

# Public Management Reformen in Österreichs Städten

Eine Evaluierung

Endbericht

6. Oktober 2011

verfasst von Peter Biwald, Alexander Maimer, Thomas  
Prorok, Klaus Wirth  
unter Mitwirkung von Helfried Bauer, Hans Hack, Elke Löffler



## Inhaltsverzeichnis

<b>I</b>	<b>Grundlagen, Ziele, Hypothesen und Vorgehensweise</b> .....	<b>5</b>
1	Ausgangslage und Projektziele .....	5
2	Aufbau, Methodik und Durchführung der Evaluierungsstudie.....	7
<b>II</b>	<b>Public Management und Governance – Gesamtkonzept</b> .....	<b>13</b>
1	Public Management – ein zentrales Reformkonzept seit 20 Jahren.....	13
2	Public Governance – eine notwendige Ergänzung des PuMa-Ansatzes.....	23
<b>III</b>	<b>Ergebnisse der Befragung</b> .....	<b>28</b>
1	Reformklima – Impulse für die Zukunft.....	28
2	Reformgegenstände und Reformschwerpunkte.....	29
3	Einbindung der Politik in die Reformen .....	31
4	Reformerfolge: Verbesserte Bürgerorientierung und optimierte Strukturen .....	31
5	Reformerfahrungen – Erfolgsfaktoren .....	32
6	Zukunftsthemen – die Sicht der Gemeinden .....	33
<b>IV</b>	<b>Status und Entwicklung in zentralen Feldern</b> .....	<b>34</b>
1	Zusammenwirken Politik und Verwaltung - Führung.....	34
2	Organisation, Struktur und Prozesse .....	37
3	Integrierte Steuerung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen .....	39
4	Finanzmanagement .....	40
5	Bürger- und Kundenorientierung .....	44
6	Qualität und Transparenz der Leistungen .....	47
7	Personalmanagement.....	49
8	Innovation – Wettbewerb – organisationelles Lernen .....	51
9	Kultur in der Organisation – Ethik in der Verwaltung .....	53
<b>V</b>	<b>Erfolgsfaktoren und Nachhaltigkeit von Reformen</b> .....	<b>57</b>
<b>VI</b>	<b>Entwicklungsperspektiven</b> .....	<b>59</b>
1	Weiterführen des Public Management Konzepts .....	59

2	Public Management-Konzept umsetzen.....	61
3	BürgerInnen einbeziehen – durch Open Government und Web 2.0.....	64
4	Verantwortliche Beteiligungssteuerung.....	66
5	Personalentwicklung ausbauen.....	68
6	Qualitätsmanagement ausbauen.....	68
7	Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg ausbauen.....	69
	<b>Anhang 1 – Evaluierungskriterien.....</b>	<b>71</b>
	<b>Anhang 2 - Ergebnisse der Befragung.....</b>	<b>78</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>79</b>

# I Grundlagen, Ziele, Hypothesen und Vorgehensweise

## 1 Ausgangslage und Projektziele

Reformen durchzuführen gehört zum Tagesgeschäft von Systemen, die etwas auf sich halten und zugleich ständig unter kritischer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen. Seit Anfang des 20. Jahrhunderts, das dem System rationaler Herrschaft von Max Weber (sog. Bürokratiemodell) zum Durchbruch verholfen hat, stehen Reformen auf der Agenda aller kommunalen und staatlichen Verwaltungen. Ihnen umfassend nachzugehen, ist nicht Ziel dieses Berichts. Erwähnenswert sind einige der Reformanstrengungen nach dem 2. Weltkrieg: Dabei ging es vornehmlich um Strukturveränderungen zum Zwecke der Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Sodann erkannte man in der Phase der Humanisierung der Arbeitswelt die Potentiale, die in den Menschen stecken sowie die Chancen eines mitarbeiterorientierten Führungsstils und des Lernens und Vermittelns. Seit den 70er Jahren haben sich Reformen stark auf die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung konzentriert. Dabei hat man sich einzelne Bereiche vorgenommen, das System Verwaltung mit seinen Vernetzungen und Rationalisierungs- und Qualitätssteigerungspotentialen jedoch weniger beachtet. Gelegentliche Konjunkturschwankungen machten Kriseninterventionen i. S. von Haushaltskonsolidierung notwendig. Die Erfolge waren selten nachhaltig. Die Kritik an der Bürokratie und den Bürokraten – sie standen ursprünglich an der Spitze des gesellschaftlichen Fortschritts- jedoch hielt an. Irgendwie schien das System an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelangt zu sein: Gesucht wurde ein „neues Paradigma“, mit dem die Verwaltung ihre führende Rolle wiederherstellen konnte. Die war mittlerweile in der Sicht von BürgerInnen und Wissenschaft an die Wirtschaft verloren gegangen.

Im Jahr 1993 publizierte die KGSt „ihr“ auf dem New Public Management der angloamerikanischen Industrieländer und vom niederländischen Tilburg inspiriertes „Neues Steuerungsmodell“ (NSM). Es forderte den Übergang von der Bürokratie zum modernen öffentlichen Dienstleister. Warum sollte die Verwaltung nicht von der Praxis vorbildlicher privater Unternehmen lernen, solange die politisch und hoheitlich gebotenen Grenzen beachtet werden? So lautete die provokante Einstiegsfrage. Sie ging Österreich ebenso an wie seine Nachbarländer. Das KDZ schloss sich dieser Reformbewegung an, propagierte das über das NSM hinausgehende New Public Management (NPM) und unterstützte eine Reihe von Gemeinden bei der Umsetzung. Der Beitritt zur Europäischen Union brachte neue Prioritäten der Modernisierung, so etwa das Aus- und/oder Umgliedern von marktnahen Leistungsbereichen in Gemeindebetriebe. Dass diese beitragspolitische Aktion in Konkurrenz zum NPM-Denken stand, konnte man beim damaligen Diskussionsstand nicht erkennen. Daher lief ein Verselbstständigungsprozess parallel zu einem Vorgehen, das die öffentliche Verwaltung ebenso „wettbewerbsfähig“ machen sollte wie Betriebe.

Der Übergang von der rein inputorientierten zur input-/outputorientierten Steuerung mit hohem Anspruch auf ökonomisches Denken und Handeln fand weder bei der Politik noch bei den MitarbeiterInnen große Begeisterung. Überwiegend blieb man deshalb bei überschaubaren Einzelmaßnahmen zur Effizienzverbesserung und betrieb die umfassende NPM-Reform mit begrenzter Begeisterung.

In diesem Sinn konnten Bürgerservice-Verbesserungen, Ablaufoptimierungen, flächendeckender EDV-Einsatz und Aspekte der Personalentwicklung geplant und umgesetzt werden. Damit wurden allerdings nur Teilbereiche des mittlerweile auch wissenschaftlich abgesicherten Systems des NPM bearbeitet.

Zehn Jahre später zeigt sich das Spektrum der Modernisierungsansätze nicht nur verändert, sondern auch weit reichender. Aus einer Bürgermeister-Befragung zu aktuellen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, die der Österreichische Städtebund im Jahr 2007 durch das KDZ auswerten ließ, können dafür folgende Hinweise gefunden werden:

- Ausbau von E-Government (v.a. bei Städten über 10.000 EW),
- Gesamtorganisationen bzw. Restrukturierungen ganzer Bereiche (auch für Städte unter 10.000 EW relevant),
- Einführen von Workflow-System und andere Prozessoptimierungen,
- Ausbau des Bürgerservice,
- flächendeckender Einsatz der KLR.

Seit wenigen Jahren ist zur NPM-Reform ein neuer breiter Modernisierungsbereich hinzugekommen, der meist mit dem Begriff von „Good Governance“ umschrieben wird. War NPM im Wesentlichen auf den inneren Betrieb (Binnenmodernisierung) gerichtet, so zieht der Governance-Ansatz einen wesentlich weiteren Kreis: Es geht dabei im Schwerpunkt um Bürgerbeteiligung, um mehr Transparenz von Kommunalpolitik und Verwaltungsgeschehen, um Gleichstellung (Gender mainstreaming) und um Förderung der Integration zugewanderter Bevölkerungsgruppen. Neben solchen „weichen“ Modernisierungsbereichen stehen das Management der diversen Beteiligungen und weiterhin das Zusammenführen von Wirkungs-, Leistungs- und Ressourcensteuerung aus dem NPM auf der Agenda der Modernisierung. Das für das Funktionieren des NPM notwendige Verändern der Zusammenarbeit von Mandatsträgern und Verwaltung stellt vor oft nur schwer überwindbare Probleme.

Eine umfassende Darstellung und Einschätzung der Modernisierungserfolge der österreichischen Städte steht allerdings bisher aus.

Ziele des Evaluierungsprojekts sind:

- Darstellen und Zusammenfassen des heute gegebenen Standes der Modernisierung (NPM-System und vorrangige Kriterien von Public Governance) – jedenfalls nach zentralen Funktionsbereichen, wie strategisches Management, Prozessmanagement, Finanzmanagement, Performance Management und Beteiligungssteuerung, Bürgerbeteiligung, Arbeiten in Partnerschaften, Personalmanagement;
- Evaluierung der Ergebnisse im Licht der fortgeschrittenen Modelle von Public Management und Governance, einschließlich kritischer Aspekte;
- Ziehen von Schlussfolgerungen für die an der Reformpolitik beteiligten AkteurInnen in Politik und Verwaltung.

## 2 Aufbau, Methodik und Durchführung der Evaluierungsstudie

### 2.1 Grundsätze der Evaluierung

Was den Grundcharakter dieses Evaluationsprojekts betrifft, sehen wir diese als eine Reformevaluation an, bei der es vor allem darum geht, die spezifischen Veränderungen im Zuge der Reformen in den Städten/Gemeinden aufgrund eines geplanten Wandels zu erfassen. Es sollen erreichte Ergebnisse – aber auch Probleme – im Reformprozess der Umsetzung der beiden Reformansätze des Public Management und des Public Governance sichtbar gemacht werden und letztlich Verbesserungsvorschläge – hier Entwicklungsperspektiven – abgeleitet werden (vgl. Buschoff 2009: 54).

Ein Kriterium von Evaluationen ist immer auch der Zeitaspekt; also ob die Evaluation rückblickend (ex-post), vorausschauend (ex-ante) oder begleitend (on-going) erfolgt. In unserem Fall handelt es sich eher um eine ex-post Evaluierung, die die Veränderungen in der zurückliegenden Dekade betrachtet. Weil die hier untersuchten Reformbemühungen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen sind, geht es bei dieser Evaluierung vor allem darum, eine Zwischenbilanz zu ziehen, weshalb dieses Evaluierungsprojekt auch Elemente einer on-going Evaluierung hat, die im Sinne eines „Blitzlichtes“ eine Momentaufnahme der Situation darstellt und keine abschließenden Ergebnisse hervorbringt. Damit eröffnet sich aber gleichfalls die Chance zum gemeinsamen Lernen und für allfällige Korrekturen beim Modernisierungspfad und auch den Modernisierungsschwerpunkten.

Um die Qualität von Evaluierungen zu sichern, wurde in der Vergangenheit ein Set von Evaluationsstandards entwickelt (vgl. Buschoff 2009: 59 ff.), an dem sich dieses Projekt orientiert hat:

- ❑ *Nützlichkeitsstandards:* Wir waren bemüht, diese Evaluierung an den Informationsbedürfnissen der potenziellen Nutzer – insbesondere den Städten und Gemeinden Österreichs – auszurichten. Intensiv wurden im Vorfeld die Ziele und die Rolle der EvaluatorInnen intern abgestimmt und fixiert. Das Evaluatorenteam (s.u.) vereinigte fachliche Expertise auf den Gebieten Public Management/Governance mit langjähriger (internationaler) Erfahrung in der Modernisierung des öffentlichen Sektors und in der Durchführung von Evaluationen.
- ❑ *Durchführungsstandards:* Der Aufwand der Evaluierung wurde für die Fallstudienstädte und auch die BefragungssteilnehmerInnen so gering als möglich gehalten. Der Prozess wurde für alle Beteiligten möglichst transparent und für Dritte einsehbar gestaltet. Letztlich wurde ein praktikables Verfahren der Evaluierung entwickelt, das sowohl dem Informationsbedarf der EvaluatorInnen genügte und gleichzeitig insbesondere den Fallstudienstädten die Chance zu Lernprozessen eröffnet hat.
- ❑ *Fairness-Standards:* Bezogen auf diesen Standard waren uns wichtig, die Neutralität der EvaluatorInnen in der Analyse und die Zusicherung von Diskretion gegenüber den Fallstudienstädten. Dies bedeutet etwa, dass die Fallstudienberichte selbst nicht veröffentlicht werden, sondern nur anonymisierte Einschätzungen bzw. abgestimmte Ergebnisse Eingang in den Evaluationsbericht gefunden haben. Des Weiteren war insbesondere bei den Fallstudien wichtig, dass möglichst viele Sichtweisen von Reformbeteiligten in die Analyse einfließen sollten; die Auswahl der

InterviewpartnerInnen wurde – auf Vorschläge des KDZ – jeweils von den Fallstudienstädten selbst getroffen.

- *Genauigkeitsstandards:* Um den Anforderungen an Genauigkeit möglichst gut zu entsprechen, werden hier die Ziele der Evaluation, die Vorgehensweise, die Untersuchungsgegenstände, die Darstellung der Referenzmodelle und der Bewertungskriterien und auch die Art und Weise der Informationsbeschaffung und die verwendeten Informationsquellen genau beschrieben. Auch werden Hinweise zur Reichweite der Aussagen, zur Belastbarkeit von Daten (v.a. die Befragung betreffend) gegeben. Durch die Rückkoppelung des Prozesses zu der genannten Expertengruppe sollte sichergestellt werden, dass die Ergebnisse eine möglichst große Verlässlichkeit haben und sie im Prozess auf Fehler hin zu untersuchen.

## 2.2 Prozess, Ablauf der Evaluation

### 2.2.1 Analysen – Sachstandsbeschreibung (Status-Quo)

In einem ersten Schritt ging es vor allem darum, Art und Umfang der von den Städten/Gemeinden selbst durchgeführten institutionellen und instrumentellen Veränderungen beim Verwaltungsmanagement insgesamt (und auch in einzelnen Reformschwerpunkten – z.B. Personalmanagement) sowie im Bereich des Governance zu erfassen. Auch galt es, Einstellungen, Denkweisen, Verhaltensweisen der AkteurInnen selbst zu erkennen – sowohl in den beiden Befragungen, v.a. aber auch in den Fallstudien. Daneben sollten die Analysen auch darauf ausgerichtet sein, Wirkungen/Effekte der realisierten Maßnahmen und Learnings (im Sinne von Erfahrungswissen bezogen auf den Prozess der Modernisierung) zu erfassen.

Während sich Fortschritte hinsichtlich der Modernisierung der Verwaltung nach dem Vorbild des PM/Governance daran ablesen lassen, ob und in welchem Ausmaß bestimmte Strukturen/Instrumente realisiert sind, stellt sich die Einschätzung der Wirkungen demgegenüber sehr viel komplexer dar. Wir haben uns daher entschieden, die Wirkungen/Effekte nicht direkt zu ermitteln, sondern lediglich die Selbsteinschätzung der ReformakteurInnen hinsichtlich der Wirkungen zu erfassen.

