

FS II 98-206

# **Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion**

*Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen  
in internationaler Perspektive*

Maria Oppen und Alexander Wegener

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Forschungsschwerpunkt „Technik-Arbeit-Umwelt“  
Abteilung „Regulierung von Arbeit“  
Reichpietschufer 50, D - 10785 Berlin

ISSN 0724-5084



## **Abstract**

In diesem Beitrag geht es um die Restrukturierung des Produktionsprozesses öffentlicher Dienstleistungen am Beispiel der Kommunalverwaltung, die gegenwärtig unter der Bezeichnung „New Public Management“ in allen OECD-Staaten zu beobachten ist. Die Internationalisierung der Wirtschaft wie auch der ökonomischen Krisenerscheinungen und der politischen und gesellschaftlichen Umbrüche hat entscheidend zu einer tendenziellen Universalisierung der Reformkonzepte im öffentlichen Sektor beigetragen. Denn aufgrund der ökonomischen und funktionalen Austauschbeziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor kommt es im internationalen Maßstab zu einem erheblichen Anpassungsdruck hinsichtlich der Effizienz der Leistungserstellungsprozesse wie auch zu einem Innovationsdruck auf die Gestaltung der Leistungsangebote und deren Qualität. Skizziert werden die konvergenten ausländischen Entwicklungen zentraler Elemente der Reform der Dienstleistungsproduktion mit ihren drei Phasen des Umbaus der Aufbau- und Ablaufstrukturen und der Steuerungssysteme, der Verbesserung der Leistungsprozesse und -produkte sowie der Ansätze grundlegenderer Restrukturierungen („reengineering“). Als dynamisierende Elemente des Wandels werden speziell neue Formen des Wettbewerbs sowie der Integration der Kunden-/Bürgerperspektive in den Blick genommen. Ausgehend von dem bis zu Beginn der 90er Jahre vorherrschenden deutschen Modell der kommunalen Leistungsproduktion wird der Frage nach den förderlichen und hemmenden Basisinstitutionen, Akteurskonstellationen und vorgängigen Reformverfahren für den begonnen Prozeß der aufholenden Modernisierung hierzulande nachgegangen. Als besondere Potentiale sind das Institutionengefüge mit den Elementen breiter dezentraler Aufgabenverantwortung und Selbstverantwortung sowie Anbieterpluralität und mindestens punktuelle Reformverfahren auf den Gebieten direkter Bürgerbeteiligung und kooperativer Leistungsgestaltung hervorzuheben. Das komplexe und traditionell konsensorientierte Akteursnetzwerk in Deutschland behindert dagegen eher die Bildung durchsetzungsfähiger Reformkoalitionen.





## Inhalt

1.	Transnationale Reformerfordernisse	5
2.	Konzeptionelle Bezüge des "New Public Management"	7
3.	Phasen und Formen der Restrukturierung im internationalen Umfeld	9
3.1	Phasen des Umbaus der Leistungserstellungsprozesse	9
3.2	Varianten von Wettbewerb und Kundenorientierung	11
4.	Nachholende Modernisierung in Deutschland	16
4.1	Entwicklungslinien des „deutschen Modells“ kommunaler Leistungsprozesse	16
4.2	Umorientierung im gegenwärtigen Reformprozeß	18
5.	Entwicklungspotentiale des „deutschen Modells“	19
5.1	Wettbewerb	20
5.2	Kundenorientierung	22
	Literatur	25



## 1. Transnationale Reformerfordernisse

Im öffentlichen Sektor sind seit den 80er Jahren in fast allen OECD-Staaten umfassende Restrukturierungsmaßnahmen zu beobachten. Ziele der Restrukturierung sind zum einen die Steigerung von Produktivität und Effizienz und die Qualitätsverbesserung aus Perspektive von Adressaten und Abnehmern sowie die Stärkung der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen andererseits. Unter der Bezeichnung "New Public Management" geht es mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen öffentlichen und privaten Leistungsproduzenten einerseits sowie zwischen Staat und Gesellschaft andererseits um eine generelle Leistungstiefenreduzierung der öffentlichen Hand. Die Gesamtheit der Organisationsprinzipien und Produktionsstrukturen der öffentlichen Leistungserstellung sind auf den Prüfstand gestellt worden, womit auch die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung einer Neudefinition unterworfen ist. Der Kerngedanke ist hierbei die Entflechtung und Enthierarchisierung des politisch-administrativen Systems durch die Bildung weitgehend unabhängiger und eigenverantwortlicher Organisationseinheiten auf der operativen Ebene mit einem professionellen Management an der Spitze, sowie die Öffnung der Verwaltung gegenüber den Kunden und Nutzern öffentlicher Dienstleistungen. Die Einführung von Leistungsvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltungsspitze sowie zwischen Verwaltungsspitze und Produktionseinheiten wird nach diesem Ansatz durch wettbewerbliche Elemente flankiert; die Ausweitung von "make or buy"-Entscheidungen versetzt öffentliche Dienstleistungsproduzenten sowohl untereinander als auch mit privaten Leistungsanbietern in Konkurrenz. Die Einführung wettbewerblicher Elemente und eine explizite Kundenorientierung führen hiernach zu einem Anpassungsdruck, der Prozesse der Organisations- und Personalentwicklung unumgänglich macht. Der Wandel der Arbeitsstrukturen soll zu Kostensenkung und Leistungssteigerung führen.

Die zunehmende Universalisierung des "New Public Management"-Ansatzes einschließlich seiner Begründungszusammenhänge kann wesentlich der Internationalisierung von Wirtschaft und ökonomischen Krisenerscheinungen und der damit verbundenen Herausforderungen für neue Problembewältigungsstrategien zugeschrieben werden. Das funktionale und ökonomische Interdependenzverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor erfordert eine Kompatibilisierung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion mit den sich wandelnden Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft. Ebenfalls transnationale Erscheinungen sind die wachsende Unzufriedenheit der Konsumenten öffentlicher Dienstleistungen mit deren Qualität und Uniformität. Veränderte Werthaltungen, sich ausdifferenzierende Lebensstile und Präferenzstrukturen, die auf Erfahrungen mit der Kundenorientierung privater Dienstleister basieren, charakterisieren diese Entwicklung. Die hohe und steigende Abgabenlast, die die verfügbaren Einkommen der Konsumenten reduziert und die Wettbewerbsposition der Unternehmen tangiert, wurde in Anbetracht der nur begrenzt nachzuweisenden Wohlfahrtszuwächse oder gar des Scheiterns staatlicher Programme in der Öffentlichkeit zunehmend kritisch bewertet. Zugleich eröffnete aber auch der technische Fortschritt insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien nicht nur im privaten Sektor neue Möglichkeiten der Arbeitsorganisation, wodurch generell die Vorteile großer bürokratisch strukturierter Organisationen in Frage gestellt wurden.

Die Herausforderungen für den öffentlichen Sektor angesichts dieser Megatrends wurden auch hierzulande schon seit Jahren thematisiert. Dennoch ist der internationale Modernisierungstrend in der Bundesrepublik Deutschland erst mit Beginn der 90er Jahre breiter zur Kenntnis genommen worden. Die Entwicklung und zunehmende Implementation des sogenannten "Neuen Steuerungsmodells" ist die deutsche Variante von "New Public Management"-Konzepten. Gegenüber den führenden Reformnationen zunächst im angelsächsischen Raum,

dann in den Niederlanden und Skandinavien zählt Deutschland mit einem erheblichem Zeitverzug von etwa einer Dekade zu den Nachzüglern.

Als Ursache für den sich vergleichsweise spät durchsetzenden reformpolitischen Problem- und Handlungsdruck lassen sich mindestens drei Faktoren identifizieren (vgl. Wollmann 1996; Reichard 1994):

- Nach verbreiteter Einschätzung wurde die deutsche Verwaltung insbesondere hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit - auch gemessen an ihrem Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung - im internationalen Vergleich verhältnismäßig gut bewertet.
- Ein Modernitätsvorsprung wurde auch im basisinstitutionellen Gefüge mit seiner - verglichen mit zentralistisch-unitarisch strukturierten Ländern - hohen Dezentralisierung und Dekonzentration und der Pluralität von Leistungsproduzenten gesehen, das flexiblere Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen in der Vergangenheit immer wieder ermöglicht habe.
- Der bereits in den 80er Jahren auch in Deutschland einsetzende Diskurs über grundlegendere Innovationserfordernisse sei darüber hinaus durch den Einigungsprozeß unterbrochen worden, in dessen Rahmen sich im übrigen wiederum nach weitverbreiteter Einschätzung die Stärken des deutschen Verwaltungssystems und seiner Akteure gezeigt hätten, gemessen an der Geschwindigkeit, mit der der Transfer des gesamten institutionellen Arrangements auf die neuen Bundesländer gelungen ist.

Heute, nach nicht mehr als fünfjährigen Modernisierungserfahrungen auf der kommunalen Ebene, deren "buschfeuerartige" Verbreitung und bereits vorweisbaren Erfolge vielfach herausgestrichen werden (Reichard 1997b, Pfister 1997), zeigen sich jedoch bereits deutlich einige Problemschwerpunkte und Restriktionen, deren Überwindbarkeit gegenwärtig unterschiedlich eingeschätzt wird (Banner 1997). Im Zentrum eher skeptischer Einschätzungen steht zum einen die implementatorische Engführung des breiter angelegten Reformkonzeptes auf binnenorganisatorische betriebswirtschaftliche Steuerungselemente mit ihrer begrenzten Problemlösungskapazität oder sogar ihren nicht intendierten "Risiken und Nebenwirkungen" (Grunow 1996, S. 69). Zum anderen wird einer Reihe institutioneller Rahmenbedingungen reformhemmende Funktion zugeschrieben (Wollmann 1996; Banner 1997), wie der vertikalen Verflechtung und der horizontalen Fragmentierung von Politikaren und Akteursbeziehungen, dem Berufsbeamtentum, dem hohen Grad der Verrechtlichung und der dementsprechend starken normativen Verankerung bürokratischer Handlungsmuster, Rollenverständnisse und Bearbeitungstraditionen. Wir wollen in diesem Beitrag dem Einfluß dieser Faktoren auf die Handlungs- und Innovationsfähigkeit deutscher Städte und Gemeinden genauer nachspüren und zwar bezogen auf zwei ausgewählte Reformelemente: Wettbewerbs- und Kundenorientierung; Elemente, die sich in ihrer wechselseitigen Verschränkung als dynamisierende Triebkräfte des Wandels erwiesen haben. Ausländische Erfahrungen zeigen, daß hierdurch Lern- und Innovationsfähigkeit auf Dauer gestärkt werden können.

Vor dem Hintergrund der konzeptionellen Bezüge von "New Public Management" und hieraus abgeleiteter präskriptiver Restrukturierungsstrategien und -instrumente werden im dritten Abschnitt konvergente und divergente Entwicklungspfade des Reformprozesses in ausländischen Kommunalverwaltungen nachgezeichnet, die nach vergleichenden Expertenratings als besonders innovativ angesehen werden<sup>1</sup>. Das traditionelle "deutsche Modell" der Produktion öffentlicher Dienstleistungen, die Grenzen seiner Innovationsfähigkeit sowie die Spezifik der hierzulande verfolgten Reformstrategien werden im vierten Abschnitt skizziert, bevor wir im letzten Teil vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen einige vorläufige Schlußfolgerungen in Bezug auf

---

<sup>1</sup> Empirische Basis bilden die Ergebnisse des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten international-vergleichenden Projektes "Neue Städte braucht das Land" (vgl. hierzu u.a. Naschold et al. 1994 sowie Naschold, Oppen, Wegener 1997). Auf Basis von Fallstudien in Kommunalverwaltungen Europas (Großbritannien, Niederlande, Schweden, Dänemark, Finnland und Schweiz), den USA und Neuseelands, die sich im Rahmen der Preisrecherche der Bertelsmann Stiftung 1993 als besonders innovative Kommunalverwaltungen profilieren konnten, wurde das je spezifische Modernisierungsprofil, die Prozesse der Restrukturierung sowie die Wirkungen des "change"-Managements auf Aspekte wie Effizienz, Qualität und Demokratie untersucht

reformförderliche wie -hemmende Faktoren in Deutschland bzw. die bislang ungenutzten Potentiale für eine grundlegende Restrukturierung der Leistungsprozesse ziehen wollen.

