

Betriebswirtschaftliche Steuerung im informationstechnischen Wandel

Kann das Neue Steuerungsmodell durch Electronic Government konsolidiert werden?

Olaf Winkel

Das Neue Steuerungsmodell schwebt in der Gefahr, vom Reformparadigma zum Sorgenkind der Verwaltungsreform abzusinken. Daher ist es nachvollziehbar, wenn dessen Verfechter beim Electronic Government als weiterhin positiv besetztem Konzept nach Anknüpfungspunkten für eine Konsolidierung suchen. Es lassen sich auch durchaus zahlreiche Funktionen betriebswirtschaftlich ausgerichteter Steuerung identifizieren, die einer verstärkten informationstechnischen Unterstützung zugänglich sind. Ein gezielter Technikeinsatz bildet aber lediglich eine notwendige, noch keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass E-Government effektiv in den Dienst entsprechender Innovationen gestellt werden kann. Fortschritte bei der Bewältigung der vielfältigen Probleme, welche die Verwaltungsforschung hinsichtlich der Verbreitung und Wirkung des NSM aufgedeckt hat, setzen die Erfüllung von mindestens drei weiteren Bedingungen voraus: Erstens muss betriebswirtschaftlich ausgerichtete Modernisierung zukünftig stärker als Bestandteil übergreifender Governance-Lösungen gedacht werden, die Elemente unterschiedlicher Gestaltungsansätze kombinieren. Zweitens bedarf es neuer Implementationsstrategien, die der sozialpsychologischen Dimension von Reformen und außerdem den vor Ort gegebenen Bedingungen weitaus besser Rechnung tragen. Und drittens sind Korrekturen am Modell erforderlich, welche allerdings durch unterschiedliche Faktoren erschwert werden. Damit erwachsen nicht nur der Verwaltungspraxis, sondern auch der Verwaltungswissenschaft erhebliche neue Herausforderungen.

Fragestellung und methodische Vorgehensweise

Nach der Entzauberung des Neuen Steuerungsmodells durch die empirische Verwaltungsforschung¹ wird vermehrt die

Frage aufgeworfen, ob bzw. inwieweit Electronic Government als weiterhin „positiv belegtes Thema“² Chancen bietet, einer in Turbulenzen geratenen betriebswirtschaftlichen Verwaltungsreform neue Stabilität und Dynamik zu verleihen. Anhaltspunkte für verbindende Momente zwischen New Public Management und insbesondere dem NSM einerseits und E-Government andererseits, die entsprechende Erwartungen nähren können, liefert die Fachdiskussion durchaus. So werden managerialistisch orientierte Modernisierungsprozesse und informationstechnische Innovationen als komplementäre Entwicklungen³ oder Fortschritte im

E-Government als „wesentlicher Bestandteil und Motor der Verwaltungsreform“⁴, wenn nicht gar als „Fortsetzung der Verwaltungsreform mit anderen Mitteln“⁵ interpretiert. Gleichzeitig finden sich aber auch Hinweise auf Divergenzen zwischen diesen Ansätzen wie Binnenorientierung versus Außenorientierung oder Institutionenwandel versus institutionelle Arrangements, welche entsprechende Hoffnungen dämpfen.⁶ Die nachfolgenden Ausführungen zielen darauf ab, die Möglichkeiten und Grenzen einer Konsolidierung des NSM durch E-Government etwas genauer auszuleuchten als es bislang geschehen ist. Dazu werden die beiden Ansätze zuerst unter konzeptionellen und empirischen Aspekten umrissen und dann sukzessive zueinander in Bezug gesetzt. Bei den konzeptbezogenen Betrachtungen finden neben Zielen, Strategien und Instrumenten anthropologische, staatsrechtliche und gesellschaftstheoretische Prämissen Beachtung. Relevante empirische Aspekte beziehen sich auf die Verbreitung und die praktischen Wirkungen von Modernisierungselementen sowie auf Ursachen für Reformenerfolge und -misserfolge.

Neues Steuerungsmodell – konzeptionelle Ebene

Das NSM will die ökonomische Logik für die politische Steuerung produktiv machen und damit unterschiedliche Defizite

- 1 Siehe etwa Schneider, 2007, S. 27ff.
- 2 So Bock, 2004, S. 234.
- 3 Siehe etwa Mehlich, 2003, S. 19 oder Reiner mann, 2003, S. 404.
- 4 So Frick, 2004, S. 97.
- 5 So Schuppan, 2004, S. 22.
- 6 Siehe etwa Lenk, 2004, S. 36ff. oder Schuppan/Reichard, 2004, S. 13ff.



Olaf Winkel
Professor für Public Management mit dem Schwerpunkt Verwaltung an der FHVR Berlin.

der herkömmlichen Kommunalverwaltung abbauen, welche auch als „fünffache Steuerungslücke“ angeprangert werden.⁷ Mittels betriebswirtschaftlich inspirierter Innovationen sollen nicht nur eine „Strategielücke“ und die kommunale „Handlungsfähigkeit bedrohende Effizienzprobleme“ des bürokratischen Zentralismus beseitigt, sondern auch Beiträge zur Schließung der „Managementlücke“, der „Attraktivitätslücke“ und der „Legitimitätslücke“ geleistet werden. Managementlücke steht dabei für die Unfähigkeit, differenzierte Aufgabenerfüllungsprozesse zielgerichtet zu planen, durchzuführen und zu kontrollieren, Attraktivitätslücke für das Unvermögen, die besten Arbeits-

Das Element Outputsteuerung lässt sich in die Komponenten Produktorientierung, Kosten- und Leistungsrechnung in Verbindung mit einem reformierten Rechnungswesen, Berichtswesen und klientelorientiertes Qualitätsmanagement gliedern. Die in Katalogen zusammengefassten Produkte bilden die Basiskategorie zur Erfassung des administrativen Outputs und sind hinsichtlich aller Elemente und Komponenten des NSM von zentraler Bedeutung. So dienen sie als Basisgrößen für die Kosten- und Leistungsrechnung, das Berichtswesen, den Abschluss von Kontrakten und das Qualitätsmanagement. Maßstab zur Bewertung der Produktqualität sollen die Anforderungen ihrer Ab-

Kooperation als Alternative zur Weisung dienen und nicht zuletzt auch von der Politik als Mittel zur strategischen Steuerung der Verwaltung genutzt werden.

Was das Element Wettbewerb angeht, lassen sich echter und künstlicher Wettbewerb unterscheiden. Echter Wettbewerb liegt vor, wenn kommunale Einrichtungen mit privaten Anbietern oder anderen kommunalen Einrichtungen um Aufträge zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben konkurrieren. Künstlicher Wettbewerb lässt sich etwa über Vergleichsringe oder Preiswettbewerbe realisieren. Benchmarking beinhaltet nicht nur den Vergleich von Ergebnissen und Wirkungen, sondern auch von Arbeitsprozessen. Das NSM setzt primär auf künstlichen Wettbewerb, der das Modell „unter Strom setzen“¹⁵, d.h. im Reformprozess als dynamisierendes Moment wirken und wie in der Wirtschaft helfen soll, die Ressourcenallokation zu optimieren, Innovationen voranzutreiben und Leistungssteigerungen anzuregen.

»Das NSM setzt primär auf künstlichen Wettbewerb, der das Modell, unter Strom setzen‘ soll.«

kräfte für die öffentliche Verwaltung zu gewinnen und deren Potential umfassend zu nutzen und auszubauen, und Legitimitätslücke für die Unfähigkeit, den Nachweis zu erbringen, „dass Verwaltungsleistungen durchaus ihr Geld wert sind“⁸. Das Legitimitätsproblem hat damit auch die Qualität eines Akzeptanzproblems. Auf der strategischen Ebene setzt das NSM primär auf die Neuordnung administrativer Binnenstrukturen einschließlich des Verhältnisses von Politik und Verwaltung.

Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung⁹ Anfang der Neunzigerjahre vorgestellte Kernmodell¹⁰ sieht den Übergang von der rechts- und ressourcenbasierten Inputsteuerung zu einer produktorientierten Outputsteuerung, die Schaffung eines dezentralen Führungs- und Organisationsystems im Rahmen einer übergreifenden „Konzernstruktur“¹¹ und die Einführung von Wettbewerbsmechanismen explizit vor. Implizit wird ein strategisch angelegtes Personalmanagement gefordert¹², das die Reformbereitschaft und Reformfähigkeit der Mitarbeiterschaft erhöhen soll.¹³ Die aufgeführten Kernelemente sind ineinander verwoben und gliedern sich wiederum in unterschiedliche Komponenten, die ebenfalls nicht voneinander isoliert betrachtet werden dürfen.

nehmer sein, was auch durch die griffige Formel von der „Kommunalverwaltung als Dienstleistungsunternehmen“, dessen Kunden die Bürger sind, zum Ausdruck gebracht wird.¹⁴

Zum Element dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur zählen die Komponenten dezentrale Gesamtverantwortung, zentrale Steuerung und Kontraktmanagement. Die Kompetenzerweiterung der Facheinheiten im Sinne einer ganzheitlichen Aufgabenerfüllung und ihre Ausstattung mit eigenen Steuerungskapazitäten, Serviceeinrichtungen und Budgets soll nicht nur der Verschwendung von Ressourcen entgegenwirken, sondern auch gute Voraussetzungen dafür schaffen, dass Verwaltungen besser auf die Anforderungen ihrer Klientel reagieren können. Die Einrichtung eines zentralen Steuerungsdienstes ist dem verbleibenden Bedarf an bereichsübergreifender Koordination und der Notwendigkeit geschuldet, zentrifugale Tendenzen einzudämmen. Zentrale Serviceeinrichtungen haben die Aufgabe, Leistungen bereitzustellen, die selbst in ihren Potentialen gestärkte Facheinheiten nicht selbst erbringen können, etwa indem sie Funktionen im Bereich der Personalwirtschaft erfüllen oder das Immobilienmanagement übernehmen. Kontrakte sollen im Rahmen der verwaltungsinternen

Das Element strategisches Personalmanagement zielt darauf ab, die Potentiale der Mitarbeiter besser als bisher für die Verwaltung nutzbar zu machen. Als dazu geeignete Instrumente gelten eine integrierte Personalplanung, die bei den Aufgaben ansetzt, neue Formen der Personalauswahl, Personalentwicklung etwa durch Fortbildung und Rotation, ein modernes Beurteilungswesen sowie die partnerschaftliche Ausgestaltung des Verhältnisses von Mitarbeitern unterschiedlicher Hierarchiestufen. Neben Instrumenten zur

7 Dies und das Folgende nach KGSt, 1993, S. 7 und insb. S. 9 ff.

8 So Jann, 2005, S. 75.

9 Heute: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.

10 Siehe insb. KGSt, 1993, aber auch Banner, 1991, S. 6ff.

11 So Banner, 1991, S. 6.

12 Explizit gemacht wird diese Komponente später durch KGSt, 1996.

13 In der Fachdiskussion finden sich breiter angelegte Varianten dieses Modells, die aber in dem Maße, wie sie als Weiterentwicklungen neue Elemente inkorporieren, immer mehr immanente Widersprüche aufweisen. Im Interesse einer produktiven Untersuchung, die trennscharfe analytische Kategorien voraussetzt, wird hier auf das Kernmodell Bezug genommen.