Um im Rahmen der gegebenen Ressourcen eine möglichst zutreffende Einschätzung zum Stand der Umsetzung des Public Managements und des Governance zu bekommen haben wir insbesondere folgende Analyseaktivitäten gesetzt:

- Schriftliche Befragung der Städtebundmitglieder: Vor dem Hintergrund früherer Befragungen des KDZ und bisheriger Erfahrungen der ProjektbearbeiterInnen wurden danach zwei Befragungen konzipiert: die erste war an BürgermeisterInnen und die zweite an die LeiterInnen des inneren Dienstes (MagistratsdirektorInnen, StadtamtsdirektorInnen, AmtsleiterInnen) gerichtet (Details zum Konzept siehe unten, Anlage Dokumentation der Befragung).
- Fallstudien in ausgewählten Städten: Mit dem Ziel vertiefende Einblicke in Abläufe von Reformprozessen zu bekommen (Modernisierungsetappen/-verläufe) und auch detailliertere Informationen über den Implementationsstand von einzelnen



Reformelementen (siehe unten Bewertung, wo die einzelnen Untersuchungsbereiche dargestellt sind) zu erheben, wurden Fallstudien durchgeführt in den Städten/Gemeinden Dornbirn, Engerwitzdorf, Innsbruck, Linz, Leoben, Kufstein, Schwechat und Wiener Neustadt.

Den mitwirkenden Städten/Gemeinden wurde zugesichert, dass die Fallstudien lediglich den Fallstudienstädten/-gemeinden zur Verfügung gestellt und jedenfalls nicht veröffentlicht werden. Die Erkenntnisse aus den Fallstudien fließen primär anonymisiert in die Studie ein. Für die Durchführung der Fallstudien wurden insbesondere Interviews mit BürgermeisterInnen, MagistratsdirektorInnen/StadtamtsdirektorInnen/AmtsleiterInnen, FinanzdirektorInnen, PersonalleiterInnen, OrganisationsleiterInnen, Personalvertretung sowie ausgewählten AbteilungsleiterInnen durchgeführt. Ergänzend wurden von den Gemeinden zur Verfügung gestellte schriftliche Unterlagen ausgewertet. Die Einschätzungen der FallstudienbearbeiterInnen wurden jeweils in halbtägigen Workshops mit VertreterInnen der Gemeinden erörtert. In einigen Fällen kam es im Anschluss daran noch zu einer Überarbeitung der Fallstudien und zum Einarbeiten zusätzlicher schriftlicher Unterlagen der Städte.

Diese Erörterung der externen Betrachtung – im Sinne eines qualifizierten Feedbacks – war denn auch die Hauptmotivation der teilnehmenden Städte/Gemeinden. Erhofften sich doch alle, konkrete Lernimpulse für die eigenen Reformbemühungen zu bekommen.

### 2.2.2 Bewertung

Kernelement jeder Evaluierung ist ein Soll-Ist-Vergleich. Mit anderen Worten werden die im jeweiligen Forschungsprojekt erhobenen Analyseergebnisse mit einem zuvor festgelegten Maßstab – in der Regel Ziele – verglichen und positive respektive negative Abweichungen dokumentiert. Weil es für die Reform der Gemeindeverwaltungen in Österreich keine übergreifenden inhaltlichen oder zeitlichen Zielsetzungen, sondern allenfalls auf die einzelnen lokalen Reformprojekte bezogene individuelle Reformziele gibt, ist eine solche übergreifende Zielerreichungsbewertung hier nicht möglich.

Insofern beschränkt sich die Bewertung des Status Quo der Reformbemühungen darauf, im Sinne einer Fortschrittskontrolle, den Umsetzungsstand/Entwicklungsstand von Reformen, die damit erzielten Ergebnisse und die rückblickenden Erfahrungen übergreifend zu bewerten und nach Erklärungen für diese Ergebnisse zu suchen.

Diese Bewertung ist in folgender Weise erfolgt:

- ❑ **Maßstab:** Als Maßstab/Kriterien der Evaluierung dient das Konzept des Public Managements bzw. des Public Governance (siehe unten, Kapitel II und Anlage Kriterien). Vollständige Zielerreichung wäre demnach gegeben, wenn alle der genannten Reformelemente (z.B. das Vorhandensein einer dezentralen Ressourcenverantwortung) in den Organisationen implementiert wären.

<b>Evaluierungsperspektiven</b>	<b>Evaluierungskriterien (Untersuchungsbereiche)</b>
<b>Entwicklungsstand der einzelnen Reformmaßnahmen</b>	Organisation, z.B. Strukturveränderung, Prozessmanagement
	Steuerungskonzept – Output-/Wirkungsorientierung, z.B. Art und Umfang des Zielsystems
	Bürger- und Kundenorientierung, z.B. strukturelle Maßnahmen (Bürgerbüro) versus Anpassungen bei Leistungen (Servicelevel)
	Qualität und Transparenz der Leistungen, z.B. Leistungsberichte und Leistungsstandards
	Personalmanagement und Mitarbeiterorientierung, z.B. Mitarbeitergespräch, mittelfristige Personalplanung
	Innovation und Wettbewerb, z.B. Mitwirkung an Leistungsvergleichen
<b>Wirkungen/Effekte der realisierten Maßnahmen</b>	Wirtschaftlichkeitseffekte (z.B. Kostenreduktion)
	Performance-Effekte (z.B. höhere Zufriedenheit der BürgerInnen)
	systemische und kulturelle Effekte (z.B. veränderte Arbeits- oder Sichtweisen)
<b>Learnings – Erfahrungswissen bezogen auf den Prozess</b>	Erfolgsfaktoren, Restriktionen ggf. auch Entwicklungsperspektiven

□ **Bewertungsteams:** Die Bewertung der Analyseergebnisse erfolgte durch verschiedene Bewertungsteams.

- *Projektteam:* Das Projektteam bildeten Experten des KDZ (Peter Biwald, Alexander Maimer, Thomas Prorok, Klaus Wirth) sowie drei externe wissenschaftliche ExpertInnen und KooperationspartnerInnen des KDZ: Helfried Bauer (Österreich), Hans Hack (Deutschland) und Elke Löffler (Großbritannien);
- *Fallstudienteams:* jeweils zwei der mit Fragen des Public Managements und Governance nachweisbar erfahrenen Personen aus dem Projektteam bearbeiteten die einzelnen Fallstudien;
- *Expertenteam:* Zuletzt wurden die Ergebnisse und auch ersten Einschätzungen des Projektteams einem Expertenteam aus führenden MitarbeiterInnen von österreichischen Städten zur Bewertung vorgelegt; Projekt- und Expertenteam gaben gemeinsame Einschätzungen ab.

Mitglieder dieses Expertenteams waren insbesondere Mitglieder des Städtebundausschusses für Verwaltungsorganisation und hier speziell Christoph Andlinger (Linz), Wolfgang Domian (Leoben), Martin Duelli (Feldkirch), Klaus Hinterberger (Salzburg), Gerda Homar (Wels), Herbert Kronlechner (Innsbruck), Alfred Watzinger (Engerwitzdorf) sowie Erich Wolny (Linz)

Das Expertenteam stellt im Rahmen dieses Konzepts quasi eine Art von „Kontrollgruppe“ dar, die nicht unmittelbar in die Evaluierungen einbezogen ist, jedoch die Ergebnisse kritisch vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen würdigt und Hinweise zur Bewertung der Ergebnisse einbringt.

### 2.2.3 Folgerungen

Die abschließenden Folgerungen wurden wiederum vom Projektteam im Rahmen mehrerer Workshops auf Basis der Bewertungen erarbeitet.

Dabei wurde insbesondere Wert darauf gelegt

- den Beitrag der Modernisierungsbemühungen der Städte zur Bewältigung einer tendenziell steigenden Aufgabenlast bei weitgehend gleich bleibendem Ressourceneinsatz zu berücksichtigen,
- die Potentiale und Grenzen von Verwaltungsreformen aufzuzeigen,
- Erfolgsfaktoren und schwer wiegende Hindernisse sowie
- den Nutzen der Modernisierung für Politik, BürgerInnen und MitarbeiterInnen darzustellen und
- Perspektiven für die Weiterentwicklung des öffentlichen Sektors herauszuarbeiten.

### 2.3 Hinweise zur Reichweite der Untersuchungsergebnisse

Die Ergebnisse dieser Evaluation eröffnen im Sinne eines „Blitzlichts“ einen guten Eindruck zum aktuellen Stand der Reformen und sie lassen grundsätzliche Tendenzen (Trends) sichtbar werden. Auch wenn ein breiter Untersuchungsansatz gewählt und mehrere qualitative und quantitative Erhebungstechniken miteinander kombiniert wurden, so bleiben die Ergebnisse dieser Evaluierung letztlich in ihrer Aussagekraft eingeschränkt.

Dies hat sowohl mit den Untersuchungsobjekten (Reformkonzepten) als auch den ReformakteurInnen zu tun. Einige Restriktionen möchten wir hier anführen:

- Die im Bericht dargestellten Wirkungen und Effekte der Reformen zeigen ausschließlich die Selbstwahrnehmung der Städte/Gemeinden.
- Die Fallstudienstädte sind nicht repräsentativ für Österreich, weder regional, noch nach Größenklassen. Sie sind eher als reformfreudige Städte/Gemeinden anzusehen, weil sie sich selbst der externen Kurzbewertung unterzogen haben.
- Die Reformkonzepte Public Management und Governance sind bezogen auf die Reformthemen und -inhalte sehr vielschichtig und bieten – trotz der langen und intensiven öffentlichen Fachdiskussion in Österreich – nach wie vor viel Spielraum für Interpretationen, die allenfalls im Rahmen der Fallstudien, nicht aber bei den Befragungen gänzlich ausgeräumt werden konnten.
- Verzerrungen sind ferner durch die unterschiedlichen Sichten von EvaluatorInnen und kommunalen AkteurInnen nicht auszuschließen (einheitliches Wissen hinsichtlich der Reformelemente: wie wird etwa dezentrale Ressourcenverantwortung definiert?). Bei den kommunalen Akteuren ist darüber hinaus eine Tendenz zur Überhöhung der eigenen Fortschritte (zu positives Selbstbild?) nicht auszuschließen.

- Die Ergebnisse der beiden Umfragen lassen Trends für den Teil des kommunalen Sektors, der durch den Österreichischen Städtebund repräsentiert ist, erkennen. Diese Trends wurden durch die städtischen ExpertInnen und die Fallstudien bestärkt.

## II Public Management und Governance – Gesamtkonzept

Als ganz wesentliche konzeptive Grundlagen der zurückliegenden Reformen im öffentlichen Sektor sind einerseits das Public Management Konzept und andererseits das Governance-Reformmodell anzusehen. Während Public Management primär den Fokus auf die Binnen-Modernisierung und Neuausrichtung der Organisationsgestaltung (auch nach Kundenaspekten) und des Managements öffentlicher Verwaltungen richtet, strebt der Reformansatz des Public Governance eine stärker gesellschaftspolitische Erneuerung des gesamten politisch-administrativen Systems an.

Beide Reformpfade sind an sich eigenständige Entwicklungslinien; sie bedingen einander jedoch in hohem Maße auch wechselseitig. So haben insbesondere Veränderungen im Staatsverständnis unmittelbare Konsequenzen für die Organisation einer Verwaltung: wird etwa vom Konzept des Governance mehr *Transparenz* gefordert, müssen auf Seiten der Verwaltung neue Leistungen/Instrumente (z.B. Leistungsberichte, Leistungsstandards) aber auch veränderte Abläufe (z.B. andere Formen der Einsichtnahme in Verfahren) geschaffen werden. Wird mehr Beteiligung/Partizipation durch das Konzept des Governance eingefordert, bedeutet dies etwa, nicht nur eine Bürgerservicestelle (als zentrales Element des Public Management) anzubieten, sondern eben auch neue Formen der Partizipation zu entwickeln und im engeren Managementkonzept einer Verwaltung zu implementieren.

Festzustellen ist nun aber, dass die genannten Reformansätze in unterschiedlichen nationalen und verwaltungskulturellen Zusammenhängen teilweise etwas divergierend interpretiert und ausgestaltet wurden. Während die Idee des Public Managements etwa in Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ mit einem starken Fokus auf die Produktsteuerung verfolgt wurde, hat man in der Schweiz von Anfang an den Fokus stärker auf die Frage der Wirkungsorientierung gerichtet und das Konzept als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)“ implementiert.

Vor diesem Hintergrund ist es daher wichtig, die als grundlegende Referenz dieser Untersuchung herangezogenen beiden Konzepte der Erneuerung – so wie sie nach unserer Vorstellung für die Modernisierung in Österreichs Städten und Gemeinden Relevanz haben – zunächst im Überblick darzustellen und damit sichtbar zu machen, was unser zentraler Maßstab der Beurteilung ist.

### 1 Public Management – ein zentrales Reformkonzept seit 20 Jahren

Mit dem Public Management-Konzept wird das seit Jahrzehnten im öffentlichen Sektor dominierende „Bürokratiemodell“ zumindest teilweise abgelöst.<sup>1</sup> Für einen hoch entwickelten Wohlfahrtsstaat mit seinen vielfältigen Planungs- und Steuerungsaufgaben sowie den diversen Dienstleistungen und Einrichtungen ist das auf strenge Hierarchie und auf Normenvollzug ausgerichtete Bürokratiemodell wenig geeignet, wenngleich einzelne positive Aspekte – wie das Rechtsstaatsprinzip oder die schriftliche Kommunikation innerhalb der Organisation – auch im Public Management-Konzept angewendet werden.

<sup>1</sup> Weite Passagen des Textes in Kapitel II stammen von Bauer, Helfried; Dearing, Elisabeth: Public Management und Governance: Globale Konzepte im nationalen Bezug; in: Bauer u.a.: Gutes Regieren, Wien 2011, S. 27 - 72.; dies bildet den umfassenden und derzeit aktuellsten Beitrag zu Public Management und Governance; für die Darstellung des Gesamtkonzepts wurde einige Passagen nahezu wörtlich übernommen.

Mit dem ursprünglich stark aus der Praxis heraus entwickelten Public Management-Modell wird eine neue, vor allem ökonomisch definierte Rolle von Staat und Verwaltung und damit verbunden eine an Kategorien des Managements ausgerichtete Steuerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung verfolgt. Public Management versucht, verschiedene bestehende wissenschaftliche Disziplinen und deren Erkenntnisse zu nutzen, wie vor allem jene der betriebswirtschaftlichen Managementlehre, der Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft, der Verwaltungssoziologie, der Psychologie und der Erwachsenenpädagogik.

Der Wandel vom Ordnungs- zum Dienstleistungsstaat und in weiterer Folge teilweise zum Gewährleistungsstaat erfordert neue Formen staatlichen Handelns und Steuerns. Neben den hoheitlichen Normenvollzug treten Problemlösungen für BürgerInnen und für die Wirtschaft. Verstärktes ökonomisches Denken, das Übernehmen von Marktelementen und erwerbswirtschaftliche Methoden etablieren sich schrittweise bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Der örtliche Entscheidungsspielraum führt zwangsläufig zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten und beeinträchtigt die Vergleichbarkeit in Evaluierungsverfahren.