## 2. Konzeptionelle Bezüge des "New Public Management"

Aus internationaler Perspektive ist eine deutliche Konvergenz in den Argumentationslinien und Maßnahmenbegründungen der Restrukturierung zu erkennen, und zwar unabhängig von der politischen Verortung der Regierungen. Diese Entwicklung wurde später als New Public Management (NPM) bezeichnet (vgl. Hood 1991, Caiden 1991). NPM stellt dabei einen programmatisch ausgerichteten Ansatz dar, der seine theoretischen Begründungen im wesentlichen aus der neuen Politischen Ökonomie, insbesondere der Public-Choice-Theorie und managementorientierten Konzepten ("Managerialism") bezieht. Den gemeinsamen Kern beider Denkströmungen bildet die Bürokratiekritik. Allerdings stellen beide Ansätze unterschiedliche Diagnosen und empfehlen zum Teil widersprüchliche Therapiemaßnahmen.

Triebfeder des New Public Management ist vor allem die Public Choice-Theorie, die - ausgehend von Problemen der Entscheidungsfindung bei "öffentlichen", also kollektiven Gütern - einige Empfehlungen zur zweckmäßigen Organisation staatlicher Leistungsverwaltung und Aufgabenerfüllung gibt (vgl. Mueller 1979). Public Choice-Ansätze zielen auf eine Stärkung der Politik und der gewählten Vertreter gegenüber der Verwaltung. Hintergrund dafür ist eine generell pessimistische Grundhaltung gegenüber der Leistungsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungsproduktion. Angenommen wird, daß rational entscheidende Individuen aus Handlungsalternativen immer diejenige wählen, die für sie den größten Nutzen verspricht. Als einzelne und in Koalitionen versuchen sie, diese Nutzenmaximierungsstrategie gegenüber und innerhalb des politisch-administrativen Systems durch Beeinflussung von und Kontrolle über politische Programme durchzusetzen. Die Existenz altruistischer Motive oder einer Gemeinwohlorientierung wird tendenziell zurückgewiesen. Diese Prämisse führt dann zu einem charakteristischen "Prozeßversagen" im öffentlichen Sektor, sowohl hinsichtlich des Politikdesigns wie auch der Implementation. Das Anwachsen öffentlicher Programme wie öffentlicher Bürokratien, das empirisch nicht gleichermaßen zur tatsächlichen Erreichung der öffentlich artikulierten Anforderungen oder Ziele geführt habe, sei auf das Eigeninteresse der Implementatoren an der Sicherung und Ausdehnung ihrer Programme und Einflußbereiche zurückzuführen. Und umgekehrt wird hiernach die Verwaltung von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen für die Erreichung und Sicherung von deren Eigeninteressen instrumentalisiert, die unter Bedingungen des Marktwettbewerbs nicht zu haben wären. Gut organisierte und homogene Interessen profitieren dabei zu Lasten weniger starken Gruppierungen in Anbetracht z.B. des Informationskostenproblems (Reschenthaler und Thompson 1997). Die Handlungslogik der individuellen Nutzenmaximierung im Verbund mit Koalitionsbildung führt nach Public Choice quasi automatisch zu ökonomisch ineffizienter Verteilung.

Aus den genannten Gründen besteht eine deutliche Präferenz der Public Choice-Vertreter für private statt öffentliche Eigenproduktion von Leistungen (Privatisierung, "contracting out" etc.). Sofern Anbietermärkte nicht entwickelt sind oder die Ausverlagerung politisch nicht gewünscht ist, sind plurale Anbieterstrukturen innerhalb des öffentlichen Sektors und marktähnliche Produktionsbedingungen der monopolistischen Aufgabenerledigung vorzuziehen. Die Auflösung bürokratischer Großorganisationen zugunsten kleiner, überschaubarer leistungsproduzierender Einheiten - typischerweise verbunden mit der Trennung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen - und gesteuert durch Kontrakte, soll im internen Wettbewerb Effizienz und Qualität steigern.

Die Transformation der Rolle des Bürgers in die eines Konsumenten ist mit Vorschlägen zur Einführung von Gebühren und Entgelten verknüpft, um die Kongruenz zwischen Profiteuren von und Zahlern für öffentliche Leistungen herzustellen; durch solche Anreize für mark-

tadäquates Verhalten soll zugleich dem "Trittbrettfahrerproblem" entgegengewirkt werden. Andererseits erhalten die Konsumenten mit der Pluralisierung von Produzenten im gleichen Dienstleistungssegment Wahlmöglichkeiten ("choice") zwischen verschiedenen Anbietern. Zur Stärkung der Konsumentensouveränität ("empowerment") sind Informationsrechte bzw. -verpflichtungen für die Leistungsanbieter ebenso wie klare Beschwerdeverfahren oder Regreßpflichten der Anbieter typischerweise in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Instrumente.

Das Modell der neuen Politischen Ökonomie zielt auf eine klare Rollentrennung zwischen den am Prozeß der Dienstleistungsplanung, -produktion und -konsumtion beteiligten Akteure - insbesondere auf eine Stärkung der Politik gegenüber den Administratoren und "professionals" - wie auf einen wettbewerblichen Steuerungsmodus der Interaktionen und Handlungslogiken. Auch die Stärkung der Konsumentenmacht ist in diesem Zusammenhang weniger Ziel denn Instrument zur Stärkung des Marktmodells. Wahlentscheidungen auf Basis von Preis-Leistungsvergleichen fördern die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Leistungsproduzenten insofern heraus, als Marktanteile und letztlich die Überlebensfähigkeit hiervon abhängen.

Kennzeichen des Managerialismus - jenseits der Unterschiedlichkeit der hierunter zusammengefaßten betriebswirtschaftlichen, personalwirtschaftlichen und "change management"-Konzepte - ist die Kritik am vorherrschenden hierarchischen "Design" (Aucoin 1990) des bürokratischen Organisations- bzw. Produktionsmodells, die Diagnose eines "falschen Paradigmas", eines Sets von "tiefverwurzelten Denkgewohnheiten" (Barzelay und Armajani 1992, S. 5), das unter gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen in öffentlichen ebenso wie in privaten Organisationen scheitern muß. Mit dem Management-Ansatz ist als alternatives Paradigma das einer in den öffentlichen Sektor übertragbaren "customer driven and service oriented organization" (ebenda) herausgestellt worden. Das Nachdenken über Kundenbeziehungen und Servicequalität helfe Managern, alternative Lösungen für besonders dringliche Probleme zu finden. Im Unterschied zu Public Choice wird davon ausgegangen, daß eben jene Triebkräfte, die den Wandel in privatwirtschaftlichen Unternehmen bzw. Branchen beschleunigten, direkt oder indirekt auch die Anforderungen an substantielle Reformen des öffentlichen Sektors aus Perspektive von Öffentlichkeit und Politik bestimmen.

Mit der These der Verallgemeinerbarkeit von Managementstrategien über Sektorgrenzen hinweg sind Organisationsprinzipien der "Lean Production" und Steuerungskonzepte wie "Management by Objectives" mit den Instrumenten der Zielvereinbarung, der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controlling in die Debatten um die Reform des öffentlichen Sektors eingezogen. Im Zusammenhang mit dem Bemühen um eine stärker kundenorientierte Qualitätsproduktion kommt neben Konzepten des „Prozeßengineering“ oder des Kulturwandels dem umfassenden Qualitätsmanagements (vgl. Oppen 1995) besondere Bedeutung zu. Dabei hat die Grundüberlegung, daß Qualitätsverbesserungen die Verschwendung von Ressourcen umlenken in gute Produkte und Dienstleistungen hohe Aufmerksamkeit gewonnen, deren Ergebnis eine "Kettenreaktion" von geringeren Kosten, besserer Wettbewerbsposition, zufriedeneren Beschäftigten und Arbeitsplatzzuwachs sei (Deming 1982, S. 2). In den verschiedenen Managementphasen vom Design eines Produktes über die Gestaltung und Steuerung der Leistungsprozesse bis hin zur Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen werden in diesem Konzept eine Reihe bekannter, aber für den öffentlichen Sektor durchaus neue Praktiken miteinander kombiniert: von der strategischen Qualitätsplanung über partizipative Führungsmethoden, qualitätsorientierte Organisations- und Personalentwicklung, verschiedene Verfahren der Qualitätsevaluation und -zertifizierung bis hin zu Instrumenten der Markt- und Konsumforschung. Bürger werden in diesem Kontext als faktische oder potentielle Kunden betrachtet, deren Vorstellungen und Präferenzen über Befragungen oder die Einrichtung interaktiver Focusgruppen in Verbesserungsprozesse Eingang finden sollen.

Aus managerialistischer Perspektive geht es auch um die Ablösung der traditionellen Personalverwaltung durch ein umfassendes Humanressourcenmanagement. Das Personal wird nicht länger in erster Linie als Kostenfaktor, sondern als strategischer Erfolgsfaktor gewertet, dessen gezielter Aufbau, Einsatz und Pflege zur genuinen Managementaufgabe avanciert. Organisatio-

nale und personale „Empowerment“-Strategien wie ein umfassender Aufgabenzuschnitt mit der Erteilung entsprechender Kompetenzen, Beschäftigtenbeteiligung und umfassende Qualifizierung sowie Kommunikations- und Anreizstrukturen, die die Fähigkeiten, Zufriedenheit und „Commitment“ der Beschäftigten fördern, werden nicht nur als Voraussetzung für eine am Kundennutzen orientierte Effizienz- und Qualitätssteigerung, sondern auch für die Sicherung der Anpassungs- und Lernfähigkeit von Organisationen betrachtet (z.B. Kanter 1983; Heskett et al. 1997).

Die Fusionierung dieser beiden Denkrichtungen samt der mit ihnen assoziierten Grundsätze und Handlungsempfehlungen im New Public Management als Rahmenmodell für den grundlegenden Umbau des öffentlichen Sektors jenseits der hohen internationalen Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Praxis hat eine Reihe ernst zu nehmender kritischer Einwände hervorgerufen. So wird etwa auf die interne Inkonsistenz oder sogar Widersprüchlichkeit der beiden Strömungen verwiesen, die zu analytisch nicht spezifizierten Spannungsverhältnissen etwa zwischen dem „Empowerment“ der Politik (Public Choice) gegenüber der Stärkung eines professionellen Managements, zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung sowie zwischen erforderlicher Koordination und Deregulierung bestehen (z.B. Aucoin 1990; Ståhlberg 1996). Ein weiterer zentraler Einwand bezieht sich auf den Universalismusanspruch von NPM, der von den Promotoren dieses Ansatzes in seiner politischen Neutralität und der dementsprechenden Übertragbarkeit auf alle öffentlichen Aufgabenfelder und Dienstleistungssegmente gesehen wird. Skeptiker wenden hier ein, daß normative Politikziele wie Verteilungsgerechtigkeit, Chancengleichheit oder sozialer Ausgleich mit NPM-spezifischen Logiken einzelwirtschaftlicher Rationalität konfliktieren oder nicht vereinbar sind (Pollitt 1993; Pfeffer und Coote 1991).

Nun ist allerdings davon auszugehen, daß solche Widersprüche und Spannungen auch dem „alten“ öffentlichen Management inhärent sind (vgl. auch Aucoin 1990). Dieser Sachverhalt könnte einen Teil der Attraktivität dieses aus wissenschaftlicher Perspektive unterspezifizierten und wenig konsistenten NPM-Ansatzes für Praktiker erklären. Jedenfalls zeigen die Ergebnisse unserer Untersuchung (vgl. Naschold, Oppen, Wegener 1997), daß problemlösungsorientierte und reformfreudige Praktiker sich keineswegs schwer damit tun, quer zu akademisch-disziplinären und normativen Trennlinien zwischen diesen beiden Denktraditionen Gestaltungselemente beider miteinander zu kombinieren. Dieses Vorgehen hat in der Praxis den Vorteil, daß die mit den konkurrierenden Handlungsempfehlungen verbundenen Dysfunktionen begrenzt und die Schwächen kompensiert werden können (vgl. Oppen 1997a).

### **3. Phasen und Formen der Restrukturierung im internationalen Umfeld**

Insgesamt sind die tradierten Leistungserstellungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen mit den Basisprinzipien horizontaler und vertikaler Arbeitsteilung und hierarchischer Integration in Bewegung geraten. Die Neuordnung des Steuerungsarrangements und der Organisationsstrukturen der Leistungsproduktion kann in drei Phasen untergliedert werden, die das transnationale Entwicklungsmodell charakterisieren (Abschnitt 3.1). Divergierende Ausprägungen zeigen sich jedoch hinsichtlich der Ausgestaltung einzelner Modernisierungselemente, was am Beispiel von Wettbewerbspolitik und Kundenorientierung illustriert wird (Abschnitt 3.2).

