge und Problemlagen | 14 |
| 4 | Aktivierender Staat und Bürgergesellschaft | 17 |
| 5 | Literaturverzeichnis | 20 |

1 Einleitung

Verwaltungsrefomen erfreuen sich in Deutschland seit Ende der 60er Jahre zunehmender Beliebtheit. Sie stehen für das Bemühen, mit politischen Zielsetzungen der Verwaltung und ihren schleichenden Wachstums- und Veränderungsprozessen gegenüberzutreten. Es geht um geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der Verwaltung. Nach der Rechtsbereinigung Ende der 50er Jahre, der kommunalen Gebietsreform Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre, der Funktionalreform in den 70er Jahren, den Bemühungen um mehr Bürgernähe und Verwaltungsvereinfachung seit Mitte der 70er Jahre und in den 80er Jahren steht nun seit Anfang der 90er Jahre die betriebswirtschaftlich inspirierte Binnenmodernisierung der Verwaltung und die Neuausrichtung der Staatsaufgaben nach dem Konzept des "Public Management"¹ auf der Tagesordnung.²

Das Public-Managementkonzept kann als eine Verbindung von Public-Choice-Theorien, vor allem mit den Theoriesträngen des Property-Rights- und der Principal-Agent-Ansatzes, und privatwirtschaftlichen Managementkonzepten verstanden werden. In der Kritik stehen Struktur und Größe des Staatssektors. Der spezifische Charme des PM entsteht durch die Verbindung der alten Frage nach den Aufgaben des Staates mit neuartigen Anforderungen und Problemlagen für staatliches Handeln in einem stark veränderten internationalen Kontext. Beabsichtigt ist eine Neuorganisation der Aufgabenerledigung durch staatliche und kommunale Institutionen und eine Neubewertung der Staatsaufgaben³ (vgl. hierzu Naschold/Bogumil 2000):

- 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 *Bin-*

1 Begreift man Management allgemein als die Steuerung komplexer Organisationen, so kümmert sich Public Management um die Spezifizierung der Steuerungsprobleme von öffentlichen Organisationen. Public Management zielt auf die Analyse und Gestaltung von Managementprozessen einzelner Verwaltungseinheiten (Budäus 1989, S. 231; 1994, S. 45f.). 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 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 gegenübergestellt.

2 Gründe für die in Deutschland vergleichsweise relativ späte Rezeption liegen im Fehlen eines akuten Problem- und Handlungsdrucks in den 80er Jahren, dem relativ günstigen Abschneiden Deutschlands im internationalen Vergleich und in der Existenz einiger institutioneller Regelungen (das föderative System, die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Dekonzentration der staatlichen Verwaltungsfunktionen), die lange Zeit einen Modernitätsvorsprung sicherten (vgl. Wollmann 1996a, S. 19).

3 Mit dem Begriff der Staatsaufgaben werden die von einem Staat konkret übernommenen Zuständigkeiten beschrieben, also die konkreten Tätigkeitsfelder. Dies ist etwas anderes als die Staatsfunktionen, auf die sich diese Aufgaben in der Regel beziehen. Um ein Beispiel zu geben: Um ein Staatsgebiet nach aussen hin zu schützen (*Staatsfunktion*), können verschiedene *Aufgaben* wahrgenommen werden: z.B. militärische Verteidigung, Aufbau friedlicher Beziehungen mit anderen durch Außenpolitik oder verschiedenste Formen von Grenzkontrollen (vgl. Benz 2001, 183).

nenmodernisierung diskutiert wird. Die dominierende Frage ist dabei: Wie kann die Effizienz im öffentliche Sektor gesteigert werden?

- Zum anderen steht die Reichweite staatlicher Politik, eine *Neubestimmung öffentlicher Aufgaben* und dabei insbesondere die Bestimmung der optimalen Leistungstiefe⁴ im Blickpunkt des Interesses. Hier wird danach gefragt, ob und in welchen Formen staatliches Handeln stattfinden soll.

Zur Disposition steht damit das *Aufgabenspektrum* und die *Aufgabenerledigung* staatlicher Institutionen. Auch wenn diese beiden Aspekte im Konzept des Public Managements enthalten sind, konzentriert sich in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre die Diskussion vor allem auf die Binnenmodernisierung in den Gebietskörperschaften. Die Frage der Neubestimmung öffentlicher Aufgaben wird - mit Ausnahme einiger Privatisierungsmaßnahmen auf Bundesebene - erst gegen Ende der 90er Jahre verstärkt Gegenstand der wissenschaftlichen und praktischen Diskussionen. Dabei geht es jedoch nun nicht um das bekannte Für und Wider von Privatisierungsmaßnahmen, sondern im Rahmen der Diskussionen um die Bürgergesellschaft und den aktivierenden Staat steht nun der *governance-mix* zwischen staatlicher Eigenerstellung, marktlicher Produktion und gesellschaftlicher Selbststeuerung im Mittelpunkt des Interesses.

Im Folgenden wird nun nicht auf die konzeptionelle Diskussion um die (neue) Rolle des Staates und neue Leitbilder der Staatstätigkeit eingegangen, sondern im Mittelpunkt der Darstellung stehen die empirisch bereits erfassbaren praktischen Veränderungen im Bereich der Binnenmodernisierung und bezüglich der Veränderungen des Aufgabenspektrums des Staates. In Kapitel 2 werden die Modernisierungsaktivitäten des Bundes, der Länder und der Kommunen vor allem im Bereich der Binnenmodernisierung seit Anfang der 90er Jahre skizziert. Kapitel 3 resümiert die Erfolge und Problemlagen dieser Aktivitäten. In Kapitel 4 werden dann die ersten praktischen Entwicklungen im Bereich einer größeren gesellschaftlichen Selbststeuerung und Selbstverantwortung und hier vor allem der Ausbaus von Elementen bürgerschaftlichen Engagements betrachtet. Vor diesen Hintergrund kann die Realitätstüchtigkeit der konzeptionellen Überlegungen etwas besser eingeschätzt werden.

2 Modernisierungsaktivitäten in den 90er Jahren

2.1 Modernisierung der Bundesverwaltung

Seit den anspruchsvollen Bemühungen der „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“ Anfang der 70er Jahre ist die Modernisierung der Bundesverwaltung lange Zeit kein Thema gewesen. Erst die Anfang der 90er Jahre beschlossenen Privatisierungsmaßnahmen

⁴ Unter dem Begriff „Leistungstiefe“ im öffentlichen Sektor wird analog zur „Fertigungstiefe“ von Industrieunternehmen diskutiert, in welchem Umfang und in welcher Qualität öffentliche Leistungen selbst erstellt werden sollten. Je geringer die Leistungstiefe, um so mehr müssen bei gegebenem Leistungsumfang Teilleistungen von dritter Seite zugekauft werden. Das Spektrum der Leistungstiefe reicht von 100%, einer vollständigen Eigenerstellung durch öffentliche Einrichtungen, bis zu 0%, einem vollständigen Verzicht auf öffentliche Eigenleistungen (vgl. Naschold/Bogumil 2000).

der Deutschen Bundesbahn (seit 1.1.1994 Deutsche Bahn AG), der Unternehmen der Deutschen Bundespost (Postdienst, Postbank, Telekom) sowie der Flugsicherung (1993) führen zu nennenswerten Veränderungen im Bereich der Bundesverwaltung, allerdings nicht im Sinne einer Binnenmodernisierung, sondern durch die Auslagerung von Zuständigkeiten und Personal. Auf Bundesebene dominieren zunächst Privatisierungs- und Deregulierungsbemühungen. Im Zeitraum von 1982 bis 1994 wurden die Unternehmensbeteiligungen des Bundes von 958 auf weniger als 400 reduziert. Erzielt werden konnte ein Gesamterlös von 12 Mrd. DM und rund 1 Mio. Mitarbeiter schieden aus dem öffentlichen Dienst aus (vgl. Busse 1997, S. 141).

Konzeptionelle Überlegungen zur Binnenmodernisierung der Bundesverwaltung intensivieren sich erst im Zuge der deutschen Vereinigung und im Zusammenhang mit dem geplanten Umzug von Bonn nach Berlin. Zur künftigen Struktur der Bundesregierung und Bundesverwaltung legt die Friedrich-Ebert-Stiftung 1993 und 1994 zwei Gutachten vor (vgl. Eichhorn/Hegelau 1993, Jann 1994), im Juli 1995 folgt die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen mit einem Gutachten zur Verwaltungsmodernisierung unter dem Titel „Vater Staat wird pensioniert“ vor (vgl. Clasen u.a. 1995). Auf der Grundlage dieser Gutachten formulieren sowohl die Bundestagsfraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 13/2206) als auch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 13/2464) Anträge zur Verwaltungsmodernisierung, die jeweils Anfang 1996 durch Anträge zur Modernisierung der Bundesverwaltung (SPD, Bundestagsdrucksache 13/3582) bzw. zur Nutzung des Umzuges nach Berlin als Chance zur Reform der Bundesverwaltung und für ein zukunftsweisendes Personalkonzept (Bundestagsdrucksache 13/3902) ergänzt werden. Diese vier Anträge werden am 22.5.1996 zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung zur Verringerung und Straffung von Bundesbehörden (Bundestagsdrucksache 13/3923) in Form einer Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages beraten. Inhaltlich zeigt sich dabei eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Positionen der SPD und der Grünen, die marktradikale Antworten auf die Frage der Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungen ablehnen und stattdessen eher auf eine Binnenmodernisierung durch eine „lernende“ Verwaltung setzen und den Umzug nach Berlin als eine Chance für eine tiefgreifende Reorganisation der Bundesverwaltung begreifen.

