



Hermann Hill

Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung



FÖV 30
Discussion Papers

Hermann Hill

Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung

FÖV **30**
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

2006

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Universitätsprofessor Dr. jur. Hermann Hill

Ordentliches Mitglied des
Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer

Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft und Öffentliches Recht
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Inhaltsverzeichnis

I.	Begriff der Nachhaltigkeit	1
II.	Verwaltungsmodernisierung	2
III.	Kriterien für nachhaltige Verwaltungsmodernisierung	4
	1. Leadership	9
	2. Potentiale	13
	3. Kulturelle Kontexte	15
	4. Startbedingungen und Entwicklungskorridore	17
	5. Ordnung der Veränderung	17
	6. Leitbilder und Strategie	18
	7. Steuerung des Veränderungsprozesses	19
	8. Verwirklichungsmanagement	19
	9. Reflexivität, Lernprozesse	20
	10. Übertragbarkeit	20
Anlage 1:	Ansätze und Materialien zur Nachhaltigkeit	22
Anlage 2:	Untersuchungen zu Ergebnissen und Wirkungen der Verwaltungsmodernisierung	23
Anlage 3:	Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit	25
Anlage 4:	Vergleichende Analysen von Verwaltungskulturen in Europa	26
Anlage 5:	Kriterien für nachhaltige Verwaltungs- modernisierung	28

I. Begriff der Nachhaltigkeit

Der Begriff der Nachhaltigkeit, der zum ersten Mal in dem sog. Brundtland-Report "Our Common Future" 1987 im Zusammenhang mit "sustainable development" erschien und vor allem durch die Konferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 bekannt wurde, ist auf die unterschiedlichste Art definiert worden und wird inzwischen in vielfältigen Zusammenhängen, teilweise gedankenlos, verwendet, so dass er fast schon zu einem "Plastikwort" verkommen ist. In seiner vielseitigen Interpretation und Verwendung liegt eindeutig eine Schwäche, andererseits wird aber gerade in der Konsensfähigkeit des Begriffs eine Stärke der Idee gesehen.¹ Vereinfacht lassen sich drei wesentliche Begriffsinhalte unterscheiden:

- In dem erwähnten Brundtland-Report wird "Sustainable Development" verstanden als "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs".² In diesem ersten Begriffsverständnis ist somit vor allem das Verhältnis gegenwärtiger zu zukünftigen Generationen enthalten, das auch als Generationengerechtigkeit bezeichnet wird und damit eine Balance in der Zeit enthält.
- In einem zweiten Begriffsverständnis, das vor allem im Aktionsprogramm Agenda 21 der Vereinten Nationen zum Ausdruck kam,³ ist häufig ein Ausgleich zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Interessen enthalten, der unter Partizipation der Betroffenen hergestellt werden soll. Diese integrierte Sichtweise stellt eine Balance in der Sache dar.
- Bei der 2. Sommerakademie für Führungskräfte aus Wirtschaft und Verwaltung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer "Erfolg im Osten II" 1992 habe ich in meinem Einführungsvortrag gefordert: "Die neue Verwaltung nachhaltig

1 Luks, Fred, Nachhaltigkeit, 2002, S. 9.

2 OECD (Hrsg.), Advancing sustainable development, Policy Brief, March 2006, S. 2.

3 Vgl. etwa Christian Tausch, Der Beitrag der Kommunalverwaltung für die Lokale Agenda 21, in: Kopatz, Michael (Hrsg.), Reformziel Nachhaltigkeit, 2003, S. 251 (252).

entwickeln". Dabei habe ich unter diesem Leitbild ein "beständiges, beharrliches und zielstrebiges Arbeiten (verstanden), das unter Wahrung der eigenen Identität des Landes ganzheitlich, prozessual und langfristig orientiert den Aufbau und die Entwicklung gestaltet".⁴ Damit ist in einem dritten Begriffsverständnis vor allem der prozessuale Aspekt einer nachhaltigen Entwicklung angesprochen.

Vor allem im letzteren Sinne soll der Begriff "Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung" in diesem Zusammenhang verstanden werden. Dieses Verständnis ist eng verwandt mit dem Begriff der "Lernenden Verwaltung",⁵ die in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess das Ziel einer modernen Verwaltung anstrebt, dabei neue Erkenntnisse und Entwicklungen aufnimmt und den Verbesserungsprozess, trotz zwischenzeitlicher Fehlentwicklungen, Enttäuschungen und Rückschlägen, beharrlich weiter verfolgt. In diesem Sinne kann auch der Begriff einer "Qualität der Verwaltung" neu verstanden werden.

Eine Dokumentation der Ansätze und Materialien zur Nachhaltigkeit enthält **Anlage 1**.

II. Verwaltungsmodernisierung

Die dominierenden politisch-administrativen Leitbilder der öffentlichen Verwaltung in Deutschland werden etwa von Werner Jann⁶ in "langen Wellen" nachgezeichnet. Danach war die unmittelbare Nachkriegszeit etwa bis in die Mitte der 60er Jahre von dem klassischen Leitbild "Demokratischer Rechtsstaat" geprägt. Danach ging es bis etwa Ende der 70er Jahre vor allem um den "Aktiven Staat". Dieser wurde wiederum vom "Schlanken Staat" abgelöst, bis schließlich Mitte der 90er Jahre der "Aktivierende Staat" als neuartiges Leitbild entwickelt wurde.

4 *Hill, Hermann*, Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln – Bilanz und Perspektive nach zwei Jahren Aufbauarbeit, in: ders. (Hrsg.), Erfolg im Osten II, 1993, S. 25 (35).

5 *Hill, Hermann*, Lernen und Innovation in der öffentlichen Verwaltung, Verwaltung und Fortbildung (VuF) 4/1994, S. 275 ff.

6 *Jann, Werner*, Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung, 2005, S. 21 (27 f.).

Für die jeweiligen Perioden sieht Jann die Konzepte Demokratie, Planung, Management und schließlich Governance als prägend an. Ich habe kürzlich im Hinblick auf ein "Public Value Management" den "Wertschöpfenden Staat" als neues Leitbild vorgeschlagen.⁷

Vor allem die 90er Jahre waren durch intensive Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung nach dem Konzept des "New Public Management" gekennzeichnet, das zunächst vor allem in den Kommunen unter dem Begriff des sog. "Neuen Steuerungsmodells" eingeführt und später teilweise auch auf Landes- und Bundesverwaltungen übertragen wurde.⁸ Untersuchungen über die Ergebnisse und Wirkungen dieses Ansatzes der Verwaltungsmodernisierung liegen bisher in Deutschland nur teilweise vor. Ebenso gibt es relativ wenige international vergleichende Darstellungen. Dagegen ist vor allem in der Schweiz eine ausgeprägte Evaluationskultur vorhanden, die verschiedene Untersuchungen hervorgebracht hat. Eine Übersicht über Untersuchungen zu Ergebnissen und Wirkungen der Verwaltungsmodernisierung zeigt **Anlage 2**.

