

Manfred Moldaschl
Daniela Manger
(Hg.)

Im Spiegel der Organisation

Innovationsfähigkeit durch Institutionelle Reflexivität

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-95710-066-5 (print)

ISBN 978-3-95710-166-2 (e-book)

Arbeit, Innovation und Nachhaltigkeit: ISSN 1619-4365

ISBN-A/DOI 10.978.395710/1662

1. Auflage, 2016

© 2016 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Marktplatz 5 D – 86415 Mering
www.Hampp-Verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

Liebe Leserinnen und Leser!

Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.

Jörg Bogumil, Falk Ebinger, Lars Holtkamp, Marc Seuberlich

Institutionelle Reflexivität in der öffentlichen Verwaltung

*„Das Beharrungsvermögen der deutschen öffentlichen Verwaltung war und ist beträchtlich. Manchmal ist es auch furchterregend“
(Thomas Ellwein 1997, S. 324).*

Einleitung

Das Konzept der institutionellen Reflexivität untersucht Mechanismen der Kompetenzentwicklung von Organisationen (Manger, Moldaschl 2010, S. 283). Thematisiert werden die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen reflexiven Institutionen und der Innovations- bzw. Lernfähigkeit von Organisationen. Der Terminus „Institutionelle Reflexivität“ beschreibt dabei organisationale Regelsysteme und Praktiken, die Kritikmodi, Distanzierungsanreize und Veränderungsimpulse eingebaut haben und so Veränderungs-, Erfahrungsresistenz sowie Lernbarrieren verringern. Über institutionalisierte Selbst- und Fremdbeobachtung schärfen sie das Bewusstsein von eigenen systemischen Einbettungen und dem Nichtwissenkönnen von Handlungsfolgen (Moldaschl 2004, S.5, 9). Institutionelle Reflexivität ist also gleichbedeutend mit Regelsystemen und Praktiken, die innovationsfördernde Regelabweichungen erlauben und fördern. Ihr wird eine hohe Bedeutung bei der funktionalen Ertüchtigung von Organisationen und damit bei der Sicherung des langfristigen Überlebens im Wettbewerb zugeschrieben (Manger, Moldaschl 2010).

Innovationen können als kontextabhängige, (deutliche) Veränderungen von Regeln und Routinen, die eine Optimierung oder zumindest Verbesserung der organisationalen Zielerreichung intendieren, verstanden werden. Innovations-

bzw. Lernfähigkeit meint damit die Aufnahmebereitschaft für Erkenntnisse, die zur Revision bzw. Innovation bisheriger Regeln und Praktiken beitragen.

Im Folgenden sollen diese Grundideen auf Veränderungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, vor allem in Kommunalverwaltungen, angewandt werden. Dies zielt darauf ab, zum Verständnis beizutragen, wann und auf welche Weise reflexive Institutionen zur Innovationsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen beitragen. Zunächst erfolgen einige grundsätzliche Überlegungen zur Innovationsfähigkeit von öffentlichen Verwaltungen (2) bevor anschließend potentiell reflexive Institutionen in Kommunalverwaltungen identifiziert werden (3). In Kapitel 4 werden Ergebnisse einer quantitativen Befragung zum Implementationsstand und den mutmaßlichen Wirkungen dieser Verfahren vorgestellt. Kapitel 5 fasst die Erkenntnisse aus mehreren qualitativen Fallstudien zum Einsatz einzelner Instrumente zusammen. Ein Fazit schließt die Ausführungen ab.

2. Innovationsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen

Die Grundidee der institutionellen Reflexivität ist zwar nicht auf bestimmte Organisationstypen begrenzt, dennoch erscheint es sinnvoll zu sein, sich mit den Rahmenbedingungen öffentlicher Verwaltungen auseinanderzusetzen, um deren möglichen Einfluss auf die Entfaltung des Potentials reflexiver Institutionen mit berücksichtigen zu können. Öffentliche Verwaltungen weisen im Vergleich mit privaten Unternehmen einige **Besonderheiten** auf, die das Akteurshandeln und somit die Veränderungsbereitschaft (= Innovationsfähigkeit) beeinflussen können (Bogumil 2007 et al., S. 41). Öffentlichen Verwaltungen unterscheiden sich im Vergleich zu privaten Unternehmen hinsichtlich ihrer Organisationsziele und ihrer Organisationsstruktur.

In Bezug auf die **Organisationsziele** sind die konfligierenden Rationalitätsanforderungen im Hinblick auf die gleichberechtigten Organisationsziele Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, demokratische Legitimität und funktionale Aufgabenerledigung zu nennen. Verwaltungshandeln unterliegt immer unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben für die Aufgabenerfüllung:

- **Rechtmäßigkeit** (juristische Rationalität): Diese umfasst die Maßstäbe der Legalität, der Gesetzmäßigkeit der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes sowie eine einheitliche Rechtswahrnehmung.
- **Wirtschaftlichkeit** (ökonomische Rationalität): Dies betrifft die Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns sowie die effizientem Handeln zugrunde liegenden Strukturen (Skaleneffekte) sowie die Vermeidung von Transaktionskosten.

- **Legitimität** (politische Rationalität im Sinne von politics), also die Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, der Bürgernähe (ortsnahe Erledigung von Anliegen), der Teilhabe sowie der Berücksichtigung der regionalen und politischen Identitäten vor Ort.
- **Funktionalität und Effektivität** (politische Rationalität im Sinne von policy): Neben der zielgerichteten Erledigung von Einzelaufgaben sind hier insbesondere die Bündelung und Koordination unterschiedlicher Aufgaben und dadurch zu erzielende Synergieeffekte und der notwendige Spezialisierungsgrad zu berücksichtigen. Ebenfalls muss die notwendige Nähe zum Bürger berücksichtigt werden.

Probleme entstehen aus den grundsätzlichen Zielkonflikten zwischen diesen Bewertungsmaßstäben und dem Fehlen eines überwältigenden Rationalitätskriteriums. So stehen Wirtschaftlichkeit und bestmögliche Aufgabenerfüllung in einem steten Widerstreit, aber auch zwischen den anderen Dimensionen existieren latente Zielkonflikte.¹ Dennoch muss versucht werden, diese Kriterien, soweit wie möglich, gemeinsam zu optimieren.

Im Hinblick auf die **Organisationsstruktur** sind der institutionelle Schutz im öffentlichen Dienst (Unkündbarkeit, Bestandssicherheit, kaum marktlicher Wettbewerb, gleichberechtigter Zugang zu gesetzlichen Leistungen) sowie die besondere Form der politischen Steuerung (Parteienwettbewerb) bei der Beurteilung des Zusammenhanges zwischen reflexiven Institutionen und der Innovationsfähigkeit in Verwaltungen zu beachten. Innovationen werden vor diesem Hintergrund in öffentlichen Verwaltungen sehr selten intern angestoßen und bedürfen in der Regel externen Drucks. Hier sind bezogen auf die Organisation als Ganzes die Haushaltskrise, der Standort- und Imagewettbewerb sowie der Druck der Bürger (nicht zuletzt durch die Direktwahl der Bürgermeister) im politischen Wettbewerb als mögliche Druckfaktoren zu nennen. Aber auch wenn es zu extern hervorgerufenen Veränderungsimpulsen kommt, ist die Beharrungskraft in öffentlichen Verwaltungen aufgrund der institutionellen Schutzfaktoren sowie

¹ So ist es ein großes Missverständnis, dass einer ökonomisch ausgerichteten Rationalität eine höhere Legitimation zur Steuerung von Kommunalverwaltungen beizumessen ist, nur weil die Haushaltslage prekär ist. Die politischen Akteure orientieren sich an ihrem Anreizsystem und dies sind vor allem die Interessen des Machterwerbs und der Machticherung (Wählermaximierungslogik). Dass die Kommunalpolitiker nicht bereit sind, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, wenn ihnen die Einmischung eben politische Profilierung im Kampf um Wählerstimmen ermöglicht, ist schon seit langem bekannt. Ebenso kann es bei vorhandenem Parteienwettbewerb kein gemeinsames Interesse an strategischen Zielvorgaben und politischer Transparenz geben, es sei denn, diese sind so abstrakt, dass jeder seine eigenen Zielvorgaben dort wieder finden und Zielerreichung nicht gemessen werden kann.

der Schwierigkeiten solche Veränderungsprozesse politisch zu steuern, beachtlich.