#### **3.1 Phasen des Umbaus der Leistungserstellungsprozesse**

##### *(1) Restrukturierung der Betriebsorganisation*

In der ersten Phase wurden in allen untersuchten Kommunalverwaltungen sowohl die Betriebsorganisation restrukturiert als auch neue Steuerungsprinzipien eingeführt. Die Maßnahmen zielten dabei auf die Entflechtung der tradierten bürokratischen Strukturen, auf eine klarere

Trennung zwischen politischen und administrativen Kompetenzen, die Einführung von Kosten- und Leistungsverantwortung auf dezentraler Ebene, sowie auf die Reorientierung auf Ergebnisse statt input-Größen. Schwerpunkt dieser Phase bildete vor allem die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten in unterschiedlichen Varianten und Kombinationen: Center-Konzepte, Agency-Bildung in Verbindung mit Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen, deren Beziehungen durch Leistungsvereinbarungen oder Verträgen gestaltet werden. Gerade die „Kontraktualisierung“ der Kommunalverwaltung (Wegener 1998) markiert den wesentlichen Wandel der dominierenden Steuerungsmechanismen: Der Trend geht von der Regelsteuerung zur Ergebnissteuerung, die über marktliche Steuerungsmechanismen erreicht werden soll. Die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten bildete die strukturelle Vorbedingung für eine spätere Veränderung der Leistungsprozesse, denn Leistungsprozesse wurden in dieser ersten Phase unter weitgehender Beibehaltung bisheriger Verfahren und Kooperationsweisen an die neuen Organisationsstrukturen angepaßt, aber nicht grundlegend verändert. Zum einen wurden zahlreiche fragmentierte Arbeitsschritte und Funktionen in neu modellierte Aufgaben integriert bzw. zusammengefaßt, zum zweiten haben sich durch Delegation von Verantwortung und des Hierarchieabbaus Entscheidungsspielräume erweitert. In den publikumsintensiven Bereichen läßt sich ein Trend zur kundenbezogenen Komplettbearbeitung erkennen. Im Zusammenhang damit finden sich auch Ansätze zur Überführung umfassender Zuständigkeiten in die Verantwortung von Arbeitsgruppen, die als anzustrebendes Leitbild der Arbeitsorganisation auch im öffentlichen Sektor gelten. Generell läßt sich jedoch feststellen, daß die Aufgabenerweiterung nur begrenzt mit einer Ausweitung entsprechender Handlungsspielräume verknüpft ist; die Hierarchie ist in der Organisation immer noch ausgeprägt. Vorherrschend ist in dieser Phase die Entwicklung von restriktiv organisierten Teams in Kombination mit deutlich erhöhten Leistungsvorgaben, die in zwei Varianten eines arbeitsorganisatorischen Konservatismus in Erscheinung treten: die Verhaftung in bürokratietyptischen Anforderungsstrukturen und Arbeitsweisen einerseits, dies vor allem im kontinentaleuropäischen und skandinavischen Bereich sowie in neotayloristischen Formen der Arbeitsorganisation in angelsächsischen Ländern und in Linköping (Schweden) unter den Bedingungen einer weitgehenden Flexibilisierung des Personaleinsatzes und erheblich hoch gesetzter Leistungsvorgaben.

## *(2) Prozeßverbesserung durch Personal- und Organisationsentwicklung*

Innerhalb der zweiten Phase – die gegenwärtig das Reformgeschehen dominiert – vollzieht sich der Wandel von der binnenorganisatorischen Logik der Veränderung hin zu einer externen Orientierung des Wandels, bei der der Kunde und die Nutzerin öffentlicher Dienstleistungen einerseits wie auch die Interessen der Bürgerschaft in den Mittelpunkt rücken. Daneben gab es Hinweise und Belege dafür, daß negative Effekte der personalpolitischen Versäumnisse auf der Arbeitsebene zu kumulieren begannen. Es offenbarte sich ein vergleichsweise großes Potential an Arbeitsunzufriedenheit mit einer nur bedingten Akzeptanz bzw. Unterstützung des Wandels. Auch eine zu geringe aktive Einbeziehung der Beschäftigten in den Wandlungsprozeß wurde hier und dort kritisch vermerkt.

In dieser zweiten Phase setzten in allen Städten in unterschiedlicher Breite und Tiefe eine Reihe von binnen- und außenorientierten Initiativen ein, die darauf abzielen, die Leistungsfähigkeit und die Leistungsprozesse im Rahmen der neuen organisatorischen Strukturen auf eine explizite Kundenorientierung hin zu optimieren. Jenseits der damit verbundenen, je spezifischen Schwerpunktsetzungen und Prioritäten geht es in dieser Phase der Kundenorientierung in allen Städten um drei Aspekte: die Interessen, Bedürfnisse und Präferenzen der Kunden bzw. Nutzerinnen zu ermitteln (vgl. Oppen 1997a), die Ergebnisse innerhalb der Organisation zu verbreiten und entsprechende Aktivitäten zu planen und umzusetzen, die geeignet sind, die Leistungsfähigkeit der Gesamtorganisation dementsprechend zu verbessern. In den meisten Städten wird dabei über die externe auch die interne Kundenperspektive („next process is your customer“) in das Zentrum gerückt.

Die Gegenstandsbereiche der Entwicklungs- und Verbesserungsinitiativen beziehen sich auf die gesamte Palette von Strukturen, Normen, Verfahren und Ressourcen der Dienstleistungsproduktion, wie aber auch die Verbesserung der Endprodukte selbst oder die Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote. Vorherrschende Prinzipien dieser Initiativen basieren auf Qualitätsmanagementansätzen; sie sind partizipativ, bereichsübergreifend und lernorientiert gestaltet.

### *(3) Radikale Prozeßerneuerung*

Vor dem Hintergrund eines radikal veränderten Organisationsumfeldes hat der zunehmende Wettbewerbsdruck, dem nun auch verschiedene öffentliche Leistungsanbieter ausgesetzt sind, in allerjüngster Zeit eine dritte Stufe der Organisationsreform hervorgebracht, die als grundlegende Prozeßerneuerung, als radikaler Bruch mit dem Bisherigen, gekennzeichnet werden kann, die deutliche Elemente des Re-engineering aufweist (Buchanan 1997).

Im Kern geht es um die standortgebundene oder standortverteilte Neuzusammensetzung und Optimierung arbeitsteiliger Leistungsprozesse. Ziele sind dabei die weitgehende Reduzierung der Bearbeitungsstationen – wenn möglich auf eine einzige, denn Schnittstellen bringen die Gefahr von Fehlern und Abstimmungsproblemen mit sich – sowie die Verbesserung von Durchlaufzeiten durch Verzicht auf Kontrollen und parallele Bearbeitung.

Obwohl diese Phase der Prozeßerneuerung die Phase der Prozeßverbesserung überlagert, grenzt sie sich deutlich von den beiden anderen Phasen ab. Mit der klaren externen Orientierung wird dabei der Kundennutzen als oberste Maxime der Reorganisation internalisiert. Hier besteht eine der größten Herausforderungen des Verwaltungsumbaus. In etwa der Hälfte der Städte haben wir einzelne Ansätze eines solchen Prozeßengineering vorgefunden; typische Merkmale der betreffenden Aufgabenbereiche waren hohe Komplexität der Prozesse, hohe Anforderungen an Flexibilität sowie an zeitliche Zuverlässigkeit. Die Logik der Prozeßerneuerung über Bereichsgrenzen hinweg setzt damit einen dramatischen Kulturwandel und entsprechende Verhaltensänderung von administrativen Entscheidungsträgern und Mitarbeitern voraus, mindestens aber muß sie diese Dynamik in Gang setzen, wenn Verbesserungen „um Größenordnungen“ erreicht werden sollen.

Die bisherigen Realentwicklungen in internationalen innovativen Kommunen haben tiefgreifende Veränderungen hervorgebracht. Dabei sind in den einzelnen Kommunen Unterschiede in der Reichweite und Tiefe der Veränderung festzustellen. Einige der Städte bewegen sich bereits in der dritten Phase der Prozeßerneuerung und sehen sich mit der großen Aufgabe des Kulturwandels innerhalb der Organisation konfrontiert, während einige Kommunen auf dem erreichten Niveau der Restrukturierung stagnieren. Obgleich in vielen untersuchten Städten ein Rückfall in bürokratische Strukturen und Prozesse unwahrscheinlich erscheint, ist eine nachhaltige Flexibilisierung und Lernfähigkeit noch nicht konsolidiert.

## **3.2 Varianten von Wettbewerb und Kundenorientierung**

Wettbewerb und Kundenorientierung besitzen für die zweite und dritte Phase der Prozeßneugestaltung in innovativen Kommunen eine herausragende Bedeutung für die Etablierung der Anpassungs- und Lernfähigkeit der Kommunalverwaltung.

### *(1) Wettbewerbspolitik als Motor der Veränderung*

Ziel der Wettbewerbseinführung ist es, die organisatorischen, personalpolitischen und technischen Voraussetzungen zur Verbesserung der Produktivität, der Qualitätssteigerung und der Stärkung der Kundenorientierung, sowie der Reduzierung der Produktionszeiten zu schaffen. Wettbewerb ist dabei nicht in erster Linie Ziel der Restrukturierung, sondern Instrument. Wettbewerb besitzt verschiedene Funktionen, von denen zwei im Prozeß der Leistungsverbesserung besonders relevant sind. Zum einen bewirkt der Wettbewerbsprozeß die laufende flexible Anpassung der Produktion in die Nachfragestruktur und dient somit dem Strukturwandel, zum anderen beschleunigt Wettbewerb die Durchsetzung von Produkt- und Produktionsprozeßinnovationen (Kantzenbach 1967). Die Orientierung auf Kunden als Konsumenten ist kausal mit Wett-

bewerb verbunden. In der Kommunalverwaltung haben sich verschiedene Gestaltungsvarianten von Wettbewerb herausgebildet, wie Leistungsvergleiche, Kontrakte und Markttests. Die Stimulierung von Anpassungsprozessen durch marktliche bzw. marktähnliche Mechanismen erfolgt in allen Dienstleistungsbereichen. Kriterium für die Wahl einer bestimmten Form des Wettbewerbs ist insbesondere die Anbieterstruktur in spezifischen Bereichen. Empirisch wird deutlich, daß marktlicher Wettbewerb vor allem in Tätigkeitsbereichen populär ist – und weiter ausgeweitet wird –, die unmittelbar marktfähig sind, die in gleicher oder ähnlicher Weise bereits im privaten Sektor produziert werden. So ist ein unmittelbarer Vergleich der Leistungsperformanz mit privaten Produzenten möglich. Dies sind vor allem technisch-infrastrukturelle Dienstleistungen, die zudem ohne größere Transaktionskosten für den öffentlichen Auftraggeber auch von kommerziellen Unternehmen übernommen werden könnten. Der vorhandene Markt wird dabei genutzt, um entweder Leistungen von der Eigenproduktion in andere Erstellungsformen zu überführen oder interne Produktivitätssteigerungen im direkten Leistungsvergleich mit privaten Anbietern zu ermöglichen.

Eine der interessantesten Gestaltungsvarianten von Prozessen der Vermarktlichung ist Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsproduzenten: In Phoenix (USA) befindet sich die städtische Müllabfuhr in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern. Das städtische Monopol ist durch die Ausschreibungspolitik der Stadt durchbrochen worden. Das gesamte Stadtgebiet ist in sieben Müllbezirke aufgeteilt, von denen maximal vier von privaten Unternehmen betrieben werden, die anderen jedoch von der Stadt. Die Stadt Phoenix argumentiert, daß aus mehreren Gründen öffentlicher Dienstleistungsanbieter ernstzunehmende Konkurrenten im Wettbewerb bleiben sollten, da sich sonst aufgrund der Marktstruktur im Bereich der Müllabfuhr ein privates Monopol bilden würde. Wettbewerber sind in Phoenix lediglich drei Unternehmen. Der öffentliche Leistungsanbieter hat in Phoenix die Funktion, die Marktstruktur zu verbessern, regionale Absprachen zwischen den Unternehmen zu entkräften und die Preise so niedrig wie möglich zu halten. Dabei profitiert die städtische Müllabfuhr intern durch den kontinuierlichen Zwang zur Aufrechterhaltung der Leistungsverbesserung und der Produktivität. Die Leistungsverbesserung wird zusätzlich durch Kundenbefragungen und kundendefinierte Leistungsstandards gewährleistet. Konkurrent ist die Müllabfuhr jedoch nur dann, wenn ihre Kostenstruktur ähnlich zu der der privaten Unternehmen ist, was die ausführende Einheit durch (1) Benchmarking mit anderen öffentlichen Anbietern, (2) Markttests mit privaten Anbietern und (3) schließlich im Wettbewerb durch die öffentliche Ausschreibung beweisen kann. An eine Privatisierung der städtischen Müllabfuhr oder eine vollständige Auslagerung durch Ausschreibungen wird in Phoenix nicht gedacht, da ansonsten die Kommune als Auftraggeber weniger Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anbietern hat und die Kontrolle des Marktes verlieren würde, die sie stellvertretend für die Bürger der Stadt wahrnimmt (institutioneller Konsumerismus, nach Pfeffer und Coote 1991), da bei zahlreichen technisch-infrastrukturellen Leistungen keine Wahlmöglichkeiten für Bürger bestehen.