Nach dem Verständnis des Gewährleistungsstaates stellt der Staat die Erfüllung politisch gewollter öffentlicher Aufgaben sicher. Er gewährleistet, dass diese Aufgaben erledigt werden. Diese Gewährleistung umfasst nicht unbedingt, dass der Staat die Aufgaben selbst erfüllt. Die Erledigung der Aufgaben kann auch durch Private, also den Markt oder durch gemeinnützige Organisationen, also den Dritten Sektor, oder sogar durch die BürgerInnen selbst erfolgen. Weitere Alternativen sind Mischformen, bei denen es zu Kooperationen des Staates mit Privaten, gemeinnützigen Organisationen oder Gruppen von BürgerInnen kommt. Wesentliches Kriterium zur Entscheidung, in welcher Form die Aufgaben zu erfüllen sind, ist die Effizienz. Dabei sind die verschiedenen (privaten und öffentlichen) Leistungsangebote prinzipiell als gleichberechtigt anzusehen. Im Falle der Nichterfüllung vereinbarter Leistungen durch Partner trägt jedoch der Staat die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und damit das Risiko. Somit ist diese nicht gleich verteilt zwischen den Partnern und dem Staat. Damit ist die Entscheidung für den Träger/den Produzenten öffentlicher Leistungen nicht beliebig.

## 1.1 Public Management als vielschichtige Reformperspektive

Public Management strebt eine Reorganisation auf drei Ebenen an, nämlich auf der Ebene des Grundverständnisses vom Staat, im Bereich des Verhältnisses der Verwaltung nach außen (zu Wirtschaft und Gesellschaft) sowie auf der Ebene der „Binnenmodernisierung“ (Modernisierung im Innenbereich).

Das veränderte Grundverständnis des Staates wird neben dem Wandel der Rolle und Verantwortlichkeit auch durch externe Faktoren, wie die globalisierte Wirtschaft, gesellschaftlichen Wertewandel oder eine aktive, vernetzte Bevölkerung, beeinflusst. Statt auf die Allzuständigkeit des Staates, seine unwidersprochene Kompetenz für Problemlösungen und seine künftige Finanzierbarkeit setzt man auf Zusammenarbeit, auch auf Konkurrenz mit anderen Sektoren der Gesellschaft, insbesondere mit dem erwerbswirtschaftlichen, jedoch auch mit dem Nonprofit-Bereich und last but not least mit den BürgerInnen.

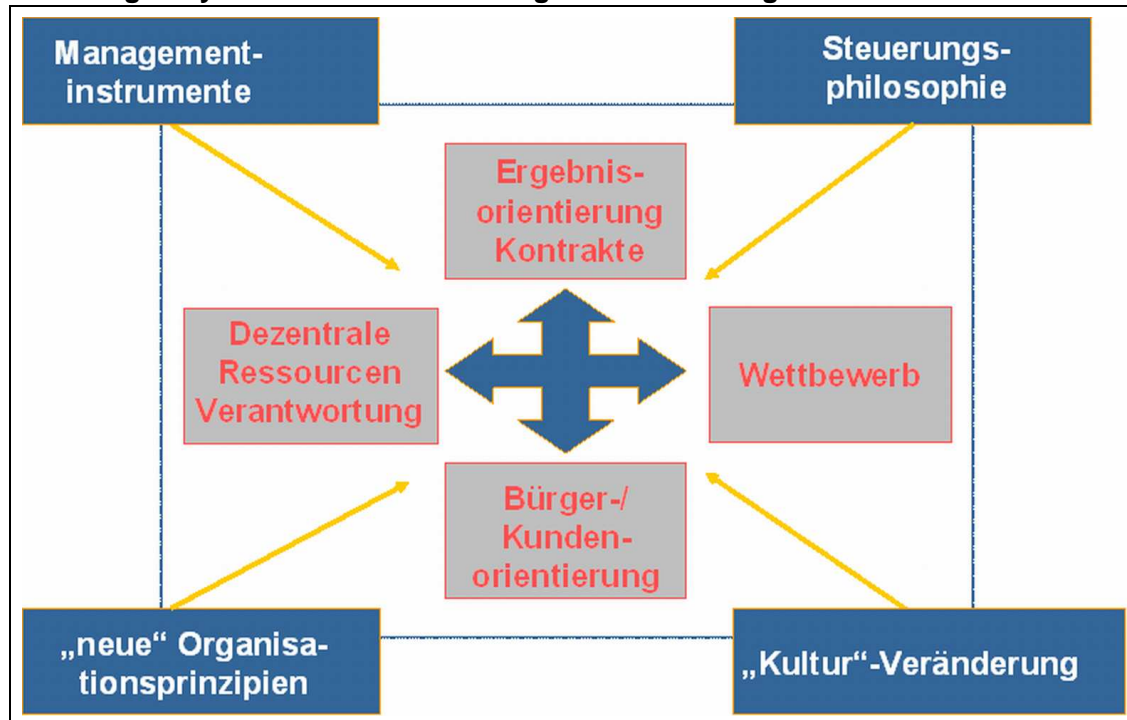
Es geht weiters um nach außen gerichtete Strukturreformen, welche sich vor allem an den NutzerInnen sowie Begünstigten der öffentlichen Aufgaben orientieren. Die Reformen betreffen mehr Wahlmöglichkeiten für die LeistungsempfängerInnen, Bemühungen um Qualität der Leistungen und stärkeres Eingehen auf die legitimen Bedürfnisse der „KundInnen“ sowie eine tendenziell nutzerbezogene Leistungsfinanzierung. Ein weiterer Aspekt besteht darin, dass marktnahe Leistungen des öffentlichen Sektors aus der Verwaltung ausgegliedert und durch öffentliche Unternehmungen (bei verschiedenen hohen Beteiligungen der öffentlichen Hand) erbracht werden.

Die „Binnenmodernisierung“ umfasst die interne Reorganisation von Strukturen und Geschäftsprozessen (Verfahren), dezentrale Verantwortung und weiters einen verbesserten Wirkungsgrad der MitarbeiterInnen durch Führen mit Zielen und durch neues Budgetieren (z.B. Verknüpfen der Top down- mit der Bottom up-Planung).

## 1.2 System des Public Managements

Das System des Public Managements, wie wir es heute verstehen, umfasst mehrere strategische Reformbereiche, die man als Handlungsfelder für die modernisierte öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Unternehmungen ansehen kann (die äußeren Eckpunkte in Abbildung 1) sowie „neue“ zentrale Instrumente, die sich meist im Wirtschaftsleben bewährt haben, jedoch teils auf die Gegebenheiten im öffentlichen Bereich angepasst werden müssen. Dieses System fußt – entsprechend den Gegebenheiten des öffentlichen Sektors – auf zwei unterschiedlichen Entscheidungskreisen, die jedoch mit einander verzahnt werden müssen. Es sind dies der Kreislauf der politischen Logik in einem „pluralistischen Ziel- und Anreizsystem“ und der Kreislauf der Managementlogik (Kreislauf der administrativen Verwaltungsführung), welcher stärker sachlich begründet ist.

Abbildung 1: System der Modernisierung im Public Management-Modell



Quelle: KDZ

So geht es zunächst – wie Abbildung 1 zeigt – um

- ein neues Verständnis von der Zusammenarbeit zwischen politischer und administrativer Führung sowie zwischen Führung und den ausführenden MitarbeiterInnen (neue „Steuerungsphilosophie“),
- eine gegenüber dem Bürokratiemodell veränderte Organisationskultur,
- neue Organisationsprinzipien in den Zentralstellen sowie in den nachgeordneten Dienststellen, den ausgegliederten Betrieben und Einrichtungen sowie
- der Einsatz von teils neuen bzw. zusätzlichen Managementinstrumenten, wie beispielsweise Steuerungskennzahlen, Qualitätsmanagement und wettbewerbsähnliche Bedingungen der Leistungserstellung.

Im Inneren der Abbildung 1 werden vier instrumentelle Erfolgsfaktoren des Public Management-Systems angeführt. Es sind dies folgende Handlungsweisen:

- die Ergebnis- und Wirkungsorientierung, die durch Kontrakte und Zielvereinbarungen auf den einzelnen Steuerungsebenen konkretisiert wird,
- die grundsätzliche Ausrichtung der Ziele und Prozeduren an den LeistungsempfängerInnen in Wirtschaft und Gesellschaft (BürgerInnen, Interessengruppen, andere Stakeholder),
- die Wettbewerbsorientierung (im Sinn einer „managed competition“ durch das Schaffen von Leistungsvergleichen, Ausschreibungen zur Steigerung von Effizienz und Flexibilität) sowie



- die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, womit wichtige Elemente auch des Finanzmanagements im Public Management-System bezeichnet werden,
- wie auch die Qualitätsorientierung, verankert im Qualitätsmanagement.

Dies spiegelt die strategischen Ziele von Public Management<sup>2</sup> wider:

- ein Ausbau der Bürger- und Kundenorientierung,
- das Forcieren der Ergebnis- und Wirkungsorientierung,
- das Stärken der Qualitätsorientierung sowie
- das Verankern der Wettbewerbsorientierung, z.B. durch Leistungsvergleiche.

### Neue Steuerungsphilosophie

Die Steuerungsphilosophie umfasst folgende neue Bereiche:

- das Entwickeln und Vermitteln von Visionen, von Werten und von Aufgaben, die durch einen „Public Value“ gekennzeichnet und über Kontrakte und Leistungsvereinbarungen umzusetzen sind,
- die Außenorientierung der Verwaltung, also die Pflege der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung, die Orientierung an den BürgerInnen sowie an den LeistungsempfängerInnen (KundInnen) und an den vielfältigen Interessengruppen („Stakeholder“) in Wirtschaft und Gesellschaft und
- die Motivierung, Unterstützung und Befähigung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere über Ziele, mit denen gesagt wird, was es zu erreichen gilt. Sie treten anstelle von Arbeitsanweisungen und stärken die Verantwortung des Einzelnen.

### Verwaltungskultur als strategisches Handlungsfeld

Verwaltungskultur kann mit Schedler und Proeller „vereinfachend als die Gesamtheit des Gelebten in der Verwaltung [...] als Informelles, Tatsächliches und Erlebtes im Umgang der Mitarbeitenden untereinander und mit ihren AnsprechpartnerInnen außerhalb der Verwaltung“<sup>3</sup>, als Haltungen, Einstellungen, Gebräuche von Führungskräften sowie MitarbeiterInnen bezeichnet werden.

Die Organisationskultur im Public Management setzt auf Menschen, die offen für Einflüsse von außen sind, die sich aktiv mit den LeistungsempfängerInnen und Leistungen sowie den Vorgesetzten auseinandersetzen, die sich selbst steuern können und ihre eigene Meinung bei einem – wenigstens teilweise – selbst bestimmten Handeln einbringen.

<sup>2</sup> Siehe Schedler, Proeller: New Public Management, 4. Auflage, Bern 2009, S.66 ff.

<sup>3</sup> Schedler, Proeller: New Public Management, 4.Auflage, Bern 2009, S. 267

**Tabelle 1: Gegenüberstellung von Elementen traditioneller Verwaltungskultur und Public Management-Organisationskultur**

Traditionelle Verwaltungskultur	Organisationskultur im Public Management
Reagieren auf neue Gegebenheiten, auf äußere Einflüsse	Aktives handeln; es wird frühzeitig versucht, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, abzuschwächen
hohe Resistenz gegen Veränderung	Änderungen gekonnt planen und umsetzen
Obrigkeitsstaatliches Verhalten durch unpersönliches, defensives, formalistisch korrektes Handeln	Servicegesinnung steht im Vordergrund; die öffentliche Verwaltung sieht sich als Partner für Bürgerschaft und Wirtschaft
Zentralistische Führungskultur	Kultur der Kooperation zwischen Dienststellen im Interesse einer raschen und umfassenden Erledigung
„alte“ Fehlerkultur – Suche nach Schuldigen	neue Fehlerkultur – aus Fehlern lernen wirkt
Misstrauen gegenüber Leistung und Verhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	Vertrauen in das Urteilsvermögen und in die Selbststeuerung der Mitarbeiterschaft

Quelle: Helfried Bauer und Elisabeth Dearing (2011)

### Organisationsprinzipien im Public Management

Das **Prinzip der Prozessorientierung** drängt die funktionelle Spezialisierung und Arbeitsteilung – ähnliche Teilaufgaben werden an einer Stelle erbracht – zurück zugunsten einer ganzheitlichen Leistungserstellung, die nach dem Gesichtspunkt der „Objektzentralisation“ erfolgt. Objektzentralisation bedeutet, alle auf ein Objekt – auf Zielgruppen, auf einzelne Leistungen oder Produkte – gerichteten Tätigkeiten zusammenzufassen. Im Weg der Prozessoptimierung werden die einzelnen Erledigungsschritte – die teils von verschiedenen Dienststellen erbracht werden – besser koordiniert und aufeinander abgestimmt; das heißt, die einzelnen Teilleistungen werden nicht hintereinander mit teils zeitlichen Verzögerungen, sondern konzentriert auf den jeweiligen Fall ausgerichtet, wobei eine „simultane“ Bearbeitung durch Zugriff der jeweils Berechtigten auf die zentral gespeicherten Informationen möglich ist.

Die Prinzipien der Ergebnissteuerung, der Selbstorganisation und des „Unternehmertums“ im Rahmen eines „Ergebniscenters“ führen im Gegensatz zur traditionellen Fremdsteuerung zu einer stärker selbst bestimmten Denk- und Handlungsweise, d.h. zur **Selbststeuerung**.

**Dezentralisierung der Führungsorganisation** bedeutet, dass sich die politisch-administrativen Führungseinrichtungen (Gemeinderat, BürgermeisterIn, Vorstandsmitglieder, leitende Bedienstete) möglichst auf die Festlegung von Leistungen und Wirkungen sowie die zur Leistungserstellung benötigten Ressourcen und Rahmenbedingungen (Gleichstellungsfragen, Nachhaltigkeitsprinzip) in länger- und mittelfristiger sowie in der einjährigen Sicht konzentrieren. Die operative Steuerung der Leistungserstellung wäre dagegen weitgehend den ausführenden Organisationseinheiten und den ausführenden MitarbeiterInnen zu überlassen. Die Steuerung und Kontrolle der Zielerreichung ist eindeutig von der strategischen Führungsebene wahrzunehmen; auch auf der Ebene der dezentralen Organisationen macht (operatives) Controlling Sinn.

**Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung** bedeutet die Übertragung (Dezentralisierung) von Führungsverantwortung an ausführende Organisationseinheiten hinsichtlich der inhaltlichen

Erledigung von Leistungsbündeln (Produktgruppen), hinsichtlich der geeigneten kommunikationsbezogenen und organisatorischen Formen und hinsichtlich der Verantwortung für den zur Leistungserstellung notwendigen Einsatz der Ressourcen. Unter Ressourcenverantwortung werden insbesondere jene Ressourcen für die Personalbewirtschaftung und jene für die Budgetierung und für den Haushaltsvollzug verstanden.

### Managementinstrumentarium

Einen besonderen Stellenwert im Public Management nehmen die Instrumente zur Ergebnisorientierung im Sinn der Zielerreichung für die individuellen LeistungsempfängerInnen ebenso wie jene für das Erreichen gesellschaftlich erwünschter Wirkungen ein, weiters die Instrumente der strategischen Planung und Steuerung sowie zur Stärkung der Führungsverantwortung und zur Befähigung der Mitarbeiterschaft.

**Tabelle 2: Managementinstrumente für Ergebnisorientierung**

Strategischer Bereich	Operativer Bereich
• Strategien	• Deinition der Leistungen/Teilwirkungen
• Wirkungsziele	• Mitarbeitergespräch
• Aufgabenkritik/Evaluierungen	• Kontrakte/Globalbudgets
• Qualitätsmanagement	• Produktbudgets
• Leistungsvergleiche, Lernen voneinander	• Prozessoptimierung
• Ausgliederungen von Aufgaben in Betriebe	• Indikatoren, Messgrößen und Kennzahlen
• Umfassendes Controlling	• Messung der Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit

Quelle: Helfried Bauer und Elisabeth Dearing (2011)

Das Public Management fügt nun weitere Steuerungsformen hinzu, vor allem die **Ergebnissteuerung** (was erreicht werden soll, wird festgelegt), weiters eine vermehrte Delegation von Befugnissen (Kompetenzen) bei gleichzeitiger Ergebnisverantwortung sowie Anreize zu einem effizienten und kundenorientierten Verhalten.