Angesichts dieser Beharrungskraft wird in der Verwaltungsreformforschung intensiv über mögliche „Erfolgsfaktoren“ von Veränderungsprozessen diskutiert. Auch wenn hier die Ansicht vertreten wird, dass sich solche „Erfolgsfaktoren“ nicht a priori setzen lassen können, da Veränderungsprozesse immer kontext- und akteursbezogen verlaufen, soll kurz auf einige Faktoren eingegangen werden, die unseres Erachtens Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung reflexiver Institutionen in öffentlichen Verwaltungen haben.

Allgemeine Erklärungsmerkmale für Reformen sind in der Regel die Bedeutung von Pfadabhängigkeiten, institutionellen Arrangements, Akteuren, Ideen und Gelegenheiten. Bezieht man diese Erklärungsmerkmale auf Reformprozesse in der öffentlichen Verwaltung, so sind angesichts der hier bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen und der Akteurskonstellationen die Aussichten für umfassende Verwaltungsreformen prinzipiell begrenzt sind. Dies ist die ziemlich übereinstimmende Erklärung verschiedener organisations- und steuerungstheoretischer Ansätze. Verwaltungsreformen sind in der Regel keine geplanten Prozesse der Problemlösung, sondern eher inkrementelle Anpassungen an veränderte Bedingungen, oftmals orientiert an historisch angelegten Lösungsmustern (Bogumil 2005).

„Verwaltungsreformen scheitern vor allem an starken Beharrungskräften in den Organisationen. Es bedarf immer der Schaffung eines institutionellen und auch individuellen Eigennutzes und einer aktiven Gestaltung von Reformprozessen. Nur so ist es möglich, die zum Organisationsalltag gehörenden, aber oftmals wenig thematisierten mikropolitischen Prozesse so zu „steuern“, dass sie im Sinne der Reformmaßnahmen eingesetzt werden können. Immer dann, wenn ein Reformprozess in deutlichem Ausmaß Gewinner und Verlierer produziert, verschärfen sich die mikropolitischen Auseinandersetzungen in Organisationen. (...) Wenn durch Reformmaßnahmen bestehende Kernüberzeugungen und Spielregeln der Akteure in Frage gestellt werden, bringt dies erhebliche Probleme mit sich, da die Produktion von Anreizen zur Veränderung der Spielregeln in der öffentlichen Verwaltung nicht einfach ist. (Bogumil 2005, S. 8)“.

Neue Spielregeln werden nur dann von den Akteuren akzeptiert, wenn die Gewinnchancen gleich bleiben, besser werden oder die Kosten für den Widerstand unverhältnismäßig hoch sind. Angesichts einer relativ hohen Zufriedenheit mit den traditionellen Arbeitsbedingungen wird zur Gestaltung neuer Spielregeln in öffentlichen Verwaltungen in der Regel **externer Druck** benötigt. Aus unserer Sicht sind **drei Mechanismen** besonders interessant, um externen Druck in Veränderungsprozessen zu erzeugen: die Herstellung von Öffentlichkeit, die Ein-

führung verpflichtender Maßnahmen sowie die Unabhängigkeit neuer institutioneller Spielregeln.

- **Herstellung von Öffentlichkeit** kann Verwaltungen, die in der Regel einer politischen Handlungslogik unterliegen, unter einen Veränderungsdruck setzen.
- **Verpflichtende Maßnahmen** zwingen Verwaltungen bestimmte Maßnahmen durchzuführen (z.B. Kommunalverwaltungen durch Gesetze oder Verordnungen des Landes). Aus dem Blickwinkel der Innovations- und Reflexivitätsforschung sind diese Instrumente eher ungewöhnlich, denn sie widersprechen einer Grundannahme reflexiven Lernens, der Freiwilligkeit der Selbstbeobachtung. Zudem beinhalten sie die Gefahr, dass bei Zwang subversive Strategien die Verfahren und somit auch die Ziele unterhöhlen können. Allerdings ist es durchaus denkbar, dass auch aus verpflichtenden Maßnahmen Bereitschaft zur Selbstkritik und Einsicht als Voraussetzung einer Veränderung des eigenen Handelns erwachsen.
- **Unabhängigkeit neuer institutioneller Spielregeln** bedeutet, dass diese bereits bei der Informationsgenerierung geschützt werden gegen manipulative Zugriffe durch die Verwaltung und die kommunalen Entscheidungsträger. Diese Akteure tendieren ansonsten in der Regel dazu, Reflexivität ihres eigenen Handelns schon bei der Informationserhebung und Aufbereitung möglichst zu unterbinden, damit sie keine negativen Schlagzeilen und Oppositionskritik provozieren und die alten Routinen schützen.

Im Folgenden soll die Wirkung dieser Mechanismen externen Drucks an den potentiell reflexiven Institutionen in den Kommunalverwaltungen untersucht werden.

3. Reflexive Institutionen in Kommunalverwaltungen

Um potentiell reflexive Institutionen in Kommunalverwaltungen zu erfassen, kann man sich zunächst an den Kriterien zur Erfassung reflexiver Regeln und Praktiken orientieren, die Moldaschl für Unternehmen skizziert hat (Moldaschl 2006, S. 19). Allerdings verzichten wir auf die Kategorie „kommunikativer Bezug auf Fremdreferenz“, weil diese in der Regel bereits in den Institutionen zum Rückgriff auf Fremdbeobachtung enthalten ist, sowie auf die Kategorie „offene Evaluierung“, weil es hierfür im strengen Sinne (offene, dauerhafte Bewertung der Effektivität von kommunalen Maßnahmen) keine erwähnenswerten Beispiele in deutschen Kommunen gibt.

Als weitere Eingrenzung bietet sich an, nur solche Institutionen als reflexiv einzuordnen, die nicht detailliert durch rechtliche Regelungen vorgeschrieben sind. Einbezogen werden lediglich neue institutionelle Regelungen auf Landesebene, die vorwiegend prozedurale und nicht inhaltliche Vorgaben zu kommunalen Entscheidungen beinhalten. Dies entspricht der Definition von institutioneller Reflexivität, die „die Aufnahmebereitschaft für Erkenntnisse fördert, die zur Revision bzw. Innovation bisheriger Sichtweisen und Praktiken beitragen“ (Moldaschl 2006, S. 18). Die Verfahren zur Erhöhung der Aufnahmebereitschaft können also durchaus rechtlich vorgeschrieben sein, aber nicht die daraus zu ziehenden inhaltlichen Schlüsse. Ein typisches Beispiel hierfür ist das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF).

Insgesamt ergeben sich somit folgende institutionalisierte Verfahren, die eine Überprüfung etablierter Regeln und Routinen in Kommunalverwaltungen wahrscheinlicher machen können.

Tabelle 1: Potentielle Verfahren institutioneller Reflexivität in Kommunalverwaltungen

Kriterien	Verfahren
<i>Institutionalisierung von Selbstbeobachtung und Selbstkritik</i>	Stabstellen Verwaltungsmodernisierung Outputsteuerung (Berichtswesen, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung) Kontraktmanagement (z.B. Ratsauftragsmanagementsystem) Interkommunale Leistungsvergleiche Neues Kommunales Finanzmanagement Mitarbeiterbefragung Dauerhafte Qualitätszirkel, Teamarbeit, horizontal strukturierte Projektarbeit
<i>Systematischer Rückgriff auf Fremdbeobachtung</i>	Gemeindeprüfungsanstalt (GPA NRW) Externe Berater Aktives Beschwerdemanagement Kunden- und Bürgerbefragung Bürgerforen Bürgerhaushalt Beiräte Wechselseitige Hospitation als Teil von Personalentwicklungskonzepten
<i>Entwurf alternativer Zukünfte</i>	Stadtentwicklungskonzepte und demographischer Wandel (Szenarien etc.) Überregionale Think Tanks (Difu, Stadt 2030 durch BMBF, Wegweiser Kommunen der Bertelsmann-Stiftung)

Die von uns untersuchten Verfahren sind fett markiert

Im Bereich der Institutionalisierung von Selbstbeobachtung finden sich einige Modernisierungselemente aus dem Bereich des Public Managements sowie das NKF. Im Bereich des systematischen Rückgriffes auf Fremdbeobachtung sind neben der GPA und externen Beratern vor allem die Bürger zu nennen. Dabei sind die Bürger nicht nur in ihrer Rolle als Kunden, sondern auch in anderen Rollen als Auftraggeber und Mitgestalter gegenüber der Verwaltung zu betrachten (z.B. Bürgerhaushalt, Bürgerforen, runde Tische und Beiräte).² Im Bereich des Entwurfes alternativer Zukünfte könnten Stadtentwicklungskonzepte oder überregionale Think Tanks angeführt werden.³

Potentiell reflexiv sind diese Verfahren, weil sie das Potential haben, bisherige Routinen in Frage zu stellen und neue Ideen zu generieren (Manger, Moldaschl 2010, S. 285). Ob sie dies in der Realität auch leisten, hängt von ihrer Ausgestaltung und Anwendung ab, auf die im Folgenden eingegangen wird. Dabei sind verschiedenste Bewertungskriterien für den Grad institutioneller Reflexivität zu berücksichtigen (ebd., S. 286). Diese beziehen sich auf die Zahl und den Grad der Rückkoppelung in der Organisation, auf die damit befassten Akteure und ihre Stellung in der Organisation, den Bezug zu den Entscheidungsprozessen und die Möglichkeiten einer Zielrevision.