14 So Banner, 1991, S. 6.

15 So KGSt, 1993, S. 22.

Erhöhung der intrinsischen Motivation sind auch Maßnahmen zur Verbesserung der extrinsischen Motivation vorgesehen, allen voran die Schaffung von Anreizen durch leistungsbezogene Entlohnung.

Auf der anthropologischen Ebene zeichnet sich das NSM wie auch die meisten anderen Ansätze aus dem Bereich des NPM durch eine optimistische Sicht aus.¹⁶ Danach suchen Menschen nach Möglichkeiten, sich in ihrer Arbeit zu verwirklichen, so dass ein Interesse daran besteht, gute Arbeitsergebnisse zu erzielen und neue Fähigkeiten zu erwerben. Zudem erscheinen sie bereit und in der Lage, Probleme zu erkennen und Beiträge zu deren Bewältigung zu leisten, wobei man ihnen auch die Fähigkeit zu einer produktiven und partnerschaftlichen Kooperation über Hierarchieebenen hinweg zuschreibt. Die Binnenorientierung des NSM impliziert, dass die Potentiale der Mitarbeiterschaft für die Bewältigung neuer Herausforderungen nutzbar gemacht werden sollen, nicht aber die Bürgerschaft, welche sich weitgehend auf eine Kundenrolle reduziert sieht.

Das dem NSM zugrunde liegende Gesellschaftsverständnis bleibt dem Gedanken sozialer Solidarität verhaftet, neoliberalen Bestrebungen zur marktförmigen Umgestaltung der Gesellschaft wird eine Absage erteilt. Radikale Auslagerungen werden mit einem „Ausverkauf der Selbstverwaltung durch Verselbständigungen“ gleichgesetzt.¹⁷ Trotz zunehmender finanzieller Restriktionen will man soziale Standards so weit wie möglich aufrechterhalten. Bewerkstelligt werden soll dies durch die Beschränkung des politisch-administrativen Handelns auf das Wesentliche und insbesondere durch die Entwicklung neuer Verfahren der Aufgabenerfüllung, welche die Chance bieten, Ressourcenrückgänge zu kompensieren.

Das mit dem geschilderten Verständnis von Mensch und Gesellschaft korrespondierende Staatsverständnis, das auch ein entsprechendes Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung transportiert, nährt sich im wesentlichen aus drei Prämissen.¹⁸ Erstens werden Staat und Kommunen für existenznotwendig erachtet. Man geht davon aus, dass sich die von der Verwaltung wahrgenommenen Funktionen durch

Marktmechanismen oder andere Formen individuellen Handelns nicht vollständig ersetzen lassen. Zweitens wird die öffentliche Verwaltung als lernfähiges System betrachtet. Wie einzelnen Individuen schreibt man Behörden die Fähigkeit zu, auf neue Anforderungen angemessen reagieren und dabei auch die eigenen Strukturen und Prozesse kontinuierlich weiterentwickeln zu können. Und drittens wird unterstellt, dass die Möglichkeit besteht, das Zusammenwirken von Politik und Verwaltung im Sinne der durch das Grundgesetz vorgesehenen Gewaltenteilung neu zu ordnen. Dieses Verständnis weist durchaus noch Spuren der überkommenen Idee des aktiven Staates auf, wobei das durch organisatorische Innovationen angestrebte „Intelligentmachen des Apparates“¹⁹ allerdings nicht mehr mit dem hohen Anspruch einer aktiven Gesellschaftspolitik²⁰ verbunden wird, sondern eher mit der Notwendigkeit, den Mangel zu ver-

Einführung der Elemente und Komponenten des NSM ist es nur in seltenen Ausnahmefällen gekommen, und inzwischen rückt man in unterschiedlichen Reformkommunen wieder von diesem Ansatz ab.

Bemühungen, von der Inputsteuerung auf eine produktbasierte Outputsteuerung umzustellen, waren Mitte der Neunzigerjahre vielerorts zu beobachten. Nach einer Hochzeit der Produktkataloge ging die Zahl der Verwaltungen, die Produkte in den Mittelpunkt ihrer Reformbemühungen stellen, aber wieder zurück. Die Kosten- und Leistungsrechnung hat sich nicht selten unabhängig von der Produktorientierung durchgesetzt, etwa in Form einer kostenstellenbezogenen Betrachtung.

Zur Outputsteuerung in Reformkommunen:

- Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Ablösung der klassischen Steue-

»Nach einer Hochzeit der Produktkataloge ging die Zahl der Verwaltungen, die Produkte in den Mittelpunkt ihrer Reformbemühungen stellen, wieder zurück.«

walten. Gleichzeitig ist hier die Nähe zum Leitbild des schlanken Staates erkennbar, welches „nicht Marktversagen, sondern im Gegenteil Staats- und Bürokratieversagen identifiziert“²¹, und dessen Übergänge zum Konzept des Gewährleistungsstaates fließend sind.

Neues Steuerungsmodell – empirische Ebene

Dem Umstand, dass das NSM die konzeptionelle Diskussion um die Reform der kommunalen Selbstverwaltung über viele Jahre so deutlich dominieren konnte, stehen keine entsprechenden praktischen Erfolge gegenüber.²² Nur ein Teil der Städte, Gemeinden und Kreise hat sich auf dieses Modell eingelassen, wobei große Kommunen tendenziell aktiver waren als kleine und westdeutsche aktiver als ostdeutsche. Zu einer umfassenden und konsequenten

regung mittels Regeln und Ressourcen-zuteilungen durch eine funktionierende Outputsteuerung irgendwo in vollem Umfang gelungen ist. Allerdings wird hervorgehoben, dass entsprechende Bemühungen durchaus zu wertvollen Kenntnisgewinnen geführt haben.

- Sogenannte „freischwebende Produktkataloge“²³ sind vielerorts zum Prob-

16 Siehe Schedler/Proeller, 2003, S. 41f.

17 So Banner, 1991, S. 11.

18 Siehe Schedler/Proeller, 2003, S. 43.

19 So Jann/Wegrich, 2004, S. 197.

20 Dieser hatte in der sozialdemokratisch ausgerichteten Politikberatung der siebziger Jahre Hochkonjunktur. Siehe etwa Mayntz/Scharpf, 1973, S. 115ff.

21 So Jann/Wegrich, 2004, S. 198.

22 Die folgenden Ausführungen zur praktischen Umsetzung des NSM rekurren insb. auf Bogumil, 2007; DfU, 2007; Jann, 2004; Kießler, 2007; Kuhlmann, 2004; Kuhlmann, 2006.

23 So Banner, 2001, S. 287.

lem geworden. Dabei handelt es sich um mit großem Aufwand entwickelte und fortgeschriebene Sätze von Produktbeschreibungen, die aber nicht zu den anderen Elementen und Komponenten des NSM in Beziehung gesetzt werden, so dass sie die ihnen zugeordneten Funktionen nicht erfüllen können.

- Controlling wird zumeist als Kostencontrolling, nicht als strategisches Controlling praktiziert. Durch das outputorientierte Berichtswesen präsentierte Informationen finden bei Entscheidungsträgern häufig wenig Beachtung, was sich gelegentlich auch negativ auf die Qualität von Berichten auswirkt.
- Klientelorientiertes Qualitätsmanagement wird nur in Ausnahmefällen systematisch betrieben. Einzelne Instrumente wie Bürgerbefragungen oder Kundenmonitore gehören inzwischen aber vielerorts zum Verwaltungsalltag.
- In den Facheinheiten sind Kostenbewusstsein, Leistungsbewusstsein und Serviceorientierung deutlich größer geworden. Zudem haben viele Verwaltungen den Bürger als Kunden entdeckt und bieten einen deutlich verbesserten Bürgerservice.

Die dezentrale Zusammenführung von Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung wurde Mitte und Ende der neunziger Jahre in vielen Kommunalverwaltungen ebenfalls entschlossen angegangen. Die Ergebnisse sind allerdings von unterschiedlicher Qualität. Neben ernsthaften Innovationsbemühungen konnte gelegentlich auch nur ein Austausch von Türschildern und Briefköpfen beobachtet werden. Inzwischen ist der Trend zur Einführung dezentraler Führungs- und Organisationsstrukturen allerdings gebrochen. Die Lage der Reformkommunen stellt sich in diesem Punkt folgendermaßen dar:

- Zentrifugale Tendenzen können häufig nicht verhindert bzw. eingedämmt werden. Selbst bei personell starker Besetzung gelingt es den Steuerungsdiensten nicht, Fachabteilungen durchgängig auf einen gemeinsamen Kurs zu verpflichten. Eine verbreitete Reaktion auf derartige Fehlentwicklungen ist Rezentralisierung.
- Neben einem „Verlust an gesamtstädtischer Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit“²⁴ sind aber auch in den

Fachabteilungen Steuerungsdefizite zu verzeichnen. Aus der Einführung von Teamstrukturen resultieren vielerorts Leitungsspannen, die so groß sind, dass sie die Führungskräfte überfordern. Dabei funktionieren Teamstrukturen in der Leistungsverwaltung tendenziell besser als in der Ordnungsverwaltung. Derzeit sind Bemühungen zu beobachten, das „Führungsvakuum“²⁵ in den Fachbereichen durch Rehierarchisierung zu beseitigen.

- Budgetierung, die zumeist als Planbudgetierung erfolgt, schwebt in der Gefahr, von Fachbereichen zur Verfolgung von Eigeninteressen missbraucht zu werden, indem deren Vertreter zu hohe Planzahlen präsentieren und deren Unterschreitung dann als „Managementenerfolg“²⁶ ausgeben. Eine systemwidrige Kolonisierung der Budgetierung ist aber nicht nur auf Fachbereichsebene zu beobachten, sondern

»Die Verbreitung von Wettbewerb ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.«

auch auf zentraler Ebene, wo sie häufig als Einsparungsmittel missbraucht wird.

- Kontraktmanagement findet in Form von Zielvereinbarungen und Servicevereinbarungen nur in eingeschränktem Maße statt. Nach wie vor dominieren Hierarchie und Weisung als Kooperationsmittel. Noch geringer ist die Verbreitung politischer Kontrakte, die dem Ziel dienen sollen, die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung auf eine neue Basis zu stellen.