Das Leitbild der konservativ-liberalen Bundesregierung wird von diesen Diskussionen jedoch nicht tangiert. Sie orientiert sich eher an einem „schlanken Staat“, der wirtschaftlicher und mit weniger Personal arbeiten soll. Zur fachlichen und politischen Begleitung und Förderung aller zielführenden Arbeiten zum Thema „Schlanker Staat“ konstituiert sich im September 1995 der „Sachverständigenrat Schlanker Staat“, der sich aus 17 Vertretern der Gebietskörperschaften, der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Gewerkschaften sowie von Wirtschaftsberatern zusammensetzt. Ein im Januar 1996 vorgelegter Zwischenbericht gibt erste Empfehlungen ab, die auf die Straffung von Bundesbehörden, die Reduzierung von Staatsaufgaben sowie auf die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren abzielen, allerdings (noch) auf einer relativ abstrakten Ebene. In einer Übersicht des Bundesinnenministeriums mit der Überschrift „Modernisierung der Bundesverwaltung“ vom Februar 1997 sind dann 600 Einzelmaßnahmen aufgeführt. Hier ist so ziemlich alles zusammengefasst, was im Bereich der Organisationsuntersuchung, des neuen Technikeinsatzes, des Personalmanagements oder der Rechtsvereinfachung in der Bundesverwaltung in den letzten Jahren zu finden war.

Ein direkter Zusammenhang zu einer umfassenden Modernisierungsstrategie im Sinne des Public Management besteht jedoch nur in den seltensten Fällen.⁵

Ebenfalls im Februar 1997 wird das Dienstrechtsreformgesetz beschlossen, durch welches z.B. die Gewährung leistungsbezogener Entgeltbestandteile (Leistungsprämien und –zulagen, Aufstieg in eine höhere Altersstufe) in das Beamtenrecht eingeführt wurde.⁶ Darüber hinaus werden die Möglichkeiten zur Versetzung und zur Teilzeitbeschäftigung erweitert, Führungsfunktionen können auf Probe vergeben werden und es wird versucht, die Zahl der Frühpensionierungen zu reduzieren (vgl. Beus 1998, S. 34ff.). Die Opposition und die zuständigen Gewerkschaft ÖTV lehnt den Gesetzentwurf als völlig unzureichend abgelehnt (vgl. Löhr/Schöneich 1995; König/Beck 1997, S. 102).

Ende 1997 legt der Sachverständigenrat seinen Abschlussbericht vor. Schwerpunkte der Arbeit waren Aufgabenkritik, Gesetzesbedarfsprüfung und Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft. Empfehlungen werden in den folgenden Bereichen ausgesprochen (1997, S. 203ff.):

- Erstellung eines Testkatalogs für gesetzgeberische Vorhaben zur Eindämmung der Gesetzesflut⁷ sowie die Einrichtung einer Normprüfstelle beim Bundeskanzleramt sowie auf europäischer Ebene. Gleiches gilt auch für Verwaltungsvorschriften und Standards, die nur mit Verfallsdatum erlassen werden sollten.
- Intensivierung des Erfahrungsaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und Abbau von Mischfinanzierungen;
- Reduzierung der Staatsaufgaben auf die Kernbereiche durch permanente Aufgabenkritik sowie die Nutzung des Umzugs nach Berlin;⁸
- Konsequente Fortsetzung der Privatisierungspolitik;
- Harmonisierung des deutschen Umweltrechtes mit seinen 3.542 Paragraphen durch ein Umweltgesetzbuch;
- Straffung des Statistikwesens;
- Innere Modernisierung und Neuorganisation der Ministerien in Richtung größerer flexibler Arbeitseinheiten, kooperativer Führungsverantwortung und eigenverantwortlichen Teams. Dazu gehört auch die Einbeziehung der Beschäftigten in den Reformprozess durch Qualitätszirkel, Innovationswettbewerbe und Ideenwerkstätten,
- Dezentralisierung des Haushaltswesens sowie die
- Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Kritisiert wird an dem Bericht des Sachverständigenrates vor allem die Konzentration auf Privatisierung, die den Blick für eine zweckmäßigere Zuordnung von Aufgaben im föderalen System und auf europäischer Ebene verstellt, das Fehlen einer Organisationskritik neben der

⁵ So ist z.B. die Abschaffung des Schutzraumbaus, die 1996 im Vergleich zu 1992 zu einer Einsparung von knapp 62 Mio. DM führte nicht gerade ursächlich mit der Verwaltungsmodernisierung verbunden.

⁶ Hinzuweisen ist darauf, dass von allen im öffentlichen Dienst Beschäftigten die Beamten „nur“ 32% ausmachen, 50% Angestellte sind und 18% Arbeiter, so dass in dieser Logik auch eine Reform des Bundesangestelltentarifes gefordert wäre.

⁷ 1997 existieren 4.874 Gesetze mit über 89.400 Einzelbestimmungen (Sachverständigenrat 1997, S. 7). Wurden in der 10. Wahlperiode 612 Gesetzesvorhaben eingebracht, waren es in der 12. Wahlperiode schon 895.

⁸ Gab es in den Bundesministerien 1993 25.017 Stellen, sollen sich diese bis zum Jahr 2001 auf unter 19.000 belaufen.

Aufgabenkritik sowie die Zuweisung der Aufgabenkritik als interne Aufgabe der einzelnen Ministerien, die nicht gerade dazu neigen, sich selbst zu beschneiden (vgl. Budäus 1997, 350).

Mit der im Herbst 1998 neu gewählten Bundesregierung hält ein neues Leitbild Einzug auf Bundesebene. Aus dem schlanken wird der *aktivierende Staat*. Gemeint ist damit ein Staat, der zu einer Optimierung der Abläufe in der Gesellschaft beiträgt, bestimmte Grundbedürfnisse (öffentliche Infrastruktur, Bildung, öffentliche Sicherheit, Rechtssicherheit, soziale Sicherung) sicherstellt und Eigeninitiative und gesellschaftliches Engagement unterstützt. Staats- und Verwaltungsmodernisierung soll ein Schwerpunkt der künftigen Arbeit werden. Im Dezember 1999 wird das Programm "Moderner Staat — Moderne Verwaltung" gestartet.

"Dem Leitbild des aktivierenden Staates liegt die Prämisse eines gewandelten Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zugrunde; es reflektiert die Erfahrung, dass es ein sehr großes Potential an gesellschaftlicher Selbstverantwortung gibt: Wo Bürgerinnen und Bürger gesellschaftliche Aufgaben in Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement lösen können, soll der Staat sich nicht an ihre Stelle setzen, sondern sie unterstützen. Es gilt deshalb, einen neuen Weg zwischen der tradierten Vorstellung von der Allzuständigkeit des Staates einerseits und einem bloßen Rückzug von der Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgaben andererseits zu beschreiten. Dieser Weg ist auch deshalb notwendig, weil die Handlungsfähigkeit des Staates an seine fiskalischen Grenzen stößt. Eine weitere Expansion der öffentlichen Haushalte ist ökonomisch nicht vertretbar. Deshalb werden die Ausgaben des Bundes in den nächsten vier Jahren um 150 Milliarden Mark sinken, wobei es darauf ankommt, die notwendigen Einsparungen als Chance zur Modernisierung zu nutzen. Sonst gerät der Staat noch tiefer in das Dilemma zwischen sich verändernden Aufgaben bei zugleich geringeren Ressourcen" (Otto Schily, abgedruckt in: Demokratischen Gemeinde Heft 12/1999).

Konzentriert wird sich auf vier Reformbereiche, in denen in dieser Legislaturperiode die Weichen mit insgesamt 15 Leitprojekten und 23 weiteren Projekte gestellt werden sollen. Die vier Bereiche einschließlich der Leitprojekte (in Klammern) sind:

1. Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht (Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung, Identifizierung und Abbau rechtlicher Hindernisse für neue Dienstleistungen)
2. Der Bund als Partner: Kooperation mit Verwaltungsebenen (Zuständigkeitslockerung, bessere Beteiligung von Ländern und Kommunen, Neustrukturierung der Bauaufgaben des Bundes); Kooperation mit Privaten (Rechtliche Regelungen des PPP, Aufbruch ins Informationszeitalters, Förderung des Auditgedankens am Beispiel des Datenschutzes)
3. Leistungsstarke, kostengünstige und transparente Verwaltung (Modernes Management in der Bundesverwaltung, Einführung einer Standard Kosten und Leistungsrechnung, Benchmarking Ring, Informationsfreiheitsgesetz, IT-Strategie)
4. Motivierte Beschäftigte (Dienstrechtsnovelle, Personalentwicklung in der Bundesverwaltung)

Zur Umsetzung dieses Programmes ist ein Staatssekretärsausschuß unter Leitung des BMI eingesetzt und eine Stabsstelle im BMI geschaffen worden. Nach einem Jahre gibt es einen ersten Zwischenbericht. Zu diesem Zeitpunkt (Ende 2000) waren sechs Projekte verwirklicht, der Rest befindet sich nach Angaben des Innenministeriums im Zeitplan.