Die Analyse vorliegender Studien zur Verwaltungsmodernisierung (vor allem Bogumil et al. 2007) hinsichtlich potentiell reflexiver Institutionen ergab, dass zum Zeitpunkt der damaligen Untersuchungen (2005) die abgefragten reflexiven Institutionen insgesamt nur in geringem Maße in den Kommunen Anwendung fanden. Um zu überprüfen, ob es hier mittlerweile zu Veränderungen gekommen ist, wurde im Frühjahr 2010 eine **quantitative Befragung** zur Verbreitung und den Wirkungen des Einsatzes potentiell reflexiver Verfahren in allen 213 nordrhein-westfälischen Kommunen über 20.000 Einwohnern unter den Bürgermeis-

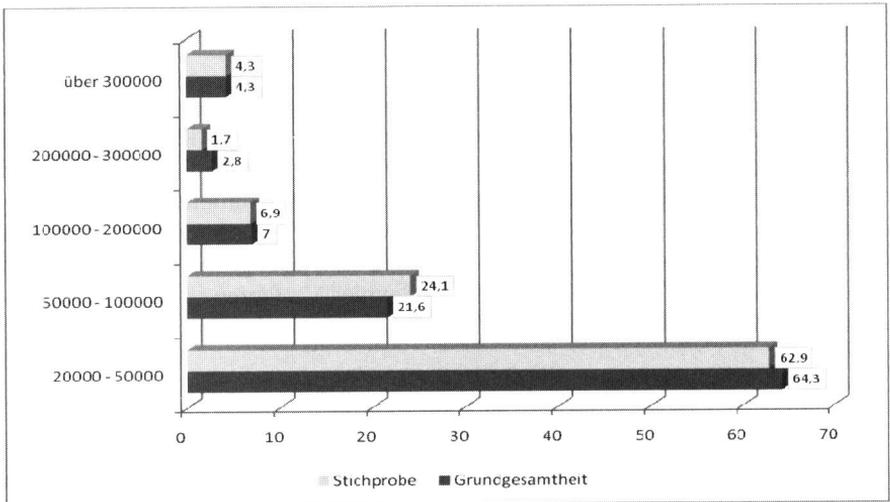
² Zudem könnte man Formen des marktlichen Wettbewerbs berücksichtigen, die in die Verwaltung erst neuerdings eingeführt wurden. Allerdings gibt es hierzu nur wenige Beispiele und diese führen eher nicht zu einer höheren Reflexivität, sondern bestenfalls zu einer stärkeren Durchsetzungsfähigkeit des Fremdbezugs (Exit-Option für Kunden).

³ In der inkrementalistischen, vorlagenorientierten, kurzatmigen Kommunalpolitik spielen Leitbilder kaum eine Rolle und sind deshalb nicht anschlussfähig an die traditionellen Beratungsroutinen. Hinzu kommt, dass in diesen Beteiligungsangeboten häufig durch Selbstselektion relativ einseitige Sichtweisen entstehen und Alternativen gerade nicht durchgespielt werden. Ausnahme können Szenarien von Stadtentwicklungskonzepten mit Fokus auf demografische Entwicklung sein, weil hier erstens ein erheblicher Problemdruck absehbar ist und die Ergebnisse der Konzepte an Fachplanung, Bauplanung und Haushaltskonsolidierung (Schließung von Einrichtungen) – also an gängige Routinen – anknüpfbar sein könnten.

tern, Fraktionsvorsitzenden der Volksparteien und Personalräten durchgeführt.⁴ Die Befragung unterschiedlicher Akteure dient dabei der Validierung der Ergebnisse. Hier wird bewusst auf einen **Mehrperspektivenansatz** zurückgegriffen, in dem die befragten Sachverhalte aus der Perspektive verschiedener beteiligter Gruppen (Verwaltungsleitung, Politik, Beschäftigte) betrachtet und in ein Gesamtbild gebracht werden (vgl. hierzu Kißler et al. 1997, S. 44).

In den insgesamt 213 angeschriebenen Kommunen konnte unter den Bürgermeister/innen ein Rücklauf von 54,5% erzielt werden. Die Fraktionsvorsitzenden der CDU antworteten zu 30%, jene der SPD zu 35,7%. Die Personalratsvorsitzenden beteiligten sich zu 41,8%. Die Repräsentativitätskontrolle hinsichtlich der Größe der Kommunen sowie dem Anteil von Kommunen mit Haushaltsnotlagenregimen ergab keine signifikanten Abweichungen von der Grundgesamtheit.

Abbildung 1: Repräsentativitätsprüfung



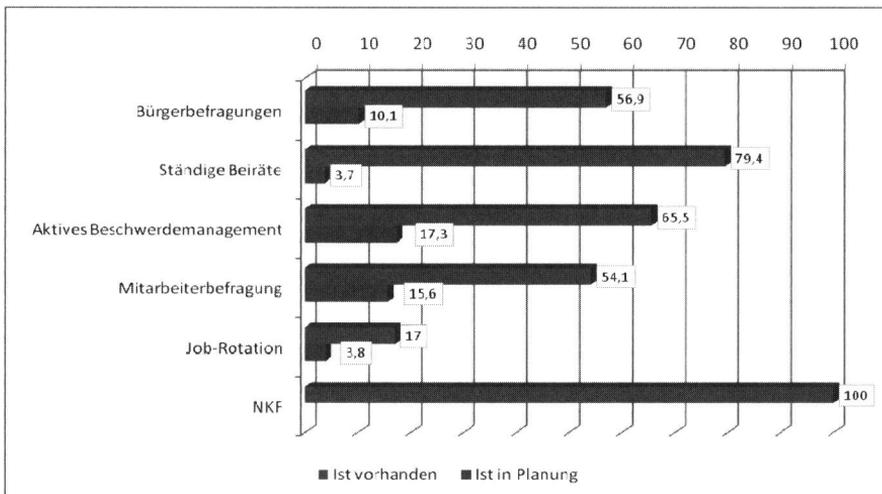
⁴ Aufgrund begrenzter Zeit und Finanzressourcen war eine bundesweite Befragung wie in der angeführten Evaluationsstudie zum Neuen Steuerungsmodell leider nicht möglich. Allerdings besteht für NRW die Möglichkeit eines Zeitvergleiches, da wir neben den Daten des Forschungsprojektes zum NSM (Bogumil et al. 2007) auch auf Daten eines Forschungsprojektes zur Bürgerkommune zurückgreifen können (Bogumil/Holtkamp/Gehne 2003).