Dieser pragmatischen Nutzung bestehender Anbietermärkte zur binnenorganisatorischen Steigerung von Effizienz und Produktivität stehen jedoch auch Beispiele gegenüber, bei denen die Nutzung von wettbewerblichen Instrumenten widersprüchliche Ergebnisse ergeben haben. Großbritannien zählt zu diesen Beispielen. Durch die zentralstaatliche Politik, den öffentlichen Sektor insgesamt zurückzudrängen, war eine angemessene lokale Gestaltung von Wettbewerbsprozessen nicht möglich. Kommunen wurden verpflichtet, vorgegebene Dienstleistungs- und Tätigkeitsbereiche vollständig oder teilweise öffentlich auszuschreiben. Dabei wurden weder die gegebenen regionalen Anbieterstrukturen berücksichtigt, noch war es den Kommunen aufgrund der detaillistischen Vorgaben möglich, strategische Partnerschaften mit einzelnen Produzenten einzugehen – weder mit privaten Anbietern, noch mit den eigenen kommunalen Einheiten. Das britische Modell verkannte unterschiedliche Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, wie sie in der privaten Industrie seit Jahrzehnten praktiziert werden. Die Präferenz für materielle Privatisierung ermöglichte keine interne Verbesserung, noch sind die Kommunen in der Lage, die

Preisbildung zu beeinflussen. Vermarktlichung bedeutete in Großbritannien faktisch Privatisierung, nicht Leistungsverbesserung.

Besondere Herausforderungen ergeben für die Konzeptionierung wettbewerblicher Mechanismen bei der Erstellung von Dienstleistungen im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich. Denn unter Rentabilitäts Gesichtspunkten ist die Grundversorgung der Bevölkerung mit personenbezogenen sozialen Dienstleistungen für private Anbieter wenig attraktiv. Allenfalls im Hochleistungssegment haben sich für Selbstzahler private Anbieter etabliert (z.B. Privatschulen). Jenseits der in diesem Sektor länderspezifisch in sehr unterschiedlichem Maße engagierten „Not-for-profit-Organisationen“ handelte es sich also wesentlich um öffentliche Monopole. Um auch hier die Leistungsorientierung durch wettbewerbliche Elemente zu stärken, wurden sogenannte Quasi-Märkte in öffentlicher Regie durch Spezifizierung eigener Leistungsprofile der einzelnen Anbieter im gleichen Segment und durch Gewährung oder Erweiterung individueller Wahlmöglichkeiten für die Nutzerinnen und Kunden dieser Leistungen gebildet. Idealtypisch treten nun die – hinsichtlich Kosten- und Leistungsverantwortung weitgehend autonomen – Schulen, Kindertagesstätten oder Pflegeeinrichtungen mit ihrem jeweiligen, möglichst attraktiven Leistungsspektrum untereinander in Konkurrenz um (potentielle) Abnehmer. Das Entscheidungsverhalten der Konsumenten ist somit selbst ein wichtiger Rückkopplungsmechanismus über Erfolg oder Akzeptanz der Leistungsgestaltung. Mit Einführung erfolgsbezogener Bemessungskriterien schlägt sich ein erfolgreiches Operieren „am Markt“ entsprechend positiv im Budget des nächsten Jahres nieder.

Eine konsequente Umsetzung dieses „Public Choice“-basierten Modells der Vermarktlichung des sozialen Sektors insbesondere im angelsächsischen Raum<sup>2</sup> hat zu einer Reihe von dysfunktionalen Nebeneffekten geführt. Sehr grundlegende kritische Einwände (z.B. Pollitt 1993; Ryan 1995; Thompson 1995) beziehen sich einerseits auf die dem Nutzer oder Klienten zugewiesene Rolle eines souveränen Konsumenten. Aufgrund der Informationsasymmetrie insbesondere bei komplexen professionellen Leistungen zugunsten der Experten ist der Konsument allenfalls bedingt in der Lage, die Qualität unterschiedlicher Angebote zu vergleichen und die seinen Bedarfen – nicht nur seinen wahrgenommenen Bedürfnissen – entsprechenden Leistungen auszuwählen. Darüber hinaus entstünden hohe Informationskosten für die Leistungsadressaten, wobei durch die dafür erforderlichen Ressourcen wie Wissen, Zeit und Geld die sozial und ökonomisch Bessergestellten wiederum im Vorteil seien. Zugleich ist hierin eine Polarisierung der Angebotsstrukturen angelegt: mit der „Exit“-Option für die Nutzer entwickeln sich Hochleistungsanbieter für die privilegierten Schichten und Segmente minderer Qualität für die sozial Benachteiligten (vgl. Oppen 1997a). Dieses Modell enthält andererseits zugleich Anreize für die Anbieterseite zum „Creaming“: der besonderen Umwerbung ökonomisch interessanter Kundengruppen (überdurchschnittlich kooperative und risikoarme Klienten) und zur Abwehr möglicher Problemerkandidaten.

Um derartige Fehlentwicklungen zu vermeiden, haben vor allem skandinavische Städte einen „vorsichtigen“ Einsatz wettbewerblicher Elemente gewählt. Die Stadt Hämeenlinna (Finnland) beispielsweise hat Quasi-Märkte für die Bereiche Schulen, Kindertagesstätten und Pflegeeinrichtungen bereits geschaffen und will diese weiter ausbauen. Grundsätzlich wird dabei das Nebeneinander von mehreren städtischen (und den wenigen privaten) Leistungserbringern weniger als Konkurrenz denn als komplementäres Verhältnis gesehen und entsprechend gestaltet. Als kompetitiver Mechanismus sind regelmäßige Kosten- und Leistungsvergleiche eingeführt worden. Dabei konkurrieren Dienstleistungsproduzenten in erster Linie „mit sich selbst“, indem sie die eigene Entwicklung im Zeitverlauf verfolgen. Vergleiche mit anderen Produzenten und dem städtischem Durchschnitt finden ebenfalls statt (intrakommunaler Vergleich). Die Indikatorenentwicklung zu Kosten, Produktivität und Qualität für alle Einrichtungen erfolgte in Zusammenarbeit mit anderen Städten, so daß auch interkommunale Vergleiche möglich sind. Ergänzt

---

<sup>2</sup> In den angelsächsischen Ländern sind zwar Bildung und Gesundheit nicht Bestandteil des kommunalen Aufgabenspektrums. In diesen Sektoren sind jedoch gleichermaßen NPM-basierte Reformen initiiert worden.

werden diese Vergleichsdaten durch Kunden- und Beschäftigtenbefragungen, die es den einzelnen Ergebniszentren ermöglicht, spezifische Schwachstellen und Rückstände zu ermitteln, um so gezielt in Verbesserungsmaßnahmen investieren zu können. Im „Wettbewerb der Arbeitseinheiten“ sollen letztendlich ein Klima und ein gewisser sozialer Druck zur gleichmäßigen Verbesserung der Kostenstrukturen, der Produktivität und der Qualität aller Dienstleistungen - auch und gerade bei unterschiedlicher Dienstleistungsprofilgestaltung - geschaffen werden. Es geht nicht darum, „Schlechtleister“ durch Wettbewerb zu isolieren oder aus dem Markt zu drängen, sondern besonders dort Innovationen zur Leistungsverbesserung anzuregen. Dementsprechend wird ebenfalls mit erfolgsorientierten Budgetbestandteilen sparsam experimentiert; sie haben eher den Charakter von Anerkennungsprämien.

### *(2) Kundenorientierung als Motor der Veränderung*

Aus managerialistischer Perspektive geht es darum, die Kundenbewertungen und -präferenzen zum zentralen Bezugspunkt einer umfassenden Dienstleistungsorientierung im Restrukturierungsprozeß zu machen. Dies gilt insbesondere für wettbewerbsfähig agierende Dienstleistungsproduzenten, deren Kundenorientierung einen zentralen Erfolgsfaktor darstellen kann. Aber auch in monopolistischen Sektoren haben Städte erkannt, daß von der Qualität ihrer Leistungsangebote und ihres Service nicht nur die Wirksamkeit der Implementation politischer Programme abhängt, sondern auch ihre Position im Standortwettbewerb bei der Unternehmensansiedlung und in der Attraktivitätskonkurrenz als Wohnort.

Um die Responsivität der Verwaltung gegenüber ihrer Umwelt zu erhöhen, müssen Bedarfe, Erwartungen und Einschätzungen der Kundinnen und Nutzer zunächst dingfest gemacht werden. Der Einsatz expertenzentrierter und standardisierter Marktforschungsinstrumente zu diesem Zweck dominieren eindeutig in der untersuchten Städten (Oppen 1997a). Hierzu zählen neben Befragungen von Bürgerinnen und Kunden Beschwerde- und Vorschlagssysteme sowie Inanspruchnahmeanalysen. Die Grenzen dieses Standardsets an Instrumenten insbesondere für ernsthafte Bemühungen um strukturellen Wandel und grundlegendere Qualitätsverbesserungen jenseits der Behebung einzelner eklatanter Mängel und Fehlleistungen wurden jedoch bald offensichtlich. Die Kunden werden zu Datenlieferanten, die keinen Einfluß auf die Gestaltung des Instrumentes und die Nutzung der Ergebnisse haben. Angelegt ist hierin die Möglichkeit, symbolisch Kundenorientierung zu dokumentieren. Reaktive Verfahren sind weitgehend beschränkt auf beobachtbare Merkmale von Qualität; Elemente von Struktur- und Prozeßqualität bleiben dagegen verborgen, so daß sich nur bedingt gestaltungsrelevante Hinweise für umfassende Verbesserungsprozesse ermitteln lassen. Ebenso ist hierin die Ausblendung spezifischer Bevölkerungsgruppen wie Senioren, Kinder oder Behinderte und deren Interessen und Präferenzen angelegt – Gruppen, die in besonderem Umfang auf öffentliche Leistungen angewiesen sind. Verschiedene Städte haben dementsprechend eine Modernisierung ihres Instrumentariums vorgenommen.

Ein Beispiel aufgeklärter Nutzung quantifizierbarer Bürger- und Nutzerinformationen zur Leistungsverbesserung bietet die neuseeländische Stadt Christchurch: Hier dienen Bürgerbefragungen nicht nur dazu, die Zufriedenheit der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen abzufragen; es sollen auch alternative Produkte und Dienstleistungen vorgeschlagen und bewertet werden. Ein Schwerpunkt liegt auch auf Nicht-Nutzern und unzufriedenen Bürgern, um Verbesserungen am Produkt – einschließlich der Aufgabe der Produktion – und den internen Leistungsprozessen zu ermöglichen. Im Bereich der Straßenbauverwaltung zum Beispiel, die traditionell ausschließlich technisch-professionelle Qualitätsstandards berücksichtigt, werden seither, vermittelt über Nutzerbefragungen, kundenbezogene Standards und Prioritäten in die Sanierungsplanung von Straßen integriert. Grundlage für spezifische Nutzerbefragungen bilden Fußgänger, Radfahrer, Omnibusfahrer, Taxifahrer und andere relevante Nutzergruppen. Die spezifischen Nutzerwünsche werden nicht aggregiert, sondern stehen der Verwaltung als Orientierung für zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Verfügung. Die Frageformulierung erfolgt hier durch Fokusgruppen, in denen alle Nutzer vertreten sind. Zusätzlich werden öffentliche und private

Unternehmen als potentielle Auftragnehmer in den Planungsprozeß integriert. Die regelmäßig auf verschiedenen Ebenen gesammelten Informationen werden als Quelle kontinuierlicher Prozeß- und Strukturverbesserungen intern bearbeitet und umgesetzt.