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist mit der Verwaltungsmodernisierung erst selten in Verbindung gebracht worden. Ein entsprechender Überblick findet sich in **Anlage 3**. Ich habe 1997 folgende Ansatzpunkte für Nachhaltigkeit in der Verwaltungsmodernisierung festgehalten:⁹

- Entwicklung von Leitbildern und Qualitätsmanagement gemeinsam mit Mitarbeitern und Bürgern
- Zuordnung, Abwägung und Priorisierung von Zielen im Rahmen von strategischer Planung und demokratischer Verantwortung
- Bewusster und transparenter Einsatz von Ressourcen durch Produktdefinition und Zielvereinbarungen
- Ganzheitliche Problembearbeitung und Kreativitätsentfaltung durch Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung

7 Hill, Hermann, Von Good Governance zu Public Leadership, Verwaltung und Management 2006, 81 (83).

8 Hill, Hermann, Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung – Einführung und Bilanz, in: ders. (Hrsg.), Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung, 2004, S. 9 (15).

9 Hill, Hermann, Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit, die innovative verwaltung 4/1997, 34 (36).

- Verbesserung der Organisationsleistung und Mitarbeitermotivation durch Hierarchieabflachung und Prozessneugestaltung
- Wechselseitige Optimierung von Struktur, Technik, Kultur
- Vernetzung, Rückkopplung und Neuausrichtung durch Controlling und Berichtswesen
- Angebote zur Identifikation, Qualifikation, Gehalts- und Zeitflexibilität sowie Handlungsspielräume durch modernes Personalmanagement
- Durchführung von Befragungen zur Integration von Mitarbeiter- und Bürgerwissen
- Informations- und Kommunikationsangebote zu Bürokratieabbau, Selbststeuerung und Wissenserneuerung
- Synergieeffekte und Innovationsimpulse durch Wettbewerb und Partnerschaft
- Schaffung von Lebenskontexten und Handlungsmöglichkeiten zur Aktivierung vielfältiger Akteure
- Nachhaltiger Modernisierungserfolg durch Modernisierungsbilanzen, Erfahrungsaustausch und Nutzen von Lernerfahrungen.

III. Kriterien für nachhaltige Verwaltungsmodernisierung

Die unter II. dargestellten Untersuchungen beschäftigen sich im Wesentlichen mit inhaltlichen Ergebnissen und Wirkungen des Verwaltungshandelns. Eine Analyse des Prozesses einer nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung ist bisher kaum vorgenommen worden, jedenfalls nicht unter empirischer Absicherung.

In den von Hermann Hill und Helmut Klages initiierten Speyerer Qualitätswettbewerben wurden jeweils neben dem Modernisierungskonzept und den Ergebnissen bzw. Wirkungen auch Wert auf die Gestaltung des Modernisierungsprozesses gelegt. So wurden etwa im 4. Speyerer Qualitätswettbewerb 1998 die Bewerbungsschriften unter der Rubrik "Gestaltung des Modernisierungsprozesses" auf folgende Punkte hin untersucht:

- Analyse/Diagnose Ausgangssituation und Rahmenbedingungen
- Planung und Steuerung des Veränderungsprozesses

- Praktizierung eines funktionierenden Projektmanagements
- Mobilisierung/Qualifizierung/Abbau Ängste Mitarbeiter
- Nachhaltiger Lernprozess
- Chancengleichheit und Integration von Anspruchsgruppen.¹⁰

Im 6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002 wurden als allgemeine Bewertungskriterien für alle Themenfelder zugrunde gelegt:¹¹

Konzeptqualität

- Wurden die Ziele klar definiert?
- Ist das Konzept in sich stimmig und schlüssig?
- Sind die mit der Verwirklichung des Konzepts zu erwartenden Beiträge dazu geeignet, die gesetzten Ziele zu erreichen?

Verknüpfung mit dem allgemeinen Modernisierungsprozess

- Sind die Aktivitäten im Themenfeld mit den allgemeinen Zielen der Verwaltungsmodernisierung verknüpft?
- Sind die Aktivitäten im Themenfeld mit anderen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung verknüpft (oder "Insel-Lösung")?
- Haben die Aktivitäten im Themenfeld Rückwirkungen für das sonstige Verwaltungshandeln? Werden daraus Konsequenzen gezogen?

Umsetzung/Reifegrad

- Wie weit ist die Umsetzung fortgeschritten? Welche nachweisbaren Ergebnisse wurden erzielt?
- Inwieweit ist eine breite Unterstützung gewährleistet: Ruhen die Veränderungen auf vielen Schultern in der Verwaltung/in der Bürgerschaft?
- Inwieweit sind die Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit gewährleistet?

10 Klages, Helmut, Konzept und Verlauf des 4. Speyerer Qualitätswettbewerb, in: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hrsg.), Innovationen durch Spitzenverwaltungen, 1999, S. 35 (43).

11 Vgl. Bewerberbroschüre zum 6. Speyerer Qualitätswettbewerb 2002, S. 18 f.

Innovation

- Handelt es sich um neue/originelle Ideen oder sind diese so oder ähnlich bereits verschiedentlich verwirklicht?
- Wurden innovative, kreative Wege bei der Konzeptentwicklung bzw. Verwirklichung gegangen?

Qualität des Prozess- und Projektmanagements

- Wie wurde der Veränderungsprozess im Themenfeld geplant und gesteuert?
- Inwieweit wurden die relevanten Akteure informiert, beteiligt und eingebunden?
- Inwieweit wurden die gewonnenen Erfahrungen bilanziert, ausgewertet sowie die daraus gezogenen Lehren umgesetzt?

Gender Mainstreaming

- Sind die Interessen beider Geschlechter von Anfang an bei der Planung und Umsetzung der Aktivitäten im Themenfeld berücksichtigt worden?
- Welche Auswirkungen haben sich daraus ergeben?

Nutzen

- Welcher konkrete Nutzen wird für wen erbracht?
- Wie wird der Nutzen gemessen und nachgewiesen?
- Wie sieht die Kosten-/Nutzenrelation aus?

Übertragbarkeit

- Ist die Vorgehensweise auf andere Verwaltungen übertragbar und in welchem Ausmaß?