Aufgrund der oben beschriebenen besonderen Beharrungskraft öffentlicher Verwaltungen sind für die vertiefende **qualitative Analyse** potentiell reflexiver Verfahren die zwei Instrumente ausgewählt worden, die einen verpflichtenden Charakter haben (GPA, NKF). Ihre Durchführung erfolgt verpflichtend auf gesetzlicher Grundlage. Als weiteres Fallbeispiel werden freiwillige Verfahren der Bürgerbeteiligung untersucht. Alle drei Verfahren existieren seit einigen Jahren, so dass es hier mittlerweile relativ gesicherte Ergebnisse gibt. Dieses Kriterium sprach bei der Auswahl der Fallbeispiele gegen die Verfahren im Bereich des Entwurfes alternativer Zukünfte.⁵

4. Potentiell reflexive Instrumente in nordrhein-westfälischen Kommunalverwaltungen

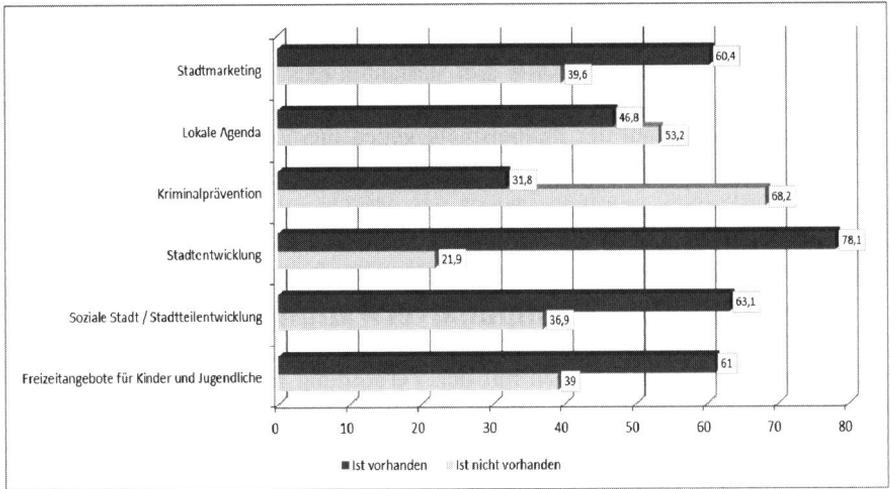
Ein erster Blick beschäftigt sich mit der Verbreitung potentiell reflexiver Verfahren in den Kommunalverwaltungen, wobei die Bürgerforen je nach Themenbereich aufgefächert sind (Abbildungen 2 und 3).

Abbildung 2: Verbreitung potentiell reflexiver Verfahren



⁵ Das NKF ist in seinem verpflichtenden Charakter zwar relativ neu, aber die wesentlichen Modernisierungselemente waren schon im NSM enthalten.

Abbildung 3: Verbreitung von Bürgerforen als potentiell reflexives Verfahren



Insgesamt zeigt sich, dass bis auf die Jobrotation und einzelner Elemente von Bürgerforen (Kriminalprävention, Lokale Agenda) ein relativ hoher Implementationsstand potentiell reflexiver Instrumente zu beobachten ist. Da das NKF sowie die Beratung durch die GPA gesetzlich verpflichtende Instrumente sind, liegt hier der Verbreitungsgrad bei 100%.⁶ Die meisten potentiell reflexiven Instrumente werden also angewendet, so dass auch für die öffentliche Verwaltung von einer nicht geringen Experimentierbereitschaft ausgegangen werden kann, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie in der Privatwirtschaft (vgl. Manger, Moldaschl 2010). Damit ist die erste Voraussetzung für potentiell reflexive Institutionen erfüllt.

Zur Einschätzung ihres reflexiven Potentials ist jedoch die Ausgestaltung entscheidend. Hierzu haben wir verschiedene Fragen zur Wirkung dieser Instrumente gestellt. So wurde danach gefragt,

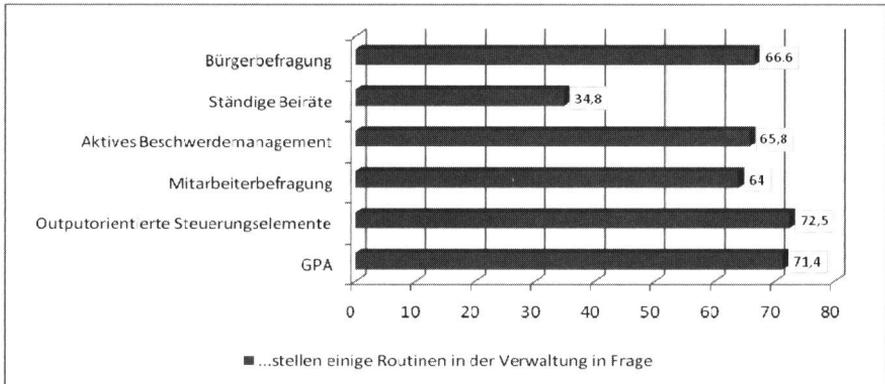
- ob durch sie einige Routinen in der Verwaltung in Frage gestellt werden,
- ob durch sie Entscheidungen und Arbeitsweisen in der Verwaltung verändert wurden und

⁶ Zum Verbreitungsgrad einzelner Instrumente im NKF vgl. den Beitrag von Bogumil/Ebinger/Holtkamp, eine dynamische Perspektive der Instrumente zur Bürgerbeteiligung findet sich in dem Beitrag von Holtkamp/Seuberlich, beide in diesem Band.

- ob sie eine Grundlage für eine bessere Steuerung darstellen.

In den folgenden Abbildungen sind die Ergebnisse aus der Sicht der Bürgermeister zusammengefasst.

Abbildung 4: Infragestellung von Routinen

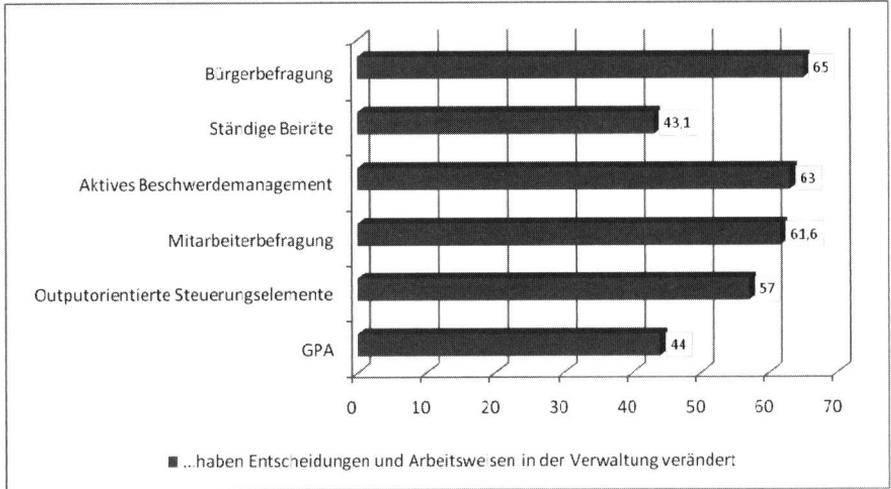


Die Infragestellung von Routinen ist die erste Voraussetzung zum Überdenken etablierter Verhaltensweisen. Wie sich zeigt, gelingt es bis auf den Ständigen Beiräten mit allen Instrumenten, zumindest Zweifel an den bisherigen Verhaltensweisen in die Organisation einzuschleusen, am stärksten durch das outputorientierte Steuerungselemente in Folge des NSM oder NKF sowie durch die GPA.⁷

Die Infragestellung von Routinen muss jedoch nicht zu einer Veränderung der Entscheidungsprozesse oder Arbeitsweisen führen. Abbildung 5 zeigt jedoch, dass die Bürgermeister der Auffassung sind, dass insbesondere im Bereich der Bürgerbeteiligung (wieder mit Ausnahme der Ständigen Beiräte) Impulse zur Veränderung von Entscheidungsprozessen und Arbeitsweisen ausgehen.

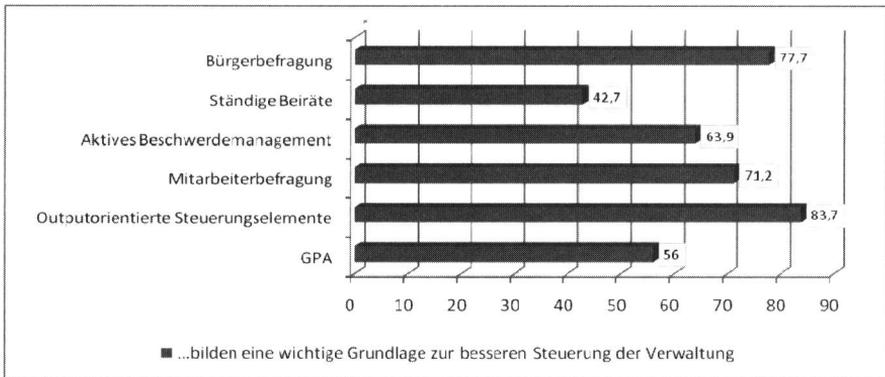
⁷ Die Einschätzungen des Personalrates und der Fraktionsvorsitzenden bestätigen die Aussagen des Bürgermeisters im Kern bis auf eine Ausnahme. Nach Ansicht von nur 27% der Personalräte trägt das Aktive Beschwerdemanagement zur Infragestellung von Routinen bei, was unsere Analysen aus den qualitativen Fallstudien bestätigen (vgl. den Beitrag von Holtkamp/Seuberlich in diesem Band).