Die Verbreitung von Wettbewerb ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Künstlicher Wettbewerb wird gelegentlich praktiziert, wobei Einrichtungen wie KGSt oder Bertelsmann-Stiftung Kommunen bei Leistungsvergleichen unterstützen. Natürlicher Wettbewerb spielt in der kommunalen Selbstverwaltung bis heute keine wesentliche Rolle. Zur Bedeutung von Wettbewerbsmechanismen in Reformkommunen lässt sich feststellen:

- Die Hoffnung, Wettbewerb könne als dynamisierendes Element das Reform-

geschehen vorantreiben, hat sich nicht erfüllt. Auch sind Wirkungen im Sinne der Allokationsfunktion, der Innovationsfunktion und der Motivationsfunktion zumeist ausgeblieben. Dies korrespondiert mit dem Befund, dass der Wettbewerbsgedanke bislang keine ausreichende Verankerung in der Verwaltungskultur gefunden hat.

- Im Hinblick auf virtuellen Wettbewerb ist zu monieren, dass es in den meisten Kommunen, die sich an Preiswettbewerben und ähnlichen Aktionen beteiligen, zumeist an institutionalisierten Verfahren für einen produktiven Umgang mit den Ergebnissen fehlt. Es mehren sich Stimmen, die bezweifeln, dass der Nutzen von Leistungsvergleichen den Aufwand rechtfertigt.

Einzelne Instrumente aus dem Werkzeugkasten des Personalmanagements haben in der kommunalen Selbstverwaltung durch-

aus erhebliche Verbreitung gefunden, etwa gruppenspezifische Verfahren der Personalauswahl oder Weiterbildung und Mitarbeitergespräche als Mittel der Personalentwicklung. Breiter angelegte Konzepte mit aufeinander abgestimmten Komponenten sind aber nur in Ausnahmefällen realisiert worden. Was die Reformkommunen angeht, ergibt sich in diesem Punkt ein besonders heterogenes Bild:

- Obwohl es an umfassenden Ansätzen fehlt, konnte die soziale, methodische und fachliche Kompetenz des Verwaltungspersonals vielerorts verbessert werden.
- Die Notwendigkeit, das Verhältnis von Führungskräften und Mitarbeitern auf eine partnerschaftliche Basis zu stellen, hat allerdings noch keine ausreichende kulturelle Verankerung gefunden.
- Transformationen in Richtung auf das Leitbild der lernenden Organisation

²⁴ So König, 2001, S. 620.

²⁵ So Kuhlmann, 2006, S. 150.

²⁶ So Bogumil, 2007, S. 131.

konnte das NSM nicht auslösen. Vierterorts stellt sich sogar die Frage, wie es geschehen konnte, dass dieses Modell heute nur so wenig Rückhalt in der Mitarbeiterschaft hat. Denn immerhin sieht es die Gewinnung der Mitarbeiter für die Reformen, ihre intensive Einbeziehung in die Gestaltungsprozesse und die Eröffnung vielfältiger Entwicklungschancen für das Personal vor.

Um die Wirkungen des NSM an seinen eigenen Ansprüchen zu messen, kann man auf die fünffache Steuerungsücke Bezug nehmen, zu deren Überwindung die Verfechter einer betriebswirtschaftlichen Reform der kommunalen Selbstverwaltung angetreten sind.

- Was den Beitrag des NSM zur Haushaltskonsolidierung angeht, lassen sich

breiteten Einschätzung einerseits aus dem „Widerstand der Kommunalpolitik gegen den Verzicht auf Detailintervention und Ämterpatronage“²⁹ und andererseits aus dem Bestreben der Verwaltung, sich insbesondere im Vorfeld prekärer administrativer Entscheidungen „politische Rückendeckung“ zu beschaffen³⁰. Dass Bestrebungen, von der Regelsteuerung zur Ergebnissteuerung überzugehen, vielerorts ins Leere gelaufen sind, ist nach überwiegender Meinung auch darauf zurückzuführen, dass „Politik und Verwaltung auf Grund von Wiederwahl- und Machtinteressen“ wenig Gefallen an der „Durchsichtigkeit und Nachprüfbarkeit ihres Handelns“ auf der Basis „abrechenbarer Kontrakte“ finden.³¹ Dass die angestrebte Umverteilung von

anwachsen werden, weil Ausgründungen zunehmend komplexe Beteiligungsstrukturen nach sich ziehen.

- Das Attraktivitätsdefizit hat sich in den vergangenen Jahren wegen der dramatischen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nur in abgeschwächter Form ausgewirkt. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass von einer umfassenden Produktivmachung und Entfaltung personeller Ressourcen in der Kommunalverwaltung bislang keine Rede sein kann. Im Gegenteil, partiell sind hier sogar Verschlechterungen zu beobachten. Verluste an Vertrauen und Motivation auf Seiten der Mitarbeiter zählen zu den unerwünschten und äußerst problematischen Nebenwirkungen von Modernisierungsmaßnahmen. Heute entwickelt sich das Attraktivitätsdefizit wegen einer aus der demographischen Entwicklung resultierenden Verknappung des Angebotes an Nachwuchskräften wieder zu einem äußerst brisanten Thema.
- Eine verbesserte Legitimation des administrativen Outputs konnte partiell erreicht werden. Dass dies nicht auf breiter Basis möglich war, resultiert unter anderem aus vielfältigen Schwierigkeiten bei der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung und eines Berichtssystems, das eine sachgerechte Interpretation der entsprechenden Daten erlaubt. Es ist deutlich geworden, dass Hinweise auf eine günstige Kostenentwicklung, die in vielen Reformkommunen inzwischen abrufbar sind, nicht immer ausreichen, um den Nachweis zu erbringen, dass eine Verwaltungsleistung ihr Geld wert ist.

»Neuartige Steuerungsprobleme und Ermüdungs- und Abnutzungserscheinungen im Personalbereich sind nicht die einzigen negativen Nebenwirkungen, die am NSM ausgerichtete Reformen nach sich gezogen haben.«

durchaus „Effizienzgewinne in Einzelbereichen“ feststellen und „punktuelle Erfolgsbeispiele“ finden.²⁷ Der Umstand, dass in der Folge von am NSM orientierten Reformen das Kostenbewusstsein in vielen Facheinheiten deutlich gestiegen ist, kann auch in diesem Zusammenhang als Erfolg gewertet werden. Wenn man den Reformaufwand – d.h. die Implementations- und Transaktionskosten – in die Betrachtung einbezieht und zudem berücksichtigt, dass die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung gelegentlich modellwidrig einer Maximierung von Fachbereichsbudgets Vorschub geleistet hat, gerät die insbesondere von Verwaltungsspitzen verfochtene These vom nachhaltig wirksamen Beitrag des NSM zur Haushaltskonsolidierung allerdings ins Wanken. Es gibt durchaus Stimmen, die das NSM als „konsolidierungsfeindlich“ einschätzen.²⁸

- Strategische Defizite bestehen nach wie vor. Dies resultiert nach einer ver-

Machtressourcen zugunsten einer mit Weitblick steuernden Politik und einer auf der operativen Ebene weitgehend autonom handelnden Verwaltung ausgeblieben ist, wird vermehrt zum Anlass genommen, die im Staatsverständnis des NSM enthaltene Überzeugung, dass eine saubere Trennung von politischen und administrativen Funktionen möglich ist, grundsätzlich in Zweifel zu ziehen.

- Auch heute stellen Managementlücken noch ein gravierendes Problem dar. Diese sind dabei nicht mehr allein auf kontraproduktive Wirkungen des bürokratischen Zentralismus, sondern auch auf Einfluss- und Kontrollverluste bei Verwaltungsspitze und Führungskräften zurückzuführen, die als „typische Negativeffekte von NSM-inspirierter Dezentralisierung und Enthierarchisierung“³² gewertet werden können. Vieles spricht dafür, dass entsprechende Probleme in der kommunalen Selbstverwaltung noch deutlich

Neuartige Steuerungsprobleme und Ermüdungs- und Abnutzungserscheinungen im Personalbereich sind nicht die einzigen negativen Nebenwirkungen, die am NSM ausgerichtete Reformen nach sich gezogen haben. Hinzu kommen eine immer weiter um sich greifende Reformbürokratie und der Umstand, dass das NSM vielerorts von einem Steuerungsinstrument „zu

27 So Bogumil, 2006, S. 18.

28 So Kuhlmann, 2006, S. 151.

29 So Bogumil, 2004, S. 71.

30 So Bogumil, 2006, S. 24.

31 So Kuhlmann, 2006, S. 150.

32 So Kuhlmann, 2006, S. 151.

einer Haushaltskonsolidierungsstrategie mutiert“ ist.³³ Dabei erscheint die Gefahr, dass die politische Logik, der das NSM eigentlich neue Geltung verschaffen soll, durch eine aus ihrer dienenden Rolle ausbrechende ökonomische Logik überlagert wird, umso größer, je stärker kommunale Haushalte unter Druck geraten.

Neben negativen hat die Einführung des NSM in der kommunalen Selbstverwaltung aber auch positive Nebenwirkungen ausgelöst, was selbst Fachleute anerkennen, die von einem „relativen Scheitern der Bemühungen“³⁴ zur Umsetzung dieses Ansatzes oder von einem „weitgehenden Scheitern gemessen an den ursprünglichen Absichten“³⁵ sprechen. Ohne Zweifel liegt ein Verdienst des NSM darin, „eine umfassende Reformwelle ausgelöst und damit ein positives Klima für Veränderungen geschaffen“ zu haben³⁶, die sich dann allerdings auch in anderen Richtungen als in die durch das Modell vorgezeichneten entwickelt haben. So ist die erfolgreiche Einführung von Bürgerämtern als eine Innovation, die nicht aus dem Kontext des NSM stammt, sondern eine eigenständige Tradition hat, nicht zuletzt auch als Resultat der Bemühungen zu sehen, die vom NSM transportierte Idee vom Bürger als Kunden in die Tat umzusetzen. Festzuhalten bleibt auch, dass durch das NSM nicht nur auf der lokalen, sondern partiell auch auf den übergeordneten Ebenen von Bund und Land „Gelegenheitsfenster für Verwaltungsmodernisierung“³⁷ geöffnet worden sind.