Das zentrale Instrument der erweiterten Steuerung des Verwaltungshandelns ist die **Aufstellung von Leistungskontrakten** für die Organisationseinheiten der verschiedenen Ebenen. Dahinter steht die Idee, dass die politischen EntscheidungsträgerInnen den Abteilungen sowie den nachgeordneten Dienststellen und/oder unabhängigen Betrieben und Agenturen in gemeinsam ausgehandelten Zielvereinbarungen einen konkreten Auftrag zur Erstellung bestimmter Leistungen oder – künftig noch weiter gehend – zur Erreichung bestimmter Wirkungen erteilen und hierfür auch entsprechende Anreize vorsehen. Dieser Leistungsauftrag wird durch *Globalbudgets*, durch Vereinbarungen über zu deckende Saldi ergänzt; Leistungsaufträge ohne gleichzeitige Vereinbarung über die Finanzierung entsprechen jedenfalls nicht dem Konzept des Public Managements.

### Bürger- und Kundenorientierung

Bürger- und Kundenorientierung ist – wie das folgende Bild veranschaulichen soll – mehrdimensional und umfasst organisatorische Fragen der Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Gemeindeverwaltung aber auch der kundenorientierten Bündelung von Leistungen und Zuständigkeiten;

Aspekte der kundenorientierten Leistungsgestaltung (Standards und Abläufe); Fragen der Information und Kommunikation sowie die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. Gestaltung von neuen Leistungen oder Mitwirkung an der Evaluierung von Bürgerservicestellen). Gerade der letzte Punkt, wonach die BürgerInnen nicht nur KonsumentInnen von qualitativ hochwertigen Leistungen, sondern vielmehr aktiver MitgestalterInnen der örtlichen Gemeinschaft sind – oder besser werden sollten – gilt die Aufmerksamkeit aktueller Diskurse zur Bürger- und Kundenorientierung.

**Abbildung 2: Dimensionen von Bürgerservice**



Bürger- und Kundenorientierung ist aber jedenfalls mehr als die Summe dieser verschiedenen Dimensionen, zuallererst jedoch eine Frage der Haltung. Ohne eine für die BürgerInnen/ KundInnen unmittelbar erlebbare Serviceorientierung bleiben alle technisch-organisatorischen Lösungen in ihrer Wirksamkeit begrenzt. Nur eine Organisation, in der eine bürger- und kundenorientierte Haltung aus dem praktischen Handeln aller Beschäftigten ablesbar wird, ist authentisch und überzeugend.

**Qualitätsorientierung**

Qualitätsmanagement ist ein zentraler Bestandteil des Public Management-Ansatzes. Qualitätsmanagement ist ein zentraler Ansatz für die Entwicklung einer lernenden Organisation. Soll eine lernende Organisation entstehen, ist dafür in der Organisation eine Kultur des Vertrauens notwendig. Die Entwicklung einer Vertrauenskultur wird beispielsweise gefördert, wenn sich die Führungskräfte ihrer eigenen Aufgaben bewusst werden. Dabei ist eine positive Einstellung der Führungskraft zu den MitarbeiterInnen sowie zu deren Leistungen von zentraler

Bedeutung. Um Qualitätsmanagement zu entwickeln, müssen die MitarbeiterInnen sowie die Führungskräfte ihre Verhaltensmuster erkennen, in Frage stellen und verändern. Mit dem Common Assessment Framework (CAF) existiert ein reifes Qualitätsmanagement für öffentliche Verwaltungen. Mit dessen Anwendung in den letzten zehn Jahren gelang es ein besseres Verständnis für Ziel- und Wirkungsorientierung zu schaffen, die Bürger- und Kundenorientierung zu stärken, die interne Kommunikation wie auch Mitarbeiterorientierung auszubauen sowie Prozesse und Öffentlichkeitsarbeit zu optimieren, das Wissensmanagement auszubauen und eine größere Offenheit für Benchlearning und Kooperationen zu fördern. Mit dem CAF-Gütesiegel wird auch der Schritt zur Exzellez sichtbar.

*Qualitätsstandards* sind Vorgaben, die im Vorhinein bestimmte Ergebnisse vorschreiben. Sie sind nicht absolut, sondern orientieren sich an den Ressourcen, an den Kundenbedürfnissen oder an anderen Verwaltungen. Um ihre Wirksamkeit zu entfalten müssen sie kommuniziert und transparent sein. Qualitätsstandards dienen somit den BürgerInnen sowie KundInnen aber auch der Verwaltung, damit sie die Erwartungen erfüllen kann und den MitarbeiterInnen, damit sie erkennen, was von ihnen erwartet wird. Last but not least dienen Qualitätsstandards, die im Vergleich mit anderen Behörden entwickelt wurden, einer effizienten Aufgabenerfüllung.

### **Innovation – Wettbewerb und organisationelles Lernen**

Das gezielte Management von Innovationen wird eine immer wichtigere Aufgabe jeder Organisation und insbesondere der Führungskräfte (vgl. Wirth 2006). Der ständige Blick nach vorne ist unerlässlich angesichts immer schnellerer und weitreichenderer Veränderungen in der Gesellschaft und in der – sehr weit gefassten – Umwelt der Städte und Gemeinden in Österreich (vgl. Duelli 2008). In einer dynamischen Umwelt ist ein Verharren auf einmal Erreichtem schnell ein Rückschritt. Innovationen sind aber auch aktuell so unabdingbar wie noch nie im Prozess der Haushaltskonsolidierung, wenn diese nicht allein auf Cost-Cut-Ansätzen beruhen soll (vgl. Bovaird/Löffler 2011). Bloßes Reagieren wird zukünftig immer schwieriger und es schränkt aufgrund des hohen Zeitdrucks die Handlungsmöglichkeiten ein.

Innovationen sind jedenfalls komplexe Lernprozesse einer Organisation. Sie stellen hohe Anforderungen an alle Beteiligten, hinsichtlich

- Selbstreflexion* ist eine Bereitschaft, den eigenen Standpunkt zu hinterfragen und zugunsten etwas Neuem aufzugeben;
- Aufbau einer Kultur des Vergleichens* – was die Bereitschaft zur Transparenz (zumindest innerhalb der Lerngruppe) und zur Vertraulichkeit (solange man miteinander lernt, mag man nicht alles öffentlich machen und schon gar nicht in der Zeitung darüber lesen) erfordert;
- Fehlertoleranz* ist eines produktiven Umgangs mit dem Scheitern (nicht alles wird sofort funktionieren, man muss Rückschläge verdauen und sich vielfach mit vorläufigen Provisorien zufrieden geben).

In der Privatwirtschaft sorgt Marktwettbewerb idR dazu, dass Unternehmen ständig ihre eigene Position am Markt reflektieren und sich fragen, welche Innovationen notwendig sind, um mit dem eigenen Unternehmen am Markt bestehen zu können. Diesen Treiber gibt es im öffentlichen Sektor nur sehr bedingt (dort wo Städte/Gemeinden einem Wettbewerb unterliegen). Wahlen

folgen vielfach anderen Logiken und können den fehlenden Marktmechanismus nicht ersetzen. Unterschiedliche Ansätze wurden daher im öffentlichen Sektor verfolgt, den fehlenden Wettbewerb zumindest zu simulieren und dessen positive, innovative Kraft für die Weiterentwicklung der Städte und Gemeinden zu nutzen. Zwei Ansätze sollen hier genannt werden:

- ❑ Beim „*Benchmarking*“ geht es darum, einen Lernprozess zu initiieren und hierbei insbesondere von den (Klassen-)Besten zu lernen. Dazu gilt es zunächst diese „Besten“ zu erkennen und anschließend die Ursachen der Leistungsdifferenzen gemeinsam zu erörtern und Maßnahmen zur Steigerung der eigenen Leistungsfähigkeit vorzubereiten. Benchmarking geht demnach weit über die in den letzten Jahren – nicht zuletzt durch das KDZ oder den Österreichischen Städtebund initiierten – interkommunalen Kennzahlenvergleiche hinaus. Derartige Vergleiche bilden allenfalls den Einstieg in einen Lernprozess (Erkennen der Besten). Mit Blick auf das gemeinsame Lernen könnten Netzwerke und gemeinsame Lernplattformen ein hilfreiches Instrument sein. Martin Duelli (2008: 308) stellt in seinem Beitrag etwa das Beispiel einer grenzübergreifenden Lernkooperation von Städten in der Bodenseeregion vor (<http://www.lernende-verwaltung.org/>).
- ❑ „*Yardstick Competition*“ als eine Form der Anreizregulierung in Monopolmärkten baut darauf, dass eine zentrale Instanz (Regulierungsbehörde) Informationen über mehrere, ähnliche Organisationen respektive Unternehmen erhebt und danach erfolgsrelevante Vorgaben macht. Als Referenz können Daten des „Best Practice“-Unternehmens, des Branchendurchschnitts oder einer fiktiven Organisation dienen. Das Instrument soll dazu beitragen, für Organisationen/Unternehmen Anreize zu einer kosteneffizienten Produktion zu setzen. Gelingt es einer Organisation, einem Unternehmen, die vorgegebenen Richtwerte des angewandten Vergleichsmaßstabs zu übertreffen, mithin effizienter zu agieren, profitiert es, indem etwa Mittel für andere Bereiche zur Verfügung stehen oder indem ein Unternehmen einen Extragewinn erwirtschaftet. Auf den öffentlichen Sektor angewandt, könnte dies etwa bedeuten, dass parallel zur Bereitstellung von pauschalierten Förderbeiträgen Leistungsstandards definiert werden (z.B. Durchlaufzeiten für Antragsverfahren) und dass diejenigen, die diese Leistungen wirtschaftlicher erbringen, davon profitieren.

## Wissensmanagement

In einem Positionspapier hat die Arbeitsgruppe Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung den Nutzen, aber auch konkrete praktische Perspektiven beschrieben. Als Wissensmanagement wird dort das gezielte Gestalten von Rahmenbedingungen und Prozessen in einer Organisation beschrieben unter besonderer Berücksichtigung des Produktionsfaktors Wissen im Hinblick darauf, individuelles Wissen zu schaffen, zu vernetzen und in Wertschöpfungsprozessen anzuwenden.

Wissensmanagement setzt nach Einschätzung der Arbeitsgruppe bei den einzelnen MitarbeiterInnen und ihrem persönlichen Wissen und den Erfahrungen an. Es soll das individuelle aber auch das organisationelle Lernen der Organisation verbessern. Es ist ein Querschnittsthema, das letztlich auf einer systematischen Vorgehensweise basiert.



Auch wenn nicht alle praktischen Beispiele in den Städten und Gemeinden immer auch als Wissensmanagement tituliert sind, gibt es doch viele partielle Ansätze.

## 2 Public Governance – eine notwendige Ergänzung des PuMa-Ansatzes

Public Governance verlangt heute von den demokratisch legitimierten Regierungen eine stärkere Betonung der Entscheidungs- und der Steuerungsprozesse des Regierens und der Machtausübung. Die Institutionen treten dabei nicht notwendigerweise in den Hintergrund, jedoch geht es bei Governance-Reformen stärker um die Formen und die Art der Zusammenarbeit im Staat und zwischen Staat und Gesellschaft. Der Fokus liegt aber nicht nur auf der Arbeitsweise, sondern auch auf den Werten und Einstellungen von Politik und Verwaltung, etwa auf dem Grad des Einbeziehens der Bevölkerung, welche neben den politisch angestrebten Wirkungen die öffentliche Aufgabenerfüllung insgesamt bestimmen. So wie die politischen Kulturen in einzelnen Staaten differieren, wie Werte und Prinzipien in den verschiedenen gesellschaftspolitischen Entwicklungsstadien anders gewichtet werden, so gibt es auch verschiedene Ausprägungen von Public Governance. In einem Staat kann bestimmten Elementen von Governance ein größeres Gewicht zukommen, anderswo wiederum haben diese Prinzipien weniger Gewicht.

Öfters wird die Frage gestellt, ob die Bemühungen um Reformen von Public Governance eine Abkehr vom Modell des Public Managements bedeuten? Die stark betriebs- und marktwirtschaftlich ausgerichtete Managementlogik, die neuen Organisationsdesigns und Handlungskonzepte des Public Management-Modells haben gewiss Spannungen zu tradierten staatlichen Grundstrukturen und Aufgaben, zum Selbstverständnis von PolitikerInnen sowie BeamtenInnen erzeugt. Man denke nur an die diversen Ausgliederungen bei öffentlichen Aufgaben, wo zwar wirtschaftliche Steuerung durch die Führungskräfte und ergebnisorientierte Anreizstrukturen eingeführt werden, Grundfragen der Versorgungsqualität und der Finanzierung jedoch politischer Beschlüsse bedürfen. Zur Auflösung der Spannungen bedarf es offensichtlich einer „Weiterentwicklung des Public Management-Paradigmas“ und eines „Zusammenführens mit staats- und gesellschaftstheoretischen Fragen“.

Public Management bildet eine notwendige Entwicklungsstufe in Verwaltungsreformen, sie greift jedoch zu kurz und muss in Richtung Governance weiterentwickelt werden. Public Management fragt beispielsweise nicht nach direktdemokratischer Beteiligung von BürgerInnen, fragt nicht nach dem sozio-ökonomischen Kontext, in dem Menschen handeln, nicht nach ihrer sozialen Lage und kümmert sich meist wenig um Gerechtigkeit und Fairness. Für Public Governance ist dagegen die Wirkungsorientierung im Kontext der sozialen Lage einzelner Gruppen von großer Bedeutung, weil das Ziel staatlicher Aufgabenerfüllung die Sicherung einer angemessenen Lebensqualität und die Schaffung von zusätzlichen Aspekten von Gemeinwohl (Public Value) ist. Ebenso werden Kooperationen mit Menschenrechtsorganisationen nicht als notwendiges Übel eingegangen sowie „Beteiligung von BürgerInnen nicht als ‚Notnagel‘ zur Erfüllung von Staatsaufgaben“ bei knappen Ressourcen verstanden. Vielmehr wird Partizipation als „wichtige Voraussetzung für eine zukunftsfähige Entwicklung“ und als Kernelement öffentlicher Dienstleistungsproduktion gesehen.

## Prinzipien und Hauptelemente von Public Governance

Das Bestreben von Public Governance, das „**Vertrauen in demokratisches Regieren**“ zu erhöhen, wird vermutlich unterschiedlich dringend eingeschätzt werden; ebenso die jeweils zu ergreifenden Maßnahmen. Grundsätzliche Ansätze, die Public Governance für das Wiedergewinnen von Vertrauen in demokratische Regimes bietet, sind das Verstärken von Offenheit und Transparenz und/oder das Arbeiten an anderen Werten, beispielsweise der Befassung mit den verschiedenen Dimensionen der Accountability mehr Gewicht zu verleihen. Konsens dürfte auch bezüglich mehr direktdemokratischer Beteiligung zu finden sein.