Abbildung 5: Veränderung von Entscheidungen und Arbeitsweisen



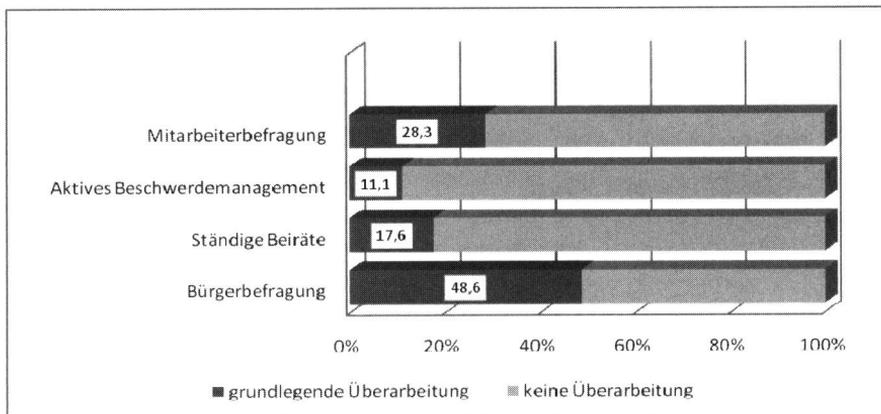
Diese Sichtweise wird von den Personalräten und den Fraktionsvorsitzenden jedoch nicht bei allen Instrumenten geteilt. Die Personalräte sind bei den Mitarbeiterbefragungen und den outputorientierten Steuerungsinstrumenten mit einem Anteil von jeweils ca. 40% und beim Aktiven Beschwerdemanagement mit einem Anteil von 17% skeptischer, die Fraktionsvorsitzenden bei den Bürgerbefragungen mit einem Anteil von 47%.

Auch wenn Entscheidungen und Arbeitsweisen verändert werden, müssen damit noch nicht die Grundlagen für eine bessere Steuerung der Verwaltung geliefert werden. In Abbildung 6 erkennt man nun, dass diesbezüglich aus der Sicht der Bürgermeister drei Verfahren besonders wirkungsmächtig sind: Bürger- und Mitarbeiterbefragungen sowie die outputorientierten Steuerungselemente.

Abbildung 6: Grundlage für bessere Steuerung der Verwaltung

Die Wirkungen dieser drei Instrumente werden allerdings von den Personalräten und Fraktionsvorsitzenden z.T. skeptischer eingeschätzt. Mitarbeiterbefragungen sind „nur“ aus der Sicht von 48% der Personalräte und Bürgerbefragungen „nur“ aus der Sicht von 45% der Fraktionsvorsitzenden eine wichtige Grundlage für die bessere Steuerung der Verwaltung. Bei den outputorientierten Steuerungsinstrumenten sehen dies die Personalräte mit einem Anteil von 60% und die Fraktionsvorsitzenden mit einem Anteil von 73% so.

Ein weiterer Hinweis auf eine reflexive Wirkung dieser Instrumente ergibt sich durch die Frage, ob die einzelnen Verfahren nach ihrer Einführung grundlegend überarbeitet wurden, also selbst immer wieder in Frage gestellt werden, oder ob sie zu Verwaltungsroutinen geführt haben. Hier zeigt sich insbesondere beim Aktiven Beschwerdemanagement, dass nach der Einführung kaum Veränderungen stattfanden, ein erster Hinweis auf ein möglicherweise wenig reflexives Wirken, welches durch die Fallstudienresultate bestätigt wird (vgl. Kapitel 5 hier sowie die Beitrag von Holtkamp/Seuberlich in diesem Band). Bürger- und Mitarbeiterbefragungen werden dagegen deutlich häufiger neu gestaltet und optimiert.

Abbildung 7: Überarbeitung der potentiell reflexiven Verfahren

Als Zwischenfazit aus der quantitativen Befragung kann festgehalten werden, dass in einem durchaus beachtlichem Ausmaß potentiell reflexive Instrumente in den Kommunalverwaltungen in NRW angewendet werden, so dass auch für die öffentliche Verwaltung von einer nicht geringen Experimentierbereitschaft ausgegangen werden kann. Nach Ansicht der Befragten zeitigen Bürger- und Mitarbeiterbefragungen sowie outputorientierte Steuerungselemente die größten Wirkungen, indem sie Routinen in der Verwaltung infrage stellen, durch sie Entscheidungen und Arbeitsweisen in der Verwaltung verändert und eine Grundlage für eine bessere Steuerung geliefert wurde.

5. Ergebnisse der qualitativen Analysen

Um die Zusammenhänge zwischen reflexiven Routinen und Regeln (Institutionen) und der Innovationsfähigkeit kommunaler Verwaltungen näher beleuchten zu können und insbesondere mögliche Erfolgsfälle einer genaueren Untersuchung zu unterziehen, wurden ergänzend zu den quantitativen Analysen qualitative Fallstudien in verschiedenen nordrhein-westfälischen Kommunen durchgeführt (vgl. ausführlich die Beiträge von Ebinger/Bogumil, Holtkamp/Seuberlich sowie Bogumil/Ebinger/Holtkamp in diesem Band). Die Auswahl der Untersuchungsfälle erfolgte in Abhängigkeit vom zu untersuchenden potentiell reflexiven Verfahren.

Die **Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA)** kann als eine potentiell reflexive Institution angesehen werden, da sie eine kontinuierliche systematische ver-

pflichtende Fremdbeobachtung aller Kommunen in NRW in ausgewählten Verwaltungsbereichen vornimmt, ohne über Aufsichtskompetenzen zu verfügen. Die Lernprozesse in den Kommunen sollen durch die Veröffentlichung der Daten in einem interkommunalen Wettbewerb angeregt werden, um Leistungen künftig effizienter produzieren zu können. Bei der Untersuchung der GPA sind in vier Kommunen leitfadengestützte Interviews mit Kämmerern und weiteren für die Prüfung verantwortlichen Personen durchgeführt. Die Kommunen wurden aus einer zusammen mit der GPA erarbeiteten Vorschlagsliste ausgewählt. Dabei wurden zwei Kommunen als sog. good practice Kommunen gesampelt, da hier ein konstruktiver Umgang mit den Prüfergebnissen erkennbar war. Zwei weitere Kommunen wurden unter jenen Kommunen ausgewählt, die dem Bericht eher kritisch gegenüberstanden. Die Fallstudien wurden anonymisiert ausgewertet.

Im Ergebnis wird die Arbeit der GPA als deutlicher Fortschritt zur Tätigkeit der früheren Kommunalaufsicht der Kreise eingestuft. Sie zeichnet sich durch eine deutlich homogenere, weniger personenabhängige Vorgehensweise und Qualität aus und rege Veränderungsprozesse an. Auch die Ergebnisse der quantitativen Befragung zeigen, dass die GPA ihrem Auftrag prinzipiell gerecht wird, dem Führungspersonal der nordrhein-westfälischen Kommunen fundierte Informationen zur Verortung der Leistungen der eigenen Kommunalverwaltung zur Verfügung zu stellen. Die Berichte wurden verwaltungsintern diskutiert und kommentiert und an den Rechnungsprüfungsausschuss und die Presse weitergeleitet. Sowohl Politik als auch Verwaltung nehmen den Bericht ernst und setzen sich damit auseinander. Dies geschieht einerseits aus echtem Interesse an Veränderung insbesondere unter dem zunehmenden Spardruck und andererseits aufgrund des institutionellen Arrangements. Die Kommunen können der Prüfung durch die GPA nicht entgehen (verpflichtend) und haben kaum Einfluss auf die Daten, die die GPA erhebt und die Berichte, die erstellt werden (hohe Unabhängigkeit der Informationsgenerierung). Der Bericht wird über den Rechnungsprüfungsausschuss zudem zwingend öffentlich.