Die Grenzen quantitativer Marktforschungsinstrumente schlagen besonders bei komplexen personenbezogenen Dienstleistungen durch, bei denen eine Vielzahl von Qualitätsdimensionen verschiedener Teilleistungen berücksichtigt werden muß, um problemlösungsrelevante Informationen zu erhalten. Einige Städte haben daher besonders für die sozialen Dienste methodenpluralistische Sozialforschungsansätze (vgl. Oppen 1997b) entwickelt, die auf ein Methodenmix aus quantifizierenden und qualitativen Instrumenten setzen. Der Einsatz sogenannter „weicher“ Verfahren wie offene Interviews, Gruppendiskussionen oder Beobachtung und das Experimentieren mit Visualisierungstechniken – so zeigte sich vielfach – erbringt sowohl eine höhere Detailgenauigkeit für Stärken-Schwächenanalysen als auch ein Feedback von üblicherweise nicht oder schwach repräsentierten Bevölkerungssegmenten. In Linköping (Schweden) ist zum Beispiel eine Evaluationsstudie der Reorganisation der häuslichen Betreuungsdienste von Senioren und Behinderten vorgenommen worden. Unter anderem standen die Effekte des Wandels auf soziale Gerechtigkeit und Einflußmöglichkeiten der Nutzer auf die Angebotsstrukturen sowie auf die Rückkopplungs- und Dialogprozesse zwischen den beteiligten Akteursgruppen im Vordergrund des Interesses. Die Erwartungen der Klienten an die und ihre Erfahrungen mit den Veränderungen der häuslichen Versorgung wurden, neben umfassenden Interviews auf allen Ebenen der am Leistungsprozeß beteiligten Beschäftigten, systematisch durch ganztägige Begleitungen von Hausbesuchen sowie Interviews und informelle Gespräche mit den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen miteinbezogen. Auf diese Weise ließen sich unerwünschte Nebeneffekte des Modernisierungsprozesses ermitteln und Vorschläge zu ihrer Beseitigung entwickeln. Solche Multiakteursansätze scheinen in besonderem Maße geeignet, das institutionelle und lebensweltliche Umfeld miteinzubeziehen, den sozialen Kontext abzubilden, in dessen Rahmen die oftmals verketteten Einzelleistungen koproduziert, genutzt, bewertet und wirksam werden.

Die ehemals überwiegend rechtlich gesteuerte, input-orientierte, von Professionen dominierte, und typischerweise ohne nennenswerte Berücksichtigung von Rückkopplungsprozessen aus der Umwelt bestimmte Produktion von Standarddienstleistungen hat durch die Kundenorientierung eine erhebliche Veränderung erfahren. Die Berücksichtigung kundenspezifischer Interessen bezieht sich nicht nur auf Menge und Darbietung spezifischer Dienstleistungen, sondern auch auf Formen und auf insbesondere Prozesse der Leistungserstellung bis hin zur Aufgabenkritik und Prioritätensetzung. Die passive oder reaktive Rolle der Adressaten und Abnehmer öffentlicher Leistungen ist in die Rolle eines mitgestaltenden Kooperationspartners transformiert worden. Auch die in den Kommunen praktizierten Formen der Wettbewerbspolitik dienen vorrangig der Optimierung der Leistungsprozesse, wobei die Wahl der Wettbewerbsformen und –instrumente überwiegend pragmatisch und weniger ideologisch erfolgte.

Eine einheitliche Gestaltung unterschiedlicher Leistungsprozesse nach einem einzigen Leitbild der Wettbewerbs- oder Qualitätsorientierung wird dabei zumeist nicht angestrebt. In den innovativen Kommunen geht es vielmehr darum, jeweils angemessene Formen der Leistungsprozessgestaltung zu entwickeln. Dabei ist deutlich geworden, daß es keinen Bereich der Kommunalverwaltung gibt, der diesen Maßnahmen zur Restrukturierung der Leistungsprozesse grundsätzlich nicht zugänglich ist. Unterschiede ergeben sich allenfalls hinsichtlich der wettbewerblichen Mechanismen und Parameter sowie der Kundenrolle, die Bürger (individuelle Konsumerismus) und Verwaltung (institutioneller Konsumerismus) bei der kontinuierlichen Verbesserung der Leistungsprozesse einnehmen.

## 4. Nachholende Modernisierung in Deutschland

Nachfolgend werden die Entwicklungslinien des „deutschen Modells“ öffentlicher Dienstleistungsproduktion, die Stärken und Schwächen seiner Leistungs- und Innovationsfähigkeit skizziert und der derzeitige Stand der Realentwicklungen in der Modernisierung der kommunalen Ebene zusammengefaßt.

### 4.1 Entwicklungslinien des „deutschen Modells“ kommunaler Leistungsprozesse

Der Ausbau des Wohlfahrtsstaates führte ähnlich wie in anderen wohlfahrtsstaatlich orientierten Staaten zu einem erheblichen Anwachsen der Verwaltung mit einhergehender territorialer Neugliederung und Professionalisierung des Personals. Das deutsche Modell des öffentlichen Sektors ist vor allem durch die föderalstaatliche Struktur geprägt, die einen hohen Bedarf an Aushandlungsprozessen zwischen einer vergleichsweise hohen Anzahl von Akteuren erfordert. Typisch für den öffentlichen Sektor in Deutschland ist die dementsprechend hohe Dezentralität der Dienstleistungsproduktion und die breite Nutzung freigemeinnütziger und privater Produzenten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Stärken des deutschen Modells liegen vor allem in der korrekten Rechtsanwendung und der verlässlichen Produktion von Dienstleistungen, insbesondere von Standarddienstleistungen in einem plural und dezentral angelegtem öffentlichen Sektor. Die fachliche Qualifikation des Personals ist vergleichsweise hoch. Eindeutige Schwächen bilden jedoch seine Kostenstrukturen, die geringe Kundenorientierung, das verkürzte legalistische Qualitätsverständnis und seine schwache Innovationsdynamik.

Das deutsche Bürokratiemodell war dennoch in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu Anpassungen in der Lage. Die kommunalen Gebietskörperschaften konnten sich bei relativ hoher institutioneller Stabilität auf die sozio-ökonomischen Entwicklungsprozessen lange Zeit erfolgreich einstellen. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, daß die Beziehungen zwischen Staat und Kommunen in Deutschland als vergleichsweise flexibel zu charakterisieren sind, die adäquate Veränderungen von Handlungs- und Interaktionsroutinen ermöglichten. Im Politikvollzug wurde die dezentrale Ebene (vor allem die kommunale Ebene) aufgewertet, und deren Einfluß auf zentralstaatliche Entscheidungsprozesse gewann im Vergleich zu den 50er und frühen 60er Jahren an Bedeutung. Versuche, den Ländern und Kommunen verbindliche Planziele vorzugeben, traten hinter Problemlösungen zurück, die stärker auf Information, Überzeugung und Orientierung setzten (Hesse und Benz 1990). Die Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung in den späten 60er und 70er Jahren brachte größere Gestaltungsspielräume für die regionale und lokale Ebene, allerdings wurden auch die Kosten der Problemverarbeitung dezentralisiert ("kommunalisiert"). Ansätze zu einer "bürgernäheren" Aufgabenerfüllung manifestierten sich in den 80er Jahren u. a. in Bemühungen um Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung, sowie in Reformen der Kommunalverfassungen, auch wenn deren Erfolge letztendlich begrenzt blieben. Dabei sind insbesondere auf der kommunalen Ebene interessante Ansätze erweiterter Partizipationsrechte zu finden. Deutschland kann gerade in diesem Bereich auf eine lange Tradition innovativer Ansätze zurückblicken, die zum Teil auch Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben, jedoch unter Berücksichtigung der dominanten Steuerungsmechanismen von Rechts und Hierarchie.

Die Kommunen konnten zudem lange Zeit auf relativ hohe Einnahmen zurückgreifen, so daß grundlegende Änderungen in Verfahren und Prozessen der Arbeitserledigung nicht zwingend notwendig erschienen. Strukturelle oder regionale Einnahmenkrisen wurden nach dem Prinzip "Rasenmäher" - also pauschale Kürzungen in allen Bereichen - bewältigt. Das Anpassungsmuster bestand darin, neue Aufgabenbereiche - vor allem planerische und später auch präventive Aufgaben - bei einer Ausweitung des Personalbestandes zu institutionalisieren. Stadtentwicklung und Umweltschutz (wie auch die relativ reibungslose Übertragung des Institutionengefüges auf die neuen Bundesländer) gehören hierbei zu den Erfolgsgeschichten inkrementaler Anpassung. Die Neuerungen (vgl. Ellwein 1993) waren eher durch kleinteilige Anpassungen und

Rationalisierungsschritte gekennzeichnet und bestehende Strukturen und Verfahren wurden inkrementalistisch fortgeschrieben; die verfolgten Lösungswege gingen meist nicht über Variationen tradierter Muster hinaus. Mit prozessualen Anpassungen in Deutschland, die im Vergleich zu anderen Ländern ohne eine Reform "von oben" auskamen, wurden grundlegendere Innovationen systematisch verschoben und somit auch potentiell konfliktreiche Veränderungsprozesse.

Handlungsmuster pauschaler Kürzungen und tradierte Einnahmenmaximierung können die Finanzdefizite der Städte und Gemeinden nicht mehr ausgleichen. Zudem hat eine rigide Arbeitsteilung und Hierarchisierung im Lauf der Zeit eine "Atomisierung der Verantwortungsstrukturen" bewirkt (Reichard 1994, 16). Vor allem die einem tayloristischen Organisationsverständnis folgende Auslagerung von Querschnittsaufgaben aus den Fachbereichen und die Fragmentierung der Zuständigkeiten erschwert zunehmend eine kritische Prüfung von kommunalen Aufgaben und eine sinnvolle Ausgabenreduzierung.

So werden seit Anfang der 90er Jahre erhebliche Modernisierungs- und Leistungslücken konstatiert (Naschold 1993; Budäus 1994), die durch traditionelle inkrementale Anpassungsprozesse der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nicht mehr zu schließen sind. Die Modernisierungslücke (vgl. Budäus 1994; KGSt 1993; Reichard 1994) der deutschen Kommunalverwaltungen kann mit den folgenden vier Defiziten skizziert werden:

- Das tradierte bürokratische Prinzip der Regelsteuerung produziert eklatante Übersteuerungs- wie Untersteuerungseffekte, die mit den Instrumenten Recht, Hierarchie und zentrale Ressourcenbewirtschaftung nicht gelöst werden können. Gerade diese Managementlücke bildet einen wesentlichen Ansatzpunkt kommunaler Restrukturierungsmaßnahmen.
- Die zunehmende Regionalisierung im Zuge der Integration in der Europäischen Union sowie die Internationalisierung der Wirtschaft offenbart deutliche Schwächen im Hinblick auf die Strategiefähigkeit deutscher Kommunalverwaltungen. Perspektivisch zeichnet sich mit der Europäischen Union ab, daß Kommunen nicht nur untereinander im Wettbewerb um Standort- und Leistungsvorteilen stehen, sondern gefordert sind, den Wettbewerb der Städte mit dem Wettbewerb der Regionen zu verbinden.
- Die kommunale Selbstverwaltung wird durch die „Kommunalisierung“ von Aufgaben wie durch die Durchnormierung von Leistungsmerkmalen bedroht. Kommunen sehen sich weiter mit einer Legitimitätslücke gegenüber Bürgern und Wirtschaft konfrontiert.
- Das Prinzip des Berufsbeamtentums wirkt in seiner Praxis demotivierend auf Beschäftigte, erhebliche Schwächen sind auch im Führungsbereich festzustellen. Daneben verliert der öffentliche Sektor an Attraktivität, weil Arbeitsbedingungen, Hierarchie, Regelungsdichte, Eigenverantwortung, Bezahlung, Ausbildung und Entfaltungsmöglichkeiten von potentiellen Bewerbern kritisch bewertet werden (Reichard 1994).

Im Interesse von Nutzern und Leistungsabnehmern, Beschäftigten und Steuerzahlern müssen öffentliche Aufgaben kostengünstiger, zugleich aber qualitativ hochwertiger und effektiver ausgeführt werden – so das Ergebnis der Bilanzierung von Stärken und Schwächen der deutschen Tradition öffentlicher Leistungsproduktion. Inzwischen wird die Modernisierung für den öffentlichen Sektor selbst – und insbesondere für die Kommunen – zunehmen zur Überlebensfrage angesichts der EU-Integration und wirtschaftlichen Globalisierung; mangelhafte Leistungsfähigkeit und geringe Effizienz trotz hoher staatlicher Aufwendungen wurden zudem als Standortnachteile für die deutsche Wirtschaft thematisiert (Bundesminister für Wirtschaft 1993). Der Modernisierungsrückstand hierzulande ist dabei ein doppelter: zum einen hat der öffentliche Sektor mit den Entwicklungen der privatwirtschaftlichen Dienstleistungsproduktion nicht Schritt halten können, zum anderen ist Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten ein deutlicher Nachzügler bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors.

## 4.2 Umorientierung im gegenwärtigen Reformprozeß

Seit Beginn der 90er Jahre ist auch in Deutschland eine Reformbewegung zu erkennen, die eine Vielzahl von Städten und Gemeinden erfaßt hat und die zunehmend auf die Länderebene übergreift. Die Restrukturierungsansätze basieren dabei auf dem „Neuen Steuerungsmodell“, welches von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) maßgeblich entwickelt und verbreitet wurde und den Orientierungsrahmen für alle Reformprogramme deutscher Kommunen darstellt. Vorbild für das Neue Steuerungsmodell war die Praxis der niederländischen Stadt Tilburg mit ihrem „Konzernmodell“.