Mit dem **Entwickeln von hoher strategischer Gestaltungskraft und Flexibilität** sollen Politik und Verwaltung in die Lage versetzt werden, auf die zunehmend komplizierten Herausforderungen für die Staaten möglichst vorausschauend und pro-aktiv zu antworten. Man denke in diesem Zusammenhang an die Aufgaben- und Verwaltungsreform im Bundesstaat oder an die gegenwärtig umzusetzende Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, welche die hohe Verschuldung des Bundes und teilweise der Länder unter Kontrolle bringen, gleichzeitig jedoch neue Impulse für mehr soziale Gerechtigkeit, für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, aber auch für Klimaschutz schaffen sollen.

Beim **Verstärken der Zusammenarbeit mit Interessengruppen und sozialen Netzwerken** geht es nicht nur um Information und Konsultation, sondern „auch um das Aufbauen und das Pflegen von Kooperationen und von Netzwerken, und weiters auch darum, die institutionellen Arrangements so zu verbessern, dass die Möglichkeiten und Bedingungen für die Kooperation verbessert werden“<sup>4</sup>. Damit werden jedenfalls wieder einzelne Werte und Grundprinzipien von Public Governance, so beispielsweise Transparenz, Gleichstellung und Integration verschiedener ethnischer Gruppen angesprochen.

**Verstärken von Bürgerbeteiligung (Co-Design und Co-Production)** versteht sich in einem umfassenden Sinn: BürgerInnen benötigen Informationen und Wissen, werden an der Planung und am politischen Meinungsbildungsprozess beteiligt (Konsultation) und übernehmen oder bekommen auch eine Rolle bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen, die teils weit über die Kommunikation und den Dialog hinausreicht. International wird dies auch als Co-Design, Co-Production und Co-Evaluation bezeichnet, somit die „aktive Beteiligung der Bevölkerung an der Politikgestaltung und/oder an der Leistungsproduktion“<sup>5</sup>. Ihr Nutzen besteht vor allem in besserer Qualität der Leistungen und höherer Akzeptanz, in verbesserten Zugängen zu den öffentlichen Leistungen, in einem Zuwachs an Vertrauen in das öffentliche Handeln. Besonders betont Martin die erhöhten Chancen dafür, dass „die Einrichtungen und Dienste besser auf die Bedürfnisse der BürgerInnen ausgerichtet werden. Sie spielt auch eine Rolle in der Aufwertung der sozialen Rolle von Menschen mit Behinderungen, in dem es deren Selbstwertgefühle und Selbstsicherheit erhöht und ihren Platz in der Gemeinschaft aufwertet“<sup>6</sup>.

4 Löffler: Governance, Birmingham 2009, S. 221.

5 Martin: Engaging, London 2009, S. 284.

6 Martin: Engaging, London 2009, p. 286.



**Kohärente Wirkungsorientierung** bedeutet, das staatliche Handeln auf angestrebte Wirkungen auszurichten. Dazu sind Wirkungsziele festzulegen, Wirkungskennzahlen zu entwickeln, Maßnahmen und Leistungen zu vereinbaren und ein Wirkungscontrolling aufzubauen. Die dadurch erzeugte Klarheit darüber, wo die Prioritäten liegen und was erreicht werden soll, ist einerseits für die Mitarbeiterschaft in der öffentlichen Verwaltung handlungsleitend, andererseits macht sie den BürgerInnen (gegenüber) transparent, was Politik und Verwaltung planen und was die BürgerInnen von ihnen erwarten können. Diese Klarheit erhöht die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung und trägt dazu bei, dass Probleme rascher und besser gelöst werden.

## 2.2 Gesamtsicht Public Management und Governance

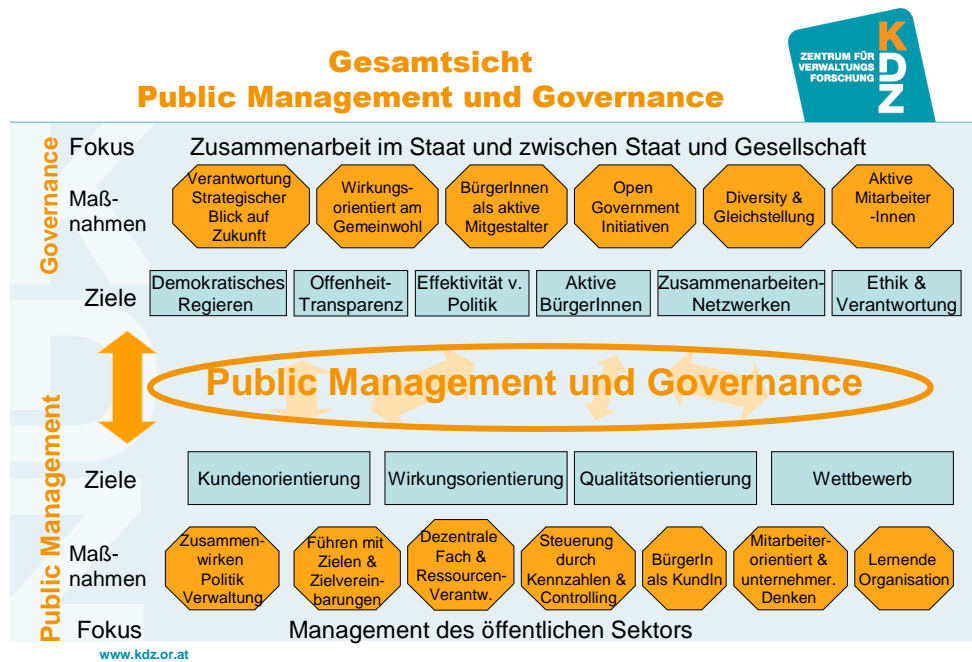
Public Management und Governance ergänzen einander. Während Public Management den zentralen Fokus auf das betriebswirtschaftlich rationale Management des öffentlichen Sektors richtet, stellt Public Governance vor allem auf die Zusammenarbeit im Staat und zwischen Staat und Gesellschaft ab und bezieht ethische Aspekte ein. So verstanden ist:

- ❑ Governance eine notwendige Ergänzung und Weiterentwicklung des Public Management;
- ❑ Haben die Reformbestrebungen des Public Management nichts an Bedeutung verloren, müssen weitergeführt werden und sollten keineswegs zurückgenommen werden;
- ❑ Finden sich zentrale Ziele und Elemente der bekannten Public Management Konzepte in den Governance-Ansätzen wieder (z. B. Wirkungsorientierung, Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung);
- ❑ Bietet Public Governance neue Reformperspektiven (z.B. Bürgerbeteiligung, Transparenz, vermehrte Ausrichtung auf strategische Zukunftsfragen wie Klimawandel, Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung).

Daher sollten Public Management und Governance nur noch gemeinsam betrachtet und verfolgt werden.

Dieses Verständnis liegt der Evaluierung zugrunde. Im Folgenden wird somit immer auf diese Gesamtsicht Bezug genommen, auch wenn der Einfachheit halber zumeist nur der Begriff Public Management verwendet wird. Die folgende Grafik veranschaulicht diese Gesamtsicht noch einmal im Überblick. Sie soll kein „neues“ Public Management Konzept erfinden, sondern lediglich die Zusammenhänge von Public Management und Governance visualisieren.

Abbildung 3: Gesamtsicht Public Management und Governance



Quelle: KDZ

Im oberen Teil der Grafik dargestellt sind Fokus, Ziele und Maßnahmen der Governance. Der deutlich politische Fokus richtet sich auf die Zusammenarbeit im Staat und zwischen Staat und Gesellschaft, mit den Zielen demokratisches Regieren zu fördern und das Vertrauen in die Demokratie zu stärken. Dabei sind Offenheit und Transparenz, die Ausrichtung des politischen Handelns und der Gesetze an ihrer Effektivität, die Aktivierung und Einbeziehung der BürgerInnen, das Handeln in Netzwerken und das Zusammenarbeiten mit wichtigen gesellschaftlichen Gruppierungen von zentraler Bedeutung. Die Ziele „Ethik & Verantwortung“ leiten direkt über in die Maßnahmen Verantwortung für strategisches Handeln zur Lösung der Zukunftsfragen (Stichwort Klimawandel, Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung) und der Ausrichtung der Wirkung staatlichen Handelns am Gemeinwohl. Dabei sind die BürgerInnen aktive MitgestalterInnen und stärker in die Entscheidungsfindung und staatliche Aktivitäten einzubeziehen; Open Government Initiativen sind anzuregen, zu akzeptieren und einzuüben; Diversity- und Gleichstellungskonzepte sollten mit Leben erfüllt und die MitarbeiterInnen aktiv in den Reformprozess einbezogen werden.

Im unteren Teil findet sich Public Management basierend auf dem „New Public Management“-Konzept mit dem zentralen Fokus auf das betriebswirtschaftliche Management des öffentlichen Sektors mit den Zielen „Kundenorientierung“, „Wettbewerb“, „Wirkungsorientierung“ und „Qualitätsorientierung“. Wichtige ausgewählte Maßnahmen, welche der Umsetzung des Public Managements dienen, sind hier

- Zusammenwirken Politik & Verwaltung – Konfrontationen und Feindbilder abbauen
- Führen mit Zielen & Zielvereinbarungen,
- Dezentrale Fach & Ressourcenverantwortung,
- Steuerung durch Kennzahlen und Controlling,

- die BürgerInnen als KundInnen,
- Mitarbeiterorientierung und unternehmerisches Denken - Personalentwicklung,
- Lernende Organisation.

In der Mitte treffen sich Public Management und Governance und verschmelzen zu einem Gesamtbild. Ziele und Maßnahmen ersetzen einander nicht, sondern lassen sich ineinander verzahnen. In manchen Fällen ergänzen sie sich, entwickeln sich weiter und verändern den ursprünglichen Fokus. So zum Beispiel bei der Weiterentwicklung der Kundenorientierung hin zur Bürgerorientierung und gemäß der Governance jetzt hin zur Aktivierung der BürgerInnen und zur proaktiven Einbeziehung (Co-Decision und Co-Produktion). Als weiteres Beispiel seien die Transparenz und Open Government Initiativen genannt, welche den Anspruch der Steuerung mit Kennzahlen (Management durch Fakten) weiterentwickelt hin zu der Frage, welche Daten und Fakten einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden können. Manchmal äußert sich diese Weiterentwicklung auch durch neue Instrumente (z.B. Nutzung von Social Media, Netzwerke).

Insgesamt zeigt sich, dass Reformen heute kaum mehr als Projekte mit definiertem Endzustand oder zeitlichem Ende betrachtet werden können. Sie sind vielmehr Ausfluss einer lernenden Verwaltung und Politik, die sich den Umweltveränderungen stellen und nachhaltig agieren. Sie haben ihre Wichtigkeit für die Allgemeinheit und die Überlebensfähigkeit der öffentlichen Verwaltung stets neu zu beweisen. Je nach bisher bereits zurückgelegtem Weg ergibt dies für jede Verwaltung einen individuellen Handlungsbedarf.

### III Ergebnisse der Befragung

In den vergangenen Jahren hat das KDZ immer wieder Befragungen zum Stand und zu den Entwicklungen der Verwaltungsmodernisierung durchgeführt. Diese Befragungen hatten nicht den Anspruch auf Repräsentativität. Sie konnten jedoch immer wieder generelle Einstellungen der handelnden AkteurInnen in der kommunalen Politik und den Gemeindeverwaltungen und grundsätzliche Entwicklungstrends bei den Reformgegenständen zeigen.

Vor diesem Hintergrund wurde in diesem Jahr vom KDZ erneut eine schriftliche Befragung durchgeführt. Hierfür wurden die BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen der Mitgliedstädte des Österreichischen Städtebundes jeweils mit einem auf ihre Funktion speziell zugeschnittenen Online-Fragebogen um Stellungnahmen ersucht. Der Fragebogen für die BürgermeisterInnen ist kürzer und im Wesentlichen auf Einschätzungen und Bewertungen aus Sicht der politischen Führung ausgerichtet. Der Fragebogen für die AmtsleiterInnen fokussiert primär auf Einzelergebnisse und Details der jeweils vor Ort durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen.<sup>7</sup>

Jeweils rund 40 Prozent der angeschriebenen BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen haben an den Befragungen mitgewirkt<sup>8</sup>. Details der Befragung sind aus der Dokumentation in der Anlage abzulesen.

Die Ergebnisse sind vor dem Hintergrund der jeweiligen Rollen der antwortenden BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen sowie der auf die eigene Organisation fokussierten Perspektive zu sehen.

#### 1 Reformklima – Impulse für die Zukunft

In Bezug auf das Reformklima in den Städten/Gemeinden nehmen die BürgermeisterInnen Verwaltungsreformthemen bei den Führungskräften der eigenen Verwaltung, aber auch bei den ManagerInnen der kommunalen Betriebe ein starkes Interesse wahr. Sowohl bei den Beschäftigten und den MandatarInnen als auch der Bevölkerung sehen sie demgegenüber ein deutlich geringeres Interesse an Verwaltungsreformthemen.

Wenig überraschend sind die Antworten der BürgermeisterInnen bezüglich der tatsächlichen Reformaktivitäten auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Die befragten BürgermeisterInnen im kommunalen Bereich nehmen jedenfalls einen deutlich größeren Reformwillen bei sich, als bei Bund und Ländern, wahr.

Um den Reformbemühungen in den Gemeinden neue Impulse zu geben, schlagen die BürgermeisterInnen vor, vermehrt auf Bewusstseinsbildung und einen Einstellungswandel zu setzen und dabei vermehrt den Nutzen der Reformen (aber auch die Folgen eines Ignorierens)

<sup>7</sup> Insofern ist zu berücksichtigen, dass die nachfolgend dargestellten Antworten jeweils für die genannte Befragungsgruppe gelten. Unser Fokus lag eben nicht darauf, Unterschiede oder Übereinstimmungen zwischen BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen bei derselben Frage zu erkennen, sondern vielmehr ein breiteres Erkenntnisfeld abzudecken und bei den beiden Befragungsgruppen jeweils unterschiedliche Aspekte abzufragen.

<sup>8</sup> Von den insgesamt 242 angeschriebenen BürgermeisterInnen haben 76 den Fragebogen vollständig ausgefüllt und weitere 21 zumindest teilweise (entspricht einer Ausschöpfung von 31,4 bei den vollständig und bei den unvollständigen von sogar 40 Prozent). Die Mitwirkung an der Befragung von Seiten der administrativen Führung ist ähnlich hoch, wie bei den BürgermeisterInnen. Von den insgesamt 242 angeschriebenen Städten/Gemeinden haben 96 an der Befragung mitgewirkt und davon 75 den Fragebogen komplett ausgefüllt und abgeschlossen (entspricht einer Ausschöpfung von knapp 40 respektive 31 Prozent).

aufzuzeigen. Unterstützung erhoffen sich die Gemeinden von Bund und Ländern, indem sie diese dazu auffordern, selbst mit gutem Beispiel voranzugehen. Auch in der Diskussion mit den städtischen ExpertInnen hat sich einmal mehr gezeigt, dass offensichtlich ein österreichweites positives Reformklima fehlt. Und weil dieses – Veränderungen und Erneuerungen positiv attribuierende Klima – nicht gegeben sei, falle es auch den Gemeinden und den dort handelnden Personen schwer, vor Ort etwas zu verändern und insbesondere auch bei den MitarbeiterInnen Veränderungsbereitschaft zu wecken.