In Zusammenarbeit mit dem Innovationsring "Kreisverwaltung der Zukunft" des Deutschen Landkreistages haben Hermann Hill und Helmut Klages zudem 1995 neben Modernisierungszielen und zentralen Konzeptfaktoren auch zentrale Prozessfaktoren der Modernisierung erarbeitet. Diese stellen sich wie folgt dar:¹²

12 Hill, Hermann/Klages, Helmut i.V.m. dem Deutschen Landkreistag (Hrsg.), Kreisverwaltung der Zukunft, 1995, S. 34-36; vgl. auch Hill, Hermann, Und sie bewegt sich doch: Wie Bürokratien lernen, in: Schmitz/Heitger/

1. es muss ein kraftvolles *Engagement der Leitung* gewährleistet sein und demonstrativ nach außen getragen werden;
2. es muss eine tragfähige und ausstrahlungskräftige "*Kernmannschaft*" gebildet werden, die neben Führungskräften auch weitere Mitarbeiter/innen, wie auch den Personalrat einschließt;
3. es muss im Anfangsstadium des Änderungsprozesses eine *Aufbruchsstimmung* als Beginn eines "*Kulturwandels*" herbeigeführt werden;
4. es sollte mit einem möglichst hohen Grad an Beteiligung ein "*Leitbild*" des Modernisierungsprozesses entwickelt werden; dieses Leitbild sollte auf einer *Selbstbewertung* aufbauen, an welcher alle Teile der Kreisverwaltung mitwirken sollten;
5. es muss ein leistungsfähiges *Prozessmanagement* gewährleistet werden;
6. es sollten transparente Prozessregeln vereinbart und veröffentlicht werden; u.a. sollte der Verzicht auf Entlassungen aufgrund von Modernisierungserfolgen und auf die Verfolgung von modernisierungsbedingten Fehlern deklariert werden;
7. es muss – gegebenenfalls über eine Kontaktgruppe – eine rechtzeitige Einbindung des Kreistages sichergestellt werden;
8. es muss eine Verbindung von "Top down"- und "Bottom up"-Elementen gewährleistet werden, welche die Kombination einer zielsicheren und leistungsfähigen Prozesssteuerung mit der Eröffnung von Handlungsspielräumen "unten" ermöglicht; zu diesem Zweck muss grundsätzlich die Einführung eines "Qualitätsmanagement" in Betracht gezogen werden;
9. die Mitarbeiter/innen müssen in diesem Rahmen zu Verbesserungsvorschlägen aufgefordert werden; die Bereitschaft zur ernsthaften Befassung mit diesen muss überzeugend unter Beweis gestellt werden;
10. die Mitarbeiter/innen müssen die Chance zur Beteiligung in verschiedenen Formen haben. Projektgruppen und Qualitätszirkel sollten angeregt bzw. nach Prüfung der Arbeitsabsichten genehmigt und gefördert werden;

11. der in seinen Ausmaßen bisher meist noch unterschätzte Informationsbedarf der Mitarbeiter/innen sollte durch eine Mehrzahl von Instrumenten gedeckt werden;
12. es muss eine zeitgenaue Verzahnung der Organisationsentwicklung mit einer Personalentwicklung gewährleistet werden, die eine anforderungsgerechte (Um-) Qualifizierung der Beteiligten für neue Aufgaben ermöglicht;
13. es muss dafür Sorge getragen werden, dass die bereits zu Anfang an der Innovation interessierten Personen als Innovationspromotoren wirksam werden können;
14. es muss sichergestellt werden, dass die Führungskräfte den Modernisierungsprozess verantwortungsvoll und motivationsfördernd mittragen;
15. die Zögerer müssen integriert, entschiedene Gegner überzeugt werden;
16. es müssen die Optionen der Konfliktstrategie und der Konsensstrategie ohne eine einseitige Entscheidung zugunsten einer der beiden Alternativen über die gesamte Dauer des Änderungsprozesses hinweg offengehalten werden;
17. es dürfen – sozialpsychologisch gesehen – keine "Durchhänger" im zeitlichen Ablauf eintreten;
18. es muss eine Vorgehensweise gewählt werden, welche eine schrittweise Erzielung von "spürbaren" Zwischenerfolgen gestattet, so dass die Beteiligten jederzeit die Aussicht auf "Erfolgslebnisse" haben;
19. es muss eine Zeit- wie auch Prozessplanung zur Orientierung entwickelt und bekannt gemacht werden, die zwar flexibel gehandhabt werden kann, aber zu jedem Augenblick transparent sein muss; Änderungen müssen nach außen plausibel gemacht werden;
20. es muss für eine zeitliche Koordination der Einzelheiten des Änderungsprozesses Sorge getragen werden;
21. diese Koordination muss gewährleisten, dass der Gesamtzeitbedarf durch keine vermeidbaren Zeitaufwendungen erhöht wird;
22. der Prozess ist jedoch so zu gestalten, dass ein Lernen am Erfolg/Misserfolg und eine Nutzung der Lernergebnisse für seinen weiteren Fortgang gewährleistet sind.

Helmut Klages hat in einem neueren Beitrag folgende Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung aufgeführt:¹³

- Verwirklichung des Managementzyklus
- prozesshafte Reformplanung und –steuerung
- Operieren mit Maßnahmenkombinationen
- Präsenz von Machtpromotoren
- Einbeziehung interner und externer Akteure
- Institutionalisierung
- professionelles Prozess- und Projektmanagement

Noch größerer Forschungsbedarf zeigt sich, wenn man eine international vergleichende Berücksichtigung verwaltungskultureller Kontexte heranzieht. Eine vorläufige Übersicht über vorliegende vergleichende Analysen von Verwaltungskulturen in Europa findet sich in **Anlage 4**.

Im Folgenden sollen zehn Kriterien für eine nachhaltige Verwaltungsmodernisierung dargestellt werden. Eine Zusammenfassung findet sich in **Anlage 5**.

1. Leadership

Damit Verwaltungsmodernisierung erfolgreich verläuft, reicht es nicht aus, dass die Führungskräfte diesen Prozess unterstützen, vielmehr müssen sie selbst zu Agenten des Wandels im Sinne eines "Transformational Leadership" werden. In neueren Konzepten zu Leadership¹⁴ wird zudem herausgestellt, dass es sich dabei nicht (nur) um persönliche Eigenschaften eines herausragenden Leaders handelt, sondern mehr um Rollen und Strukturen oder gar die Eigenheit und das Selbstverständnis eines ganzen Systems. Dabei gibt es nicht nur "Leadership at the top", sondern auf allen Ebenen einer Organisation muss der Geist der Veränderung spürbar werden.