Die Restrukturierung zielt konzeptionell insbesondere auf Effizienzsteigerung durch Ablösung tradierter bürokratischer Strukturen und Verfahren. Insbesondere soll die bürokratische Struktur entflechtet und dezentralisiert werden, um höhere Transparenz des Verwaltungshandelns zu erhalten. Der bürokratische Steuerungsmechanismus, gekennzeichnet durch Recht, Hierarchie und Inputorientierung soll ersetzt werden durch neue Steuerungsprinzipien und -mechanismen wie Ergebnissteuerung, Kunden- und Bürgerorientierung (Qualitätspolitik) und Wettbewerbspolitik. Die deutsche Verwaltungsmodernisierung beginnt im Vergleich zu anderen OECD Staaten spät, bedient sich dabei an einem Set von Restrukturierungselementen und -konzepten vor allem aus dem europäischen Ausland. Anders als viele andere Länder steht Deutschland gerade zu einer Zeit erheblich verengter Ressourcenspielräume nun vor einer „nachholenden Modernisierungsentwicklung“, in die andere Staaten zu einer Zeit eingetreten sind, als die ökonomischen Rahmenbedingungen noch deutlich mehr Handlungsspielräume ermöglichten.

Die deutschen Kommunen haben in der Praxis bislang ein einseitiges Modernisierungsprofil entwickelt. Wesentliche Elemente aus der New Public Management-Bewegung - wie auch aus dem Konzept des Neuen Steuerungsmodells - sind (noch) nicht umgesetzt worden. Eindeutiger Schwerpunkt der Modernisierungsaktivitäten in Deutschland liegt in verschiedenen Formen des Finanzmanagements.

Wesentliche Elemente sind

- Einführung von Produktkatalogen als Kernelement des Neuen Steuerungsmodells (NSM), der deutschen Variante des New Public Management zur Realisierung einer Output-Budgetierung öffentlicher Haushalte;
- Aufbau eines Controllingystems auf der Basis von Outputgrößen kommunaler Dienstleistungsproduktion;
- Entwicklung von interkommunalen Leistungsvergleichen, deren Basis harmonisierte Kennzahlen bilden sollen.
- Daneben werden Teile der öffentlichen Verwaltung durch Rechtsformumwandlungen verselbstständigt und auch einige Leistungsbereiche privatisiert.

Insgesamt ist in Deutschland eine Modernisierung von „unten nach oben“ durch die Kommunen zu beobachten, die sich durch einen eklatanten Mangel an politischer Unterstützung - weder durch gewählte politische Vertreter der Kommunen, noch durch intermediäre Organisationen oder andere Gebietskörperschaften - auszeichnet. Die Reformkonzepte sind deswegen stark binnenorientiert. Das Modernisierungsprofil der deutschen Städte spiegelt derzeit die dramatische finanzielle Situation wider.

Die deutsche Realentwicklung bezieht die konzeptionell im Neuen Steuerungsmodell vorgesehenen Bereiche des Wettbewerbs und der Kundenorientierung noch nicht ein - von einigen innovativen Beispielen abgesehen (vgl. die Beiträge in Naschold, Oppen, Wegener 1997). Diese Elemente sind im deutschen Modernisierungsprofil (noch) schwach ausgeprägt: Gerade hier ist es nicht gelungen, die auf Partizipation zielenden Ansätze der 80er Jahre in das Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ zu integrieren. Allerdings befinden sich die meisten deutschen Kommunen noch in der ersten Phase der Restrukturierung der Leistungsprozesse. Aus den bisherigen Realentwicklungen ist nicht klar zu erkennen, inwieweit zukünftig die noch fehlenden dynamisie-

renden Faktoren wie Wettbewerb und Kundenorientierung in den Modernisierungsprozeß integriert werden. Sollte eine Einbindung nicht erfolgen, drohen verschiedene Risiken für die Nachhaltigkeit der Restrukturierung, vor allem die Rebürokratisierung der Verwaltung auf einem anderen Niveau. Damit würden die strukturellen Problem der Verwaltung nicht angegriffen werden.

Durch die hohe Geschwindigkeit der Veränderungsprozesse in innovativen Spitzenstädten des Auslandes vergrößert sich tendenziell die „Leistungslücke“ deutscher Kommunen, die erstens früher begonnen haben und zweitens Wettbewerbspolitik und Kundenorientierung für eine umfassende Prozeßerneuerung nutzen.

## 5. Entwicklungspotentiale des „deutschen Modells“

Im folgenden sollen in Anknüpfung an die Debatte um fördernde und hinderliche Rahmenbedingungen der Wandlungsfähigkeit des deutschen Modells (vgl. u.a. Wollmann 1996; Reichard 1997b; Banner 1997) einige vorläufige Thesen zu den Entwicklungspotentialen des deutschen Modells präsentiert werden. Wir beschränken uns dabei explizit auf die Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Inkorporierung von wettbewerblichen und kundenbezogenen Elementen, die sich vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen der Verwaltungsrestrukturierung in innovativen Kommunen als wirksame dynamisierende Faktoren erwiesen haben.

### *Die hohe Politikverflechtung überlagert und restringiert die kommunale Gestaltungsmacht*

In Deutschland ermöglicht das Allzuständigkeitsprinzip und die verfassungsrechtliche Garantie weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunen. Diese an sich großen Möglichkeiten der Gestaltung genuiner lokaler Politik haben jedoch in vergangenen Jahrzehnten erhebliche Einbußen erfahren. Die für die Bundesrepublik gewachsene Politikverflechtung ist heute die „Hauptstütze der staatlichen Dominanz über die Kommunen“ (Banner 1997). Sie zeigt auf der kommunalen Ebene erhebliche Auswirkungen, insbesondere durch die Kommunalisierung von Aufgaben durch den Bund und die Länder. Damit verbunden ist eine ständige Ausrichtung kommunalen Verwaltungshandelns auf Regelwerke anderer Gebietskörperschaften, die zu einer Art „Verstaatlichung des Denkens“ (Banner 1996) führt. Gefordert wird ein Umdenken bei Bund und Ländern. „Es zeigt sich, daß der Staat nicht weiterhin den Kommunen Ressourcen entziehen und sie gleichzeitig mit zusätzlichen Aufgaben belasten, andererseits jedoch seine traditionellen Eingriffsrechte behalten kann, die die eigenen Anstrengungen der Kommunen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit (...) behindern können“ (Banner 1997). Die Logik der internen Verwaltungsmodernisierung - Verselbständigung und Autonomisierung von Verwaltungseinheiten - muß auch auf das Verhältnis zwischen Kommunen und Staat erweitert werden.

### *Weder Bund noch Länder sind Promotoren einer Modernisierung des öffentlichen Sektors - für andere Akteure bestehen Gestaltungspotentiale*

In einigen OECD-Staaten übte der Zentralstaat zumindest eine Initialisierungsfunktion aus; oftmals durch eigene Reformen wie beispielsweise in Neuseeland. Daneben besaß der Zentralstaat eine wesentliche Unterstützungsfunktion wie in den skandinavischen Staaten durch eine Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Gemeinden. In diesem Zusammenhang ist das Föderalstaatsprinzip und der Grad der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland nicht nur als eine der modernitätsfördernden Ausgangspositionen anzusehen (vgl. z.B. Wollmann 1996) Es läßt sich ebenso die Auffassung vertreten, daß ein föderaler Staatsaufbau innovationshinderlich ist, da keine staatliche Instanz allein Veränderungen radikaler Natur zu initiieren vermag. Die föderale Struktur bewirkt weder eindeutig förderliche noch behindernde Bedingungen. Damit steigt allerdings der Spielraum für andere Organisationen, gestaltend in den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung einzugreifen. Bedeutend sind hierbei intermediäre Organisationen wie beispielsweise der Deutsche Städtetag und die Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs-

vereinfachung (KGSt) - aber auch Gewerkschaften, die Anregungen und Konzepte der Veränderung anbieten und verbreiten können, wie etwa die ÖTV mit ihrem Programm „Zukunft der öffentlichen Dienste“.

## 5.1 Wettbewerb

In fast allen OECD-Staaten bildete die Ablösung öffentlicher Monopole – in Großbritannien durch die verpflichtende Ausschreibung öffentlicher Leistungen, in Schweden durch binnenorientierte Pluralisierung der Dienstleistungsanbieter – eines der wesentlichen Ziele der Reform des öffentlichen Sektors. Eine plurale Anbieterstruktur mit Wahlrechten für den Konsumenten hatte es zuvor weder in Schweden, noch in Großbritannien gegeben. Die hohe Dezentralität der Produktion unter Einbeziehung zahlreicher freigemeinnütziger Organisationen und privater kommerzieller Unternehmen in die Erstellung von Teilleistungen ist demgegenüber charakteristisch für das deutsche Modell.<sup>3</sup> Deutschland besitzt damit eine vergleichsweise günstige Ausgangsposition bei der Restrukturierung der Leistungsprozesse auf kommunaler Ebene, auch wenn bislang die Koordination der Leistungserstellungsprozesse auf bürokratischen Instrumenten basiert. Allerdings ist in den vergangenen Jahren zu beobachten, daß Vermarktlichung in Deutschland mit der Privatisierung ehemals öffentlicher Aufgaben gleichgesetzt wird. Die Vorzüge von wettbewerblichen Arrangements werden in Deutschland bislang nicht erkannt. In der Tendenz werden sogar unter dem Druck der leeren Kassen in tradierter bürokratischer Logik die bestehende Vielfalt von konkurrierenden Anbietern drastisch reduziert statt genutzt. Damit werden erhebliche Potentiale der Leistungsverbesserung aufgegeben. Es gilt aber als empirisch abgesichert, daß Privatisierungen nur sehr kurzfristige Einsparungsmöglichkeiten bieten, mittel- und langfristig aber anderen Erstellungsformen unterlegen sind (Fölster 1997). In Deutschland wird es zukünftig auch darum gehen müssen, Mechanismen zu finden, um die positiven Elemente im dezentralen und pluralen System der Leistungserstellung „wiederzubeleben“ und damit zugleich die binnenorientierte Logik der Verwaltungsrestrukturierung aufzubrechen.

*Die Nutzung wettbewerblicher Instrumente ist in Deutschland durch die landesstaatlichen Kommunalordnungen zwar deutlich eingeschränkt, aber nicht ausgeschlossen*

In den landesstaatlichen Landkreis- und Gemeindeordnungen wird die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen stark restringiert; in einzelnen Bundesländern ist sie sogar ausgeschlossen. Einerseits ist die Auslagerung von öffentlichen Einheiten als selbständige Unternehmen in der Regel nur erschwert möglich. Andererseits kann nicht von einem freien Marktzugang zu gleichen Bedingungen für öffentliche wie für private Dienstleistungsproduzenten ausgegangen werden. Häufig wird der Markteintritt öffentlicher Anbieter als verbotene wirtschaftliche Betätigung gesehen, nicht als Beitrag zur Dynamisierung des lokalen Wettbewerbs. Damit wird dem öffentlichen Sektor eine der wesentlichsten Antriebskräfte der Leistungs- und Qualitätsverbesserung genommen. Ganz anders als beispielsweise in Phoenix (vgl. oben), wo eine wesentliche Funktion des öffentlichen Wettbewerbers darin besteht, die Kosten zu minimieren und der Kommune eine gewisse Kontrolle über die Preise von Dienstleistungen zu verschaffen (vgl. Wegener 1997a).

Dort, wo öffentliche mit privaten Anbietern konkurrieren könnten, behindern zahlreiche Vorschriften die Umstellung öffentlicher Dienstleistungsproduktion auf marktliche oder quasi-marktliche Standards. Diese Rahmenbedingungen bilden für die Kommunen die ständige Versuchung, „einer auf Nachhaltigkeit angelegten Politik auszuweichen“ (Banner 1997), bzw. Leistungsprozesse nicht zu überdenken. In Deutschland ist es aber möglich, bereits heute die organisatorischen Voraussetzungen für Leistungsvergleiche - trotz rechtlicher Grenzen - nicht nur

<sup>3</sup> Dienstleistungen aus dem Bereich Soziales, Gesundheit, Bildung und Kultur sind in Deutschland schon seit Jahrzehnten in enger Kooperation mit freigemeinnützigen Trägern wie privaten Unternehmen produziert worden. In einigen Bereichen der technisch-infrastrukturellen Dienstleistungen, so insbesondere im Baugewerbe, sind öffentliche Leistungen ebenfalls traditionell durch Unternehmen ausgeführt worden.

mit anderen kommunalen Einheiten zu schaffen (vgl. Adamaschek 1997), sondern „pro forma“ Leistungsvergleiche mit privaten Dienstleistungsanbietern durchzuführen, um Kenntnis über die Schwächen in den eigenen Kostenstrukturen und der Leistungsqualität zu erhalten. Leistungsvergleiche bieten die Chance, Ideen für Prozeß- und Produktverbesserungen zu generieren und in der eigenen Organisation durchzuführen, sofern ein gewisser Anpassungsdruck durch Politik oder Bürgerschaft geschaffen wird. Hierfür gibt es bereits anregende Beispiele aus deutschen Kommunen.