Auch wenn sich die Ursachenforschung noch in den Kinderschuhen befindet, spricht doch bereits heute vieles dafür, dass neben den Auswirkungen der Haushaltskrise und kontraproduktiven kulturellen Beharrungskräften auch Implementationsfehler ursächlich dafür sind, dass die Verbreitung des NSM nicht weiter vorangekommen und seine Wirkung häufig hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Erste Anhaltspunkte für eine verbesserte Implementation lassen sich aus dem Befund ableiten, dass noch die besten Reformergebnisse in Kommunen erzielt worden sind, die über ein professionelles Projektmanagement verfügen, die nicht nur rhetorisch, sondern auch in der Praxis auf Partizipation setzen, und in denen man die Verwaltungsreform zur

Chefsache erhoben hat. Deutlich geworden ist zudem, dass man den Besonderheiten der zu reformierenden Organisationseinheiten zukünftig weitaus besser als bisher Rechnung tragen muss, weil sich die Chancen, Instrumente aus dem Werkzeugkasten des NSM erfolgreich einzuführen, in unterschiedlichen Aufgabenfeldern unterschiedlich darstellen. So können sich hohe Leitungsspannen in einem Bereich, in dem mit großer Autonomie ausgestattete Spezialisten zusammenarbeiten, durchaus bewähren, während sie in einem anderen versagen, weil die von Routinen geprägten Tätigkeiten der nachgeordneten Mitarbeiter dort stringenter Kontrollen bedürfen. So können Kontrakte in einem Bereich, in dem Verhandlungstraditionen schon immer eine wichtige Rolle gespielt haben, als Koordinationsmittel funktionieren, während sie in einem anderen keine praktikable Alternative darstellen, weil dort hierarchische Denkweisen von einer

onellen Defiziten vor allem dort die Rede ist, wo Machterhaltungsbelange etablierter Parteien und ihrer Funktionäre dazu führen, dass Instrumente nicht angenommen oder angestrebte Wirkungen verfehlt werden. Sicherlich lassen sich solche Bewertungen mit empirischen Belegen unterfüttern. Auf der anderen Seite stellt sich hier aber auch die grundsätzliche Frage, wie nennenswerte Reformfolge gelingen sollen, wenn die fehlende Innovationsbereitschaft der im politisch-administrativen System Deutschlands omnipräsenten politischen Parteien als unabänderbares Datum hingenommen wird.

Electronic Government – konzeptionelle Ebene

Während die Initiative bei der Entwicklung und Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells auf der kommunalen Ebene lag, wurden die informa-

»Weil sich Konstruktionsmängel und Implementationsfehler nicht trennscharf voneinander abgrenzen lassen, kann aber zumeist nicht eindeutig geklärt werden, ob Misserfolge durch das eine oder das andere verursacht worden sind.«

Mitarbeitergeneration an die andere weitergegeben worden sind und sich zu einem nahezu unüberwindlichen Bollwerk verfestigt haben.

Und natürlich ist die Vermutung kaum von der Hand zu weisen, dass auch Konstruktionsmängel dafür verantwortlich sind, dass das NSM die hohen Erwartungen nicht erfüllt hat. Weil sich Konstruktionsmängel und Implementationsfehler nicht trennscharf voneinander abgrenzen lassen, kann aber zumeist nicht eindeutig geklärt werden, ob Misserfolge durch das eine oder das andere verursacht worden sind. In der Fachdiskussion findet sich die Tendenz, von Konstruktionsmängeln zu sprechen, wenn „das gleiche Instrument immer wieder in einer großen Zahl von Fällen zu ähnlichen Problemen führt“.³⁸ Auffällig ist aber auch, dass von konzepti-

tionstechnischen Innovationen, wie man sie mit dem Begriff E-Government verbindet, bislang sehr stark von staatlichen Akteuren und dabei insbesondere vom Bund vorangetrieben. Als staatliche Programme zur Förderung von kommunalem E-Government sind insbesondere Media@Komm³⁹ und Media@komm-Transfer⁴⁰ zu nennen.

Um Wesen und Merkmale von E-Government zu umreißen, kann man auf das

33 So Holtkamp, 2000, S. 12.

34 So Jann, 2004, S. 15.

35 So Bogumil u.a., 2007, S. 318.

36 So KGSt, 2007, S. 3.

37 So Bogumil u.a., 2007, S. 317.

38 So Bogumil, 2007, S. 41.

39 Näheres dazu bei BMWiTech, 2001.

40 Näheres dazu bei BMWiTech, 2004.

Memorandum zum E-Government zurückgreifen, welches im September 2000 von etwa siebzig Experten unterzeichnet worden ist und das mit diesem Begriff hierzulande verbundene Verständnis in der darauffolgenden Zeit stark beeinflusst hat.⁴¹ Dieses Dokument kennzeichnet Government als „Regieren und Verwalten unter Einschluss der demokratischen Prozesse“⁴² und Electronic Government daher folgerichtig als die „Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“⁴³.

Im Einklang mit dem Memorandum lassen sich die Teleadministration, die Telepartizipation und das organisatorische Reengineering als Anwendungsfelder von E-Government unterscheiden.

- Teleadministration steht für die digitaltechnisch gestützte Abwicklung von Prozessen in der Verwaltung, zwischen Verwaltung und Verwaltungsklientel, zwischen der Verwaltung und ihren Geschäftspartnern sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die bei der Aufgabenerfüllung zusammenwirken.
- Unter Telepartizipation ist die technikgestützte Einbeziehung der Bürgerschaft in die politische Willensbildung zu verstehen. Diese kann in die Stufen der Aufnahme von politisch relevanten Informationen, des politischen Diskurses zum Abgleich unterschiedlicher Problemwahrnehmungen und Interessen sowie der Vollendung des Willensbildungsprozesses durch die politische Entscheidung unterteilt werden.
- Beim organisatorischen Reengineering soll die Digitaltechnik als „Enabler für neuartige organisatorische Konzepte“⁴⁴ produktiv gemacht werden. Daher kommt es hier im Unterschied zu den Bereichen der Teleadministration und Telepartizipation weniger auf die Möglichkeiten an, welche sie als Kommunikations- und Kooperationsmittel bietet, als auf die Potentiale, welche ihr als Organisationsmittel innewohnen.

Gleichzeitig können E-Government-Anwendungen in unterschiedlichen Qualitäten realisiert werden. Neben den Anwendungsfeldern von Teleadministration,

Telepartizipation und organisatorischem Reengineering lassen sich daher auch unterschiedliche Anwendungsformen oder Anwendungsstufen ausmachen, nämlich die der elektronischen Informationsbereitstellung, der netzbasierten Kommunikation und der digitalen Transaktion.⁴⁵ Auf der Ebene der Information beschränkt sich eine Anwendung auf die digitale Wissensbereitstellung ohne Rückkopplungsmöglichkeit, beim Übergang zur Stufe der Kommunikation kommt eine Rückkopplungsmöglichkeit hinzu, und Online-Transaktionen zeichnen sich dadurch aus, dass Prozesse durchgängig und rechtsverbindlich in elektronischen Netzwerken abgewickelt werden.

Die Einführung von Transaktionsanwendungen ist regelmäßig mit großem Aufwand und erheblichen Kosten verbunden. Daher erscheinen entsprechende

»Sogar innovative Impulse im Umfeld von Politik und Verwaltung sollen durch E-Government ausgelöst werden.«

Projekte zumeist nur dort angebracht, wo gleichzeitig Arbeitsprozesse neu geordnet werden können, und zwar nicht nur in der Form einer horizontalen, sondern auch einer vertikalen Integration von Wertschöpfungsketten. Obwohl der Übergang von der Kommunikation zur Transaktion eine immense Herausforderung darstellt, hat sich die Überzeugung durchgesetzt, dass es wenig Sinn macht, von E-Government zu sprechen, wenn es an solchen Anwendungen fehlt. Um Online-Transaktionen zum Durchbruch zu verhelfen und damit auch der Neuordnung von Abläufen nach dem Prinzip von Front und Back Office Vorschub zu leisten, ist unter anderem die Verbreitung der elektronischen Signatur erforderlich, welche eine authentische, integrierte und rechtsverbindliche Kooperation in offenen Netzwerken wie dem Internet ermöglicht.⁴⁶ Im Memorandum zum E-Government wird zudem die Auffassung vertreten, dass nicht allein die an das Internet angeschlossenen Bürger von den Vorteilen des informationstechnischen Fortschritts profitieren sollen, sondern auch andere. Um einer „digitalen Spal-

tung“ der Gesellschaft entgegenzuwirken, wird für einen „Multikanalvertrieb von Verwaltungsleistungen“ plädiert, der sich „auf die vier Hauptkanäle Internet, Callcenter, mobiler Zugang und Bürgerläden in der Nachbarschaft“ abstützen kann.⁴⁷

Das Spektrum der Hoffnungen, die man nicht nur im politischen, sondern auch im wissenschaftlichen Raum mit der Metapher des E-Government verbindet, könnte kaum breiter sein.⁴⁸ Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen insbesondere durch Prozessinnovationen werden ebenso erwartet wie eine Optimierung der Wissensorganisation und eine nachhaltige Verbesserung des Bürgerservice im Sinne von One-Stop-Government und Non-Stop-Government. Neben der Transparenz und Responsivität des politisch-administrativen Systems soll mit Hilfe informationstechnischer Innovationen auch die demokratische Legitima-

tion und gesellschaftliche Akzeptanz des politisch-administrativen Handelns erhöht werden. Weitere Ziele, für die man E-Government produktiv machen will, sind die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Verwaltungsmitarbeitern insbesondere durch Job-Enrichment und die Sicherung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, etwa mittels softwarebasierter Regulierung. Sogar innovative Impulse im Umfeld von Politik und Verwaltung sollen durch E-Government ausgelöst werden, beispielsweise indem man Bürger durch besonders interessant gestaltete Behördenportale in die Welt der Netze lockt oder Zulieferer auf eine digitale Abwicklung

41 Näheres dazu bei GI/VDE, 2000, s. auch die synoptische Darstellung bei Winkel, 2004a, S. 126ff.

42 So GI/VDE, 2000, S. 36.

43 So GI/VDE, 2000, S. 3.

44 So Lenk, 2000, S. 170.

45 Dies und das Folgende nach Winkel, 2004a, S. 126ff.

46 Siehe Winkel, 2007, S. 223.

47 So GI/VDE, 2000, S. 13.

48 Siehe Winkel, 2004b, S. 8f.

von Geschäftsprozessen verpflichtet. Auch das Memorandum zum E-Government ist durch eine hohe Erwartungshaltung bzw. ein äußerst breit angelegtes Zielspektrum geprägt.⁴⁹ Alles in allem drängt sich der Eindruck auf, dass mit dem Paradigma des E-Government fast alle Ziele verbunden werden, die man in der Vergangenheit mit den unterschiedlichsten Modernisierungsansätzen zu realisieren suchte.

Angesichts der geschilderten Ambivalenzen fällt eine trennscharfe Bestimmung der Prämissen, die dem Ansatz des E-Government im Hinblick auf Mensch, Gesellschaft und Staat zugrunde liegen, nicht leicht.