Unter I. wurde bereits angesprochen, dass mit dem Begriff der "Nachhaltigen Modernisierung" auch ein neues Qualitätsverständnis

13 Klages, *Helmut*, Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, Verwaltung und Management 2003, 4 (8).

14 Hill, *Hermann* (Fn.7), S. 82.

der Verwaltungsarbeit verbunden ist. In dem "Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystem" (Common Assessment Framework – CAF), das von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Zusammenarbeit mit der European Foundation Quality Management (EFQM) und dem European Institut for Public Administration (EIPA) erarbeitet wurde,¹⁵ sind im Themenfeld 1 auch Führungseigenschaften (englische Fassung: Leadership) angesprochen. In dem Bewertungsschema heißt es dazu: Beurteilen Sie anhand von Beobachtungen und Erfahrungen, was die Leitung der Organisation unternimmt, um

- 1.1 der Organisation eine Richtung vorzugeben: Entwicklung und Vermittlung einer Vision, einer Mission und von Werten
- 1.2 ein Managementsystem für die Organisation zu entwickeln und umzusetzen
- 1.3 die Beschäftigten der Organisation zu motivieren und zu unterstützen und eine Vorbildfunktion auszuüben
- 1.4 zu Politikern und anderen Interessengruppen angemessene Beziehungen zu pflegen

Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem die Punkte 1.1 sowie 1.3 von Bedeutung. Als Indikatoren zu diesen Kriterien werden genannt:

- 1.1.1 Entwicklung und Formulierung einer Vision (wohin wollen wir) und einer Mission (was sind unsere Ziele) der Organisation.
- 1.1.2 Schaffung eines Werterahmens und eines Verhaltenskodexes.
- 1.1.3 Übertragung der Vision und der Mission in strategische (mittelfristige) und operative (konkrete und kurzfristige) Ziele und Maßnahmen.
- 1.1.4 Einbeziehung relevanter Interessengruppen bei der Entwicklung einer Vision, Mission, eines Werterahmens, strategischer und operativer Ziele (z.B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Bürgerinnen und Bürger/Kundinnen und Kunden, gewählte Vertreterinnen und Vertreter, Lieferantinnen und Lieferanten, etc.)

15 Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Common Assessment Framework (CAF), Broschüre, Stand April 2003, S. 11 ff.

- 1.1.5 Anpassung der Vision, der Mission und der Werte an veränderte äußere Bedingungen.
- 1.1.6 Vermittlung der Vision, der Mission, der Werte und der strategischen und operativen Ziele an alle Beschäftigten der Organisation und andere Interessengruppen.

- 1.3.1 Mit gutem Beispiel vorangehen/Vorbildfunktion ausüben.
- 1.3.2 Bereitschaft zur Entgegennahme von konstruktiver Kritik und Verbesserungsvorschlägen bezüglich des eigenen Führungsverhaltens.
- 1.3.3 Handeln im Einklang mit den aufgestellten Zielen und Werten.
- 1.3.4 Umfassende Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- 1.3.5 Unterstützung der Beschäftigten, um ihnen bei der Erfüllung ihrer Vorgaben und Ziele zu helfen und damit wiederum zum Erreichen der Ziele der gesamten Organisation beizutragen.
- 1.3.6 Delegation von Verantwortung anregen und fördern (Empowerment).
- 1.3.7 Ermutigung und Unterstützung der Beschäftigten, Vorschläge für Neuerungen und Verbesserungen zu unterbreiten und sich in ihrer täglichen Arbeit aktiv einzubringen.
- 1.3.8 Gegenseitiges Vertrauen und Respekt fördern.
- 1.3.9 Gewährleistung, dass eine Kultur entwickelt wird, in der Innovationen angeregt, erkannt, geplant und umgesetzt werden.
- 1.3.10 Anregung und Finanzierung von Fortbildungs- und Verbesserungsmaßnahmen.
- 1.3.11 Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Feedback geben und Leistungsergebnisse besprechen.
- 1.3.12 Anerkennung und Belohnung der Leistung Einzelner und von Teams.
- 1.3.13 Angemessene Berücksichtigung der individuellen Bedarfe und der persönlichen Situation der Beschäftigten.

Auch in der Privatwirtschaft wird die kontinuierliche Erneuerung des Unternehmens als eines der zentralen Führungsthemen in einer Zeit des Umbruchs und der Turbulenz angesehen. Die Bestimmung der

Leadership-Qualität des Unternehmens wird dabei von Hans H. Hinterhuber et al.¹⁶ nach folgenden Kriterien vorgenommen:

		selten				immer		
		1	2	3	4	5	6	7
1.	Kann jeder Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin die <i>Bedeutung des Kernauftrags</i> klar und anschaulich erklären?	<input type="checkbox"/>						
2.	Verstehen alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, was sie tun müssen, um die <i>Kernkompetenz(en)</i> der Unternehmung weiter zu entwickeln?	<input type="checkbox"/>						
3.	Definiert das Führungsteam die <i>Kernprodukte und Kerndienstleistungen</i> , d. h. die <i>Kerngeschäfte</i> auf der Grundlage der Kernkompetenz(en) der Unternehmung?	<input type="checkbox"/>						
4.	Ist das Engagement der Führungskräfte und Mitarbeiter darauf ausgerichtet, die <i>Kerndifferenzierungen</i> für die Kernprodukte und Kerndienstleistungen weiter auszubauen?	<input type="checkbox"/>						
5.	Berücksichtigt das Führungsteam das Wohlbefinden aller Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den strategischen Plänen der Unternehmung?	<input type="checkbox"/>						
6.	Lebt jede Führungskraft die <i>Führungswerte</i> der Unternehmung?	<input type="checkbox"/>						
7.	Verstehen alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, was sie tun müssen, um zur Umsetzung des Leitbildes der Unternehmung beizutragen, d. h. Mehrwert für alle Stakeholder zu schaffen?	<input type="checkbox"/>						

16 Hinterhuber, Hans H./Renzl, Birgit/Matzler, Kurt, Die kontinuierliche Erneuerung des Unternehmens als Herausforderung für das strategische Controlling, Controlling 2004, 451 (454).

		selten				immer		
		1	2	3	4	5	6	7
8.	Unterstützen die Organisation und die Geschäftsprozesse kreatives Problemlösen und Erschließen neuer Möglichkeiten auf allen Verantwortungsebenen?	<input type="checkbox"/>						
9.	Ist das Führungsteam fähig, die Strategien klar zu formulieren und zu kommunizieren sowie die Schlüsselpersonen in die Handhabung von Strategic Issues einzubeziehen?	<input type="checkbox"/>						
10.	Ist die Unternehmensidentität kohärent mit den Aussagen und Vorstellungen des Führungsteams?	<input type="checkbox"/>						