*Die restriktive Handhabung von Experimentierklauseln einiger Bundesländer für die kommunale Ebene behindert die Restrukturierung, statt Experimente zu fördern*

In einigen Bundesländern sind zur Überwindung der hohen Durchnormierung sogenannte Experimentierklauseln in Gemeindeordnungen aufgenommen worden. Diese Klauseln sollen es den Kommunen ermöglichen, sich auf Antrag von bestimmten landesstaatlichen Gesetzen und Vorschriften zur Durchführung eines konkreten Reformprojektes befristet befreien zu lassen und damit mittelfristig auch Erfahrungen für die Änderung der entsprechenden Gesetze zu sammeln. Die fachwissenschaftliche Diskussion um Experimentierklauseln für die Kommunalverwaltungen konzentriert sich bislang aber auf die juristische Prüfung verfassungsrechtlicher Zulässigkeit (vgl. z.B. Brüning 1997) und in der Praxis werden Experimentierklauseln nur bedingt und unter Auflagen genehmigt. Damit können diese kaum Innovationen fördern; der Weg für eine Modernisierung wird eher erschwert und Kommunen sehen sich gezwungen, andere Wege zu gehen (gerade innovative Kommunen in Deutschland nutzen Experimentierklauseln nicht, da sie enge Auflagen befürchten und experimentieren so stillschweigend „neben dem Gesetz“; vgl. Banner 1997). Die Möglichkeiten einer gesteuerten Modernisierung werden so eingeschränkt und insbesondere wird damit die Verkürzung der Reformprogramme auf finanzwirtschaftliche Instrumente und Privatisierung gefördert. In dem Maße, wie die Landesverwaltungen selbst in den Reformprozeß einsteigen, könnte sich deren Unterstützungsbereitschaft gegenüber den Experimentierwünschen der Kommunen erhöhen – so wäre zu vermuten –, um den Raum zu schaffen, wie er in den skandinavischen Ländern in den späten 80er und frühen 90er Jahren durch die sogenannten „frikommuner“-Experimente (Baldersheim 1993) realisiert wurde. Über diese Experimente wurde in den skandinavischen Ländern der Weg bereitet für Reformen der Kommunalverfassungen.

*Das bestehende Regelwerk für das öffentliche Vergabewesen förderte keine Leistungsorientierung der Kommunen; das neue Steuerungsinstrumentarium wird zukünftig auch hier zu einem tiefgreifenden Wandel führen*

Öffentliche Verwaltungen haben in Deutschland trotz der bestehenden Möglichkeiten zur Vergabe öffentlicher Aufträge keine großen Erfahrungen mit direktem Wettbewerb - sei es gegenüber privaten oder öffentlichen Anbietern (Barlow und Röber 1996, S. 81). Die entsprechenden Regularien fördern die Entwicklung eines solchen Know-hows insofern nicht, als in der Regel keine öffentliche Ausschreibungen vorgenommen, sondern Aufträge überwiegend „freihändig“ vergeben werden - nur ein Bruchteil der kommunalen Aufträge wird im Wettbewerb privater Unternehmen untereinander vergeben (vgl. Hilse 1996, S. 53). In der Regel ist bislang in Kommunen keine entsprechende Kompetenz entwickelt worden, um als geschickter Einkäufer von Fremdleistungen zu agieren: öffentliche Auftraggeber sind keine „smart buyers“ (vgl. Naschold 1997a). Jedoch sind hier durch die Instrumente des Controlling und der Kosten- und Leistungsrechnung mit Einführung des Neuen Steuerungsmodells erhebliche Veränderungen zu erwarten. Insbesondere bieten vergleichende Leistungsinformationen auf der Basis der in Deutschland stark ausgeprägten finanzwirtschaftlichen Modernisierungselemente die Chance, auch im Vergabewesen klarere Kriterien für die Kosten und Leistungen externer wie interner Anbieter zu entwickeln.

*Von traditionellen Finanzierungsformen zum Wettbewerb der Konzepte*

Die Vorteile wettbewerblicher Gestaltungselemente werden auch im sozialen Bereich mit seiner pluralen Anbieterstruktur überlicherweise kaum genutzt. In der Logik des „Neuen Steuerungs-

modells“ liegen aber erhebliche Potentiale einer Neugestaltung der Beziehungen zwischen Kommunen und Organisationen des Dritten Sektors. Die traditionelle Form der Finanzierung kann schon heute durch Leistungsvereinbarungen abgelöst werden, die einen „Markt“ der Konzepte und Kosten ermöglichen (vgl. Frey und Kleinfeld 1997). Öffentliche und private (freige-meinnützige) Organisationen konkurrieren zwar bisher faktisch um Nutzer bzw. Klienten, aber es besteht in der Regel kein leistungsbezogener Wettbewerb um Ressourcen. Sofern Leistungswettbewerb besteht, konzentriert er sich weniger auf die staatlich normierte Grundleistung, sondern eher auf Nebenleistungen. Dieser Wettbewerb der Anbieter auf der Basis lokal definierter politischer Ziele in den spezifischen Politikbereichen könnte darüber hinaus schon heute durch eine stärkere Rolle der Kommune bei der Strukturierung von Informationsangeboten zu Leistungsprofilen und Qualitätsstandards sowie durch Evaluierungen und Bürger- und Nutzerbefragungen unterstützt werden (Qualitätswettbewerb).

## 5.2 Kundenorientierung

Eine klare Ausrichtung der Leistungsprozesse und ihrer Ergebnisse auf die Präferenzen und Bedarfe der Kunden und Nutzerinnen ist ein zentrales Modernisierungsziel im internationalen Kontext. Die Stärkung der Konsumentensouveränität durch Erweiterung von Wahlmöglichkeiten und Verbraucherschutz auf Basis von präzisen Leistungsinformationen und -verpflichtungen von seiten der Produzenten einerseits sowie die Institutionalisierung von Feedbackmechanismen und von interaktiven Formen der Einbeziehung in binnenorganisationale Verbesserungsprozesse andererseits sind verbreitete Instrumente zur Erreichung dieses Ziels. In Deutschland dagegen dominiert in der Praxis ein Verständnis von Kundenorientierung, das auf die Durchführung von Bürgerbefragungen und die Einrichtung von Bürgerämtern reduziert ist, soweit diesbezügliche Maßnahmen beim gegenwärtigen Stand des Reformprozesses bereits umgesetzt sind (vgl. Pfister 1997). Diese Maßnahmen zielen vorrangig auf die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Bürgerzufriedenheit und auf die Beseitigung eklatanter Fehlentwicklungen in der Tradition der Legitimationssicherung, nicht jedoch auf eine Aktivierung für und Einbeziehung der Bürgerinnen und Kunden in die Restrukturierung der Leistungsprozesse. Dabei zugrunde gelegte Kriterien von Qualität und Kundennutzen werden bislang durch die administrativen Experten quasi unter Ausschluß der Öffentlichkeit definiert. Für eine entsprechende Umorientierung bestehen zwar keine direkten Barrieren, aber auch kaum institutionelle Anreize und begünstigende Bedingungen.

*Eine stärkere Kundenorientierung wird durch den fehlenden Wettbewerb behindert*

Mit der fehlenden Konkurrenz um zufriedene Kunden in der monopolisierten Dienstleistungsproduktion ist die Vernachlässigung einer expliziten Kundenorientierung gleichsam vorprogrammiert. Der Abnehmer oder Adressat muß sich mit der angebotenen Qualität arrangieren, wenn er den Dienstleister nicht wechseln kann. Auch die Wirksamkeit von Feedbackmechanismen (voice) für Anpassungsleistungen erhöht sich mit der Verankerung von „Exit“-Optionen für die Kunden (Pfeffer/Coote 1991). Ihre Präferenzen und Kritiken werden ernster genommen, sofern andernfalls Sanktionen drohen. Durch die Bildung interner Quasi-Märkte – Ergebniseinheiten, die im gleichen Leistungssegment operieren – kann ein stärkerer Kundendruck institutionalisiert werden.

*Die Nutzung von Wahlmöglichkeiten innerhalb pluraler Anbieterstrukturen werden durch hohe Informationskosten beschränkt*

Obleich ein Vorteil des deutschen Modells in seiner pluralen Anbieterstruktur liegt, insbesondere im sozialen Bereich durch die Indienstnahme von Drittsektororganisationen, kommt die real hierin angelegte Konsumentensouveränität nur schwach zum Tragen. Ein unmittelbarer Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Angeboten ist nicht direkt zugänglich, sondern kann nur unter erhöhtem Transaktionskostenaufwand individuell beschafft werden. Die Kommunen for-

dern eine Leistungstransparenz der von ihnen beauftragten und geförderten Leistungsanbieter bislang nicht. Hier können Kommunen zukünftig eine wesentliche Gestaltungsfunktion übernehmen, um die strukturell angelegten Wahlmöglichkeiten auch praktisch für Bürger nutzbar zu machen.

*Auf kommunaler Ebene bestehen keine institutionalisierten Feedbackmechanismen - aber Potentiale für freiwillige Rechenschaft*

In deutschen Kommunen fehlt es an institutionalisierten Feedbackmechanismen. Kommunen sind zwar Aufsichtsorganen gegenüber rechenschaftspflichtig, sie haben aber keine entsprechende Verpflichtung gegenüber den Bürgern. Darüber hinaus fehlen diese Mechanismen auch im Steuersystem. Das Leistungsangebot und ihre Kosten sind nicht mit dem Steuerniveau zu verbinden - ganz anders als beispielsweise in den skandinavischen Staaten, wo sich Ineffizienz und Vergeudung von Ressourcen im kommunalen Steuersatz widerspiegeln. Durch die direkte Zuordnungsmöglichkeit von gezahlten Steuern und angebotenen Dienstleistungen sowie durch die Vergleichbarkeit des „value for money“ im „Wettbewerb der Städte“ ist dort das Interesse der Bürgerschaft an der Dienstleistungsperformanz wie -qualität höher. In Deutschland hingegen ist seit Jahren ein Trend zu erkennen, der indirekte Steuern und umverteilte Steuern bevorzugt - direkte, insbesondere kommunale Steuern verlieren zunehmend an Bedeutung. Auch hier bestehen erhebliche Potentiale für Innovationen. Jenseits nicht vorhandener institutioneller Mechanismen bestehen mit der Einführung des betriebswirtschaftlichen Instrumentariums die Voraussetzungen für freiwillige Berichterstattung und Rechenschaftslegung zu kommunalen Aktivitäten. Kommunen können Jahresberichte erstellen, in denen die einzelnen Leistungen, Ziele und Kosten administrativen Handelns zur Diskussion mit den Bürgern aufgeschlüsselt sind. Auch hier gibt es erste positive Beispiele in Deutschland.

*In Deutschland bestehen keine Konsumentenbewegungen zur Unterstützung kommunaler Restrukturierungsprozesse - sie können aber initiiert werden*

Deutschland hat eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, die etwa die angelsächsischen Länder nicht kennen. In der deutschen Tradition des Legalismus, der die Bürger mit individuellen Klagerechten ausstattet, ist somit der direkte Zugang der Bürger zur Hinterfragung von Prozessen der Leistungserstellung bzw. deren Ergebnisse und umgekehrt der Druck für öffentliche Verwaltungen, diesen zu gewähren, schwach ausgeprägt (vgl. auch König 1997: 248). In deutschen Kommunen bestehen im Unterschied zu manchen OECD-Staaten auch keine starken Konsumenten- oder Bürgergruppen, die auf eine Beteiligung an der Verwaltungsmodernisierung drängen. Mehrheitlich konzentrieren sich Bürgergruppen und -initiativen auf spezifische Politikfelder. Solche seit den 70er und 80er Jahren verbreiteten Partizipationserfahrungen und neuen Kooperationsformen zwischen Verwaltung und Bürgern können auch für die Restrukturierung der Leistungsprozesse genutzt werden (vgl. auch Kersting 1997). Beispiele aus dem Ausland wie aus einigen deutschen Städten zeigen vielfältige Formen, wie Nutzer und Bürgerinnen mobilisiert werden können, um ihre Interessen und Ideen in Verbesserungsprozesse einbeziehen zu können. Diese reichen von ehrenamtlichen Verbraucherschutzkomitees und Nutzerbeiräten über interaktive kommunale Sozialforschung bis hin zur Beteiligung an internen Qualitätszirkeln.