## 2 Reformgegenstände und Reformschwerpunkte

Das Konzept des Public Managements, das bereits Ende der 1990er Jahre als neues Leitbild der Verwaltungserneuerung in den öffentlichen Sektor Einzug gehalten hat, baut im Wesentlichen darauf auf,

- ❑ eine neue Steuerungsphilosophie in der Verwaltung zu etablieren, die weniger an den Inputs (Ressourcen) als vielmehr an Zielen (Ergebnissen und Wirkungen) orientiert ist,
- ❑ die hierfür notwendigen neuen Managementinstrumente zur Verfügung zu stellen (insbesondere Controllingssysteme mit Zielen und Kennzahlen) und andere Organisationsprinzipien zu verwirklichen (größere und an Zielgruppen/Politikfeldern orientierte Organisationseinheiten, die auf Basis von Kontrakten gesteuert und mit erweiterten Kompetenzen – Stichwort dezentrale Ressourcenverantwortung – ausgestattet sind),
- ❑ eine neue Verwaltungskultur zu etablieren (Denken und Handeln an den Adressaten sprich Kunden des Handelns ausrichten – Stichwort Kunden-/Bürgerorientierung, Gestalten statt Verwalten, unternehmerisch Denken – „Entrepreneur“).

Hinzu kommt, dass die Erfahrungen aus vielen gescheiterten Reformprojekten der Vergangenheit erkennen haben lassen, dass es sowohl eines inhaltlichen Reformkonzepts als auch eines klaren Konzepts für die Gestaltung des Veränderungsprozesses bedarf (siehe dazu auch die Ergebnisse hinsichtlich der Erfolgsfaktoren weiter unten). Um so mehr überrascht zunächst einmal, dass nur rund 15 Prozent der befragten AmtsleiterInnen angeben, ein – im Sinn eines Masterplans – gesamthaftes Reformkonzept gehabt zu haben. Die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden (zwei Drittel) stützt ihre Modernisierungsbemühungen auf Teilkonzepte, Vorschläge externer BeraterInnen, Ideen der eigenen Führungskräfte (etwa von Veranstaltungen oder anderer Gemeinden).

Das lässt einmal mehr den Schluss zu, dass die zurückliegenden Reformen in den Städten und Gemeinden vielfach eher dem Modell des „piecemeal engineering“ denn einer geplanten Veränderung folgen.

Die AmtsleiterInnen haben wir ferner auch gefragt, auf welchen Reformgebieten in den letzten Jahren die Schwerpunkte ihrer Reformbemühungen lagen. Die Übersicht spricht hier für sich und deckt sich auch mit den Antworten der BürgermeisterInnen hinsichtlich der größten Reformfolge in der zurückliegenden Dekade (siehe folgenden Absatz).

Auch wenn die Reformbereiche nicht ganz trennscharf sind, lassen die Antworten einige vorläufige Schlüsse zu:

- ❑ Die Weiterentwicklung der Bürger- und Kundenorientierung wird als ganz großer Schwerpunkt der Reformbemühungen der Städte und Gemeinden genannt. Der zweiten Seite der Kundenorientierung – nämlich der Verbesserung der Qualität und Transparenz der Leistungen – wurde demgegenüber in der Vergangenheit deutlich weniger große Aufmerksamkeit geschenkt.
- ❑ Ähnlich sieht es aus beim eigentlichen „Reformspitzenreiter“, der Weiterentwicklung der Organisation. Während hier angenommen werden kann, dass die meisten an Strukturen und Abläufe (auch die Verbesserung der EDV – Stichwort ELAK) gedacht haben, stand die eigentliche Steuerung der Organisationen - also das Management – nur bei wenigen Verwaltungen ganz oben auf der Reformagenda. Dies hat auch die städtischen ExpertInnen überrascht, ist doch die Weiterentwicklung der Steuerung – weg von der Input- und hin zur Ergebnis/Wirkungssteuerung – ein ganz zentrales Element des Public Managements (siehe oben).
- ❑ Erfreulich – nicht nur aus Sicht der Beschäftigten selbst – ist, dass der Ausbau des Personalmanagements zwar vielfach nicht auf Platz Eins der Reformthemen stand, aber insgesamt sehr wichtig war. Dies gerade deshalb, weil mit der Veränderung des Organisationskonzepts, der Einführung von neuen und für viele in der Verwaltung bislang nicht gewohnten Instrumenten, auch ein erheblicher Fort- und Weiterbildungsbedarf einhergeht. Nicht vergessen werden darf an dieser Stelle aber auch, dass zuerst und vor allem die Führungskräfte mit dem Umstieg auf das Public Managementkonzept einer Neuausrichtung ihrer Führungsaufgaben und Führungsrolle konfrontiert sind. Auch dies muss durch gezielte Personalentwicklungs- und Weiterbildungsmaßnahmen begleitet werden.

Es würde hier zu weit führen, alle im Detail abgefragten Reformthemen zu referieren. Einige aus unserer Sicht für die weitere Diskussion besonders wichtige Teilergebnisse möchten wir gleichwohl vorstellen.

- ❑ Strategie – strategisches Management: Im Bewusstsein vieler Führungskräfte ist schon lange klar, dass das Thema Strategie und Führung im Alltag vielfach zu kurz kommt. Auch die Reformen der letzten Jahre brachten – so die vorliegenden Ergebnisse der Befragung – hier keine nennenswerten Verbesserungen. Nach wie vor besteht auf dem Gebiet der strategischen Arbeit und des strategischen Managements erheblicher Entwicklungsbedarf. Regelmäßige Auseinandersetzungen mit Chancen und Risiken der Verwaltungsentwicklung finden ebenso nur selten statt, wie jährliche Strategieklausuren. Auch gibt es nach Einschätzung der vorliegenden Antworten in der Mehrzahl der Gemeinden noch keine jährlichen Zielvorgaben für einzelne Organisationseinheiten/Abteilungen im Sinne des Kontraktmanagements.
- ❑ Steuerung mit Kennzahlen: „Produkte“ sind als Reformbausteine in sehr vielen Gemeinden eingeführt. Demgegenüber wird Entwicklungsbedarf dahingehend deutlich, dass die Nutzung der Produkte zur Budgetierung und zur ergebnisorientierten Steuerung (Nutzung von Kennzahlen zur Operationalisierung von Zielen) nur vereinzelt praktiziert wird.

- ❑ Wirkungen – Wirtschaftlichkeit: Rund die Hälfte aller Gemeinden gibt an, zumindest teilweise bei der Planung von Maßnahmen dezidiert die erwarteten Wirkungen zu berücksichtigen, regelmäßig kommunale Leistungen (insbesondere auch Förderungen) auf deren Wirkungen zu überprüfen. Hier geben die Befragungsergebnisse – so die Einschätzung der städtischen ExpertInnen – ein zu positives Bild wieder. Zu vermuten ist auch, dass die Vorstellungen der Fragenden und die der Antwortenden beim Punkt Wirkungen nicht übereinstimmen.
- ❑ Innovation – Leistungsvergleiche: Auch hier wird sichtbar, dass noch merkliche Entwicklungspotentiale in den Städten und Gemeinden gehoben werden könnten. Denn nur ganz wenige AmtsleiterInnen geben zu erkennen, dass es in ihrer Verwaltung spezielle Programme zur Förderung von Innovationen gibt, dass Leistungsvergleiche – sowohl in der eigenen Verwaltung als auch mit anderen Gemeinden – regelmäßig praktiziert werden und sich die eigene Gemeinde mit ihren Modernisierungsprojekten an Qualitätswettbewerben (z.B. EPSA-Award) beteiligt haben.

### 3 Einbindung der Politik in die Reformen

Immer wieder wurde in den letzten Jahren darauf hingewiesen, dass es nicht zureichend gelungen ist, die Politik für die Reformen zu gewinnen. Auch von Seiten der städtischen ExpertInnen wurde – bezogen auf deren jeweilige Erfahrungen – darauf hingewiesen, dass die MandatarInnen dem Thema Verwaltungsmodernisierung insgesamt zwar Aufmerksamkeit schenken, das Mitwirkungsinteresse aber eher geringer ist. Insofern war uns wichtig herauszufinden, in welcher Weise die Städte und Gemeinden die GemeindemandatarInnen in ihre Reformprojekte einbezogen haben.

Die Antworten sprechen hier für sich: Mehrheitlich sind die politischen RepräsentantInnen in den Städten und Gemeinden lediglich fallweise in die Projekte eingebunden; werden jedoch in Abhängigkeit vom konkreten Projektverlauf regelmäßig informiert. Nur in wenigen Fällen sind die PolitikerInnen aktiv mitwirkender Teil der Reformen.

### 4 Reformenerfolge: Verbesserte Bürgerorientierung und optimierte Strukturen

Was die Erfolge der zurückliegenden Reformbemühungen in den Städten und Gemeinden anbelangt, nennen die BürgermeisterInnen am häufigsten Verbesserungen beim Bürgerservice. Sei es durch die Einrichtung von Bürgerbüros, die Erweiterung der Leistungen/Services oder generell die Vereinfachung von Wegen für die BürgerInnen. Maßnahmen einer verbesserten Bürgerbeteiligung – Partizipation – werden nur vereinzelt genannt. Dazu passt dann auch eine zweite Erkenntnis der Befragung, wonach für rund die Hälfte aller an der Befragung mitwirkenden BürgermeisterInnen die Bürgerservicestellen inzwischen als die wichtigste Ansprechstelle bzw. Schnittstelle zu den BürgerInnen geworden ist.

Gleich dahinter rangieren eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Verbesserungen zur Optimierung von Strukturen und Abläufen und Maßnahmen zur Ausgliederung von Aufgaben/Leistungen in private Organisationsformen. Und so überrascht eigentlich auch nicht, dass mehr als die Hälfte der BürgermeisterInnen in der Befragung angibt, für die kommenden Jahre keine weiteren Ausgliederungen zu planen.



## Effekte der Reformen

Unser Befragungsinteresse war auch darauf ausgerichtet zu erkennen, ob und welche Effekte die zurückliegenden Reformen in den Städten und Gemeinden hatten. Dazu haben wir drei komplementäre Bereiche abgefragt: Wirtschaftlichkeitseffekte, Performance respektive Ergebniseffekte und zuletzt positive Effekte im Bereich der Verwaltungskultur.

- ❑ Bezogen auf positive Effekte bei der Wirtschaftlichkeit geben die meisten AmtsleiterInnen durch ihre Antworten zu erkennen, dass es durch die Reformmaßnahmen gelungen sei, mit weniger Personal die selbe Leistungsqualität zu gewährleisten oder bei gleich bleibendem Personalstand neue zusätzliche Aufgaben für die BürgerInnen anbieten zu können. Einige weisen gleichermaßen darauf hin, dass bei ihnen keine Wirtschaftlichkeitsverbesserungen eingetreten sind, oder diese nicht messbar seien.
- ❑ Auf die Fragen, welche Auswirkungen die Reformbemühungen auf die Leistungen – die Performance der Gemeinden – hatten, sind die Antworten etwas uneinheitlich. Eine große Zahl an Nennungen betrifft Fortschritte beim Kundenservice und der Kundenzufriedenheit; teilweise werden die Antworten zu den Wirtschaftlichkeitseffekten wiederholt. Als bemerkenswert wird hier von den ExpertInnen angesehen, dass Wirkungen – ein ganz zentrales Reformelement des Public Managements – nicht wirklich ein Thema bei den Antworten sind.
- ❑ Hinsichtlich der systemischen und kulturellen Effekte der Reformen werden von den AmtsleiterInnen vor allem die positiven Veränderungen bei Einstellungen, Werthaltungen und Denkweisen hervorgehoben. So hat sich in der Wahrnehmung der AmtsleiterInnen in den Städten und Gemeinden gerade das Kostenbewusstsein bei den Beschäftigten durch die Reformen positiv verändert. Des Weiteren haben die AmtsleiterInnen beobachtet, dass bei den Führungskräften die Eigenverantwortung und bei den MitarbeiterInnen die Innovationsbereitschaft als Folge der Reformen gestiegen zu sein scheint. Damit wird doch auch erkennbar, dass sich parallel zum Kulturwandel hin zur serviceorientierten Gemeindeverwaltung (Reformschwerpunkt Bürgerservice) auch die Einstellungen der Beschäftigten – wenn auch langsam und nicht in allen Verwaltungen gleichermaßen – so doch für die Verwaltungsführungen sichtbar, positiv verändert zu haben scheinen.

## 5 Reform Erfahrungen – Erfolgsfaktoren

Wer sich auf den Weg der Verwaltungsreform begibt, bewegt sich auf einem unwägbareren und steinigem Weg. Von PolitikerInnen und auch Verantwortlichen in Verwaltungen ist nicht unbedingt zu erwarten, dass diese expressis verbis das Scheitern von eigenen Reformvorhaben zugeben. Dennoch haben wir danach gefragt, ob es bei den zurückliegenden Reformbemühungen auch Vorhaben gab, die nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Immerhin rund 20 Prozent der mitwirkenden AmtsleiterInnen geben an, dass es solche Abbrüche gab.

Als Hauptgründe hierfür werden genannt: die zu geringe oder falsch eingeschätzte Veränderungsbereitschaft und der Veränderungswille in der politischen Führung, Ressourcenmangel respektive das Unterschätzen der Aufgabenstellung sowie der zu hohe Anspruch des Public Management Konzepts.



Insofern war es auch spannend zu erfahren, was die AmtsleiterInnen rückblickend selbst als die fünf wichtigsten Erfolgsfaktoren von Reformen ansehen. Auf den Spitzenplätzen eins bis fünf finden sich folgende Erfolgsbedingungen:

- Klare Zielvorstellungen,
- gemeinsame Suche nach einem hauseigenen (= passenden) Weg,
- konsequente Erfolgs-/Umsetzungsorientierung der Führung (auch in Krisen),
- umfassende Analysen vor der Festlegung von Maßnahmen,
- professionelle Projektorganisation/-steuerung.

Aus Sicht der kommunalen ExpertInnen wird bei den Antworten der AmtsleiterInnen wohl zu wenig berücksichtigt, wie wichtig MachtpromotorInnen in einem Reformprozess sind (sie sind jeweils der personifizierte Gestaltungs-/Veränderungswille). Ebenso wird darauf hingewiesen, dass der Faktor Aufbruchstimmung von den Befragten ebenfalls nicht zureichend herausgestellt wird („ein gemeinsamer und fester Wille zu Veränderungen muss gegeben sein“). Auch brauche es ein Grundverständnis der Inhalte und der Sinnhaftigkeit der Reformziele. Als hilfreich für einen erfolgreichen Reformprozess wurde von den ExpertInnen angesehen, wenn es zu Beginn eines Reformvorhabens einen für alle sichtbaren und leicht zu kommunizierenden Handlungsdruck oder auch einen konkreten Anlassfall (z.B. eine gravierende finanzielle Krise) gibt.

Alles in allem fehle – so die kommunalen ExpertInnen – dem öffentlichen Sektor leider externer Wettbewerb, der das System fortlaufend unter Druck setzt („das System unter Strom setzt“). In diesem Zusammenhang wurde daher zuletzt auch die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit gesetzliche Vorgaben zur Förderung von Reformen sinnvoll oder auch notwendig wären.

## 6 Zukunftsthemen – die Sicht der Gemeinden

Abschließend danach befragt, was aus Sicht der BürgermeisterInnen die wesentlichen Themen der nächsten Jahre sein werden, wird Folgendes deutlich: An der Spitze der Nennungen steht die generelle Aufgabe der Sicherung (und teilweise des Ausbaus) der kommunalen Infrastruktur und erst danach die Fortsetzung der Verwaltungsreformagenden – wobei das Themenspektrum der Verwaltungsreformfelder hier sehr breit und individuell ist. Die Antworten sind vermutlich stark beeinflusst von der aktuellen Finanzkrise und den in vielen Städten und Gemeinden schwierigen finanziellen Bedingungen. Auffallend ist aber auch, dass die Antworten wohl stark von gegenwärtigen verwaltungspraktischen Überlegungen und weniger von längerfristigen globalen Entwicklungstrends (Demographie, Globalisierung, Klimawandel) beeinflusst zu sein scheinen.