Ebenfalls im Herbst 2000 hat die Bundesregierung die eGovernment Initiative BundOnline 2005 gestartet, in der die Bundesverwaltung darauf verpflichtet wird, ihre 355 internetfähigen Dienstleistungen bis zum Jahr 2005 online bereit zu stellen (vgl. im Einzelnen

http://www.staat-modern.de/infos/daten/bund_umsetzpl.pdf). Diese Initiative soll in drei Ausbaustufen von der Erschließung der Internet Angebote des Bundes über eine Suchmaschine (vgl. www.bund.de) über die Erschließung der Zuständigkeiten, der Bereitstellung von Muster-Dienstleistungen und einen Elektronischen Geschäftsverteilungsplan bis zur online-Fähigkeit der entsprechenden Dienstleistungen erfolgen.

2.2 Modernisierung der Landesverwaltungen

Die Länder spielen eigentlich eine Schlüsselrolle für die Verwaltungsmodernisierung. Sie sind für die Ausführung der meisten Bundesgesetze zuständig und sie setzen zugleich wesentliche Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Kommunalverwaltungen (durch Kommunalaufsicht, Gemeindeordnungen, Regelung von Verfahrensweisen). Der Dispositionsspielraum der Länder wird allerdings hinsichtlich der von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben durch bundesrechtliche Regelungen begrenzt. Dass die starke Verwaltungsdezentralisierung die staatliche Einheit nicht gefährdet, wird neben einer bundeseinheitlichen Rechtsordnung durch einen weitgehend bundeseinheitlichen geregelten öffentlichen Dienst, eine nationale Parteienstruktur sowie ein bundeseinheitliches Wirtschaftssystem gewährleistet. Dieser mit dem Föderalismus verbundene Zwang zur weitgehenden Einheitlichkeit verhindert eine größere Variationsbreite im Verwaltungsaufbau zwischen den einzelnen Bundesländern.⁹ Dennoch ist einiges möglich.

Beeinflussbar ist auf der Landesebene

- die Zahl der Ressorts und (begrenzt) die Anzahl der Sonderverwaltungszweige und Fachbehörden,
- das Ausmaß an Dekonzentration von Aufgaben auf ortsnahe Träger,
- die Frage des zwei- oder dreistufigen Verwaltungsaufbaus (also mit der Ebene der Regierungsbezirke oder ohne diese),
- die interne Organisation der Landesministerien und Fachbehörden sowie
- die Gestaltung der Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Gegenstand von Reformvorschlägen können insofern

- die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen,
- die Veränderung von Verwaltungsstrukturen (z.B. die Frage der Mittelinstanzen),
- die Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung,
- die Verbesserung der Verwaltungsabläufe,
- die Eindämmung des Vorschriftenchungs sowie
- die Unterstützung kommunaler Maßnahmen (z.B. durch die Schaffung von Experimentierklauseln in den Gemeindeordnungen oder die Förderung von Modellprojekten in den Gemeinden) sein.

⁹ Die Analyse des Verwaltungsaufbaus der Länder zeigt, dass bei allen Unterschieden und Besonderheiten nur wenige Grundmuster zur Verfügung stehen. Die deutlichsten Unterschiede gibt es noch zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern.

Es gibt allerdings bis heute keinen genauen Überblick über die Modernisierungslandschaft auf Landesebene. Dies gilt vor allem für die Modernisierungspraxis, aber mit Einschränkungen auch für die konzeptionelle Ebene. In den dieses Thema betreffenden Sammelbänden (Hill/Klages 1995; Behrens u.a. 1995) werden zwar immer wieder Modernisierungskonzepte einzelner Länder vorgestellt (ebenso bei Miller 1995), aber es fehlt eine vergleichende Analyse der konzeptionellen Vorstellungen (was nicht verwunderlich ist angesichts der insgesamt über tausend Seiten an Material zur Verwaltungsmodernisierung, welches es mittlerweile von den einzelnen Ländern gibt). Die Diskussion zur Landesmodernisierung ist weitgehend geprägt von den Selbstdarstellungen der einzelnen Landesregierungen. Der aktuellste Überblick über Modernisierungsmaßnahmen auf Landesebene findet sich bei Konzendorf (1998), der auf der Grundlage der WiDuT Datenbank¹⁰ beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer einige vergleichende Überlegungen anstellt (vgl. auch Bogumil 1999a).

Wertet man die vorhandenen Erkenntnisse aus, so werden die Länder ihrer Schlüsselrolle gemessen an den oben aufgezählten Möglichkeiten bis jetzt nicht gerecht. So wird die Grundstruktur der Aufbauorganisation, die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen und das Verhältnis von Politik und Verwaltung in der momentanen Modernisierungsdiskussion bis jetzt wenig thematisiert. Insbesondere der Zusammenhang zwischen *Verwaltungsmodernisierung und föderativer Staatsorganisation* gerät kaum in das Blickfeld der Verwaltungsmodernisierer auf Landesebene.

"Eine Modernisierungspolitik auf der Länderebene muss nicht nur veränderte Aufgaben, sondern Aufgaben-, Entscheidungs- und Finanzverflechtungen sowie veränderte räumliche Reichweiten von Problemen und öffentlichen Einrichtungen berücksichtigen. (...) Dezentrale Verwaltungsreformen zeigen nicht nur die Leistungsfähigkeit der Länder, sondern können zur Verbesserung des gesamtstaatlich bedeutsamen Gesetzesvollzuges, zur Optimierung der Kooperationsbeziehungen zwischen Gebietskörperschaften, zur Modifizierung von bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, zur Anpassung von Gebietsstrukturen und zur Erweiterung der Interessenberücksichtigung in politischen Prozessen beitragen" (Benz 1995, S 126).

Stattdessen steht die Art der Aufgabenbewältigung in den einzelnen Organisationen und hier insbesondere die Einführung von modernen Managementmethoden im Vordergrund der Überlegungen. Die meisten Anstrengungen sind primär auf Einspareffekte (Effizienzgewinn, Abbau von Staatstätigkeit) in der Verwaltung und nicht so sehr auf die Steigerung der Intelligenz der Verwaltung (Effektivitätsgewinn, Optimierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft) ausgerichtet. Konzendorf spricht hier von einer anpassenden Modernisierung und nicht so sehr von einer Verwaltungsreform im Sinne einer aktiven Politik (1998, S. 64).

Dennoch werden in den einzelnen Ländern unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und verschiedene Methoden, Organisationsformen und Instrumente benutzt. Beispiele sind die Budgetierung in der Schul- und Forstverwaltung, die Einführung des Neuen Steuermodells bei der Polizei, die landesweite Einführung von Serviceeinheiten bei den Gerichten, Gesetzesfolgenabschätzungen, Änderungen des Reisekostenrechtes, die Überprüfung von Verwaltungsvorschriften oder die Vereinfachung des Melderechtes (Böhret 1996, S. 327). Am fortgeschrittensten auf Landesebene gelten für Damkowski/Precht unter den Flächenländern Ba-

¹⁰ Seit 1997 wird am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer eine wissenschaftliche Dokumentations- und Transferstelle "Verwaltungsmodernisierung der Länder" eingerichtet (vgl. Konzendorf 1998).

den-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie alle drei Stadtstaaten (vgl. Damkowski/Precht 1998, S. 26).

Teilweise begleiten die Landtage die Reform durch Enquetekommissionen, Ausschüsse oder Regierungskommissionen oder die Verwaltung richtet Denkfabriken oder Stabsstellen ein. Das *Vorgehen* zunächst über Einzelprojekte mit anschließender systematischer oder freiwilliger Ausdehnung (die sogenannte „Ölfleckstrategie“, vgl. Konzendorf 1998, S. 2) dominiert, allerdings variiert die Vorgehensweise von der Installierung von Modellprojekten über Organisationsuntersuchungen, Leitbilddiskussionen, Ideenwettbewerbe bis zu Mitarbeiterbefragungen. Manchmal werden externe Beratungen durch private Unternehmen in Anspruch genommen (besonders in Berlin und NRW), manchmal wird entlang der bestehenden Ministerialverwaltung vorgegangen (NRW), manchmal erfolgt ein sektorales Vorgehen, wie in Baden-Württemberg oder der Versuch eines systematisch-flächendeckenden Ansatzes wie in Berlin. Als dritte Strategie neben der ganzheitlichen Vorgehensweise und dem Einsatz von Pilotprojekten ist der flächendeckende Einsatz von einzelnen Instrumenten wie Aufgabenkritik und einzelnen Pilotprojekten zu nennen (vgl. hierzu die Übersicht bei Konzendorf 1998, S. 66).

In der Modernisierungspraxis sind vor allem nahezu flächendeckende Versuche der *Aufgabenkritik* zu beobachten. In der Regel wird dabei versucht, mit oder ohne Hilfe von Unternehmensberatern die Mitarbeiter zu befragen, welche Aufgaben entbehrlich oder verlagerbar sind. Neben der Aufgabenkritik sind als weitere Haupthandlungsbereiche

- die Regelungsoptimierung (Gesetzesfolgenabschätzung),
- verschiedenste Maßnahmen im Bereich des Personalmanagements sowie
- die modellhafte Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells (vor allem Produktdefinitionen und -beschreibungen, Kosten- und Leistungsrechnungen, Controlling)

zu beobachten. Zunehmendes Gewicht erhalten auch Maßnahmen zur intensiveren Nutzung von neuen Informationstechniken, wobei hier vor allem in Bayern mit einer umfassenden Vernetzungsstrategie und der aufzubauenden Datenbank „Bayern-Recht“ seinem neuen Image „Mit Laptop und Lederhosen“ gerecht zu werden scheint.