- Zum Menschenbild: Technikoffenheit und Lernfähigkeit werden zwar nicht als durchgängig anzutreffende, aber immerhin als weit verbreitete menschliche Eigenschaften angesehen. Eine optimistische Erwartungshaltung gegenüber dem informationstechnischen Wandel

weist aber auch Momente einer ökonomisch orientierten Lesart auf.

- Zum Staatsverständnis: E-Government wird als Mittel der Staatsmodernisierung identifiziert. Dabei ist sogar die Rede von „electronic government“ als „synonym for the most dramatic changes in government practice in decades“.⁵¹ Weil die Digitaltechnik genutzt werden kann, das politisch-administrative System und seine Schnittstellen zur Gesellschaft prinzipiell in jeder Weise und jede Richtung zu verändern, lassen sich die Modelle des Wohlfahrtsstaates, des Gewährleistungsstaates, des aktivierenden Staates, des neoliberalen Staates, des schlanken Staates, aber etwa auch des Obrigkeitsstaates gleichermaßen problemlos mit dem Ansatz des E-Government verbinden. Dass in der um dieses Konzept geführten Diskussion gegenwärtig spezielle Staatsmodelle dominieren, während andere im Hintergrund bleiben, ist weniger

erzielten Wirkungen.⁵⁴ Fest steht aber, dass längst nicht alle Ziele, die sich insbesondere der Bund in dieser Hinsicht auf die Fahnen geschrieben hat, bislang erreicht werden konnten. Es ist zwar anzuerkennen, dass eine stattliche Zahl von Behördendiensten online zugänglich gemacht werden konnte. Aber gleichzeitig ist inzwischen auch offenkundig, dass die Adressaten in den meisten Fällen nicht mitgezogen haben: Bürgerinnen und Bürger verzichten auf Anwendungen, die ihnen Kommunen zur Verfügung stellen, und die Kommunen selbst verzichten wiederum auf Systeme und Komponenten, die ihnen vom Bund angeboten werden. Das erste zentrale Ziel von Media@komm, die digitale Signatur in den Städten, Gemeinden und Kreisen zu verbreiten, konnte bis heute ebenso wenig erreicht werden wie das zweite zentrale Ziel dieser Initiative, die Doppelentwicklungen auf der kommunalen Ebene einzudämmen. Zwar ermöglichte Media@komm insbesondere im Stadtstaat Bremen die Entwicklung vorzeigbarer und übertragungsfähiger Softwarelösungen, und auch aus Media@komm-Transfer sind durchaus zukunftsweisende Anwendungen hervorgegangen, etwa das in Berlin entwickelte mobile Bürgeramt. Aber andere Projekte, die auf diese Weise gefördert worden sind, haben sich nach Auslaufen der Unterstützung nicht als aus eigener Kraft lebensfähig erwiesen.

Während hinsichtlich der Teledadministration, gelegentlich auch mit Implikationen für das organisatorische Reengineering, immerhin ernsthafte Versuche und massive Förderaktivitäten zu verzeichnen sind, blieb der Bereich der Telepartizipation bereits auf der programmatischen Ebene weitgehend ausgeblendet. Daher ist es nicht verwunderlich, dass entsprechende Angebote bislang auch auf der kommunalen Ebene zumeist auf der Stufe der Informationsbereitstellung verharren. Wo darüber hinausgehende Partizipationsan-

»Eine trennscharfe Bestimmung der Prämissen, die dem Ansatz des E-Government im Hinblick auf Mensch, Gesellschaft und Staat zugrunde liegen, fällt nicht leicht.«

findet auf diese Weise ihre Entsprechung in von Optimismus geprägten anthropologischen Prämissen.

- Zum Gesellschaftsbild: Die Bezüge zum Konzept einer digitalen Informationsgesellschaft⁵⁰, in der das zweckorientierte Wissen in der Folge einer zunehmenden Verlagerung von Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen in elektronische Netze in allen Bereichen des Lebens und Arbeitens einen zentralen Stellenwert erlangt hat, sind offensichtlich. Allerdings ist dieses Gesellschaftsbild selbst wiederum primär auf einer instrumentellen Ebene verankert und in normativer Hinsicht Gegenstand bzw. Produkt unterschiedlichster Interpretationen. Das Memorandum zum E-Government, welches das in Deutschland mit diesem Begriff verbundene Verständnis stark mitgeprägt hat, zeugt in erster Linie von einer humanistischen Lesart der Informationsgesellschaft,

auf eine entsprechende Prädisposition des E-Government zurückzuführen als auf den Verlauf der staatsrechtlichen Diskussion und politische Trends und Kräfteverhältnisse. Im Memorandum zum E-Government ist von einer „Runderneuerung des Staates unter den gewandelten Umfeldbedingungen des 21. Jahrhunderts“ die Rede⁵², wobei nicht von ungefähr auf eine eindeutige Positionierung explizit verzichtet wird⁵³.

Electronic Government – empirische Ebene

Die zur Praxis des kommunalen E-Government vorliegenden Erkenntnisse sind spärlicher als die zur Umsetzung des NSM. Sie beziehen sich primär auf die Bereitstellung von technischen Lösungen, weniger auf deren Akzeptanz und Nutzung und noch weniger auf die durch solche Innovationen

49 Siehe GI/VDE, 2000, S. 7 f.

50 Siehe etwa Webster, 2005.

51 So Scholl, 2004, S. 63.

52 So GI/VDE, 2000, S. 4.

53 Siehe GI/VDE, 2000, S. 5.

54 Die folgenden Ausführungen zum Umsetzungsstand von E-Government in der kommunalen Selbstverwaltung rekurren insb. auf Difu/KGST, 2006 sowie Winkel, 2007b, S. 163 ff.

wendungen anzutreffen sind, haben diese zumeist den Charakter von unverbindlichen Abstimmungen oder weitgehend folgenlosen Diskussionsveranstaltungen. Im Teleadministrationsbereich ist die Zahl der Transaktionslösungen zwar deutlich höher als im Telepartizipationsbereich, aber letztlich stellen sie auch dort Ausnahmen dar. Wenn Transaktionsangebote auf kommunaler Ebene nachgefragt werden, geschieht dies häufig durch Unternehmen oder Angehörige freier Berufe, weniger durch Bürger. Was das organisatorische Reengineering angeht, sind ebenfalls nur vereinzelte Erfolge zu vermelden, eine interne und insbesondere eine verwaltungsübergreifende Neuordnung von Arbeitsprozessen zeichnet sich lediglich in Ansätzen ab.

Zurückzuführen sind die geschilderten Defizite insbesondere auf die Vernachlässigung von Problemen und Herausforderungen, die sich einerseits auf der systemischen Ebene und andererseits auf der Diffusionsebene stellen.⁵⁵ Systemische Probleme erwachsen aus strukturellen Zielkonflikten und Interessengegensätzen, die entgegen einer gelegentlich anzutreffenden Fehleinschätzung durch den Technikeinsatz nicht aufgelöst, sondern partiell sogar noch deutlich verschärft werden. Diffusionsprobleme resultieren aus einer Vielzahl von Hürden und Widerständen bei der Realisierung von E-Government-Anwendungen, die der Breite und Komplexität der erforderlichen Innovationen geschuldet ist. Hier sind unter anderem die Parameter Technik, Wissen, Kultur, Recht, Finanzen sowie politische Steuerung und Unterstützung zu nennen, wobei jeder auf einen möglichen Engpass verweist, an dem ein E-Government-Vorhaben scheitern kann.

Neues Steuerungsmodell und E-Government – Konsolidierungspotential

Während das NSM die Problembearbeitungskapazität der Gesellschaft in erster Linie durch strukturelle Reformen im politisch-administrativen System aufrechterhalten bzw. verbessern will, setzt E-Government zu diesem Zweck auf eine intensive Nutzung digitaltechnischer Potentiale. Wegen der zentralen Bedeutung des Faktors Informationstechnik – welche an-

gesichts der Gestaltbarkeit von Software, die keinem technischen, sondern einem sozialen Paradigma folgt, niemals Zweck, sondern lediglich Mittel zum Zweck sein kann⁵⁶ – zeichnet sich E-Government auf der konzeptionellen Ebene durch eine recht weitgehende Ambivalenz aus. Nicht nur die Ziele und Strategien, sondern auch die anthropologischen, soziologischen und staatstheoretischen Prämissen des NSM lassen sich in E-Government-Projekten daher durchaus abbilden.

Diese Ambivalenz findet ihren Niederschlag auch darin, dass man bei der Ausgestaltung kommunalen E-Governments gleichermaßen auf Institutionenwandel und neue institutionelle Arrangements, auf binnenorientierte Veränderung der Aufbauorganisation und außenorientierte Veränderung der Ablauforganisation sowie auf Zentralität und Dezentralität setzen

»Wenn Transaktionsangebote auf kommunaler Ebene nachgefragt werden, geschieht dies häufig durch Unternehmen oder Angehörige freier Berufe, weniger durch Bürger.«

kann. Sollten NSM und E-Government eines Tages tatsächlich auf dem Feld der Organisationsgestaltung kollidieren, was in der Fachdiskussion gelegentlich angedeutet wird⁵⁷, wäre dies daher nicht die Folge unabweisbarer systemischer Gegensätze, sondern lediglich das Resultat fehlgeleiteter Innovationsprozesse. Die gelegentlich gebrauchte Metapher von den beiden Zügen NSM und E-Government, die in voller Fahrt aufeinanderzurufen und irgendwann aufeinanderprallen müssen, führt in die Irre. Denn ein solcher Unfall ist nur dort zu erwarten, wo man es zuvor versäumt hat, durch geeignete Weichenstellungen dafür zu sorgen, dass die Kostenvorteile einer zentralen Bereitstellung von Basis-komponenten und Shared Service-Anwendungen mit den Flexibilitätsvorteilen einer dezentralen Aufgabenerfüllung verbunden werden können.

Darüber hinaus ist aus pragmatischer Sicht festzustellen, dass die Einführung des

NSM schon in der Vergangenheit zumeist eng mit informationstechnischen Innovationen verbunden war, so dass es auch von daher durchaus plausibel erscheint, von einem forcierten Technikeinsatz, soweit er eine entsprechende Stoßrichtung aufweist, Beiträge zur Stabilisierung der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsreform zu erwarten. Aus den Blickwinkeln unterschiedlicher Modellelemente lassen sich die Möglichkeiten, das NSM über E-Government zu konsolidieren, folgendermaßen umreißen:

- Outputsteuerung ist ohne informationstechnische Unterstützung undenkbar. So können Produktkataloge und ein entsprechendes Rechnungswesen nur auf digitaltechnischer Basis aufgebaut und fortentwickelt werden. Klientelorientiertes Qualitätsmanagement, wie es der Gedanke vom Bürger als Kunden nahe legt, lässt sich

etwa durch elektronische Bürgerbefragungen oder digitales Beschwerdemanagement unterstützen. Dass Teleadministrationsangebote, die auf Non-Stop-Government und One-Stop-Government abzielen, dieser Idee ebenfalls entgegenkommen, liegt auf der Hand. Nichts anderes gilt auch für den Multikanalvertrieb von Verwaltungsleistungen, der nach dem Memorandum zum E-Government einer sozialen Segmentierung entgegenwirken soll.