Daneben sind auch Umsetzungslücken zu beobachten. Zwar ist eine prinzipielle Lernbereitschaft und Reflexivität der Akteure vor Ort gegeben, spezifische Eigenheiten der Gebietskörperschaften verhindern jedoch die praktische Umsetzung auch von vor Ort für notwendig erachteter Veränderungen. Diese Hindernisse bestehen zu einem gewissen Teil aus in den Berichten nicht erkannten Besonderheiten (Geographie, existierende Gebäudebestände, mangelnde Marktgängigkeit von Infrastruktur). Darüber hinaus spielen mangelnde Ressourcen, politische Konstellationen (bspw. die Machtbalance zwischen Ortsteilen), politische Grundsatzentscheidungen der Vergangenheit (bspw. universell zugänglicher Musikunterricht) sowie personenabhängige Veränderungsbereitschaft im Verwaltungsapparat eine bedeutende Rolle. Schließlich bestimmen in der Kom-

munalpolitik die gegebenen Mehrheitsverhältnisse, die Kooperationskultur zwischen den Parteien sowie politische Konjunktoren die Handlungsmöglichkeiten der Steuerungspolitiker.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der hier präsentierte Fall einer erzwungenen Reflexivität grundsätzlich funktioniert und auch überraschend wenig Widerstände produziert. Die überörtliche Prüfung durch die GPA NRW ist – trotz ihrer Schwächen – eine reflexive Institution. Dem widerspricht auch nicht, dass trotz verbesserter Entscheidungsgrundlagen häufig situative Zwänge die Entscheidungen in den Gebietskörperschaften dominieren, denn bessere Informationsgrundlagen müssen nicht automatisch zu besseren Entscheidungsprozessen führen.

Insgesamt ist dies Ergebnis erstaunlich, denn aufgrund des verpflichtenden Charakters der GPA ist die Freiwilligkeit der Selbstbeobachtung infrage gestellt. Allerdings scheint es so zu sein, dass durch die weiche Institutionalisierung dieser Verpflichtung (keine Aufsichtsmaßnahme, Möglichkeit der Stellungnahme, kein hartes Ranking, aber der Bericht muss im Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt werden) eine Bereitschaft zur Selbstkritik als Voraussetzung der Veränderung des eigenen Handelns induziert werden kann. Die Auseinandersetzung mit dem fremden Blick wird erzwungen, aber es bestehend genügend Freiräume in der Form der Auseinandersetzung und in der Bewältigung der Konsequenzen. Sollte die GPA systematisch in die Aufsichtsbeziehungen zwischen Land und Kommunen eingebunden werden, so wäre dieses besondere institutionelle Arrangement gefährdet.

Das **Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF)** ist ebenfalls ein durch gesetzliche Vorgaben eingeführtes Instrument, welches auf gesteigerte Transparenz für die Bürger sowie bessere innere und politische Steuerungsfähigkeit abzielt. Durch das neue kommunale Haushaltsrecht sollen verpflichtend wesentliche Elemente des NSM eingeführt werden, nachdem der freiwillige dezentrale Diffusionsprozess ins Stocken geraten ist. Über die Umstellung von Kameralistik auf Doppik wird nicht nur eine neue Rechnungsart, sondern auch eine neue Steuerung für Politik und Verwaltung gesetzlich vorgeschrieben. Aus theoretischer Perspektive lassen sich Kernelemente wie die outputorientierte Steuerung und das Kontraktmanagement als potentiell reflexive Institutionen deuten. Durch Formen der Selbstbeobachtung wurden Innovationen angestrebt, die insbesondere zu einer effizienteren Verwaltung führen sollten. Die Einführung des NKF ist zwar verpflichtend, die inhaltliche Ausgestaltung der neuen Spielregeln ist allerdings weitgehend den Kommunen überlassen (geringe Unabhängigkeit neuer Spielregeln).

Bei der Untersuchung des NKF ist auf die gleichen Fallkommunen wie bei der Untersuchung der GPA zurückgegriffen worden. Die Analysen zeigen, dass sich

bei diesem zweiten „Anlauf“, neue Steuerungsinstrumente zu implementieren, ähnliche Probleme, wie beim Neuen Steuerungsmodell in den 1990er Jahren abzeichnen. Die vorgesehene neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung wird kaum umgesetzt. Insbesondere geht von der Politik keine klare Zielhierarchie aus, die die notwendige Voraussetzung für die Messung von Zielerreichungsgraden im Zuge der outputorientierten Steuerung ist. Die wieder verstärkt aufgrund gesetzlicher Pflicht umgesetzten Produktkataloge dürften damit kaum eine nennenswerte Steuerungswirkung haben und der empirische haushaltspolitische Prozess bleibt von der Reform, bis auf die zunehmende Intransparenz, nach Angaben der zentralen kommunalen Akteure unberührt. Die Gefahr, dass bei sehr hohen Transaktionskosten für den Aufbau und den Unterhalt dieser potentiell reflexiven Institutionen vor allem ineffiziente Datenfriedhöfe produziert werden und kommunale Lernerfolge aus dem NSM 1.0 durch gesetzliche Pflichten in einem Einheitsmodell nivelliert werden, ist insbesondere aus Sicht der Akteure in den Fallstudien groß. Weil das „an sich gute Modell“ von den Kommunen trotz gesetzlicher Regelungen nicht umgesetzt wird, werben bereits heute die Innenministerien dafür noch detaillierter das Gesamtmodell vorzuschreiben, was eher Ineffizienzen weiter befördern und die Reflexivität gänzlich aus diesen Verfahren verbannen dürfte.

Im Fall des NKF zeigt sich im Gegensatz zur GPA, dass durch die **verpflichtende Vorgabe** der reflexive Umgang der Kommunen mit diesen Verfahren eingeschränkt wird. War es beim NSM noch möglich, dass aufgrund von Lernprozessen in den Kommunen bestimmte Elemente nur rudimentär umgesetzt oder wieder zurückgebaut wurden, so wird dies für die Kommunen nun schwieriger, denn dadurch dass das relativ hohe Maß an reflexiven Institutionen gesetzlich vorgeschrieben wird, können die Kommunen diese Verfahren auch dann kaum selbstreflexiv einzeln zurückbauen, wenn sie sich in der Praxis als ineffizient erweisen. Zudem zeigt sich, dass ein **Übermaß an reflexiven Institutionen** durch Steigerung von Transaktionskosten und Komplexitätszunahme dazu führen kann, dass die erhöhte Effizienz als das wesentliche Ziel der Verwaltungsreformen nicht erreicht wird.

Verschiedenste Formen der **Bürgerbeteiligung** können als freiwillige Institutionalisierung von potentiellen Reflexionsinstanzen im Sinne einer Fremdbeobachtung angesehen werden. Sie zielen auf verbesserte kommunale Entscheidungsprozesse und eine Erhöhung der Legitimation von Entscheidungsprozessen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Implementation verschiedenster Verfahren durchaus beachtlich ist. Allerdings deutet der dynamische Vergleich mit einer Untersuchung aus dem Jahr 2002 darauf hin, dass bestimmte Beteiligungsangebote im Zeitablauf eher abgenommen haben (Lokale Agenda, Kriminalprävention, Stadtmarketing, vgl. ausführlich den Beitrag Holtkamp/Seuberlich). Dies sind insbesondere die Verfahren, die durch Landesförderung schon Anfang des Jahr-

tausends einen hohen Implementationsstand innehatten. Die Einschätzung über das reflexive Potential von Bürgerbeteiligung differiert zwischen den Instrumenten. Bürgerbefragungen wird im Rahmen der quantitativen Untersuchung durchaus ein reflexives Potential zugewiesen, während bezüglich verschiedenster Bürgerforen sich die schon im Jahr 2002 angedeuteten Problemlagen (Umsetzungsprobleme, Selektivität) eher verstärkt haben, so dass es berechtigte Zweifel daran gibt, ob diese Verfahren zu Innovationen führen. Dazu tragen auch die schwierigeren finanziellen Rahmenbedingungen mit bei, die die Innovationsfähigkeit in diesem Fall offenbar einschränken.

In der vertiefenden Untersuchung der freiwilligen **Bürgerbeteiligungsinstrumente** ist insbesondere das Aktive Beschwerdemanagement in drei mittelgroßen nordrhein-westfälischen Städten untersucht worden, die sich allesamt im Nothaushaltsrecht befinden. Ausgewählt wurden die drei Gemeinden auf Grund ihres in einer früheren NSM-Studie ermittelten hohen Modernisierungsindizes (Bogumil et al. 2007). Die ausgewählten Gemeinden haben überdurchschnittlich viele NSM-Instrumente umgesetzt und können damit aus einer quantitativen Perspektive als eher innovative Städte charakterisiert werden.

Das **Aktive Beschwerdemanagement** ist ein durch systematische Fremdbeobachtung potenziell reflexives Instrument im alltäglichen Verwaltungsgeschäft. Externer Input in Form von Beschwerden, Anregungen, Fragen und Ideen sollen gebündelt und systematisch ausgewertet werden, um den Output der Verwaltung und die Kundenzufriedenheit zu erhöhen. Das Aktive Beschwerdemanagement enthält konzeptionell einige potentiell reflexive Komponenten wie Berichtswesen, Statistik und Vergleiche, Schaffung von Öffentlichkeit bzw. größere Wahrnehmung durch offensive Bewerbung des Instruments, Selbstevaluation und Weiterentwicklung des Instruments sowie die institutionalisierte Beteiligung (Besprechung) von unterschiedlichen Akteursgruppen (Fachbereiche, Verwaltungsspitze, Gemeinderat).