Am fortgeschrittensten bei der Entwicklung *neuer Steuerungsmodelle* sind die Stadtstaaten Berlin (vgl. Engelsniederhammer u.a. 1999) und Hamburg. So ist z.B. in Hamburg der Aufbau der ergebnisorientierten Verfahren des NSM, also der Produktbildung, der Kosten- und Leistungsrechnung und der Entwicklung von verschiedensten Kennzahlen, vergleichsweise weit fortgeschritten. Die dargelegten Kennzahlen im Produktkatalog sind beeindruckend, sehr umfassend und liefern sicherlich bedeutende Hilfestellungen bei der *internen Steuerung* von Verwaltungsprozessen. Ähnlich wie auf kommunaler Ebene lässt jedoch die Verbesserung der politischen Steuerungsgrundlagen für die gewählten Vertretungen einiges zu wünschen übrig. Es finden sich im Gegensatz zu Zahlenbergen im Bereich des operativen Controlling kaum Aussagen zum strategischen Controlling. Die Daten des operativen Controlling, also die managementrelevanten Informationen, sind zwar hilfreich für die betriebliche Steuerung, können für die Parlamentarier aber keine große Hilfestellung leisten, da sie keine oder kaum steuerungsrelevanten Informationen für die Politik enthalten (also z.B. spezifische Informationen über politische Handlungsspielräume oder über die beabsichtigten Wirkungen politischer

Maßnahmen) und da es für den Bereich der Politik nicht um *mehr* Informationen, sondern um *qualitativ andere* geht.

Die *parteilpolitische Zusammensetzung* (do parties matter?) hat einen gewissen, aber nicht zu überschätzenden Einfluss auf die Modernisierungsstrategien der Länder. Insbesondere in den betont konservativen Ländern Sachsen und Bayern wird Privatisierung als wichtiges Reforminstrument hervorgehoben. Allerdings wird auch in rotgrün-regierten Bundesländern auf dieses Instrument zurückgegriffen. Wesentlicher als die parteipolitische Ausrichtung scheinen *personenbezogene* Konstellationen zu sein. Besonders deutlich wird dies in NRW mit dem Wechsel von Rau zu Clement bei gleicher Regierungskonstellation. Während unter der Ministerpräsidentenschaft Rau bis Mitte 1998 der Schwerpunkt bei der konzeptionellen Vorbereitung der Binnenmodernisierung lag, setzt Clement sein Hauptaugenmerk auf eine umfassende Neuorganisation der Landesverwaltung. Nicht mehr allein die Art der Aufgabenbewältigung der jeweiligen Behörden steht im Vordergrund, sondern erstmals wird von der Regierung die Grundstruktur des Verwaltungsaufbaus in NRW infrage gestellt. Neben der Einsicht in die Notwendigkeit, die Organisationsstrukturen in den einzelnen Behörden zu modernisieren, ist offensichtlich erkannt worden, dass die Vielzahl von Ministerien, Mittelbehörden und regionalen sowie lokalen Verwaltungseinheiten auf den Prüfstand gestellt werden muss. Die Reduzierung der Ministerien von zwölf auf acht stellt hier einen ersten Erfolg dar. Allerdings gab es bei der Umsetzung des geplanten Maßnahmenpaket zahlreiche Widerstände, so dass bei weitem nicht alles erreicht wurde.

Ähnliche Veränderungsprozesse aufgrund neuer personeller Konstellationen sind auch in Rheinland-Pfalz seit der Amtsübernahme von Ministerpräsident Beck, in Bayern unter der Regierung Stoiber und in Schleswig-Holstein durch Ministerpräsidentin Heide Simonis zu beobachten. Verwaltungsmodernisierung wird in all diesen Fällen zumindest partiell zur Chefsache, da sie mit einer neuen, zukunftsorientierten und moderneren Ausrichtung der Landespolitik verbunden werden kann und zur Profilierung beitragen soll. Der Stellenwert der Verwaltungsmodernisierung wird damit wichtiger und der Veränderungsdruck kann sich erhöhen. Je nach Beratungsoffenheit der „Chefs“, die in der Regel keine Verwaltungsexperten sind, kann darunter mitunter aber auch die Sachgerechtigkeit leiden.

Die Nutzung *externer Unternehmensberater* wird in sehr unterschiedlichem Ausmaß gehandelt, allerdings in der Regel auf höherem Niveau als in den Kommunalverwaltungen. Für das Land Berlin sollen 30 Unternehmensberater tätig sein. In NRW sind seit der Gründung des Arbeitsstabes Aufgabenkritik, der die gesamte Landesverwaltung durch externe Berater überprüft, bis 1998 insgesamt 73 Organisations- und Strukturuntersuchungen mit Kosten von 80 Mio. DM in Auftrag gegeben bzw. abgeschlossen worden. Bezüglich der Rolle von Unternehmensberatung wird allerdings mitunter die Ansicht geäußert, dass bei einem Beratungsgespräch der Berater mehr über den öffentlichen Dienst lerne als die beratende Stelle an neuen Impulsen erhalte.

2.3 Modernisierung der Kommunalverwaltung

An Analysen bezüglich der Defizite öffentlichen Verwaltens auf kommunaler Ebene mangelt es in der deutschen Diskussion nicht. Bis Ende der 80er Jahre fehlt jedoch ein konsistentes

Führungsmodell, das in der Lage ist, die vielen vorhandenen Erkenntnisse zur Verbesserung von Verwaltungsarbeit zu einem neuen Verwaltungssystem zusammenzuschweißen (vgl. Kißler u.a. 1997, S. 29ff.). Vielmehr orientieren sich die Kommunen in ihrem Verwaltungsaufbau weitgehend an dem Organisationsmodell der KGSt von 1979. Anfang der 90er Jahre erhebt nun eben diese KGSt den Anspruch, ein neues Führungskonzept erarbeitet zu haben und legt in enger Anlehnung an Erfahrungen der niederländischen Stadt Tilburg¹¹ ein *neues Steuerungsmodell* für die deutsche Kommunalverwaltung vor. Argumentativ dargestellt wird dieses Modell zunächst vor allem 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).

Das NSM ist eng an die Vorstellung der PM-Bewegung gebunden. *Ziel* des NSM ist der Aufbau einer unternehmensähnlichen *dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur*. Diese zeichnet sich aus

- 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.

Etwas später wurden noch zwei weitere Kernelemente hinzugefügt

- die Aktivierung von Wettbewerbselementen (Wettbewerbssurrogate, Markttests, Abschaffung verwaltungsinterner Abnahmepflichten, public-private-partnerships) und
- die verstärkte Einbeziehung der Bürgerschaft (Umfragen, Stärkung der Kundenrechte, Elemente repräsentativer oder direkter Demokratie)

In Anlehnung und leichter Abänderung von Budäus/Finger (1999, S. 328) lassen sich aus heutiger Sicht vier Reformphasen der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene ausmachen:

1. Kritik der organisierten Unverantwortlichkeit und Neuorientierung von Anfang der 90er Jahre bis ca. 1993;

¹¹ Die niederländische Stadt Tilburg wurde ausgewählt, da das dort entwickelte Finanzsteuersystem "den höchsten vorfindbaren Grad an instrumenteller Geschlossenheit und Unternehmenähnlichkeit aufwies" (KGSt 1993a, S. 24). Wichtig war, dass in Tilburg in den 80er Jahren an der Finanzsituation angesetzt wurde, da man davon ausging, dass sich in Deutschland ein Verwaltungsreformmodell nur dann durchsetzen lässt, wenn es mit Haushaltskonsolidierung einhergeht. Übersehen wird in der Diskussion jedoch vielfach, dass in Tilburg zu dem Zeitpunkt, als es als das Modell für deutsche Kommune diskutiert wird, selbst umgesteuert wurde. Veranlasst das Tilburger Modell die Verwaltung dazu "von innen nach draußen" zu denken, fing man nun an "von draußen nach innen" zu denken, in dem man sich dem sozialen Umfeld der Verwaltung zuwandte, den Bürgern, der Nachbarschaft, der Stadtentwicklung, also die Angebots- und Produktorientierung des Public Managements in eine Nachfrage- und Problemorientierung umwandelt (Hendricks/Tops 2000).

2. Euphorische Aufbruchsstimmung und Konzeptionsphase bis Ende 1996;
3. Stagnation und Ernüchterung bis Ende 1998
4. Konsolidierung und Konzentration auf das Machbare oder relatives Einschlafen der Reformbemühungen oder Umorientierung in Richtung einer Bürgerkommune (diese Phase dauert bis heute an).

Planten 1992 immerhin schon 20% der Kommunen die Einführung eines NSM, so wird Ende 1995 bereits in 82 der 84 Großstädte Deutschlands (98%) mit Elementen eines NSM praktisch experimentiert (vgl. Focus Heft 50/1995, S. 228). Nach Umfragen des Deutschen Städtetages (1995, 1996, 1998)¹² stieg der Anteil der Mitgliedsstädte (insgesamt sind es 267 Städte), die konkrete Modernisierungsmaßnahmen durchführen, von 53% (1995) auf 89% (1998). In den Mittel und Großstädten liegt der Anteil seit 1996 über 90% und 1998 bei über 96%, so dass man seit Mitte der 90er Jahre von einem flächendeckenden Phänomen ausgehen kann. Die Einführung von Elementen des NSM ist *der* Vorschlag der KGSt, die in den letzten dreißig Jahren am intensivsten „befolgt“ wurde.