- Besonders deutlich tritt das Konsolidierungspotential informationstechnischer Innovationen zu Tage, wenn man das Element der dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur aus dem Werkzeugkasten des NSM zum organisatorischen Reengineering als drittem zentra-

55 Siehe Winkel, 2004b, S. 10 ff.

56 Siehe Rammert, 1993, S. 4.

57 Siehe etwa Bovens/Zouridis, 2002, S. 174ff.

len Anwendungsfeld im E-Government in Bezug setzt. Weil die Vorteile der Digitaltechnik nicht nur in ihren Potentialen als Kommunikations- und Kooperationsmittel liegen, sondern ebenso in den Chancen, die ihr als Organisationsmittel innewohnen, stellt sie dort, wo dezentrale Gesamtverantwortung realisiert, eine zentrale Steuerung implementiert oder Kontraktmanagement als Koordinationsinstrument verankert werden soll, ein unverzichtbares Hilfsmittel dar.

- Was das Wettbewerbselement angeht, sind ebenfalls Bezüge zum E-Government erkennbar. So zeigen die mit den Vergleichsringen der Bertelsmann-Stiftung und der KGSt gesammelten Erfahrungen, dass digitale Instrumente nicht

terung genutzt oder Verwaltungsmitarbeiter über Telelearning bzw. Blended Learning fortgebildet werden.

Auch wenn man die Wirkungsdimension, d.h. die vielzitierten Steuerungslücken, als Bezugspunkt wählt, zeichnet sich Konsolidierungspotential ab:

- Durch an den Reformlinien des NSM ausgerichtete E-Government-Anwendungen lassen sich durchaus Effizienzverbesserungen erreichen. So kann eine Verwaltung mittels Intranet eine zentrale Beschaffung nach dezentralen Bedarfvorgaben organisieren oder mittels elektronischer Ausschreibungen den Wettbewerb für sich nutzbar machen. Besonders große Effizienzvorteile vermuten viele dort, wo es gelingt, das

- Ohne Zweifel wirkt sich eine gute Technikausstattung positiv auf die Attraktivität eines Arbeitsplatzes aus. Zudem besteht die Möglichkeit, organisatorisches Reengineering so auszurichten, dass auch in inhaltlicher Hinsicht attraktive Arbeitsplätze entstehen und Mitarbeiter neue Entwicklungschancen erhalten, deren Nutzung ihnen unter immateriellen und materiellen Aspekten gleichermaßen lohnend erscheint.
- Beiträge zur Bewältigung von Legitimitäts- und Akzeptanzproblemen stellen etwa öffentlich zugängliche Berichts- und Dokumentationssysteme in Aussicht. Internetportale können nicht nur dazu dienen, Informationen und Dienstleistungen rund um die Uhr anzubieten, sondern eröffnen auch die Möglichkeit, die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung und die Qualität ihrer Produkte nach dem Prinzip „Tue Gutes und rede darüber“ in den Vordergrund zu rücken.

»Ein rational gesteuerter Technikeinsatz bildet lediglich eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass E-Government effektiv in den Dienst von am NSM orientierten Reformen gestellt werden kann.«

nur bei der Ermittlung und Bewertung administrativer Outputs, sondern auch bei der Präsentation und Verbreitung von Wettbewerbsergebnissen eine wichtige Rolle spielen. Wo innerhalb des öffentlichen Sektors oder zwischen öffentlichen und privaten Anbietern echte Wettbewerbsbeziehungen zugelassen werden, eröffnen elektronische Netzwerke die Chance, die Markttransparenz zu erhöhen und Wettbewerbsprozesse schneller und gezielter abzuwickeln. Dies gilt insbesondere dann, wenn geeignete Transaktionsanwendungen zur Verfügung stehen. Die Effizienzvorteile, die ein digitales Ausschreibungswesen bietet, sind in Pilotprojekten deutlich zu Tage getreten.

- Eine langfristig angelegte, bei den Aufgaben ansetzende Personalpolitik setzt ebenfalls eine geeignete informationstechnische Ausstattung voraus, etwa in der Form eines integrierten Personalinformationssystems. Daneben können Internetportale für die Personalrekrutierung genutzt oder Verwaltungsmitarbeiter über Telelearning bzw. Blended Learning fortgebildet werden.

Reformgeschehen von der Makroebene auf die Prozessebene zu übertragen.

- Soweit bei Politik und Verwaltung eine entsprechende Bereitschaft besteht, kommen zur Unterstützung einer strategischen Steuerung neben einem digitalisierten Haushaltswesen auch informationstechnische Instrumente wie Controllingssysteme und Ratsinformationssysteme in Betracht.
- Technische Instrumente, die einer strategischen Steuerung dienen können, eignen sich mit entsprechenden Spezifikationen und Verfeinerungen zumeist auch für die Unterstützung von Managementfunktionen. Unter Controllingaspekten ist dabei die Möglichkeit hervorzuheben, mittels automatisierter Selbstaufschreibung Prozesswissen zu generieren. Auf diese Weise können Vorgänge mit geringem Aufwand identifiziert und hinsichtlich wesentlicher Parameter – etwa Dauer, Beteiligte und Informationsbedarf – beschrieben werden.

Neues Steuerungsmodell und E-Government – Grenzen und Probleme einer Konsolidierung

Ein rational gesteuerter Technikeinsatz bildet lediglich eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass E-Government effektiv in den Dienst von am NSM orientierten Reformen gestellt werden kann. Angesichts der in vorausgegangenen Kapiteln geschilderten Probleme und Rückschläge im Bereich der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsmodernisierung ist davon auszugehen, dass eine nachhaltige Konsolidierung, wenn überhaupt, erst dann möglich sein wird, wenn drei weitere Bedingungen erfüllt sind:

- Weil sich eine stringente Orientierung am NSM als unrealistisch erwiesen hat, und weil dieses Modell inzwischen auch in Deutschland verstärkt durch andere Leitbilder herausgefordert wird, müssen betriebswirtschaftlich ausgerichtete Reformen zukünftig stärker als Bestandteile übergreifender Governance-Lösungen gedacht werden, die Elemente unterschiedlicher Modernisierungsansätze miteinander kombinieren.
- Es bedarf neuer Implementationsstrategien, die der sozialpsychologischen Dimension von Reformen und außerdem den vor Ort gegebenen Bedingun-

gen weitaus besser Rechnung tragen als dies bisher der Fall war. Innovationen müssen zukünftig stärker aus den Fachbereichen heraus geplant und durchgeführt werden, was die Führungskräfte in den Ämtern und Abteilungen nicht nur zu zentralen Trägern von Reformprozessen, sondern in einem gewissen Rahmen auch zu verwaltpolitikpolitischen Akteuren macht.

- Weil sich konzeptionelle Mängel durch Technik nicht heilen lassen, sind auch Korrekturen am Modell erforderlich. Wie bereits dargelegt, wird ein solches Unterfangen allerdings dadurch erschwert, dass man häufig nicht mit letzter Sicherheit sagen kann, ob ein Reformprojekt wegen eines Konstruktionsfehlers, wegen schlechter Implementation oder deshalb gescheitert ist, weil man die Besonderheiten des Aufgabefeldes nicht ausreichend berücksichtigt hat.

Wenn man die Grenzen und Probleme einer Konsolidierung des NSM durch E-Government aus den Perspektiven der unterschiedlichen Modellelemente betrachtet, ergibt sich ein differenziertes Bild. Dabei wird auch noch einmal deutlich, dass die Informationstechnik lediglich eine Größe im Kontext eines komplexen Wirkungsgeflechtes darstellt, und dass Verwaltungsreform beileibe keine technisch lösbare, sondern eine genuin politische Herausforderung darstellt.

Zur Konsolidierung von Outputsteuerung:

- Hier können auf informationstechnische Innovationen setzende Strategien allein wenig zur Verbesserung der Lage beitragen. Vielmehr ist in diesem Bereich eine nur sehr schwer zu bewerkstellende kulturelle Umorientierung Vorbedingung einer technikgestützten Konsolidierung.
- Ein freischwebender Produktkatalog oder ein Berichtswesen, das vom politischen Vertretungsorgan nicht akzeptiert wird und daher weitgehend nutzlos ist, lässt sich mit technischen Mitteln nicht in ein funktionierendes Instrument verwandeln. Im Gegenteil, wer unter solchen Bedingungen in informationstechnische Systeme investiert, läuft Gefahr, dass E-Government-Projekte zu Investitionsruinen werden.

Zur Konsolidierung dezentraler Führungs- und Organisationsstrukturen:

- Die erfolgreiche Einführung einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur setzt neben einem entsprechenden Technikeinsatz voraus, dass Wege gefunden werden, um zentrifugale Tendenzen, Ressortegoismen, aber auch schädliche Altlasten des bürokratischen Zentralismus im Gesamtsystem und Führungsdefizite auf Fachbereichsebene in den Griff zu bekommen.
- Um zentrifugale Tendenzen einzudämmen, müssen die Steuerungsinstrumente der Verwaltungsspitze nicht nur in technischer, sondern auch in organisationspolitischer Hinsicht verbessert werden. Gleichzeitig gilt es, im

vorzunehmen, ein äußerst schwieriges Unterfangen dar.

- Auch die Überwindung schädlicher Praktiken, die den Beharrungskräften des bürokratischen Zentralismus geschuldet sind, setzt bei den Beteiligten erhebliche und damit auch langwierige Lernprozesse voraus. Kommunale Entscheidungsträger, die dazu neigen, Reformen zu verdeckten Einsparungsinstrumenten umzufunktionieren, werden nicht ohne weiteres von solchen Praktiken abgehen.
- Um Führungsdefiziten in Fachbereichen mit zu stark abgeflachter Hierarchie entgegenzuwirken, müssen Leitungsspannen angehoben werden. Weil man dabei aber nicht den Anspruch aufgeben darf, überflüssige Doppelarbeiten

»Die Informationstechnik ist lediglich eine Größe im Kontext eines komplexen Wirkungsgeflechtes.«

Hinblick auf weitere Ausgliederungen Vorsicht walten zu lassen. Denn solche wirken Komplexitätserhöhend und ziehen damit neue Steuerungs- und Koordinationsanforderungen nach sich. Nach dem aktuellen Erkenntnisstand ist davon auszugehen, dass kommunales Beteiligungsmanagement weniger gut funktioniert als kommunale Beteiligungsverwaltung.