Daraus ergeben sich folgende Kriterien für Leadership in der nachhaltigen Verwaltungsmodernisierung:

Die Notwendigkeit der Modernisierung muss von den Führungskräften erfolgreich vermittelt werden. Dies soll zum Verständnis und zur Unterstützung der Modernisierungsziele bei allen Mitarbeitern führen. Da vielfältige Modernisierungskonzepte vorhanden sind und sich teilweise überlagern oder sogar widersprechen, muss eine Klarheit über den eigenen Weg, über die Modernisierungsstrategien der eigenen Organisation geschaffen werden. Für die Umsetzung ist es von Bedeutung, dass neben den Machtpromotoren an der Spitze und den Fachpromotoren für die sachliche Umsetzung auch Prozesspromotoren vorhanden sind. Zudem muss klargestellt werden, dass es sich bei dem Prozess nicht nur um eine Mode oder Einzelaktion handelt. Vielmehr sollte eine institutionalisierte Prozessorganisation auch dafür sorgen, dass eine Verbindlichkeit des Prozesses geschaffen wird.

2. Potentiale

Um Verwaltungsmodernisierung erfolgreich zu gestalten, ist eine Analyse und Entwicklung der Potentiale sowohl der einzelnen Mitarbeiter als auch der Organisation insgesamt erforderlich. Bei den Individuen betrifft das vor allem die Bereitschaft zur Modernisierung und zur Mitwirkung, entsprechende Kompetenzen sowie ein entsprechendes Engagement, die auch durch individuellen Nutzen, Übereinstimmung von

individuellen und organisationalen Interessen sowie angemessene Chancen zur Übernahme von Verantwortungsrollen¹⁷ geprägt sind. Mit Blick auf die Organisation müssen entsprechende Ressourcen und Kapazitäten vorhanden sein sowie Unterstützungsprozesse organisiert werden, die ein Wissensmanagement sowie die Aktivierung und Entfaltung organisationaler Energie beinhalten.

Modernisierung geschieht nicht von oben oder außen verordnet, sondern durch die Mitwirkung jedes Einzelnen. Häufig findet man eine Angst „der Modernisierten“ vor der Modernisierung. Nicht selten wird dabei Modernisierung von „den Betroffenen“ als Muss, als Bedrohung oder als Zwang aufgefasst. Dies hindert sie an bestmöglicher Leistung. Ziel der Bemühungen um eine angemessene Einstellung zur Modernisierung muss es daher sein, diese als normales Geschehen aufzufassen, dem unvoreingenommen in einem natürlichen (Lern-)Prozess begegnet werden kann.¹⁸ Für besondere Problemstellungen müssen weiterhin unterschiedliche Lösungsansätze entwickelt und exemplarisch erprobt werden. Modernisierung erfordert deshalb auch eine gewisse Art von Resilienz¹⁹ und Kreativität.

Im Hinblick auf die Entstehung und Förderung von organisationaler Energie werden etwa von Heike Bruch et al.²⁰ folgende Einflussfaktoren genannt:

- Eine hohe Qualität der Führung beinhaltet, dass es Führungskräften auf allen Unternehmensebenen gelingt, durch vorbildliches Handeln, Inspiration, Förderung der Kreativität und gezielte Personalentwicklung Mitarbeiter zu besonderem Einsatz zu motivieren.
- Ein weiterer zentraler Faktor der Energiemobilisierung sei die klare strategische Ausrichtung des Unternehmens, insbesondere eine überzeugende Vision, also eine explizite Vorstellung der

17 Klages, Helmut, "Stille Revolution" und neue Werte, in: Fiebig, Johannes (Hrsg.), Abschied von Ego-Kult, 2001, S. 23 (29).

18 Hill, Hermann, Modernisieren im Mind Age, in: ders. (Hrsg.), Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie?, 2001, S. 75 (83 f.).

19 Sonnenmoser, Marion, Worin unterscheiden sich Resilienz, Selbstwirksamkeit oder Hardiness?, Personalführung 4/2006, S. 48.

20 Bruch, Heike/Vogel, Bernd/Morhart, Felicitas, Organisationale Energie. Messen, Nutzen und Erhalten der produktiven Kraft von Unternehmen, ZfO 1/2006, S. 4 (7).

längerfristig angestrebten Zukunft, setze starke Kräfte frei. Entscheidend für die wirksame Mobilisierung von Energie durch eine Vision sei deren Verankerung in weiten Teilen des Unternehmens.

- Energien würde vor allem bei besonderen Herausforderungen wie großen Innovationen, Wachstumsphasen oder Wandlungsprozessen freigesetzt. Produktive Energie entstünde allerdings nur, wenn Erfolgsglaube vorhanden sei und die Überzeugung vorherrsche, der Herausforderung auch gewachsen zu sein.
- Ein weiterer wesentlicher Treiber organisationaler Energie sei kollektives Commitment, d.h. eine starke gemeinsame Verpflichtung der Mitarbeiter, Ziele tatsächlich umzusetzen. Damit sei auch die Bereitschaft verbunden, sich bei Schwierigkeiten und Rückschlägen weiterhin für die gemeinsamen Ziele einzusetzen.
- Schließlich sei ein entscheidender Faktor für die Fokussierung der Energien der Grad an Kooperation im Unternehmen. Herrsche hoher Zusammenhalt bzw. ein starkes „Wir-Gefühl“ vor, seien Mitarbeiter bereit, sich füreinander einzusetzen und individuelle Interessen für die gemeinsamen Ziele zurückzustellen.

3. Kulturelle Kontexte

Der Erfolg von Modernisierungsansätzen in der öffentlichen Verwaltung hängt auch von den vorhandenen national-kulturellen, organisationalen und binnenorganisationalen Kontexten ab und der Frage, inwieweit diese (mit) verändert werden können. Deshalb lassen sich etwa auch Best-Practice-Projekte nicht 1:1 übertragen. Im internationalen Schrifttum wird deshalb auch festgestellt, dass ein institutioneller Isomorphismus sich nur innerhalb von organisationellen Feldern ereigne, die sich durch gewisse Ähnlichkeit bzw. Vergleichbarkeit auszeichnen.²¹ Helmut Wollmann²² unterscheidet etwa bei der vergleichenden Analyse von Verwaltungsreformprozessen nach:

21 *Hill, Hermann*, Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Governance-Forschung, 2005, S. 220 (235) m.w.N.