Bei den Zielen der Verwaltungsmodernisierung ist die Steigerung der *Effizienz* der Verwaltung vorrangig mit einem Anteil von 96% (1998). Die Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraums mit einem Anstieg des Anteils von 49% auf 74% im Zeitraum von 1995 auf 1998 und die Verbesserung der Bürgerorientierung mit einem Anstieg von 59% auf 77% im gleichen Zeitraum sind jedoch weitere bedeutende Zielvorgaben. Rückläufig ist dagegen der Wunsch nach einer Erhöhung der Motivation der Mitarbeiter, während die verbesserte Standortqualität in all den Jahren kaum eine Rolle spielt. Noch deutlicher als bei der Betrachtung der Modernisierungsziele wird die Konzentration auf das Effizienzziel bei der Betrachtung der verwendeten Modernisierungsmethoden. Dabei werden 1998 die Budgetierung mit einem Anteil von 91% vor dem Controlling und Berichtswesen, der Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung, der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und den Produktbeschreibungen genannt.¹³ Maßnahmen im Bereich der Organisationsentwicklung wie Personalentwicklung oder die Qualifizierung der Mitarbeiter gewinnen zwar an Bedeutung gegenüber 1996, sind aber nach wie vor nicht so flächendeckend verbreitet wie die Maßnahmen zur Verbesserung der Ergebnisorientierung.

Das Ausmass an bereits verwirklichten Modernisierungsschwerpunkten ist 1998 noch nicht besonders hoch, obwohl in der Regel vier bis fünf Jahre Modernisierungserfahrungen vorliegen. Insofern verwundert es also wenig, daß die Zeitvorstellungen über die Dauer des Modernisierungsprozesses mit der Zeit immer pessimistischer werden. Deutlich wird, dass sich die bis zum Ende der *zweiten* Phase z.T. recht euphorische Aufbruchsstimmung in den Städten nun verändert. In dieser *dritten* Phase ist die Ernüchterung insgesamt also recht groß, insbesondere bei den Reformpromotoren, die sich über Jahre in erheblichem Maße engagiert haben.

¹² Zu berücksichtigen ist bei der Interpretation der Ergebnisse, dass sie auf Selbstangaben der jeweiligen Stadtverwaltungen beruhen. Sie werden dennoch herangezogen, da keine anderen quantitativen Daten verfügbar sind.

¹³ In den neuen Bundesländern wird offensichtlich stärker auf Organisationsentwicklung gesetzt, da hier 1998 die Optimierung der Verwaltungsabläufe mit 73% und die Aufgabenkritik mit 59% neben der Einführung der KLR mit einem Anteil von 67% die wichtigsten Modernisierungsmethoden sind (Deutscher Städtetag 1998, S. 8).

In die Zeit zwischen der dritten und vierten Phase, also zwischen Stagnation und möglicher Konsolidierung fällt die Gründung des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“. Anfang 1998 rufen die Bertelsmann-Stiftung, die Hans-Böckler-Stiftung und die KGSt dieses Netzwerk ins Leben, um Tempo und Qualität der kommunalen Modernisierungsbewegung in Deutschland zu fördern. Das Netzwerk soll einen Rahmen setzen für den Erfahrungsaustausch unter innovativen und reformorientierten Kommunen, für ein wechselseitiges Lernen und Experimentieren. Die Träger erhoffen sich neben konzeptionellen Anstößen eine Förderung der Innovationsumsetzung und somit insgesamt eine stärkere Durchsetzungskraft für kommunale Reformen. Orientiert an sechs Leitkriterien wird in der ersten Phase bis Ende 1999 unter Beteiligung von 85 Kommunen aller Größenordnungen knapp 2 Jahre lang in 14 Netzwerkknoten konzeptionell und praktisch an der Weiterentwicklung der Modernisierungsanstrengungen in Deutschland gearbeitet.¹⁴

Gegen Ende der 90er Jahre, in der *vierten* Phase, dominieren eher kritische Stellungnahmen, die auf die Modernisierungsbarrieren und Stolpersteine aufmerksam machen (vgl. Bogumil 1998; Budäus/Finger 1999; Gerstlberger/Grimmer/Wind 1999; Grunow 1998, Naschold/Bogumil 2000, S. 244ff.). So wird nun auch von betriebswirtschaftlicher Seite zugestanden, dass es erhebliche Probleme bei der Anwendung des Instrumentariums des Kontraktmanagements gibt, dass die Ablösung des Bürokratiemodells möglicherweise auch zu einem Abbau von Kontrolle führen kann, dass Verwaltungsreform ohne Politikreform auf Dauer nicht möglich ist, dass es noch kein neues outputorientiertes Steuerungskonzept gibt und dass die Konzentration auf Produktkataloge nicht die erwünschten Wirkungen mit sich gebracht hat (vgl. Budäus/Finger 1999, S. 341). Darüber, wie es mit der Verwaltungsmodernisierung weitergeht, ist man sich nicht ganz einig. Festzustellen ist einerseits eine zunehmende Reformmüdigkeit, andererseits aber auch der Versuch der Konsolidierung und die Konzentration auf das Machbare bzw. eine konzeptionelle Neuorientierung ähnlich der in Tilburg Anfang der 90er Jahre, der zunehmende Bezug auf die Bürgerschaft, die Vorstellung der Bürgerkommune.

War die Neugestaltung des Außenverhältnisses lange Zeit das Stiefkind der binnenorientierten deutscher Modernisierungsdiskussionen, gerät seit Anfang 1998 die Orientierung auf den Bürger in der Gesamtheit seiner Rollen als Kunde, politischer Auftraggeber und Mitgestalter zunehmend in den Blick und als neue Zielvorstellung taucht die Bürgerkommune ins Blickfeld (z.B. als zentrale Zielvorgabe des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“, vgl. auch Plamper 1998, Bogumil 1999b; Banner 1999). Vor allem die Förderung bürgerschaftliches Engagements im Sinne zivilgesellschaftlicher Mitgestaltung ist nun „in“.

In der *Bürgerkommune* sollte die Ablösung der traditionellen Innensicht, der Produzentsicht, der Herstellerperspektive zugunsten einer Außenorientierung, einer Nutzersicht, einer Verwendungsperspektive im Vordergrund stehen. Nicht die Frage, wie erstellt die Verwaltung am einfachsten und am korrektesten verschiedene Leistungen, sondern die Frage, welchen Nutzen öffentliche Angebote und Leistungen für Kunden und Bürgerschaft haben, muß in den

¹⁴ Themenfelder sind unter anderem die Schaffung einer ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung durch verschiedenste Formen des Kontraktmanagements, die Verbesserung des Verhältnisses von Kommunalpolitik und Verwaltung, die Schaffung einer neuen Organisationskultur durch Mitarbeiterbeteiligung und Führungsentwicklung, die Einführung von Wettbewerbselementen sowie die Verbesserung des Außenverhältnisses der Verwaltung durch stärkeren Bürgerbezug.

Mittelpunkt der Verwaltungstätigkeit rücken. Dazu gehört neben dem kundengerechten Zugang zu Leistungen und der Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren die stärkere Berücksichtigung von Nutzerinteressen (Bedarfsermittlung) sowie der Ausbau von Bürgerbeteiligungselementen. Im einzelnen könnte das heißen, daß Städte und Gemeinden

- die Qualität öffentlicher Aufgaben und Leistungen unter Einbezug der Bürger gestalten
- Planungen als Teil eines demokratischen Beteiligungsprozesses verstehen,
- Transparenz als Voraussetzung für bürgerschaftliche Einflußmöglichkeiten auf- und Kontrollchancen über Planungs- und Entscheidungsprozesse herstellen,
- Bürger neue oder nicht mehr zu finanzierende Aufgaben (mit Unterstützung der Kommune) übernehmen,
- die Formen der nicht-repräsentativen Demokratie auch auf "artikulationsschwache" Bevölkerungsgruppen zugeschnitten werden,
- die Kreativität, Eigenverantwortung und Selbsthilfefähigkeit der BürgerInnen gefördert werden.

Auch wenn es hier einige Vorreiterstädte gibt, sind die deutschen Kommunen von diesem Zustand jedoch noch ein Stück weit entfernt, ebenso wie von dem Versuch, über Kontrakte mit den Bürgern in der Art der Selbstverpflichtung wie z.B. in Hämeenlinna, Ansätze einer sporadischen und punktuellen Bürgerbeteiligung in Richtung einer generellen Demokratisierung des Gemeinwesens voranzubringen. Insofern gibt es noch beträchtliche Entwicklungspotentiale auf dem Weg zur Bürgerkommune, aber auch einige Hindernisse auf dem Weg dorthin (vgl. Bogumil/Holtkamp 2001).