Im Ergebnis zeigt sich, dass das Beschwerdemanagement von den Akteuren nicht infrage gestellt wird. Man betrachtet das Instrument ganz überwiegend als einen Service dem Bürger gegenüber und als mitlaufendes Tagesgeschäft, das nur wenige Ressourcen bindet. Das Aktive Beschwerdemanagement „funktioniert“ also, wenn auch nur als niedrighschwellige Möglichkeit für den Bürger, Frust abzuladen und als symbolische Bezeugung der Bürgernähe des örtlichen Bürgermeisters. In der realen Anwendung fehlen allerdings wichtige Elemente, um institutionelle Reflexivität zu erzeugen. Durch das Fehlen von Berichtssystemen mangelt es an Möglichkeiten, potenziell interessierte Akteursgruppen (Parteien, Fachbereiche, Verwaltungsspitze) einzubinden. Mit Ausnahme der Reaktion auf die einzelne Bürgerbeschwerden finden keine weitergehenden Überlegungen zur Optimierung von Verwaltungsprozessen statt. Insgesamt wur-

den damit die besonders innovativen Elemente des Aktiven Beschwerdemanagements, die früher zu Widerständen und Unverständnis bei Verwaltungsmitarbeitern führten, weitgehend abgeschliffen. Es hat nur einen inkrementalen Wandel der Organisationsroutinen in der Abarbeitung von Beschwerden gegeben, während Organisationsroutinen und –formen selbst nicht reflexiv in Frage gestellt werden. Dies ist eine Folge der geringen Unabhängigkeit der institutionellen Spielregeln.

6. Fazit

Ausgehend von der These, dass in öffentlichen Verwaltungen angesichts der Beharrungskräfte externer Druck sinnvoll ist, um Innovationen anzustoßen, und dass dabei die drei oben dargestellten Mechanismen (Öffentlichkeit, verpflichtende Maßnahmen, Unabhängigkeit neuer institutioneller Spielregeln) eine wichtige Rolle spielen können, wollen wir nun einen zusammenfassenden Blick auf die Wirkungsweise der drei Mechanismen werfen. Fasst man die Ergebnisse unserer quantitativen und qualitativen Untersuchungen bezogen auf die einzelnen Verfahren institutioneller Reflexivität unter Berücksichtigung der drei Mechanismen zusammen, ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 8: Reflexivität einzelner Verfahren

	Unabhängigkeit neuer institutioneller Spielregeln	Herstellung von Öffentlichkeit	Verpflichtend	Reflexivität
GPA	Hoch	Hoch	Ja	Hoch
Bürgerbefragung	Mittel	Mittel	Nein	Mittel
NKF	Niedrig	Niedrig	Ja	Niedrig
Beiräte	Mittel	Niedrig	Variiert	Niedrig
Beschwerdemanagement	Niedrig	Niedrig	Nein	Niedrig
Freiwilliger interkommunaler Leistungsvergleich	Niedrig	Niedrig	Nein	Niedrig

Die Prüfverfahren der **GPA** besitzen eine hohe Unabhängigkeit, da die Kommunalverwaltung und die Kommunalpolitik kaum Möglichkeiten haben, die Informationserhebung und Aufbereitung zu unterbinden oder zu beeinflussen. Die GPA produziert Informationen mit potentiell hohem Nachrichtenwert und muss

diese im Rechnungsprüfungsausschuss veröffentlichen. Zudem können die Kommunen der Prüfung durch die GPA nicht entgehen. Trotz dieser externen, öffentlichen Kritik durch die Prüfberichte scheint die GPA eine weiche Institutionalisation gefunden zu haben, die Raum für Reflexivität lässt und die Gefahr subversiver Strategien anzuwenden, reduziert. Die Verpflichtung erzwingt die Auseinandersetzung mit dem fremden Blick und bietet inhaltliche Anknüpfungspunkte, die kontrovers diskutiert werden und Reflexionsprozesse anstoßen können. Es besteht aber auch die Option, dass die Kommunen basierend auf überlegener Ortskenntnis, abweichender fachlicher Standpunkte oder normativer Prämissen Vorschläge verwerfen können. Damit wird den Organisationen die entscheidende Mischung aus konkreten Ansatzpunkten und genügend Freiräumen in der Form der Auseinandersetzung und in der Bewältigung der Konsequenzen belassen.

Bei der **Bürgerbefragung** ist auch von einem relativ hohen Nachrichtenwert auszugehen (Öffentlichkeit), natürlich in Abhängigkeit von den Fragen. Zudem können die Antworten der Bürger nicht durch Einbindung und Dialog im gewissen Maße kontrolliert werden. Allerdings können die Fragen manipulativ sein, so dass Informationen mit geringem Nachrichtenwert produziert werden. Ob man die Bürger beispielsweise über umstrittene Infrastrukturvorhaben befragt oder ob man gerne in der Stadt wohnt und warum es in der Stadt so schön ist, macht einen großen Unterschied. Wenn man wie bei der GPA unabhängige Fragen beispielsweise von den Landesbehörden oder durch Planungszellen entwickeln und auswerten ließe, wären die Reizpunkte und der Nachrichtenwert höher und damit der Druck auf reflexives Handeln. Solche Fragen werden jedoch in der Regel verhindert, da es sich um ein freiwilliges Instrument handelt. Informationskontrolle ist auch hier ein wichtiger Punkt. Dies ist im Übrigen auch der Grund, warum in der Regel die **freiwilligen interkommunalen Vergleiche** wenig Lerneffekte mit sich bringen.

Auch beim **NKF** müssen die Kommunen ähnlich wie bei der GPA verpflichtend neue Spielregeln umsetzen. Auf den ersten Blick erscheint es daher widersinnig, dass ein verpflichtendes Instrument der Fremdbeobachtung wie die überörtliche Prüfung der GPA eine höhere Akzeptanz und reflexive Wirkung erzielt als das verpflichtende Instrument der Selbstbeobachtung des NKF. Aber genau hier liegt der Schlüssel zur Erklärung des Unterschieds: Handelt es sich bei der überörtlichen Prüfung um eine inhaltliche Kritik des Handelns der Kommunen, die von den Kommunen nicht beeinflusst werden kann, so liefert das NKF ein verpflichtend einzusetzendes Instrumentarium, welches die Arbeitsweise von Rat und Verwaltung grundlegend verändern soll. Wie dies aber konkret auszufüllen ist, wird den Kommunen weitgehend selbst überlassen. Sie haben die Definitionshoheit über die neuen Spielregeln. In der Regel werden dabei bestehende Routinen wenig tangiert. Der neue Haushalt mit manchmal 1.000 Seiten Pro-

duktkataloge und nur spärlichen Informationen zur Zielerreichung ist wenig, wenn nicht sogar weniger, transparent als der alte kamerale Haushalt und auch der Öffentlichkeitswert ist nur sehr begrenzt.

Die potentiell reflexiven Komponenten des freiwillig eingeführten **Beschwerdemanagements** wie Berichtswesen, Statistik und Vergleiche, Schaffung von Öffentlichkeit durch offensive Bewerbung des Instruments werden in der Praxis nicht wahrgenommen. Hierfür fehlt es an Regeln und Verfahren, sich weitergehender mit dem Input beschäftigen, als auch am Interesse des kommunalen Führungspersonals. Für die interne Öffentlichkeit kann am Beispiel des Beschwerdemanagements gezeigt werden, dass Reflexivitätspotenziale durch die nur schematische (reine Fallbearbeitung), aber nicht analytische Bearbeitung externen Inputs (fehlendes Berichtswesen, Statistik) ungenutzt bleiben. Hier fehlen institutionalisierte, selbstreferenzielle Verfahren, die die interne Kommunikation über den Umgang mit Öffentlichkeit festschreiben. Routinen in der Verwaltungsarbeit können so nicht durchstoßen werden. Wenn man dagegen die Kommunen zum Vergleich der Anzahl der Beschwerden und Veröffentlichung nach Abteilungen, interkommunal und im Zeitablauf zwingen würde, was durchaus sinnvoll wäre, dann würde das Interesse der Presse und der Opposition geweckt und Handlungsdruck entstehen.