- Ressortegoismen sind sozialpsychologisch verwurzelt und lassen sich nur durch eine kulturelle Umorientierung in den Fachbereichen einhegen, die viele tradierte Einstellungen und Verhaltensmuster tangiert. Dass dezentrale Ressourcenverantwortung nicht zu Lasten der Gesamtverwaltung geht, setzt insbesondere voraus, dass Fachbereichsleiter überzeugt werden können, sich stärker als Agenten der Verwaltungsspitze und weniger als Wahrer der Interessen ihrer Fachbereiche und Mitarbeiter zu sehen. Erfahrungsgemäß stellt aber etwa der Versuch, einen bislang widerstrebenden Fachbereich dazu zu bewegen, die Budgetplanung nicht aus der Ressortperspektive, sondern verstärkt aus einem übergeordneten Blickwinkel

abbauen, Teamarbeit ermöglichen und der Verwaltungsklientel kompetente Ansprechpartner anbieten zu wollen, stellt ein solches Unterfangen eine schwierige Gratwanderung dar.

Zur Konsolidierung von Wettbewerb:

- Künstlicher Wettbewerb ist bereits in der Vergangenheit effektiv durch informationstechnische Systeme unterstützt worden, und es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass dies zukünftig nicht auch in verstärktem Maß der Fall sein könnte. Damit ist hier der Weg frei für konsolidierende informationstechnische Innovationen. Weil die Effekte von Preiswettbewerben und Vergleichsringen hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, fällt dies aber nicht allzu stark ins Gewicht.
- Technische Potentiale zur Förderung echten Wettbewerbs sind ebenfalls vorhanden. Ihre Produktivmachung ist aber an weitere Voraussetzungen geknüpft, die sich nicht ohne weiteres herstellen lassen. Erforderlich ist hier nicht nur ein Umdenken bei unterschiedlichen Beteiligten, sondern zudem die Veränderung institutioneller

und insbesondere rechtlicher Rahmenbedingungen. So existieren bis heute juristische Barrieren, die es einer Kommune verwehren, sich auf dem Gebiet einer anderen wirtschaftlich zu betätigen. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern ist hierzulande ebenfalls nur sehr eingeschränkt möglich, und derzeit zeichnet sich sogar die Tendenz ab, den Handlungsspielraum der Kommunen auf diesem Feld weiter einzuschränken. Besonders bedauerlich erscheint dies angesichts des Umstands, dass es auch im Ausland gesammelte Erfahrungen nahe legen, die im NSM

auf den nachgeordneten Ebenen konsequent einfördern und belohnen.

- Und schließlich ist auch nicht zu leugnen, dass sich unterschiedliche Instrumente des strategischen Personalmanagements – allen voran wohl die leistungsorientierte Bezahlung und Beförderung – kaum mit der vielerorts anzutreffenden Dominanz parteienbasierter Karrierenetzwerke vereinbaren lassen.

Betrachtet man die Grenzen und Probleme einer Konsolidierung des NSM mittels E-Government mit Blick auf die intendierten

schlagen daher in diesem Zusammenhang nicht zu Buche.

- Dass strategische Steuerung prinzipiell digitaltechnisch unterstützt werden kann, steht außer Frage. Diese Tatsache bleibt aber bedeutungslos, wenn sich Steuerung auf Abstand wegen des Widerstands von Entscheidungsträgern nicht realisieren lässt und politische Kontrakte entweder ganz unterbleiben oder dort, wo sie abgeschlossen werden, nicht funktionieren. In der Fachdiskussion dominiert die Auffassung, dass in diesem Punkt Verhaltensänderungen nicht zu erwarten und daher Korrekturen am Modell erforderlich sind. Die bislang in dieser Hinsicht formulierten Vorschläge konnten jedoch noch nicht überzeugen.
- Die Überwindung von Managementdefiziten setzt voraus, dass man die auf der Ebene der Gesamtverwaltung und in den Fachbereichen auftretenden Steuerungs- und Führungsprobleme organisationspolitisch in den Griff bekommt, und dass von den kommunalen Entscheidungsträgern sichergestellt wird, dass Ausgliederungen hier nicht zu einem neuen Problemschub führen. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, dürfen von E-Government auf diesem Feld nennenswerte Lösungsbeiträge erwartet werden.
- Die Chancen, welche informationstechnische Innovationen und insbesondere organisatorisches Reengineering bieten, um die Attraktivität von Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen, sind erheblich. Sie können aber nur genutzt werden, wenn entsprechende Vorhaben politische Priorität erhalten und bei der Haushaltsplanung Berücksichtigung finden. Es bleibt abzuwarten, ob die kommunalen Arbeitgeber angesichts der demographischen Entwicklung die Kraft dazu aufbringen werden.
- Die Nutzung der Potentiale, die E-Government zur Verbesserung von Outputlegitimität und Akzeptanz bietet, setzt einerseits den Willen voraus, bereits eingeschlagene Reformpfade weiterzuverfolgen – etwa, indem ein Kostencontrolling zu einem strategischen Controlling ausgebaut wird – und andererseits die Fähigkeit, organisatorische Innovationen auf der sozialpsychologischen Ebene abzusichern. Be-

»Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern ist hierzulande ebenfalls nur sehr eingeschränkt möglich, und derzeit zeichnet sich sogar die Tendenz ab, den Handlungsspielraum der Kommunen auf diesem Feld weiter einzuschränken.«

angelegte Präferenz für künstlichen Wettbewerb zugunsten von echtem Wettbewerb aufzugeben.

Zur Konsolidierung von strategischem Personalmanagement:

- Was diesen Aspekt angeht, eignen sich informationstechnische Innovationen kaum als Hebel, um Verbesserungsprozesse in Gang zu setzen. Denn gerade im Personalbereich besteht die entscheidende Herausforderung nach wie vor darin, nicht mehr wünschenswerte Denkmuster und Verhaltensweisen zu überwinden, die eine Mitarbeitergeneration an die nächste weitergegeben hat. Der kulturellen Umorientierung bedarf es etwa dort, wo eine stärker partnerschaftlich ausgerichtete Zusammenarbeit noch immer daran scheitert, dass Führungskräfte einen autoritären Führungsstil praktizieren oder daran, dass nachgeordnete Mitarbeiter vor der Übernahme von Verantwortung zurückscheuen. Ganz besonders kommt es in diesem Zusammenhang darauf an, dass sich die Spitzen in Politik und Verwaltung ihrer Vorbildfunktion bewusst werden und das gewünschte Verhalten

Reformwirkungen – also auf die Absicht, die Effizienzlücke, die Strategielücke, die Managementlücke, die Attraktivitätslücke und die Legitimitätslücke der kommunalen Selbstverwaltung zu schließen – rundet sich das Bild weiter ab.

- Die Chance, Effizienzlücken im Sinne des NSM mittels informationstechnischer Lösungen zu schließen, ist zweifellos gegeben. Allerdings müssen diese Potentiale getrennt von den Möglichkeiten bewertet werden, die traditionelle Rationalisierungskonzepte bieten. Solange sich der Technikeinsatz in dem vom NSM vorgezeichneten Rahmen hält, geht es dabei darum, Doppelarbeiten abzubauen, die durch hierarchische Strukturen verursacht werden, einer aus organisierter Unverantwortlichkeit resultierenden Verschwendung durch eine sinnvolle dezentrale Ressourcenbewirtschaftung entgegenzuwirken, oder Arbeitsprozesse im Sinne eines klientelorientierten Qualitätsmanagements neu zu ordnen. Rationalisierungspotentiale, die der Digitaltechnik im Sinne von Automatisierung, Taylorismus und Fordismus innewohnen, lassen sich auch ohne Bezüge zum NSM realisieren und

sonders große kulturelle Anpassungsleistungen werden dort erforderlich, wo man auf Akzeptanzsicherung durch Beteiligung setzt.

Nicht nur angesichts der mit betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsreformen gesammelten Erfahrungen, auch wegen spezifischer Probleme, die im Bereich des E-Government aufgetreten sind, dürfen die Herausforderungen nicht unterschätzt werden, welche mit einer Ausgestaltung digitaler Systeme im Sinne des NSM verbunden sind. Im Hinblick auf E-Government-Vorhaben aller Art gilt, dass man nicht nur den Diffusionsproblemen, sondern auch den systemischen Herausforderungen besser als bisher Rechnung tragen muss, damit die Potentiale der Digitaltechnik überhaupt zur Entfaltung gebracht werden können. Dies setzt voraus, dass entsprechende Vorhaben nicht

Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen

Angesichts der Tatsache, dass das NSM hierzulande in der Gefahr schwebt, vom dominierenden Reformparadigma zum Sorgenkind der Verwaltungsreform abzusinken, ist es nachvollziehbar, wenn dessen Verfechter beim E-Government als einem weiterhin positiv besetzten Konzept nach Anknüpfungspunkten für eine Konsolidierung suchen. Es lassen sich auch zahlreiche Funktionen betriebswirtschaftlich orientierter Steuerung identifizieren, die einer verstärkten informationstechnischen Unterstützung prinzipiell zugänglich sind. Solange man die beiden Ansätze aber exklusiv betrachtet, zeichnen sich kaum Wege ab, auf denen die vielfältigen Probleme, welche die empirische Verwaltungsforschung hinsichtlich der Verbreitung und Wirkung des NSM aufgedeckt hat, einer

den. Die Frage nach Art und Umfang informationstechnischer Innovationen stellt sich erst dann, wenn die Frage nach der grundlegenden Ausrichtung und den Zielen kommunaler Entwicklungsprozesse geklärt und auf dieser Basis ein konsistentes Modernisierungsprofil entwickelt und auf unterschiedliche Verwaltungsbereiche heruntergebrochen worden ist.