3 Erfolge und Problemlagen

Der Modernisierungsstand auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen lässt sich mit dem Motto „Von unten her wird aufgetaut“ beschreiben. Die Kommunen sind in Deutschland zweifelsfrei Vorreiter bei der Modernisierung der Verwaltung. Diese zunächst vor allem auf Westdeutschland konzentrierte Entwicklung erreicht mit einem gewissen Zeitabstand auch die ostdeutschen¹⁵ Kommunen. Auch wenn es zahlreiche Implementationsprobleme gibt, ist es doch erstaunlich, in welchem Ausmaß auf kommunaler Ebene mit neuen Steuerungselementen und zunehmend auch mit neuen Formen von Bürgerbeteiligung experimentiert wird.¹⁶

¹⁵ Zur besonderen Ausgangslage der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern vgl. Frank 1992a; b; Seibel/Benz/Mäding 1993; Wollmann 1996; Seibel 1996. Sie ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass man sich zunächst mit den Problemen der Gebiets- und Funktionalreform, der Verabschiedung von Kommunalverfassungen, dem enormen Personalüberhang im öffentlichen Sektor (allein auf der Kommunalebene fand zwischen 1991 und 1994 eine Personalreduzierung von 28% statt, während es im gleichen Zeitraum in Westdeutschland nur 0,3% waren, Wollmann 1996, S. 121) und der Neubildung von Institutionen, für die es in der DDR kein Äquivalent gegeben hatte, wie den Ländern, die dort 1952 abgeschafft worden waren, auseinandersetzen musste.

¹⁶ Die Bewertung der Reformertolge hängt natürlich davon ab, welches die zugrundeliegenden Erwartungen waren. Bezieht man sich auf die in Modernisierungskonzepten formulierten Zielvorstellungen und die mit dem Modernisierungsprozess verbundenen oder transportierten Hoffnungen auf Effizienz- und Effektivitätssteigerungen, so sind die bisherigen Ergebnisse „eher bescheiden“, wobei durchaus zu beachten ist, dass sich das Kostenbewußtsein deutlich gesteigert hat. Bedenkt man jedoch, wie veränderungsresistent öffentliche Verwaltungen zu sein pflegen, welche

Trotz weitgehender Akzeptanz des Public-Management-Ansatzes hinkt die Landes- und Bundesebene hinter den Kommunen hinterher.

Zwar gibt es kaum noch ein Bundesland ohne eigene Reformkommission und -konzeption und zumindest einzelne Modernisierungsprojekte. Allerdings ist die Konzeptionsphase noch nicht überall abgeschlossen und die Implementation von konkreten Modernisierungsmaßnahmen dauert noch an. Auf jeden Fall sind die konkreten Folgen zum jetzigen Zeitpunkt kaum abschätzbar.

Auch auf der Ebene der Bundesverwaltung wird seit Mitte der 90er Jahre zunehmend über Binnenmodernisierung diskutiert und ab 1997 detaillierte Maßnahmenkataloge vorgelegt, aber wenige konkrete Umsetzungsmaßnahmen ergriffen. Die alte Bundesregierung setzte eher auf Privatisierungsmaßnahmen und war zudem mit dem Umzug nach Berlin beschäftigt. Die neue Bundesregierung hat zunächst etwas Zeit gebraucht, um sich dem Thema zu nähern. Bezüglich der Anzahl der Ministerien ist keine große Kurskorrektur erfolgt. Gab es unter der Regierung Kohl 16 Ressorts und das Bundeskanzleramt sind es nun 14 plus Bundeskanzleramt und einen Staatsminister für Kulturfragen. Auch die grundsätzliche Weichenstellung bezüglich des Umzugs nach Berlin ist nicht mehr zu korrigieren. Allerdings deutet sich eine schleichende Aufzehrung des Bonner Standortes an. Die angekündigte Beschleunigung von Maßnahmen im Bereich der Binnenmodernisierung ist noch nicht zu erkennen. Aufmerksamkeit erregt haben dagegen in jüngster Zeit die Ankündigungen und Maßnahmen im Bereich der Initiative BundOnline 2005.

Die Gründe für den *unterschiedlichen Modernisierungsstand* in den Gebietskörperschaften werden vor allem in großen Finanznot der Kommunen bei einer gleichzeitig strengen Auflagenpolitik der Aufsichtsbehörden und in dem stärkeren Bürgerkontakt und damit der Notwendigkeit, sich eher rechtfertigen zu müssen, gesehen. Die intensiveren Modernisierungsbemühungen auf kommunaler Ebene deuten damit auch implizit auf das zentrale Motiv der Modernisierungsanstrengungen: Modernisierung als Instrument der Personal- und Finanzmitteleinsparung. Der Druck in den Behörden der engeren Staatsverwaltung ist bzw. war scheinbar nicht so groß. Allerdings könnten auch Fragen der politischen Macht und der politischen Durchsetzbarkeit eine Rolle spielen. Die Landes- und Bundesverwaltungen und insbesondere die Ministerialverwaltungen waren auch in früheren Zeiten immer reformresistenter. Institutionelle Eigeninteressen lassen sich hier offensichtlich länger aufrechterhalten. Dies liegt z.T. in den Besonderheiten der Ministerialverwaltung begründet.

Ministerien nehmen in der Regel Regierungs- (Politikformulierung, -planung, -koordinierung, Unterstützung des Kabinetts, Anlaufstelle für Klientel) und Verwaltungsfunktionen (Implementation, Programmierung, Normierung, Aufsicht, Organisationsfunktionen) zugleich wahr. Es gibt hier eine überaus enge Beziehung zwischen Verwaltung und Politik. Die Ministerialverwaltung ist stark verhandlungsorientiert und nicht so weisungsorientiert wie die Vollzugsverwaltung und damit nicht so planbar. Neue Prioritäten ergeben sich oft über Nacht. Zudem besteht die Gefahr der Vermischung von politischem Zuarbeiten und Verwaltungsvollzug.

Privilegien man sich dort über Jahrzehnte gemeinsam angeeignet hat, die es nun zu verteidigen gilt, und dass nicht alle Modernisierungsvorschläge sinnvoll sind, so könnte man durchaus zu der Aussage kommen, daß alleine die neue Modernisierungsrhetorik und die ersten veränderten Verwaltungsroutinen schon mehr sind, als viele Insider für möglich gehalten haben.

Generell unterliegen die Ministerialverwaltungen stärker als andere Verwaltungen dem politischen Willen des jeweiligen Ministers. Durch dessen jeweilige Organisationshoheit ist es auch schwer, zu landes- bzw. bundeseinheitlichen Modernisierungsanstrengungen zu kommen. Diese *Besonderheiten der Ministerialverwaltung* stehen einer einheitlichen Modernisierungsstrategie im Wege. Insofern ist auch das *Prozessmanagement* auf Bundes- und Länderebene deutlich komplexer als in den Kommunalverwaltungen. In der Regel sind verschiedenste Stellen beteiligt (Politische Gremien, zentrale und dezentrale Steuerungsgruppen, Projektgruppen, Staatssekretärsausschuss, Reformbeauftragte u.ä.) und ein Steuerungszentrum ist nicht immer erkennbar oder verfügt nicht über entsprechende Kompetenzen. Zudem verfügen die einzelnen Ministerien über eine gewisse Autonomie in Fragen der internen Organisation ihrer Verwaltungen. Die *organisatorische Absicherung von Modernisierungsprozesse* stellt hier daher ein wesentliches Problem dar.

Zudem erschwert die *komplexere Ausgangslage*, den Entwurf eines einheitlichen Modernisierungskonzeptes wie des NSM im kommunalen Bereich. Gemeint ist damit das Vorhandensein verschiedener Verwaltungstypen und verschiedener vertikaler Ebenen. In dem komplexen Geflecht von Ministerien, Mittelbehörden, regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten sowie verschiedenen Sonderbehörden kann jede einzelne Behörde sowohl bei fachlichen als auch bei Ressourcenproblemen zudem auf die (Mit)verantwortung einer anderen Behörde verweisen, so dass hier von einer "doppelt organisierten Unverantwortlichkeit" gesprochen wird (vgl. Stöbe 1995, S. 178f.), die wesentlich zur Ineffektivität und Ineffizienz beiträgt.¹⁷

Jenseits dieser Unterschiede bezüglich der Umsetzungsschritte zwischen den Gebietskörperschaften, sind nun überall Implementationsprobleme auszumachen (bezüglich der Motivation der Beschäftigten, der Umsetzung dezentraler Ressourcenverantwortung, des Aufbaus eines funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung, der Schaffung eines strategischen Managements).

Implementationsprobleme lassen sich nun auf zweierlei Weise erklären (vgl. Wollmann 1999b, S. 12). Entweder sie hängen damit zusammen, dass eine an sich richtige *Theorie unzulänglich implementiert* wird. Hier wird dann z.B. darauf aufmerksam gemacht, dass das Modernisierungsmanagement schlecht konzipiert ist (keine Freistellungen, keine Kompetenzen, falsche organisationsinterne Ansiedlung), dass es an der Prozessorientierung fehlt oder dass die Beschäftigten unzureichend einbezogen werden. Oder aber Implementationsprobleme erklären sich daraus, dass die zugrundeliegende *Theorie falsch* ist. Hier wird denn darauf aufmerksam gemacht, dass öffentliches Verwalten spezifischen Besonderheiten unterliegt, die im betriebswirtschaftlich ausgerichteten Public Managementmodell nicht berücksichtigt sind und in der Modernisierungspraxis zu Problemen führen.