Insgesamt haben die institutionellen Rahmenbedingungen sowohl hinderliche Momente zur Leistungsverbesserung in der kommunalen Dienstleistungsproduktion, aber aus dem deutschen Modell ergeben sich auch erhebliche Potentiale, die für Handlungs- und Gestaltungsspielräume genutzt werden können. Die Internalisierung wettbewerblicher wie kundenorientierter Mechanismen für die Leistungsverbesserung ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Im Bereich der Wettbewerbspolitik können sowohl für technisch-infrastrukturelle wie soziale Dienstleistungen interne Quasi-Märkte geschaffen und genutzt werden, Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle etabliert werden, um strukturell angelegte Wettbewerbsarrangements für die betriebliche Optimierung wie für erweiterte Wahlmöglichkeiten für Bürger zu nutzen. Im Bereich der Kundenorientierung sind den Potentialen kaum Grenzen gesetzt, jedoch werden sie bislang kaum genutzt.

Hierzu zählen aus dem breiten Instrumentarienset der Qualitätspolitiken Elemente wie interaktive Marktforschung oder partizipative Ansätze, im Rahmen derer Bürger auf den Wandlungsprozess gestaltend wie auch evaluierend Einfluß nehmen können.

Allerdings erfordert die Umorientierung auf Wettbewerb und Kunden nicht nur Veränderungsbereitschaft der Akteure in der Kommunalverwaltung, sie muß sich selbst gegenüber der Umwelt unter einen Anpassungsdruck setzen. Bislang zeichnet sich das deutsche Modernisierungsprofil dadurch aus, daß Verwaltungsakteure den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung bestimmen - und gleichzeitig damit auch den Fortbestand dieser Dominanz bestimmen, sofern es nicht gelingt, die politischen Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene in die laufenden Prozesse der Verwaltungsmodernisierung zu integrieren (Reichard 1997a). Aus den internationalen Erfahrungen wird deutlich, daß eine nachhaltige - über die Binnenlogik hinausgehende - Restrukturierung der Leistungsprozesse nur über eine Koalition zwischen Politik und Verwaltungsführung möglich ist, die durch systematische Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen unterstützt werden muß.

## Literatur

- Adamaschek, B. 1997: Leistungssteigerung durch Wettbewerb in deutschen Kommunen - der interkommunale Leistungsvergleich; in: Naschold, F. M. Oppen, A. Wegener (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, S. 119-137
- Aucoin, P. 1990: Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. In: Governance 3.
- Baldersheim, H. 1993: Die "Free Commune Experiments" in Skandinavien: Ein vergleichender Überblick; in: Banner, G. und Reichard, C. (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa, S. 27-41; Köln
- Banner, G. 1996: Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung? In: Hill, H. und H. Klages (Hrsg.): Jenseits der Experimentierklausel, Stuttgart, S. 175-190
- Banner, G. 1997: Kommunale Verwaltungsmodernisierung, politische Steuerung und der „Faktor Staat“; in: Naschold, F., M. Oppen und A. Wegener (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen; Stuttgart, S. 341-350
- Barlow, J. und M. Röber 1996: Steering not rowing: co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany; in: The International Journal of Public Sector Management, Vol. 9, 5-6, S. 73-89
- Barzelay, M. und B. Amajani 1992: Breaking through Bureaucracy: A new Vision for Managing in Government, Berkeley
- Beyer, L. und H. Brinckmann 1990: Kommunalverwaltung im Umbruch, Köln
- Brüning, C. 1997: Die kommunalrechtlichen Experimentierklauseln. Meilensteine auf dem Weg zur Gemeindeverwaltung als Dienstleistungsunternehmen oder Freibriefe für die öffentliche Verwaltung? In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 7, S. 278-290
- Buchanan, D. 1997: The Limitations and Opportunities of Business Process Reengineering in a Politicized Organizational Climate; in: Human Relations
- Budäus, D. 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 2; Berlin
- Bundesminister für Wirtschaft 1993: Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn
- Caiden, G. 1991: Administrative reform comes of age; Berlin
- Deming, W. E. 1982: Quality, Productivity and Competitive Position, Cambridge (Massachusetts)
- Ellwein, T. 1993: Erfolgreiche Modernisierungsstrategien in der Bundesrepublik Deutschland; in: Denkfabrik Schleswig-Holstein (Hrsg.): Der öffentliche Sektor der Zukunft, S. 77-81; Kiel
- Fölster, S. 1997: Auswirkungen kommunaler Privatisierung und Dezentralisierung; in: Naschold, F. und C. Riegler (Hrsg.): Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme, Baden-Baden, S. 135-148
- Frey, B. und R. Kleinfeld 1997: Organisierte Interessen und das Neue Steuerungsmodell; in: Bogumil, J. und L. Kibler (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 47-71
- Grunow, D. 1996: Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung: Anspruchsvolle Ziele oder leere Versprechungen? In: Reichard, C. und H. Wollmann (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u.a., S. 50-77
- Heskett, J. L., W. E. Sasser, L. A. Schlesinger 1997: The Service Profit Chain, New York
- Hesse, J. und A. Benz 1990: Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland; Baden-Baden 1990
- Hilse, T. 1996: Der öffentliche Beschaffungsprozeß. Ansätze einer effizienzorientierten Analyse kommunaler Güterbeschaffungen; Stuttgart
- Hood, C. 1991: A Public Management for all Seasons; in: Public Administration 69(1991)1, S. 3-19
- Jaedicke, W. et al. 1990: „Kommunale Aktionsverwaltung“ in Stadterneuerung und Umweltschutz, Köln
- Kanter, R. M. 1983: Change masters. London
- Kantzenbach, E. 1967: Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs; Göttingen
- Kersting, N. 1997: Bürgerinitiativen und Verwaltungsmodernisierung; in: Bogumil, J. und L. Kibler (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 73-92
- KGSt 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5/1993; Köln
- König, K. 1997: Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien; in: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 239-248
- Mueller, D. 1979: Public Choice; Cambridge

- Naschold, F. 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 1, Berlin
- Naschold, F. 1997: The dialectics of modernising local government. An assessment for the mid-90s and an agenda for the 21<sup>st</sup> century, wzb paper FS II 97-205, Berlin
- Naschold, F. et al. 1994: Public Governance: „Neue Städte braucht das Land“. Strukturen, Prozesse und Profile kommunaler Modernisierungsstrategien in Europa. Eine Projektskizze. wzb paper FS 94-206, Berlin
- Naschold, F. M. Oppen, A. Wegener 1997 (Hrsg.): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart
- Oppen, M. 1995: Qualitätsmanagement. Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: Die Krankenkassen, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 6, Berlin 1995
- Oppen, M. 1997a: Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozeß - kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive; in: Naschold, F., M. Oppen und A. Wegener: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, S. 231-268
- Oppen, M. 1997b: Hämeenlinna. Über Experimente zum Gesamtmodell? Fallstudie Hämeenlinna, Finnland, Ms., Berlin
- Pfeffer, N. und A. Coote 1991: Is Quality good for you? IPPR Welfare Series. London.
- Pfister, M. 1997: Ergebnisse der Regionalkonferenzen. Eine Zusammenschau und Bewertung; in: Mai, H. (Hrsg.): Dienstleistungen gestalten: Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat, Stuttgart, S. 93-150
- Pollitt, C. 1993: The struggle for quality: The case of the National Health Service; in: Policy and Politics 21(1993)3, S. 161-170
- Reichard, C. 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Berlin
- Reichard, C. 1997a: Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle; in: Bogumil, J. und L. Kießler (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 139-144
- Reichard, C. 1997b: Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung; in: Naschold, F., M. Oppen und A. Wegener: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, S. 49-74
- Reschenthaler, G. B. und F. Thompson 1996: Public Administration in a period of change: moving to a learning organization perspective, paper presented at the 1996 IPMN workshop, St. Gallen (Schweiz)
- Ryan, N. 1995: The competitive delivery of social services: Implications for Programm implementation; in: Australian Journal of Public Administration 54(1995)3, S. 353-363
- Stählberg, K. 1996: Enhancing Citizen and Community Participation. Paper presented at the meeting of the International Network for Better Local Government, Gütersloh, 17. – 20. Juni 1996.
- Thompson, A. 1995: Customizing the public for health care; in: Kirkpatrick, I. und Martinez, L. (Hrsg.): The politics of quality in the public sector. The management of change, London
- Wegener, A. 1996: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentralstaatlicher Regulierung und lokaler Initiative. Fallstudie Braintree District Council; wzb paper FS II 96-203, Berlin
- Wegener, A. 1997a: Dienstleistungsunternehmen Großstadt: „Best run city in the world“? Fallstudie Phoenix, Arizona (USA); wzb paper FS II 97-202, Berlin
- Wegener, A. 1997b: Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern; in: Naschold, F., M. Oppen und A. Wegener: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, S. 77-106
- Wegener, A. 1998: Management contracts in international comparative perspective; in: Fortin, Y. und H. v. Hassel (eds.): Contracting in the Public Sector since 1980, Brüssel [in Vorbereitung]
- Wollmann, H. 1996: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Ch. Reichard, H. Wollmann (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel u. a., S. 1-49



Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Regulierung von Arbeit**  
des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt des  
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

**1995**

- FS II 95-201 Gunnar Olofsson, Jan Petersen:** Seven Swedish Cases: Production Regime, Personnel Policy and Age Structure in Seven Swedish Firms in the Era of the Swedish Model, 56 S.

**1996**

- FS II 96-201 Maria Oppen:** Schlanker Staat - magere Beschäftigungsperspektiven?, 17 S.
- FS II 96-202 Anja Grothe-Senf, Eckart Hildebrandt, Sabine Schenk:** Motivation durch betriebliche Umweltbildung - Umweltschutz bei Schering, 66 S.
- FS II 96-203 Alexander Wegener:** Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen zentral-staatlicher Regulierung und lokaler Initiative - Fallstudie Braintree District Council, Vereinigtes Königreich, 71 S.

**1997**

- FS II 97-201 Frieder Naschold:** Die Siemens AG: Inkrementale Anpassung oder Unternehmenstransformation? Eine Fallstudie über Kontinuität und Wandel eines Konzerns, 46 S.
- FS II 97-202 Alexander Wegener:** Dienstleistungskonzern Großstadt: „Best run city in the world“? Fallstudie City of Phoenix, Arizona, U.S.A., 70 S.
- FS II 97-203 Jan Priewe:** Die technologische Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Stärken, Schwächen, Innovationsdefizite, 105 S.
- FS II 97-204 Christoph Dörrenbächer, Karin Hirschfeld, Heinz-Rudolf Meißner, Frieder Naschold, Leo Renneke:** Globalisierung von Produktionsstrukturen. Eine arbeits- und industriepolitische Analyse globaler Entwicklungsverbände, 96 S.
- FS II 97-205 Frieder Naschold:** The dialectics of modernising local government – An assessment for the mid-90s and an agenda for the 21st century (Agenda 21), 78 S.
- FS II 97-206 Frieder Naschold, Robert Arnkil:** Modernization of the Labour Market Organization – Scandinavian and Anglo-Saxon Experiences in an International Benchmarking Perspective, 49 S.

- FS II 97-207 Christoph Dörrenbächer, Rudi Meißner, Frieder Naschold, Leo Renneke:** Regimewandel und Prozeßketten-Reengineering in der globalen Telekommunikationsindustrie, 80 S.
- FS II 97-208 Eckart Hildebrandt, Andrea Oates (eds.):** Work, Employment and Environment. Quality and Quantity of Work in the Environmental Labour Market and Its Regulation, 177 S.

## 1998

- FS II 98-201 Frieder Naschold:** Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation – Das deutsche Produktionsregime im internationalen Regimewettbewerb, 56 S.
- FS II 98-202 Jochen Lang, Frieder Naschold, Bernd Reissert:** Reforming the implementation of European Structural Funds. A next development step, 60 S.
- FS II 98-203 Karin Hirschfeld:** Auf verschlungenen Pfaden zum High-Tech-Produkt: Das Digitalfunkkonsortium – eine strategische Allianz und ihre Folgen. 56 S.
- FS II 98-204 Gerd Bender:** Entstandardisierte Formen der Entgeltbestimmung - Neuere Entwicklungen bei der Leistungsvergütung und der Personalbeurteilung. 39 S.
- FS II 98-205 Frieder Naschold, Christoph Reichard, Manfred Röber, Alexander Wegener:** „Verwaltungsreform auf Ministerialebene“ – Dokumentation zur Fachtagung am 9. Juni 1998 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. 92 S.
- FS II 98-206 Maria Oppen, Alexander Wegener:** Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive. 36 S.



Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper eine Briefmarke im Wert von DM 1,00** oder einen "**Coupon Réponse International**" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 1 DM** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each** WZB-Paper requested.

**Bestellschein**

**Order Form**

**Absender • Return Address:**

An das  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung  
**PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT**  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin

---

---

---

---

*Hiermit bestelle ich folgende(s)  
Discussion Paper(s):*

*Please send me the following  
Discussion Paper(s):*

<b>Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief</b>	<b>Bestellnummer • Order no.</b>