Die Herausforderungen, die auf Städte, Gemeinden und Kreise bei der Suche nach gangbaren, aus unterschiedlichen konzeptionellen Quellen gespeisten Modernisierungspfaden zukommen, sind immens. Gerechtfertigt werden können sie ihnen nur, wenn es den Kommunen gelingt, die Erfahrungen mit der betriebswirtschaftlich ausgerichteten Verwaltungsreform aufzuarbeiten und auf diese Weise zu neuen Strategien zu gelangen und neues Vertrauen zu erzeugen. Davon kann bislang aber kaum die Rede sein. Vielmehr scheinen nicht wenige Reformkommunen eher von Lähmungserscheinungen heimgesucht zu werden, die folgendes Muster aufweisen: Politik und Verwaltungsspitze halten zumindest offiziell an dem Anspruch fest, Elemente des NSM erfolgreich umgesetzt und damit insbesondere maßgeblich zur Haushaltskonsolidierung beigetragen zu haben, machen aber keine Anstalten, dies durch eine konkrete Reformbilanz zu belegen. Reformmüde Verwaltungsmitarbeiter distanzieren sich dagegen vom NSM, tun dies aber eher verdeckt und ohne Änderungsvorschläge zu unterbreiten, um nicht als Modernisierungsverweigerer in die Schusslinie zu geraten oder für Misserfolge verantwortlich gemacht zu werden. Wenn es nicht gelingt, solche Pattsituationen zu überwinden und die bislang gesammelten Reform Erfahrungen für Lernprozesse produktiv zu machen, bleiben die Modernisierungsaussichten trübe – und zwar unabhängig davon, ob diese weiterhin unter der Überschrift des NSM vorgetragen oder mit anderen, weniger verbrauchten Begriffen verbunden werden. Auch die Verpflichtung der Kommunen auf die Doppik, zu der man sich inzwischen in fast allen Bundesländern entschlossen hat, kann dies nicht ersetzen.

»Die Verwaltungspraxis wird angesichts der gestiegenen Herausforderungen zukünftig noch stärker als bisher der wissenschaftlichen Unterstützung bedürfen.«

lediglich als technische, sondern primär als politische Projekte betrachtet werden, die klar umrissener, konsistenter und in übergeordnete Kontexte eingepasster Zielvorgaben bedürfen. Dass bei der Zielformulierung Kontroversen auftreten, liegt in der Natur der Sache und sollte von Beginn an einkalkuliert werden. Wer etwa Konflikte zwischen Steuererfordernissen und Belangen der Haushaltskonsolidierung in der Planungsphase ausblendet, läuft Gefahr, dass diese später virulent werden und irreparable Schäden verursachen. Wem es dagegen gelingt, Kontroversen nicht nur auszuhalten, sondern sogar produktiv zu machen, gewinnt durch die Digitaltechnik ein machtvolleres und vielfältig nutzbares Gestaltungsinstrument. So kann eine Kommune in dazu geeigneten Bereichen verstärkt auf Telepartizipation setzen und auf diesem Wege nicht nur dem durch das NSM propagierten Ideal vom Bürger als Kunden, sondern darüber hinaus dem Leitbild der Bürgerkommune näher kommen, die den Bürger auch in weiteren Rollen enger an das lokale Gemeinwesen binden will.

Lösung zugeführt werden können. Erst wenn man den Blickwinkel erweitert und neben betriebswirtschaftlich ausgerichteten Leitvorstellungen weitere Modernisierungsansätze in Bezug zum E-Government setzt, tritt das Modernisierungspotential der Digitaltechnik in seiner ganzen Breite und Wirkmächtigkeit zu Tage, und es wird deutlich, dass auch die im Memorandum zum E-Government enthaltenen normativen Momente in dieser Hinsicht vielerlei Ansatzpunkte bieten. Nicht nur Aufgabenkritik und Aufgabenauslagerung, Public Private Partnership und Public Public Partnership, natürlicher Wettbewerb und das Leitbild der Bürgerkommune sind hier ebenfalls in die Betrachtung einzubeziehen, sondern auch ein Neoweberianismus, dem die Fähigkeit zugeschrieben wird, die positiven Elemente deutscher Rechtsstaatlichkeit und Regelungskultur mit anderen Gestaltungsvorstellungen verbinden zu können. Als Klammer solcher Lösungen kommen bekanntlich Philosophien in Betracht, wie sie unter den Stichworten Public Governance, Gewährleistungsstaat und aktivierender Staat diskutiert wer-

Die Verwaltungspraxis wird angesichts der gestiegenen Herausforderungen zukünftig noch stärker als bisher der wissenschaftlichen Unterstützung bedürfen.

Einer anwendungsorientierten Verwaltungswissenschaft fällt dabei die Aufgabe zu, die relevanten Reformansätze im Hinblick auf unterschiedliche Tätigkeitsfelder in ihren Stärken und Schwächen und in ihren wechselseitigen Kompatibilitäten und Inkompatibilitäten sowohl unter konzeptionellen als auch unter empirischen Aspekten auszuleuchten und damit Orientierungshilfen zu geben. Sie wäre gut beraten, sich dabei möglichst klar umrissener Idealtypen zu bedienen, die möglichst konkrete Schlussfolgerungen darüber zulassen, welche Kombinationen von Zielen, Strategien und Instrumenten in welchen Handlungsfeldern tragfähig sind, und wo die Grenzen konzeptioneller Verschmelzungen liegen. Eine weitere offensive Anreicherung gängiger Reformmodelle um neue Elemente, wie man sie in den letzten Jahren nicht nur beim NSM, sondern etwa auch beim Leitbild der Bürgerkommune praktiziert hat, erscheint dagegen insbesondere dann wenig sinnvoll, wenn dabei wesentliche Unterschiede verwischt und immanente Widersprüche in Kauf genommen werden.

Zudem wäre es zu begrüßen, wenn die etablierten Parteien als reformrelevante Faktoren stärker in das Blickfeld der empirischen Verwaltungsforschung rücken würden als es bislang der Fall ist. Einiges spricht dafür, dass die Ausrichtung der deutschen Demokratie als Parteiendemokratie, deren Protagonisten nicht nur eigene Interessen vertreten, sondern auch partiell in Lobbynetzwerke eingebunden sind, ein grundlegendes Modernisierungshemmnis darstellt. Dies gilt natürlich nicht allein mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung, sondern in noch höherem Maße für die übergeordneten Ebenen des politisch-administrativen Systems.

Literaturverzeichnis

- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: *Verwaltung, Organisation*, Personal 1/1991, S. 6-11.
- Banner, G. (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung – Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, E. (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen, S. 279-303.
- Böck, C. (2004): New Public Management und E-Government, in: *Verwaltung und Management* 5/2004, S. 234-240.
- Bogumil, J. (2004): Modernisierung lokaler Politik, in: Jann, W. u.a. (Hrsg.): *Status-Report Verwaltungsreform*, Berlin, S. 64-74.
- Bogumil, J. (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung, in: *Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft* 37/2006, S. 151-184.
- Bogumil, J. (2007): Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler Entscheidungsprozesse, in: Bogumil, J. u.a. (Hrsg.): *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin, S. 39-43.
- Bogumil, J. u.a. (2007): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*, Berlin.
- Bovens, M./Zouridis, S. (2002): From Street-Level to System-Level Bureaucracies, in: *Public Administration*, 2/2002, S. 174-184.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2001): *Media@komm*, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2004): *Media@komm-Transfer*, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik – DiFu (Hrsg.) (2005): *Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine empirische Bestandsaufnahme*, Berlin.
- DiFu/KGSt (Hrsg.) (2006): *Kommunales E-Government 2006. Eine empirische Bestandsaufnahme*, Berlin.
- Frick, H.-J. (2004): E-Government als Motor der kommunalen Verwaltungsreform, in: *Der Öffentliche Dienst* 5/2004, S. 93-97.
- Gesellschaft für Informatik GI und Verband Deutscher Elektrotechniker VDE (Hrsg.) (2000): *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum*, Bonn.
- Holtkamp, L. (2000): *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden*, Berlin.
- Jann, W. (2004): Instrumente, Resultate und Wirkungen – die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub?, in: Jann, W. u.a. (Hrsg.): *Status-Report Verwaltungsreform*, Berlin 2004, S. 9-21.
- Jann, W. (2005): Neues Steuerungsmodell, in: Bandemer, S. v. u.a. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, S. 74-84.
- Jann, W./Wegrich, K. (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regulationssystemen*, Wiesbaden, S. 193-214.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt (Hrsg.) (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen und Umsetzung*, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (1996): *Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell*, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (2007): *Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung*, Köln.
- Kißler, L. (2007): Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist, in: Bogumil, J. u.a. (Hrsg.): *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin, S. 17-26.
- König, K. (2001): Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 5/2001, S. 617-625.
- Kuhlmann, S. (2004): Evaluation lokaler Verwaltungspolitik – Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 3/2004, S. 370-394.
- Kuhlmann, S. (2006): Hat das Neue Steuerungsmodell versagt?, in: *Verwaltung und Management*, 3/2006, S. 149-152.
- Lenk, K. (2000): Electronic Government – die nächsten Schritte, in: Lüttich, H.J./Rautenstrauch, C. (Hrsg.): *Verwaltungsinformatik 2000*, Halle a.d.S., S. 170-180.
- Lenk, K. (2004): Organisatorische Potentiale für die Verwaltungsmodernisierung, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): *Das Reformkonzept E-Government*, Münster 2004, S. 36-58.
- Mayntz, R./Scharpf, F. (1973): Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: Mayntz, R./Scharpf, F. (Hrsg.): *Planungsorganisation*, München, S. 115-145.
- Mehlich, H. (2003): *Electronic Government – die elektronische Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2002.
- Rammert, W. (1993): *Technik aus soziologischer Perspektive*, Opladen.
- Reinermann, Heinrich: *Verwaltungsmodernisierung mit New Public Management und Electronic Government*, in: Knödler, Hermann (Hrsg.): *Globale und monetäre Ökonomie*, Heidelberg, S. 381-406.
- Schedler, K./Proeller, I. (2003): *New Public Management*, Bern.
- Schneider, K. (2007): Bilanz von mehr als zehn Jahren Forschung zum Wandel des öffentlichen Sektors, in: Bogumil J. u.a. (Hrsg.): *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin, S. 27-38.
- Scholl, H.-J. (2004): The Dimensions of Business Change in Electronic Government, in: Huang, W. u.a. (Hrsg.): *Electronic Government – Strategies and Implementation*, Hershey, S. 44-67.
- Schuppan, T. (2004): Institutionelle Reformlücke, in: *Kommune* 21, 12/2004, S. 22-25.
- Schuppan, T./Reichard, C. (2004): E-Government – Von der Portalisierung zur umfassenden Neugestaltung öffentlicher Dienstleistungserbringung, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): *Das Reformkonzept E-Government*, Münster, S. 13-25.
- Webster, Frank (2005): *Theories of the Information Society*, London.
- Winkel, O. (2004a): E-Government – die Konturen zeichnen sich immer deutlicher ab, in: *Verwaltung und Management*, 3/2004, S. 126-132.
- Winkel, O. (2004b): Zukunftsperspektive Electronic Government, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 18/2004, S. 7-15.
- Winkel, O. (2007a): *Electronic Government and Network Security*, in: *Transforming Government*, 3/2007, S. 220-229.
- Winkel, O. (2007b): *Electronic Government in Germany*, in: Zapotoczek, K. u.a. (Hrsg.): *Administration Innovative*, Linz, S. 163-186.