Hier wird die Auffassung vertreten, dass beide Erklärungen z.T. zutreffen. Ein Teil der Implementationsprobleme hängt mit unzulänglicher Implementation zusammen. OE-Prozesse in öffentlichen Verwaltungen sind angesichts schwieriger Rahmenbedingungen (Haushaltskonsolidierung, Strukturkonservatismus) und wenig Erfahrung mit Partizipationsstrategien, Flexibilität und offenen Prozessen oftmals schwierig, zumal, wenn es Rückzugsmöglichkeiten

17 Hier liegt im Übrigen auch eine Ursache für lange Genehmigungsverfahren und nicht nur in der von manchen Seiten diskutierten Bürgerbeteiligung.

gibt (keine exit-option) und vielfältige Möglichkeiten mikropolitischer Einflussnahmen bestehen (vgl. ausführlich Naschold/Bogumil 2000). Die Versuche im Bereich der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung oder in der Schaffung eines strategischen Managements scheitern jedoch an der „falschen“ Theorie, in der die Rationalität politischer Prozesse vollkommen ausgespart bleibt (vgl. ausführlich Bogumil 2002).

Insgesamt zeigt sich, dass Public Management in Deutschland vor allem auf Effizienzsteigerung abzielt und sich die Maßnahmen – mit Ausnahme einiger Privatisierungsmaßnahmen auf Bundesebene Anfang der 90er Jahre und den Besonderheiten des ostdeutschen Transformationsprozesses – vor allem auf die Binnenmodernisierung beziehen. Erst gegen Ende der 90er Jahre ergibt sich durch die zunehmenden Diskussionen um eine neues Leitbild der Staatstätigkeit und aufgrund praktischer Maßnahmen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements vor allem auf kommunaler Ebene eine Ausweitung dieser Diskussion in Richtung der Neubestimmung öffentlicher Aufgaben. Auch vor dem Hintergrund andauernder öffentlicher Finanzierungsprobleme entdeckt man zunehmend die Potentiale gesellschaftlicher Selbststeuerung.

4 Aktivierender Staat und Bürgergesellschaft

Vieles spricht dafür, dass Ende der 90er Jahre die alten politischen Leitbilder des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates sowie des liberal-konservativen auf privatwirtschaftliche Marktmechanismen setzenden Minimalstaates nicht mehr tragen. So wurde mit dem Scheitern der kommunistischen Kommandowirtschaft und mit der Erosion des klassischen Staatsinterventionismus eine Neubewertung des Marktmechanismus vorgenommen, die Rückwirkungen auf das Verständnis von Staat und Verwaltung hat. Der Zusammenbruch der kommunistischen Kommandowirtschaft hat zwar den "Sieg des Kapitalismus" mit sich gebracht, aber auch im Rahmen privatwirtschaftlicher Marktmechanismen gibt es weiterhin zahlreiche Problemlagen wie z.B. Massenerwerbslosigkeit, Armut und soziale Ungleichheit. Deutlich wird, dass Staat, Verwaltung und öffentlicher Sektor nicht einfach Rahmenbedingungen privater Wirtschaft und Gesellschaft sind, sondern die von diesen hervorgerufenen Problemlagen mildern müssen. Der Staat wird also noch gebraucht für die Entwicklung der zivilen Gesellschaft und auch für die Erschließung neuer Märkte, so dass neoliberale Ideologien zu kurz greifen.

Neu ist nun, dass das Wechselspiel der klassischen Leitbilder von Staat und Wirtschaft sich offenbar überlebt hat. Die überkommenen parteipolitischen Symboliken werden zunehmend irrelevant. Vieles spricht für das Aufbrechen einer neuen Phase im Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe. Es geht um die Neuentwicklung einer komplexen Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen unserer Gesellschaft, die neuerdings immer mehr als "governance"-Strukturen bezeichnet werden.

Der Begriff „Governance“ dient zum einen der Kennzeichnung eines empirisch zu beobachtenden Wandels im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Der Begriff umschreibt Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbstregulierung bei Koordinations- und Steuerungsversuchen von komplexen institutionellen Strukturen. Solche Pro-

zesse finden sich in der öffentlichen Verwaltung, in Bereichen des Dritten Sektors (Verbände, Universitäten) und in privaten Unternehmen, in der Herrschaftspraxis der Nationalstaaten sowie in der internationalen Politik (z.B. in der EU). Zum anderen steht der Begriff für eine theoretische Diskussion über unterschiedliche Modi gesellschaftlicher und politischer Koordination und Steuerung in komplexen Interorganisationsgefügen. Koordiniert und gesteuert wird durch unterschiedliche Mechanismen, wie Wettbewerb, Macht, Recht, Argumentation und Solidarität, die meist in Mischformen angewandt werden und die Notwendigkeit der Kooperation betonen. Governance-Formen beinhalten somit Elemente von Markt, Staat und Gemeinschaft.

Das Leitbild des aktivierenden Staates nimmt auf konzeptioneller Ebene einige dieser Elemente der governance-Diskussion auf. Allerdings ist nach wie vor unklar, wie der Mix aus hierarchischer Steuerung, marktlichem Wettbewerb und gesellschaftlicher Selbstverantwortung konkret aussehen soll und welche sozialen und politischen Folgen dies zeitigen wird

Dennoch sind bereits erste praktische Auswirkungen vor allem in zwei Bereichen festzustellen. Zum einen werden vor allen in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen die Bemühungen intensiviert, Elemente stärkerer *Selbstverantwortung* einzubauen, denkt man an die bereits beschlossene private Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung, an die Reformen im Bereich der Krankenversicherung oder noch unter der alten Bundesregierung beschlossene Pflegeversicherung.

Zum anderen gibt es mittlerweile zahlreiche Versuche, *bürgerschaftliches Engagement* stärker zu fördern. Beobachtbar sind vor allem auf *kommunaler Ebene* seit Ende der 90er Jahre Versuche, die Bürger (wieder) in die öffentliche Dienstleistungsproduktion einzubeziehen. Hier gibt es insbesondere in den kleineren und mittleren Kommunen, aber auch in einigen Großstadtkommunen, innovative Praxisbeispiele in den kommunalen Politikfeldern Sport, Freizeit, Schulen, Soziales, Jugend, Kultur, Seniorenarbeit, integrative Stadtteilarbeit und Stadtmarketing. Zu nennen sind *neue Formen der Selbstverwaltung* durch Bürger und Vereine (Clubhäuser, Schwimmbäder, Sport- und Freizeitanlagen, Senioreneinrichtungen, Sport- und Kulturveranstaltungen), an Formen der *Selbstorganisation* und *Selbsthilfe* von Vereinen und Initiativen (Selbsthilfegruppen¹⁸ in den Bereichen Gesundheit, Drogenabhängigkeit, Behinderung, Arbeitslosigkeit; Initiativen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Bereich Spielanlagen, Sauberkeit, örtliche Sicherheit, Kultur u.a., Durchführung von Sanierungsarbeiten in Schulen und Kindergärten) sowie an die *Förderung individuellen Engagements* (Tauschbörsen nichtmarktlicher Dienstleistungen; Freiwilligenzentren¹⁹; Spielplatzpatenschaften, Übernahme von Straßen- und Grünflächenpflegemaßnahmen, vgl. zum Gesamtkomplex und den einzelnen Daten Bogumil/Vogel 1999, Bogumil/Holtkamp 2000, Holtkamp 2000).

¹⁸ Zwischen 1985 und 1995 stieg die Zahl der Selbsthilfegruppen in Deutschland von 25.000 auf 60.000 an. Besonders stark ist das Wachstum bei Seniorenselbsthilfegruppen, hier stieg die Zahl allein in NRW von 850 im Jahr 1992 auf 2.050 im Jahr 1998. Zudem gibt es 235 Selbsthilfekontaktstellen in Deutschland, die Hilfestellungen bei der Gründung von Gruppen leisten, Beratung und Vermittlung von Bürgern vornehmen und Kooperationen mit Politik, Verwaltung und professionellen Stellen aufbauen.

¹⁹ Insgesamt gibt es 585 Informations- und Kontaktstellen in Deutschland, also entweder Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros oder Freiwilligenzentren. 383 Kommunen haben eine oder mehrerer solcher Stellen, das entspricht 25% der Kommunen über 10.000 Einwohnern und 85% der Kommunen über 100.000 Einwohner (Braun u.a. 2000, S. 28).

Einige dieser kommunalen Aktivitäten werden auf der *Landesebene* gefördert. Obwohl sich hier mittlerweile in allen Bundesländern einiges tut, ist die Förderung bürgerschaftlichen Engagements aber kein zentrales Politikthema. Auf Landesebene findet neben der überwiegenden Förderung traditioneller Formen des ehrenamtlichen Engagements über die Wohlfahrtsverbände und der weitgehend parallelen, ungestimmten Förderung freiwilligen Engagements im Sport, Kultur- und Sozialbereich eine Initiierung neuer Themen bürgerschaftlichen Engagements statt. Dies betrifft vor allem die Bereiche Seniorenpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, Stadtmarketing, sozial benachteiligte Stadtteile und die Lokale Agenda. Angesichts der kommunalen Haushaltskrise gibt es wenig Probleme beim Abruf dieser Fördergelder.²⁰ Erwähnenswert ist vor allem die Landesförderung in Baden-Württemberg, die sich von anderen durch den Versuch der innerministeriellen, interkommunalen und interinstitutionellen Vernetzung der vielfältigen Aktivitäten vor allem durch die „Geschäftsstelle Bürgerschaftliches Engagement“ angesiedelt beim Sozialministerium unterscheidet. Mit der Arbeitsgemeinschaft zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements (AG/BE) und dem Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement sind zudem neue Strukturen regionaler Akteure entstanden.