22 *Wollmann, Hellmut*, Verwaltungspraktische Reformdiskurse und –verläufe im internationalen Vergleich, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 489 (492).

- institutionellen Rahmenbedingungen, wie verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Entscheidungsstrukturen und –verfahren
- verwaltungsstrukturellen Ausgangsbedingungen (etwa Umfang des Staatssektors, Verwaltungs-/Bürokratiemodell, etc.)
- staats- und verwaltungsinstitutionellen und –kulturellen Grundstrukturen (z. B. Rechtstaatstradition der kontinental-europäischen, Public Interest/Civil Culture-Tradition der angelsächsischen Länder)
- budgetären Rahmenbedingungen
- (partei-) politischen Akteurskonstellationen
- verwaltungspolitischen Diskurs-(und Reform-) Koalitionen
- sowie internationaler Öffnung etwa durch trans-/ internationale Lern- und Austauschprozesse

Üblicherweise²³ wird in Europa zwischen vier grundlegenden Verwaltungstraditionen unterschieden:

- die kontinentaleuropäische deutsche Tradition
- die kontinentaleuropäische französische (napoleonische) Tradition
- die angelsächsische Tradition
- die skandinavische Tradition (als Mischung der angelsächsischen und deutschen Tradition)

Mittlerweile ist zu fragen, ob sich nicht auch inzwischen eine eigenständige südeuropäische Verwaltungstradition sowie vor allem eine mittel- und osteuropäische Verwaltungstradition herausgebildet haben. So zeigt sich etwa, dass durch eine Europäisierung „östlichen Stils“ wieder eine Rückbesinnung und stärkere Betonung rechtstaatlicher und demokratischer Prinzipien erfolgt.²⁴ Eine Übersicht über international vergleichende Ansätze findet sich in **Anlage 4**.

Neben dem national-kulturellen Kontext beeinflussen auch der organisationale und der binnenorganisationale Kontext die Erfolgchancen von Modernisierungsbemühungen. Dies betrifft etwa die Selbständigkeit und Entscheidungsfreiheit einer Behörde sowie ihre Einbindung

23 Vgl. etwa *Lippert, Barbara/Umbach, Gaby*, *The Pressure of Europeanisation*, 2005, S. 61 ff.

24 *Hill* (Fn. 21), S. 237 m.w.N.

in Hierarchien und Netzwerke. Die Binnenkultur wird nicht zuletzt auch sehr stark durch den jeweiligen Leiter der Behörde, interne Entscheidungsabläufe, aber auch die berufliche Sozialisation der jeweiligen Mitarbeiter geprägt.

4. Startbedingungen und Entwicklungskorridore

Das Klima, in dem eine Modernisierung stattfindet, hängt auch von Geschichte und Herkunft einer Organisation ab. Allerdings kann auch ein grundlegender Turnaround, wie beim Bundesverwaltungsamt, von einer traditionellen Verwaltungsbehörde hin zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen gelingen. Weiterhin spielt etwa die Zugehörigkeit zur Eingriffs-, Leistungs- oder Förderverwaltung eine Rolle, ebenso wie die Intensität und das Verständnis von Bürgerkontakten. Die unmittelbare Auseinandersetzung mit dem „Kunden“ fördert ein anderes Modernisierungsklima als die bürgerferne Erfüllung von Verwaltungsaufgaben. Ähnlich ist es bei der Frage nach der finanziellen Ausstattung bzw. dem Vorliegen von Sparauflagen.

Beachtet werden muss auch der Modernisierungs- oder Reifegrad einer Behörde im Hinblick auf Reformbemühungen. Werden diese grade erst begonnen, stellt sich dies anders dar, als wenn eine fortlaufende Modernisierung ständiger Bestandteil der Verwaltungsarbeit ist. Immer wieder betont wird auch die „Pfadabhängigkeit“ von Reformmaßnahmen.²⁵

5. Ordnung der Veränderung

Jedenfalls in legalistisch geprägten Kulturen spielt auch der rechtliche Rahmen für Modernisierungen eine wichtige Rolle. So wird etwa darauf hingewiesen, dass die Einführung von eGovernment in Österreich deshalb besonders gut gelungen sei, weil ein entsprechendes Gesetz vorgelegen habe. Aus Berlin weiß man, dass die Einstellung zu Zielvereinbarungen in Behörden sich erst dann geändert hat als ein entsprechendes Verwaltungsreformgesetz diese ausdrücklich vor-

25 *Wollmann, Hellmut*, Transformation der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in postkommunistischen Ländern, in: Arthur Benz u.a. (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Festschrift für Klaus König, 2004, S. 575 (580).

schrieb.²⁶ Für verschiedene Reformmaßnahmen, etwa im kommunalen Bereich, sind in den neunziger Jahren sog. Experimentierklauseln eingeführt worden.²⁷

Innerhalb von Behörden kann das Regelwerk, etwa Geschäftsordnungen, Hausanweisungen, aber auch Leitfäden sowie eine entsprechende Software, legitimierende Wirkung für Reformmaßnahmen entfalten und die Bereitschaft zur Umsetzung erhöhen. Freilich müssen entsprechende Entscheidungsprozesse auch eingeübt und von der Führung vorgelebt werden. Im zwischenbehördlichen Bereich können Vergleichsringe, Wettbewerbe ebenso wie Partnerschaften und Netzwerke die Reformbereitschaft sowie die Erfolgschancen erhöhen.

6. Leitbilder und Strategie

Visionen und Leitbilder können Orientierungs-, Motivations- und Kommunikationsfunktionen übernehmen. Die Vorstellung einer möglichen Gesamtleistung aller Akteure schafft ein kohärentes Bild, das die einzelnen Maßnahmen umfasst und anleitet.

Vielfach sind Einzelmaßnahmen, wie etwa im Bereich des Personalmanagements, nicht mit der Gesamtstrategie und den übergreifenden Modernisierungszielen verknüpft. Geschieht dies, erscheinen sie in einem anderen Licht und ihr Sinn wird deutlich.²⁸ Gleichwohl kann über einen längeren Modernisierungsprozess hinweg die Strategie nicht in allen Einzelheiten feststehen. Sie sollte deshalb die nötige Flexibilität sowie Adaptions- und Entwicklungsfähigkeit haben, um auch Veränderungen und Neuinterpretationen während des Prozesses aufzunehmen.

26 Die entsprechenden Gesetze sind abgedruckt in: Hill, Hermann (Hrsg.), Neuere Gesetze zur Verwaltungsmodernisierung, Speyerer Arbeitsheft Nr. 179, 2005.