Beiräte werden in der Regel öffentlich kaum wahrgenommen, ihre Zusammensetzung wird meist bereits im Sinne der Mehrheitsfraktionen bzw. durch intensive Beratung durch die Verwaltung entschärft. Reflexivität und Kritik kommt nur in Sonderfällen zustande, wenn z.B. die Mitglieder per Zufallsauswahl als einfache Bürger gewählt werden.

Zusammenfassend hängt die Reflexivität der Verfahren von ihrer Ausgestaltung ab. Dabei sind die Unabhängigkeit neuer institutioneller Spielregeln und die Herstellung von Öffentlichkeit u.E. notwendige Bedingung für grundlegende Innovationen in öffentlichen Verwaltungen. Das Auftreten dieser beiden Merkmale ist zudem wahrscheinlicher bei verpflichtenden Maßnahmen und nicht bei Freiwilligkeit, da diese immer die Gefahr des Rückfalls in Routinen beinhaltet. Verpflichtende Maßnahmen alleine führen jedoch nicht zur Reflexivität, wie man am NKF erkennt, wenn die Unabhängigkeit neuer Spielregeln und die Öffentlichkeit nicht gewährleistet sind. Veränderungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen benötigen somit ein komplexes Arrangement. Sie müssen in der Regel von außen erzwungen werden mit inhaltlichen Vorgaben und Kontrollmöglichkeiten, aber zugleich intern genügend Freiräume zur Gestaltung der Konsequenzen belassen, um subversive Zielverschiebungen zu vermeiden.

Literatur

- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen. In: VOP 13 (4), S. 3-7.
- Banner, G. (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven (S. 279-303). Opladen: Leske und Budrich.
- Becker, A. (2003): Controlling als reflexive Steuerung von Organisationen. Stuttgart
- Beck, U. (1993): Die Erfindung des Politischen – Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt.
- Benz, A. (2004): Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In: Benz, A., Siedentopf, H., Sommermann, K.-P. (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (S. 19-31). Berlin: Dunker & Humblot.
- Bogumil, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J. (2002): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltungsarchiv, 93 (1), S. 129-148.
- Bogumil, J. (2003): Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsführung. In: Czada, R., Zintl, R. (Hrsg.): Politik und Markt. PVS Sonderheft 34 (S. 209-231). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bogumil, J. (2005): Verwaltungsreformen und Macht – Unter welchen Bedingungen gelingen (umfassende) Reformprojekte? Antrittsvorlesung an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum am 26.10.05, Bochum
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., Ohm, A. (2007): 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, J., Holtkamp, L. (2005): Bürgerkommune. In: Blanke, B., von Bandemer, S., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, dritte überarbeitet und erweiterte Auflage (S. 128-136). Wiesbaden.
- Bogumil, J., Holtkamp, L. (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung. Wiesbaden.
- Bogumil, J., Holtkamp, L., Gehne, D. (2003): Gestaltungsfreiheit im Süden größer. Umfrage zur Rolle des Bürgermeisters in NRW und Baden-Württemberg. In: Städte- und Gemeinderat, Heft 10, S. 26-28.
- Bogumil, J., Holtkamp, L., Kißler, L., Kuhlmann, S., Reichard, C., Schneider, K., Wollmann H. (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, J., Jann, W. (2009): Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland (2 völlig überarbeitete Aufl.). Wiesbaden: VS.

- Bouckaert, G. (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel. In: Jann, W. et al. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24 (S. 22-35). Berlin: edition-Sigma.
- Boyne, G.A., Farrell, C., Law, J., Powell, M., Walker, R.M. (2003): *Evaluating Public Management Reforms. Principles and Practice*. Buckingham.
- Deutscher Städtetag (1994, 1995, 1996, 1998): Umfragen zur Verwaltungsmodernisierung, Befragungsergebnisse. Köln/Berlin (unveröff. Tabellen).
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005): *Modernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme*. Berlin.
- Enticott, G. (2004): Multiple Voices of Modernization: Some methodological Implications. In: *Public Administration* 82 (3), S. 743-756.
- Gemeindeprüfungsanstalt NRW (2003): *Von der Kontrolle hin zur partnerschaftlichen Beratung*. Herne.
- Gemeindeprüfungsanstalt NRW (2004): *Potenziale nutzen - voneinander profitieren*. Herne.
- Gemeindeprüfungsanstalt NRW (2008): *GPA NRW - „Heute – gestern – morgen“ - Erfahrungen und Entwicklungen der ersten Jahre. Erfahrungsbericht*. Herne.
Abgerufen am 25.08.2009 unter <http://www.gpa-in-nrw.de/PDF/Erfahrungsbericht%20GPA%20NRW%20Stand%20September%20-2008.pdf>.
- Gerstlberger, W., Kneissler, T. (2000): Wie Kommunalverwaltungen mit Dezentralisierungstendenzen umgehen: Erkenntnisse aus sieben Fallstudien. In: Kneissler, T. (Hrsg.): *Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung* (S. 81-100). Kassel.
- Heinz, R. (2000): *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart.
- Holtkamp, L., Bogumil, J., Kißler, L. (2006): *Kooperative Demokratie – Das politische Potential von Bürgerengagement*. Frankfurt.
- Holtkamp, L. (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: *Der moderne Staat* 2/08, S. 423-446.
- Holtkamp, L. (2010a): Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft – Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen. In: *Die Verwaltung* 2/10, S. 167-194.
- Holtkamp, L. (2010b): *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*. Berlin.
- Jaedicke, W., Thrun, T., Wollmann, H. (2000): *Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt*. Stuttgart.
- Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L., Kißler, L., Kuhlmann, S., Reichard, C., Wollmann, H. (2004): *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 24)*. Berlin: edition-Sigma.
- Kißler, L., Bogumil, J., Greifenstein, R., Wiechmann, E. (1997): *Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8)*. Berlin: edition-Sigma.
- Klages, H. (2007): *Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrung*. Bonn.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1993a): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht 5/1993. Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (1993b): Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte. Bericht 6/1993. Köln.
- Kühl, S. (2010): Die Fassade der Organisation – Überlegungen zur Trennung von Schauseite und formaler Seite von Organisationen, Working Paper 1/2010. Bielefeld.
- Kuhlmann, S. (2007): Leistungsmessung und evidenz-basierte Politik im internationalen Vergleich: Was können die deutschen Kommunen lernen? In: Bogumil, J., Holtkamp, Lars et al. (Hrsg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung - Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell (S. 75-84). Berlin: edition sigma.
- Manger, D., Moldaschl, M. (2010): Institutionelle Reflexivität als Modus der Kompetenzentwicklung von Organisationen. In: Jakobsen, H., Schallock, B. (Hrsg.): Innovationsstrategien jenseits des traditionellen Managements (S. 282-291). Stuttgart: Fraunhofer-Verlag.
- Moldaschl, M. (2005): Institutionelle Reflexivität. Zur Analyse von „Change“ im Bermuda-Dreieck von Modernisierungs-, Organisations- und Interventionstheorie. In: Faust, M., Funder, M., Moldaschl, M. (Hrsg.): Die „Organisation“ der Arbeit (S. 355-382). Mering/München: Hampp.
- Moldaschl, M. (Hrsg.) (2005a): Immaterielle Ressourcen. Nachhaltige Unternehmensführung und Arbeit I. (2. Aufl. 2007). Mering/München: Hampp
- Moldaschl, M. (2005b): Institutionelle Reflexivität. In: Faust, M., Funder, M., Moldaschl, M. (Hrsg.): Die „Organisation“ der Arbeit (S. 355-382). Mering/München: Hampp.
- Moldaschl, M. (2005c): Audit-Explosion und Controlling-Revolution. Zur Verstetigung und Verselbständigung reflexiver Praktiken in der Wirtschaft. In: Soziale Welt 56, S. 163-190.
- Moldaschl, M. (2006): Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities. Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative. In: Conrad, P., Schreyögg, G. (Hrsg.): Managementforschung 16, S. 1-36.
- Moldaschl, M. (2010a): Was ist Reflexivität?, Paper and Reprints of Innovation Research and Sustainable Resource Management, No. 11. Chemnitz.
- Moldaschl, M. (2010b): Reflexiver Theoriegebrauch – die Brillenmethodik. Zur Methodologie wissenschaftlichen Denkens. Paper and Reprints of Innovation Research and Sustainable Resource Management, No. 12. Chemnitz
- Schirmer, F. (2000): Reorganisationsmanagement. Interessenkonflikte, Koalitionen des Wandels und Reorganisationserfolg. Wiesbaden: Gabler.