## IV Status und Entwicklung in zentralen Feldern

Das KDZ sieht sich nicht als Beschützer der Public Management-Konzepte, sondern möchte den Städten eine Unterstützung auf dem Weg der zukünftigen Entwicklung anbieten. In der Analyse des Status quo und deren Entwicklung in zentralen Feldern bringen wir eine erste Einschätzung über die vorgefundenen Reformen und stellen diese den zentralen Aspekten des Public Management Konzepts gegenüber. Die Grundlagen für diese Einschätzungen bilden zum überwiegenden Teil die acht Fallbeispiele. Wo dies möglich ist, werden diese ergänzt durch die Ergebnisse der Bürgermeister- und Amtsleiterbefragung. In vielen Fällen ist dies jedoch nur bedingt möglich, da die Ergebnisse der beiden Befragungen nicht die erforderliche Tiefe und Spezifizierung aufweisen, um die folgenden Kapiteln zu ergänzen.

### 1 Zusammenwirken Politik und Verwaltung - Führung

#### Zusammenarbeit Politik und Verwaltung – Strategisches Management

Die Befragung der AmtsleiterInnen brachte zum Vorschein, dass ca. 40 Prozent der befragten Städte Strategieklausuren in Teilbereichen durchführen, wie zum Beispiel bei Sozialem oder Kultur. Die Hoheitsverwaltung ist hier zumeist ausgenommen. Das gleiche Bild zeigt sich demzufolge bei den Entwicklungszielen. Hier geben 35 Prozent der befragten AmtsleiterInnen an, über längerfristige Entwicklungsziele für einzelne Aufgaben-/Leistungsbereiche zu verfügen. Jährliche Zielvorgaben in Teilbereichen finden sich in einem Viertel der Städte.

Dieses Bild der Amtsleiterbefragung wird durch die Fallbeispiele bestätigt. Die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung funktioniert in den meisten Städten einzelfallbezogen oder konzentriert sich auf ausgewählte thematische Felder. Ein systematisches Zusammenwirken auf Grundlage von Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung findet in wenigen Städten statt. Zu finden sind Kontrakte und Zielvereinbarungen zumeist in Teilbereichen der Daseinsvorsorge. Die Bereiche Soziales und Kultur werden des Öfteren genannt. Die Steuerungsentscheidungen sind somit weiterhin überwiegend an konkreten Weisungen oder Zustimmung statt an strategischen Zielen orientiert. Jedenfalls sind solche meist nicht im Voraus klar ausformuliert und kommuniziert. Pragmatisch orientiert und durch Erfahrung geschult kennt die Verwaltung die grobe Richtung. Die mittel- und langfristige Planung der Verwaltung steht damit immer unter dem Vorbehalt der am Einzelfall orientierten Haltung der politischen Führung. Damit drohen Überlastung bei der politischen Führung und Unsicherheit in der Verwaltung bezüglich der Zuverlässigkeit eingegangener Vereinbarungen innerhalb der Hierarchie. Qualität und Intensität der Zusammenarbeit sind aufgrund individueller Faktoren unterschiedlich ausgeprägt

Beispiele aus einzelnen Städten zeigen jedoch, dass strategisches Management und Zielvereinbarungen funktionieren können. In Einzelfällen werden im Weg des Erarbeitens von Leitbildern zur strategischen Neupositionierung mit nachhaltiger Bürgerbeteiligung maßgebliche Grundlagen für die Ableitung von Zielen für das Politik- und Verwaltungshandeln geschaffen. Sie befassen sich teils mit stadtentwicklungspolitischen Inhalten, aus denen Vorgaben (Ziele, Projekte) für die Verwaltungsführung abgeleitet werden können; teils handelt es sich um

sektorale Konzepte – wie z.B. Kultur- und Jugendleitbilder. Auch werden die mittelfristigen Finanzpläne genutzt, um strategische Ziele und Vereinbarungen mitzubeschließen.

Die geringe Evidenz von Zielvereinbarungen mag einerseits an der geringen Bereitschaft liegen, sich durch selbstbindende Vorgaben zu verpflichten. Andererseits finden sich auch nur selten Stadtverwaltungen, welche in Vorleistung treten und interne Kontrakte verwenden oder Zielvereinbarungen so aufbereiten, dass diese von den politischen ReferentInnen als Grundlage für Kontrakte verwendet werden können.

Die geringe Evidenz von Zielvereinbarungen, welche sich im Sinne einer Zielkaskade von der obersten Führung von Politik und Verwaltung über die Geschäftsbereiche und Abteilungen bis zu den einzelnen MitarbeiterInnen aufbauen, engt die Möglichkeiten des Controllings auf die Steuerung der Finanzen ein. Leistungen und Ergebnisse finden sich in den Controllingsystemen der meisten Städte nur bedingt, da fehlende Zielvereinbarungen den Aufbau moderner Ergebniscontrollingsysteme behindern. Insofern bietet ein Controlling, das sich auf die Überprüfung der Einhaltung des Voranschlags konzentriert, keine ausreichenden Managementunterstützungen für die Führungskräfte. In den Städten mit ausgeprägter Zielvereinbarungskultur finden sich auch weiterentwickelte Controllingsysteme, welche die Ziele, Leistungen und Ergebnisse abbilden und deren Steuerung unterstützen.

### **Sicherung der Verantwortung des Gewährleistungsstaates**

Der Gewährleistungsstaat ist dafür verantwortlich, dass die erforderlichen Leistungen vor allem der Daseinsvorsorge (zum Beispiel Verkehr, Gesundheit, Soziales) erbracht werden. Im Unterschied zu früheren Zeiten, übernimmt der Staat die tatsächliche Erbringung nicht mehr notwendigerweise selber, sondern überlässt dies entweder eigenen Gesellschaften oder der privaten Hand. Die Städte sind diesem internationalen Trend in den letzten Jahren und Jahrzehnten genauso wie Bund und Länder intensiv gefolgt. Die Bürgermeisterbefragung unterstützt diese Einschätzung, da das Thema Ausgliederungen nur für rund ein Viertel der antwortenden BürgermeisterInnen in naher Zukunft ein konkretes Thema ist. Mehr als die Hälfte geben an, dass derzeit keine Ausgliederungen geplant sind. Weitere Ausgliederungen sind vor allem deshalb kein prioritäres Thema, da die meisten Ausgliederungen bereits realisiert wurden.

Heute ist generell zu beobachten, dass es mit der Etablierung des Gewährleistungsstaats auch zu einem „Rückzug der Verantwortung des Staates“ in vielen Bereichen gekommen ist. Bei den untersuchten Städten ist dieses Phänomen ebenfalls zu beobachten, allerdings in unterschiedlicher Intensität. So finden sich einerseits Städte mit einem ausgeprägten System der Beteiligungssteuerung, welches sowohl die Beteiligungsstrategie, das Controlling und die operative Steuerung inklusive Auftragsmanagement umfasst. Hier sind sowohl Politik als auch Verwaltung in einer ausgewogenen Balance in das Beteiligungsmanagement involviert. Andererseits finden sich Varianten des Beteiligungsmanagements, in denen die zentralen Kontrollfunktionen von den BürgermeisterInnen wahrgenommen werden oder die Mitglieder der GemeinderätInnen gleichzeitig als Generalversammlung der ausgegliederten Einrichtung fungieren.

Dementsprechend finden sich unterschiedliche Intensitäten der Beteiligungssteuerung innerhalb der Gemeindeverwaltungen. So besteht die Gefahr, dass Eigengesellschaften ein unerwünschtes

Eigenleben entwickeln, die Sicht auf die Gesamtstadt verloren geht und die Übernahme der Verantwortung für die ausgelagerten Bereiche nicht adäquat erfolgt.

### **Führungskräfte**

Das Verständnis der Führungskräfte in Politik und Verwaltung für Public Management ist als Grundlage für erfolgreiche Reformen zu sehen. Dieses Verständnis ist in den österreichischen Städten unterschiedlich ausgeprägt. Zum Teil ist dies eine Frage der Überzeugung, zum Teil des Kenntnisstandes und zum Teil auch eine Frage des Selbstverständnisses der Rolle der Führungskräfte. In diesem Fall werden die Führungsaufgaben weniger wahrgenommen.

Die Evaluierung zeigt, dass ein umfassendes Verständnis für Public Management bei den aktuellen und zukünftigen Führungskräften einhergeht mit einschlägigen Führungskräfteausbildungen und Personalentwicklungskonzepten.

### **Beispiele aus Gemeinden**

Innovative Ansätze in den Fallstudien zeigen sich in *Engerwitzdorf*, wo die Weiterentwicklung der Verwaltung bei einer jährlichen Strategieklausur von Bürgermeister, Amtsleiter und den drei Abteilungsleitern vorgenommen wird. Dabei werden die strategischen Leitlinien der Gemeindeentwicklung für das kommende Jahr erarbeitet. Diese münden in Leistungsvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung. Diese Leistungsvereinbarungen werden auch intensiv in den Gemeinderatsausschüssen vorbereitet und diskutiert.

In der Stadtgemeinde *Leoben* gibt es ein städtisches Leitbild. Dieses ist eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung der Stadtgemeinde in den letzten Jahren. Das Leitbild wurde gemeinsam von Politik, Verwaltung und Bevölkerung entwickelt. Es wurde auf Basis des Leitbilds eine Vielzahl an Maßnahmen entwickelt, deren Umsetzung auch evaluiert wird. Das Leitbild wurde auch vom Gemeinderat beschlossen und ist bindend für den Gemeinderat und die Stadtverwaltung.

Am Beispiel der Stadt *Dornbirn* wird insbesondere das große Bemühen sichtbar, eine positive und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung sicherzustellen. Insofern wird in der Stadt Dornbirn der Entscheidungsvorbereitung und -findung viel Aufmerksamkeit geschenkt und dafür viel Zeit investiert. Der Lohn dieser Bemühungen sind in der Vergangenheit weitestgehend einstimmige Entscheidungen im Gemeinderat. Auch in Bezug auf eine vorausschauende, strategische Ausrichtung der kommunalen Politik, finden sich in Dornbirn viele interessante langfristige Konzepte, die nicht nur erarbeitet, sondern auch konsequent umgesetzt wurden (z.B. Umweltmaßnahmenplan, Standortentwicklung).

## 2 Organisation, Struktur und Prozesse

Die Strukturen und Prozesse der traditionellen öffentlichen Verwaltungen sind in der Regel auf die Erreichung größtmöglicher Sicherheit ausgerichtet. Public Management versucht die Organisation verstärkt auf den Output und die erzielbare Wirkung auszurichten.

Das bedeutet, dass sich im Rahmen der Public Management-Philosophie die Gestaltung der Organisation am Output orientiert. Zusammengehörende Aufgaben und Produkte oder Zielgruppen werden in übersichtlichen Organisationseinheiten mit Ergebnisverantwortung zusammengeführt, um eindeutige Verantwortlichkeiten und optimale Verwaltungsabläufe zu schaffen<sup>9</sup>.

Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der aufgabenerbringenden Organisationseinheiten werden ausgeweitet. Das bedeutet, dass eine Organisationseinheit für die gesamte Aufgabe und für das der Aufgabe zugeordnete Budget verantwortlich ist.

Die Steuerung der Leistungserbringung erfolgt im Wesentlichen über Leistungsvereinbarungen (Zielvereinbarungen) und Globalbudgets bzw. Produktbudgets. Das bedeutet, dass der gesamten Organisation bzw. einem bestimmten Produkt ein Budget zugeordnet ist.

In den durchgeführten vertiefenden Fallstudien hat sich gezeigt, dass die Städte und Gemeinden in den letzten Jahren intensiv ihre Aufbauorganisationen verändert haben. Ziel dabei war insbesondere die verstärkte Orientierung der Organisation an den Bürgerwünschen (Einrichtung von Bürgerservicestellen) und die Ausweitung der Führungsspannen (größere Organisationseinheiten). Zusätzlich waren die Optimierung und Zusammenfassung der gemeindeeigenen Betriebe zu einem Wirtschaftsbetrieb und auch die Ausgliederung von Aufgaben bzw. ganzen Organisationseinheiten in eigene Gesellschaften wesentliche Themen der Verwaltungsentwicklung.

Auch bei der Befragung der AmtsleiterInnen war die Weiterentwicklung der Organisation der wichtigste Reformbereich (45 Prozent der Nennungen).

Gleichzeitig war in den letzten Jahren auch das Thema Ausgliederung von Aufgaben aus der Verwaltung ein wesentliches Thema. Dies bedeutet, dass zentrale Aufgaben die bisher von der Gemeinde wahrgenommen wurden, nunmehr von einer ausgegliederten Gesellschaft durchgeführt werden.

Als Vorteile von Ausgliederungen werden insbesondere die höhere Flexibilität bei der Entscheidungsfindung und auch bei dienstrechtlichen Fragen (neu eingestellte MitarbeiterInnen unterliegen nicht dem Gemeindedienstrecht) sowie steuerrechtliche Themen genannt.

Bei den Verwaltungsprozessen gibt es wesentliche Ansätze zur Weiterentwicklung. In vielen Städten und Gemeinden wurden Verwaltungsprozesse analysiert und dokumentiert. Eine flächendeckende Analyse und Dokumentation ist derzeit allerdings nur in wenigen Reformgemeinden gegeben. In der Mehrzahl der Städte und Gemeinden wurden einzelne

<sup>9</sup> Siehe Schedler, Proeller: New Public Management, 4. Auflage, Bern 2009, S. 87 f.

Prozesse herausgegriffen. Die immer mehr verbreitete Nutzung des ELAK führt allerdings dazu, dass die Optimierung von Prozessen zu einem immer stärkeren Thema wird.

Aufgrund der steigenden Anzahl an Ausgliederungen und der immer komplexer werdenden Aufgaben und Organisationsstrukturen gewinnt das Thema der Beteiligungssteuerung an Bedeutung. Beteiligungssteuerung umfasst insbesondere das Vereinbaren von Zielen zwischen dem Eigentümer und den Beteiligungen sowie die Evaluierung der Zielerreichung. Wichtig ist, dass die Beteiligungen in die städtische Zielentwicklung eingebunden sind und auch mit der Stadt gemeinsame Ziele verfolgen.

Im Zusammenhang mit der Organisation von kommunalen Leistungen hat in den letzten Jahren wieder vermehrt die gemeindeübergreifende Leistungserstellung – die so genannte interkommunale Zusammenarbeit – an Bedeutung gewonnen<sup>10</sup>. Unter organisatorischen Gesichtspunkten kommen dabei sehr unterschiedliche Lösungsansätze zum Tragen. Auch was die Kooperationsfelder anbelangt, gibt es trotz einiger praktischer Schwerpunkte prinzipiell keine Begrenzungen. So könnten prinzipiell alle kommunalen Leistungen gemeindeübergreifend organisiert werden. Den Kooperationen wird nach wie vor großes Potential für die Zukunft zugeschrieben; viele Bereiche sind nach wie vor nicht ausgeschöpft (v.a. auch die vielen internen Services).

Zusammenfassend kann darauf hingewiesen werden, dass sich insbesondere in den Fallstudien gezeigt hat, dass die Anpassung der Organisation und der Abläufe an den Output und die Wirkung ein wesentlicher Punkt der erfolgreichen Umsetzung von Public Management Reformen ist.