Auf *Bundesebene* ist zunächst vor allem das Bundesministerium für Familie und Senioren zu nennen, welches seit 1992 in einem Modellprogramm „Seniorenbüro“ die Einrichtung von Seniorenbüros intensiv gefördert hat. Das nun umbenannte Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat daran anschließend Ende letzten Jahres einen Leitfaden zur Unterstützung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe in Kommunen durch die Weiterentwicklung von Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros und Freiwilligenagenturen als ihren Beitrag zum Internationalen Jahr der Freiwilligen veröffentlicht und die bisher umfangreichste repräsentative Befragung zum freiwilligen Engagement in Deutschland, den Freiwilligen survey 1999, gefördert. Hier wurden 15.000 Personen befragt und alle Tätigkeitsfelder, Bereiche und Organisationsformen bürgerschaftlichen Engagements einbezogen. Des Weiteren wurde zum Internationalen Jahr der Freiwilligen eine bundesweite Öffentlichkeitskampagne mit Internetauftritt (www.freiwillig.de) unter dem Slogan „Was ich kann, ist unbezahlbar“ initiiert und ein Nationaler Beirat gegründet bestehend aus Vertretern von Verbänden der Freiwilligenarbeit sowie Repräsentanten des Bundes, der Länder, der Kommunen, Kirchen und Medien.

Im Dezember 1999 hat der Deutsche Bundestag fraktionübergreifend eine Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ eingerichtet, bestehend aus 11 Abgeordneten und 11 Sachverständigen (vgl. Klein 2000). Geplant ist hier eine systematische Bestandsaufnahme des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, der Rahmenbedingungen und Bedingungsfaktoren, eine Einbeziehung internationaler Erfahrungen und daraus folgend die Entwicklung politischer Handlungsempfehlungen. In Auftrag gegeben wurden 41 wissenschaftliche Gutachten. Im Frühjahr dieses Jahres soll nach Auswertung der Gutachten der Endbericht vorliegen, der noch in dieser Legislaturperiode im Bundestag debattiert werden soll. Gedacht ist vor allen daran, die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement zu verbessern z. B. in Form eines Freiwilligengesetzes.

²⁰ So gibt es z.B. in NRW im Jahr 1999 z.B. 53 Kommunen mit kooperativen Stadtmarketingprojekten in der Landesförderung. Das ist fast jede achte Kommune in NRW. Die Landesförderung ist hier als Anlaufhilfe für kooperative Stadtmarketingarbeitskreise gedacht und bindet die Förderung an die Einrichtung von Bürgerforen.

Deutlich wird damit vor allem eins. Staatliche Stellen versuchen zunehmend, nicht mehr alles selber zu erledigen, sondern neue Formen der Selbststeuerung und vor allem Selbstverantwortung ergänzend aufzubauen. Die Einsicht, dass eine neuer Mix aus staatlicher, marktlicher und gesellschaftlicher Regelung nicht nur Geld sparen hilft, sondern auch zu besseren Politikergebnissen führen kann, ist dabei einer der wesentlichen Leitideen. Damit ist allerdings die Diskussion um ein sich entwickelndes neuen politisches Leitbild der Staatstätigkeit nicht beendet, sondern fängt erst an. Denn während es auf einer allgemeinen Ebene eine relativ große parteiübergreifende Zustimmung zum Gedanken eines "Gewährleistungsstaates" gibt, zeigen sich in der konkretisierenden Diskussion in der Regel wieder die unterschiedliche ideologischen Hintergründe und Gesellschaftsvorstellungen. Vor allem aber ist bezüglich der praktischen Auswirkungen zu beobachten, dass im Bereich der gesellschaftlichen Selbstregulierung vor allem auf das Element der Selbstverantwortung gesetzt wird, während die Elementen gesellschaftlicher Selbststeuerung etwas unterentwickelt erscheinen.

5 Literaturverzeichnis

- Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, Heft 1, S. 6-11
- 1999: Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Arnim, H.H. (Hg.): Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine „gute“ und bürgernahe Politik, Speyer, S. 133-162
- Behrens, Fritz / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef / Stöbe, Sybille / Walsken, Ernst M. (Hg.) 1995: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin
- 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/Precht 1998, S. 34-42
- Benz, Arthur 1995: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in: Behrens u.a., S. 107-126
- 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München/Wien
- Böhret, Carl 1996: Gewollt ist noch nicht verwirklicht - Chancen und Hemmungen bei der Modernisierung der Landesverwaltungen, in: Verwaltungsrundschau, Heft 10, S. 325-333
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 33-42
- 1998: Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung, in: Bogumil/Kißler 1998, S. 131-150
- 1999a: Modernisierung der Landesverwaltung (Hg.), polis Nr. 42/1999, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen
- 1999b: Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: Kubicek, Herbert u.a. (Hg.) 1999: Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg, S. 51-61
- 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habil., Baden-Baden (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5)

- 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv / Heft 1, S. 129-148
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 1999: Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie, in: pds, Heft 4, S. 17-29
- 2001: Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. Zur Konzeption der Bürgerkommune, in: VOP, Heft 4, S. 10-12
- Budäus, Dietrich 1989: Die Bedeutung der Betriebswirtschaftslehre zur Erforschung kommunaler Verwaltungen, in: Hesse, Joachim Jens (Hg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik, Baden-Baden, S. 231-246
- 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2), Berlin
- Budäus, Dietrich /Finger, Stefanie 1999: Stand und Perspektiven der Verwaltungsreformen in Deutschland, in: Die Verwaltung, Heft 3, 1999, S. 313-344
- Clasen, Ralf/Schröter, Eckhard/Wiesenthal, Helmut/Wollmann, Hellmut 1995: Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Berlin
- Dankowski, Wulf/Precht, Claus 1998 (Hg.): Moderne Verwaltung in Deutschland – Public Management in der Praxis, Stuttgart, Berlin, Köln
- Deutscher Städtetag 1996: Verwaltungsmodernisierung im kommunalen Bereich - der aktuelle Stand, Vorbericht für die 156. Sitzung des Hauptausschusses am 20.6.1996 in Berlin, Manuskript, Köln
- 1998: DST Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in den unmittelbaren Mitgliedsstädten – Auswertung und Ergebnisse, Manuskript, Köln
- Eichhorn, Peter / Hegelau, Joachim 1993: Zur künftigen Struktur von Bundesregierung und Verwaltung, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (zu beziehen über die Friedrich-Ebert-Stiftung)
- Engelniederhammer, Stefan / Köpp, Bodo / Reichard, Christoph / Röber, Manfred / Wollmann, Hellmut 1999: Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs. Bausteine – Umsetzungsstrategien – Hindernisse, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 15) Berlin
- Gerstlberger, Wolfgang/Grimmer, Klaus/Wind, Martin 1999: Innovationen und Stolperstein in der Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Grunow, Dieter 1998: Lokale Verwaltungsmodernisierung in „progress“?, in: Grunow/Wollmann 1998, S. 1-25
- Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hg.) 1998: Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel, Boston, Berlin
- Hendriks, Frank / Tops, Pieter 2000: Der Wind des Wandels: New Public Management in der niederländischen Gemeindeverwaltung unter Berücksichtigung der Entwicklungen in Deutschland und der Schweiz, hekt. Manuskript, Tilburg
- Holtkamp, Lars 2000: Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune, Berlin
- Jann, Werner 1994: Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland. Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
- König, Klaus/Beck, Joachim 1997: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden
- König, Klaus /Füchtner, Natascha 1998: Schlanker Staat – Verwaltungsmodernisierung im Bund, (Speyerer Forschungsberichte 183), Speyer

- 1999: „Schlanker Staat“ zwischen Bonn und Berlin, in: Verwaltungsarchiv, Heft 1, S. 1-20
- Konzendorf, Götz 1998: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke, Speyerer Forschungsberichte Nr. 187, Speyer
- Löhr, Ulrike / Schöneich, Michael 1995: Verwaltungsmodernisierung und notwendige Veränderungen des Dienstrechtes, in: Verwaltungsrundschau, Heft 6, S. 188-193
- Miller, Manfred 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band 1 und 2. Speyerer Forschungsberichte Nr. 149, Speyer
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen (2. Auflage)
- Plamper, Harald 1998: Bürgerkommune: Neues Steuerungsmodell ade? - nein "Fortsetzung der Reform in den Kommunen", in: KGSt Info, Nr. 21, S. 169-172
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1997: Abschlussbericht, Bonn
- Stöbe, Sybille 1995: Dezentralisierung und Entflechtung: Wege aus der „doppelten organisierten Unverantwortlichkeit“, in: Behrens u.a., S. 177-197
- Wollmann, Hellmut 1996a: Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard/Wollmann 1996, S. 1-49
- 1996b: Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Kasse, Max/Eisen, Andreas/Gabriel, Oscar/Niedermayer, Oscar/Wollmann, Hellmut: Politisches System. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Band 3, Opladen, S. 43-139

PD Dr. Jörg Bogumil, zur Zeit Vertretungsprofessor im Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität Hagen, ab SS 2002 Gastprofessor für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt Universität Berlin