27 Hill, Hermann/Klages Helmut (Hrsg.), Jenseits der Experimentierklausel, 1996.

28 Hill, Hermann, Vom Administrator zum Wertschöpfer, Personalwirtschaft 5/2003, 16.

7. Steuerung des Veränderungsprozesses

Teilweise wird unter diesem Punkt auch der Kern einer gelingenden Modernisierung gesehen. Zunächst gehört dazu eine Zeit- und Ablaufplanung, die den Reformschwung nutzt, aber nicht überfordert, die kurzfristig sichtbare Erfolge einplant, aber auch langfristigen Atem behält und geeignet ist, Zäsuren und Rückschläge zu überwinden. Wichtig ist, dass diese Ablaufplanung auch transparent gemacht wird und die einzelnen Schritte immer wieder von kommunikativen Maßnahmen begleitet werden.

Große Bedeutung für einen gelingenden Modernisierungsprozess hat zweifelsohne auch eine gute Organisation in Form eines wirksamen Projektmanagements, das Einzelmaßnahmen initiiert und begleitet, als Anlaufstelle fungiert und für die Qualitätssicherung zuständig ist. Für die einzelnen Realisierungsinstrumente, wie etwa Zielvereinbarungen, Qualitätszirkel, Benchmarking etc. ist von Bedeutung, dass ihr Einsatz wie ihre Wirkungsrichtungen nicht isoliert stehen dürfen, sondern alle Bausteine miteinander verknüpft sind und sinnvoll ineinander greifen. Auch die Einbeziehung interner und externer Akteure in die Reformplanung und –Reformumsetzung ist von Bedeutung, um ihr Wissen und ihre Erfahrungen zu nutzen, aber auch die Akzeptanz und Realisierung zu fördern. Weitere Reformverstärker können Feedback-Maßnahmen, wie etwa Kundenbefragungen, und ein entsprechendes Marketing der Reformmaßnahmen darstellen.

8. Verwirklichungsmanagement²⁹

Modernisierung darf kein Selbstzweck sein; es reicht nicht, dass allein der Weg schon das Ziel darstellt. Vielmehr soll am Ende eine Verbesserung der Verwaltungsleistung und ihrer Wirkungen für die Gemeinschaft stehen. Insofern sind Outcome- und Erfolgsorientierung sowie der Wertschöpfungsbeitrag für die Gemeinwohlrelevanz von vorneherein bei den Modernisierungsstrategien zu bedenken.

Im Wirkungsmodell zur Evaluation der Verwaltungsreform in der schweizerischen Bundesverwaltung „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)“ wurden Reformmaßnahmen und Reformwirkungen etwa wie folgt verknüpft:

29 Hill, Hermann, Indikator Lebensqualität, 2002, S. 80 ff.

- Strategiewandel, z. B. Wirkungs- und Produktorientierung soll zu bürgernaher Verwaltungsleistung führen
- Prozesswandel, z. B. neue Budgetierungsform soll zu tieferen Verwaltungskosten führen
- Strukturwandel, wie z. B. Prozessorganisation und Dezentralisierung soll zu höherer Leistungsqualität führen
- Kulturwandel, z. B. Bürger- und Kundenorientierung soll zu höherer Bürger- und Kundenzufriedenheit führen³⁰

In gewisser Weise erinnert dies an die grundlegende Zweiteilung des EFQM- wie des CAF-Modells in sog. Enabler und Results.

9. Reflexivität, Lernprozesse

Ein erfolgreicher Modernisierungsprozess kann nicht als lineares Modell mit einem feststehenden Ende verstanden werden. Selbst das kreislauforientierte Management- oder Controlling-Modell greift zu kurz, wenn nicht versucht wird, im nächsten Umlauf eine höhere Ebene zu erreichen. Insofern bietet sich eher das Modell einer Spirale für die Vorstellung der Lernprozesse an, die in Modernisierungsprozessen erzielt werden sollen.

Regelmäßige Zwischenevaluationen und Fortschrittmessungen dienen dazu, Veränderungen aufzuzeigen. Die ständige Verbesserung muss Ziel aller Reformmaßnahmen sein. Im Idealfall stellt sich die Modernisierung als selbsttragender Prozess dar, der von Einzelpersonen, insbesondere dem Wechsel der Führungspersonen, unabhängig ist.

10. Übertragbarkeit

Wie bereits festgestellt, ist der Erfolg von Modernisierungsmaßnahmen auch vom jeweiligen Kontext abhängig. Deshalb geht es zunächst darum, für eine Übertragbarkeit isomorphe Rahmenbedingungen zu prüfen. Selbst wenn nicht alle Reformmaßnahmen und vor allem Re-

30 *Ritz, Adrian, Was bewirken Verwaltungsreformen?, ÖHW 1-2/2005, 68 (75).*

formerfolge 1:1 übertragbar sind, lässt sich doch auch aus den Erfahrungen anderer Behörden lernen. Insofern ist eine Weitergabe und Auswertung des Reformwissens von Bedeutung.³¹ Dabei muss versucht werden, dieses Wissen im Hinblick auf seine erfolgskritischen Faktoren zu de-kontextualisieren. Ggf. lassen sich dabei auch verschiedene unabhängige Variablen feststellen oder „Wenn-Dann-Verläufe“ ermitteln.

31 *Hill, Hermann*, Wie Erfahrungsschätze geborgen werden, Stadt und Gemeinde 4/1999, 130 (133).

Anlage 1

Ansätze und Materialien zur Nachhaltigkeit

- Advancing Sustainable Development, Policy Brief der OECD von März 2006.
- Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland, www.bundesregierung.de/Politikthemen/Umwelt-,11405/Nachhaltige-Entwicklung.htm.
- 3. Agenda 21-Programm der Landesregierung 2005, Nachhaltigkeitsstrategie – Perspektiven für Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 14/4821 vom 21.12.2005.

- *Ekardt, Felix*, Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit, München 2005.
- *Coenen, Reinhard* (Hrsg.), Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien, Berlin 2003.
- *Luks, Fred*, Nachhaltigkeit, Wissen 3000, Hamburg 2002.
- *Appel, Ivo*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. Zum Wandel der Dogmatik öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Tübingen 2005.

Anlage 2

Untersuchungen zu Ergebnissen und Wirkungen der Verwaltungsmodernisierung

- *Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine*, Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, Politische Vierteljahresschrift (PVS) 1/2006, S. 1-34.
- *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun*, Das Reformmodell Bürgerkommune, Leistungen-Grenzen-Perspektiven, Berlin 2003.
- *Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel u.a. 1998.
- *Hill, Hermann/Klages, Helmut* (Hrsg.), Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung, Stuttgart u.a. 1998.
- *Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/ Wollmann, Hellmut*, Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, herausgegeben von der Wüstenrot-Stiftung 2000.
- *Jann, Werner u.a.*, Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004.
- *KiBler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke*, Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Berlin 1997.
- *Lienhard, Andreas u.a.* (Hrsg.), Zehn Jahre Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, Bern 2005.
- *Reichard, Christoph*, Neues Steuerungsmodell – Anspruch und Wirklichkeit, in: Festschrift für Heinrich Mäding, Berlin 2006.
- *Rieder, Stefan*, Evaluation von NPM-Projekten: Nutzen und Beitrag zur Meinungsbildung im Parlament in: Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel (Hrsg.), Modernisieren mit der Politik, Bern 2003, S. 307-327.
- *Ritz, Adrian*, Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung, Bern 2003.

- *Ritz, Adrian, Was bewirken Verwaltungsreformen? Evaluationsmodell und Ergebnisse aus der Schweizerischen Bundesverwaltung, Das Öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), Jg. 46 (2005), Heft 1-2, S. 68-87.*

Anlage 3

Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit

- *Brandt, Karl-Werner* (Hrsg.), Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin 2002.
- *Frenzel, Eike Michael*, Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung? Beitrag zu einer praktischen Gesetzgebungslehre, Baden-Baden 2005.
- *Hill, Hermann*, Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln – Bilanz und Perspektiven nach zwei Jahren Aufbauarbeit in: ders. (Hrsg.) Erfolg im Osten II, Baden-Baden, 1993, S. 25-43.
- *Hill, Hermann*, Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit, die innovative Verwaltung 4/1997, S. 34-36.
- *KiBler, Leo/Graf, Melanie/Wiechmann, Elke*, Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit, Berlin 2000.
- *Klages, Helmut*, Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, Verwaltung und Management, 9. Jg. (2003), Heft 1, S. 4-12.
- *Kopatz, Michael* (Hrsg.), Reformziel Nachhaltigkeit. Kommunen als Mitgestalter einer nachhaltigen Entwicklung, Berlin 2003.

Anlage 4

Vergleichende Analysen von Verwaltungskulturen in Europa

- *Chandler, J. A.*, Comparative public administration, 2000.
- *Christensen, Tom/ Laegreid, Per Laegreid*, New Public Management. The Transformation of ideas and practices, Aldershot 2001.
- *Goetz, Klaus H.*, Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?, *Journal of European Public Policy*, 2001, S. 1032-1051.
- *Harrinvirta, Markku Olavi*, Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A comparison, 2000.
- *Jann, Werner*, Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich, *Die Verwaltung* 2000, S. 325-349.
- *Jann, Werner*, Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung in: König, Klaus (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 2002, S. 425-447.
- *Lippert, Barbara/Umbach, Gaby*, The Pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU-system, 2005.
- *Lodge, Martin*, Administrative patterns and national politics, in: Peters, Guy B./Pierre Jon (eds.) *Handbook of Public Administration*, London, 2003, S. 451-463.
- *Peters, Guy B.*, Administrative Traditions, www.worldbank.org/publicsector/civilservice/traditions.htm.
- *Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*; Public Management Reform. A comparative Analysis, 2. Auflage 2004.
- *Toulemonde, Jacques*, Evaluation culture(s) in Europe: Differences and Convergence between national practices, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 2000, S. 350-357.
- *Schröter, Eckhard* (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, 2001.

- *Statskontoret, Stockholm*, Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union, 2005, www.statskontoret.se.
- *Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften. Am Ende des Anfangs, 1995.
- *Wollmann, Hellmut*, Verwaltungspolitische Reformdiskurse und Verläufe im internationalen Vergleich in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 489-524.
- *Wollmann, Hellmut*, Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und –modernisierung; zwischen Analysepotential und –defizit in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.) Evaluationsforschung 2000, S. 195-231.

Anlage 5

Kriterien für nachhaltige Verwaltungsmodernisierung

1. Leadership

- erfolgreiche Vermittlung der Notwendigkeit der Modernisierung
- Verständnis und Unterstützung der Modernisierungsziele
- Klarheit der Modernisierungsstrategien
- Vorhandensein von Macht- und Prozesspromotoren
- Institutionalisierung/Verbindlichkeit

2. Potentiale

- Kompetenzen der Mitarbeiter
- Bereitschaft zur Mitwirkung
- Nutzenorientierung
- Ressourcen und Kapazitäten der Organisation
- Aktivierung und Entfaltung organisationaler Energie

3. Kulturelle Kontexte

- nationaler, kultureller Kontext
- organisationaler Kontext
- binnenorganisationaler Kontext

4. Startbedingungen und Entwicklungskorridore

- Geschichte und Herkunft der Organisation
- Verwaltungsaufgaben und Bürgerkontakte
- Anpassungserfordernisse und –erwartungen
- Modernisierungs- und Reifegrad
- Pfadvorgaben, Pfadabhängigkeit

5. Ordnung der Veränderung

- rechtliche Rahmenbedingungen
- behördeninterne Entscheidungsprozesse
- Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Partner, Netzwerke

6. Leitbilder und Strategien

- Vorstellung eines Zielbildes und einer möglichen Gesamtleistung
- Verknüpfung von Einzelmaßnahmen mit Strategie- und Modernisierungszielen
- Adaption- und Entwicklungsfähigkeit der Strategie

7. Steuerung des Veränderungsprozesses

- Zeit- und Ablaufplanung
- Prozesskommunikation
- Organisation und Projektmanagement, Qualitätssicherung
- Professioneller Einsatz einzelner Instrumente
- Verknüpfung der einzelnen Instrumente und ihrer Wirkungsrichtungen
- Einbeziehung interner und externer Akteure
- Reformverstärker (Feedback, Marketing)

8. Verwirklichungsmanagement

- Outcome- und Erfolgsorientierung
- Wertschöpfungsbeitrag der Einzelmaßnahmen im Hinblick auf ihre Gemeinwohlrelevanz
- Verknüpfung von Enablern und Results

9. Reflexivität, Lernprozesse

- Evaluation, Fortschrittsmessung
- ständige Verbesserung i. S. eines Spiralmodells
- selbsttragender Führungspersonen-unabhängiger Prozess

10. Übertragbarkeit

- Definition isomorpher Rahmenbedingungen
- Weitergabe und Auswertung des Reformwissens
- Dekontextualisierung erfolgskritischer Faktoren
- Bildung unabhängiger Variablen
- Feststellung von „Wenn-Dann-Verläufen“