### Beispiele aus Gemeinden

Die Stadtgemeinde *Kufstein* hat sich sehr früh dazu entschlossen zentrale Leistungsbereiche in Gesellschaften auszugliedern. Davon sind insbesondere die Gemeindegebäude und die Festung der Stadtgemeinde Kufstein betroffen. Durch diese Ausgliederung konnten die Effizienz erhöht und die Leistungserbringung verbessert werden. Gleichzeitig hat Kufstein durch die Zusammenlegung der betrieblichen Einrichtungen (Bauhof, Gärtnerei) einen integrierten Handwerksbetrieb geschaffen.

In *Linz* bilden Magistrat und die Gesellschaften zusammen die Unternehmensgruppe Stadt Linz mit ca. 9.000 MitarbeiterInnen (VZÄ). Davon entfallen ca. 2.800 auf den Magistrat. Der Magistrat wird dabei als gleichberechtigter Partner innerhalb der Unternehmensgruppe Stadt Linz ausgewiesen. In Linz spielt die Unterscheidung zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung eine zentrale Rolle. Diese Unterscheidung trennt die wettbewerbsgeeigneten, eher privatwirtschaftlich tätigen Bereiche der Daseinsvorsorge in den Gesellschaften von der Kernverwaltung des Magistrats.

<sup>10</sup> siehe dazu Biwald/Hack/Wirth 2006; auch die vielen Veröffentlichungen in FPM, ÖGZ und anderen kommunalen Foren

### 3 Integrierte Steuerung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen

Eine besonders wesentliche Veränderung die durch Public Management veranlasst wird, ist die Neugestaltung der Steuerungsabläufe in der Verwaltung.

Als Grundsatz der neuen Steuerung kann die Ablösung der Inputsteuerung durch eine Output- und Wirkungssteuerung gesehen werden.

In den durchgeführten vertiefenden Studien in Städten und Gemeinden hat sich gezeigt, dass Städte, die sich intensiver mit Verwaltungsreformen auseinandersetzen, in jedem Fall einen Produktkatalog haben und diesen auch zur Steuerung verwenden. Das bedeutet, dass insbesondere Ziele und Kennzahlen zur Messung der Effektivität entwickelt und zur Steuerung genutzt werden.

Wirkungsziele, die Messung der Effektivität der Leistungserbringung und insbesondere die Verknüpfung der Haushaltssteuerung mit der Produktsteuerung ist auch in Reformstädten ein Themenbereich, der intensiver entwickelt werden muss. Dies kann unter anderem daher rühren, dass Wirkungen nur im Ausnahmefall alleine durch die Produkte der Städte und Gemeinden erzielt werden können und vielfach auch Produkte von Bund und Ländern in die Betrachtung einbezogen werden müssten.

Wenn die Produktsteuerung und die traditionelle Haushaltssteuerung parallel nebeneinander laufen, kann dies zu Abstimmungsproblemen führen.

Die Befragung der Städtebundmitglieder zeigt, dass der Einsatz von Produkten und Kennzahlen zur Steuerung von Ressourcen in der Regel nicht flächendeckend angewendet wird, sondern sich auf einzelne Bereiche der Gemeindeverwaltung beschränkt. Eine flächendeckende Anwendung erfolgt in maximal 5 Prozent der befragten Städte und Gemeinden.

Mit der Wirkung von Maßnahmen und Produkten setzt sich ebenfalls nur eine Minderheit der befragten Städte und Gemeinden auseinander.

Zusammenfassend muss darauf hingewiesen werden, dass der Themenbereich der integrierten Steuerung im Rahmen der Umsetzung von PM-Reformen noch erheblichen Handlungsbedarf aufweist und nur wenige Reformstädte und -gemeinden hier auf ein umfassendes System verweisen können.



### Beispiele aus Gemeinden

*Engerwitzdorf* und *Leoben* haben ein durchgängiges System der Produktsteuerung auf Basis von Zielen. Zur Messung der Zielerreichung wird in beiden Fällen auf ein mehrdimensionales Kennzahlensystem auf der Grundlage der Balanced Scorecard zurückgegriffen. In der Stadtgemeinde *Leoben* ist dieses System auch mit dem Leitbild verknüpft. Beide Gemeinden führen laufende Zeiterfassungen durch die MitarbeiterInnen durch.

Die Steuerungsleistung der Stadtverwaltung *Leoben* erfolgt im Sinn eines integrierten Systems auf mehreren Ebenen (Stadtverwaltung, Abteilungen, Referate bzw. jeweilige Organisationseinheiten) und umfasst grundsätzlich mehrere Dimensionen, nämlich

- Wirkungen (Outcome) und entsprechende Kennzahlen (z.B. betreffend die Ansiedlung neuer Unternehmungen, Kennzahlen zur Bevölkerungsentwicklung, zur Sicherheitseinschätzung, Beurteilung des sozialen Engagements der Stadtpolitik),
- Leistungsergebnisse (im Mittelpunkt steht die Betrachtung des mengenmäßigen Outputs, teilweise wird auch mit Qualitätsstandards gearbeitet) und entsprechende Kennzahlen (z.B. Zahl der BesucherInnen/der NutzerInnen, Anzahl der Beratungsgespräche),
- Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit und entsprechende Kennzahlen (z.B. Kosten je Produkt, Energiekosten je m<sup>2</sup>),
- Prozessoptimierungen und entsprechende Kennzahlen (z.B. Prozessdauer, Anteil fehlerhafter Rechnungen, Bescheide etc.).

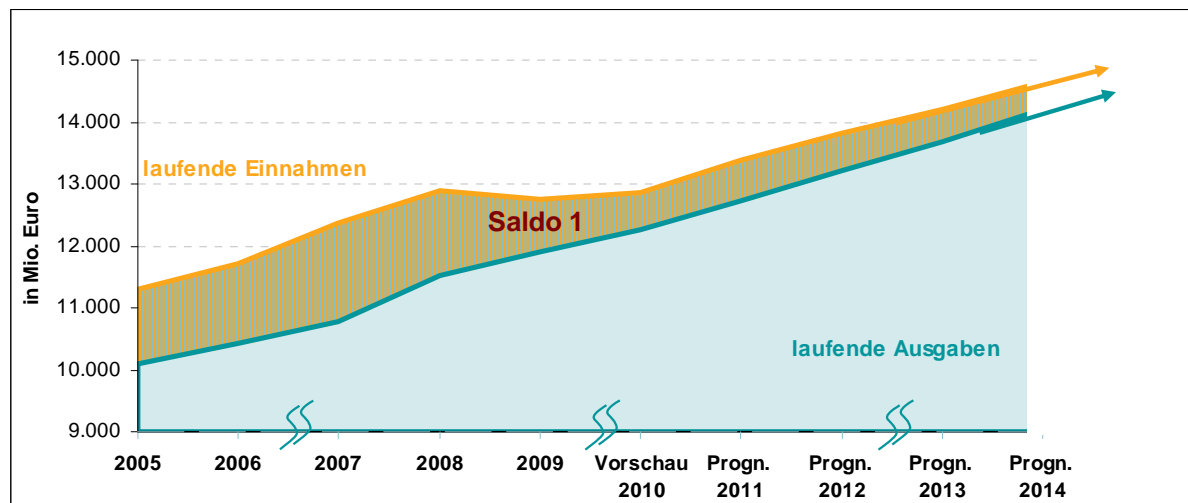
Gemäß dem Managementkonzept *Schwechat* stellt der Produktkatalog „in seiner Gesamtheit jenes kommunale Maßnahmenbündel dar, das zur Erreichung der politischen Ziele (Überziele – ÜZI's) und der verwaltungsinternen Ziele (Interne Entwicklungsziele – IEZ) eingesetzt wird.“ Das Softwarepaket „SW 21“ stellt die Grundlagen für eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung bereit. Diese ermöglicht, die Kosten und Leistungen für die einzelnen Abteilungen in Zusammenhang zu bringen und zeitnah darzustellen.

## 4 Finanzmanagement

Das Finanzmanagement der österreichischen Städte und Gemeinden ist in den letzten Jahren von immer knapper werdenden finanziellen Mitteln geprägt. Die Entwicklung der Einnahmen der Städte und Gemeinden hält nicht annähernd Schritt mit der Entwicklung der Ausgaben. Insbesondere die Transferausgaben (für Soziales und Krankenanstalten) haben in mehreren Bundesländern zweistellige Zuwachsraten. Diese Entwicklung zeigt sich auch auf Basis der dargestellten Abbildung. Der Saldo 1 (Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben) der österreichischen Gemeinden hat sich seit 2008 erheblich verringert, damit ist auch der Spielraum für durch eigene Mittel finanzierte Investitionen zurückgegangen.



Abbildung 4: Entwicklung des Saldos 1 der österreichischen Gemeinden



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen, März 2011.

Diese Entwicklung ist ein Spiegelbild der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre wie auch der Mängel des bestehenden Finanzausgleichs. Ein Reformbedarf für den Finanzausgleich ergibt sich aus zwei Umständen, nämlich den schweren systemischen Mängeln der Finanzausgleichsgesetze des Bundes und anderer Regelungen (z.B. landesgesetzliche Regelungen des tertiären Finanzausgleichs) sowie aus den für die Städte ungünstigen und problematischen finanzpolitischen Festlegungen:

- tendenzielle Verschiebungen in den Aufgabenstellungen der einzelnen staatlichen Ebenen, welche sich häufig zu Lasten der Städte auswirken,
- die dazu konträre Zentralisierungstendenz auf der Einnahmenseite sowie
- die Dominanz von Zielen des Finanzkraftausgleichs im horizontalen Gemeinde-Finanzausgleich.

Zu den schweren Systemmängel zählen vor allem<sup>11</sup>

- das Ausblenden der Kompetenzen und faktischen Trägerschaften der einzelnen staatlichen Ebenen bei verschiedenen kostspieligen Aufgaben im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich bei der Festlegung der Mittelverteilung in den jeweiligen FAG's,
- die unzureichende Ausstattung der subnationalen Gebietskörperschaften mit eigenen Steuerquellen, die für die Gemeinden zu einer im Zeitablauf substantiellen Reduzierung der Steuerhoheit geführt hat,
- die dazu korrespondierende Ausweitung der Mittel des Steuerverbundes, die nicht nach dem Prinzip des örtlichen/regionalen Aufkommens, sondern nach künstlichen Verteilungsschlüsseln (v.a. nach der Volkszahl bzw. nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel) horizontal verteilt werden,
- die Ausweitung von intragovernmentalen Transferzahlungen im vertikalen Finanzausgleich-Gefüge (Bund zu Ländern, zwischen Land und den jeweiligen Gemeinden) sowie

<sup>11</sup> Bauer et al: Reform des Gemeindefinanzausgleichs, Wien 2010, S. 3f.

- ❑ die fehlende ausgewogene Ausrichtung an gesamtwirtschaftlichen und aufgabenbezogenen strategischen Zielen.

Bei der Finanzsteuerung einer Gemeinde ist die mittelfristige Perspektive sehr wesentlich, diese zeigt sich in der mittelfristigen Finanz- und Investitionsplanung. Diese ist in der Mehrzahl der Bundesländer bereits fix vorgeschrieben und ist in den Gemeinden, die an den Fallstudien teilgenommen haben, ein zentraler Steuerungsbestandteil. Gleichzeitig ist eine umfassende Vermögensrechnung in allen teilnehmenden Fallstudiengemeinden ein zentraler Bestandteil des Rechnungswesens.

Ein zentrales Merkmal von Städten und Gemeinden, die Public-Management-Reformen erfolgreich umgesetzt haben, ist die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung. Dies beinhaltet, dass die Verantwortung für die Budgetierung und den Mitteleinsatz weitgehend an die SachbearbeiterInnen übertragen wurde.

In einzelnen Reformstädten wie z. B. Linz ist die Globalbudgetierung umfassend angelegt. Nach Abzug der Vorweggrößen (z.B. Transferausgaben, Schuldendienst) von den voraussichtlichen Einnahmen wird die Manövriermasse auf Basis politischer Prioritäten und inhaltlicher Notwendigkeiten auf die einzelnen Geschäftsbereiche und die dort angesiedelten Organisationseinheiten verteilt. In einzelnen Städten beinhaltet ein Globalbudget auch die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und auch Sachausgaben.

Eine produktorientierte Steuerung und Budgetierung gibt es bereits in einer noch relativ kleinen Zahl an Gemeinden. Engerwitzdorf und Leoben sind hier positiv hervorzuheben. Die Produktorientierung im Rechnungswesen basiert dabei auf einem Produktplan gegliedert nach Produktbereich, Produktgruppe und Produkt. Die Verbuchung auf Produktebene erfolgt im Rechnungswesen durch die Nutzung der Kostenträger- und Kostenartenfunktion in den einschlägigen Programmen. Auf diesen Grundlagen können auch Globalbudgets für einzelne Produkte, Produktgruppen und -bereiche vorgegeben werden. Im Rahmen der Budgetierung bilden die Produkte die Basis – siehe das obige Beispiel – und werden in die Einnahmen- und Ausgabenlogik des kommunalen Voranschlags übergeführt. In den letzten Jahren gab es bereits erste kommunale Ansätze Gender Budgeting umzusetzen (z.B. Tulln, Klosterneuburg, Graz, Wien).

Eine weitgehend flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung ist in Reformstädten und -gemeinden seit vielen Jahren Standard. In vielen anderen Städten konzentriert sich dieses Thema primär auf die handwerklichen Betriebe.

Bezüglich Transparenz sind Geschäftsberichte der größeren Städte hervorzuheben. Diese stellen ausgewählte Einzelleistungen der Städte inklusive deren Beteiligungen in öffentlichkeitswirksamer Weise dar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das kommunale externe Rechnungswesen inputorientiert ist, im internen Rechnungswesen durchaus output- und outcomeorientierte Ansätze gegeben sind, jedoch derzeit kein integrierter und flächendeckender Ansatz besteht.

### Beispiele aus Gemeinden

Die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung ist ein wesentlicher Grundpfeiler der Modernisierung in *Engerwitzdorf*. Gekoppelt mit der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung ist die ganzheitliche Produktverantwortung der MitarbeiterInnen. Diese ganzheitliche Produktverantwortung umfasst den gesamten Produkterstellungsprozess, das bedeutet, dass der/die MitarbeiterIn für den gesamten Produkterstellungsprozess von der Planung und Budgetierung bis zur Verrechnung verantwortlich ist.

Sämtliche Haushaltskonten in der Gemeinde sind einzelnen SachbearbeiterInnen zugeordnet (insgesamt 17 Personen). Die SachbearbeiterInnen besitzen Budgetverantwortung und sind insbesondere für die folgenden Agenden verantwortlich:

- Bewirtschaftung (Budgetierung, Angebotseinholung, Bestellung, Auftragserteilung, Prüfung der sachlichen Richtigkeit)
- Vor- und Aufbereitung für Ausschüsse bzw. GV/GR (je nach Zuständigkeit gem. Gemeindeordnung)
- Haushaltsüberwachung (laufend)
- Kreditüberschreitungen – Bedeckungen

Ein zentrales Instrument zur Steuerung und Planung der Entwicklung der Gemeinde *Engerwitzdorf* ist die Kosten- und Leistungsrechnung. Sämtliche Kosten werden den Kostenträgern (Produkten) zugeteilt. Die Personalkosten werden auf Basis von laufenden Zeitaufzeichnungen der MitarbeiterInnen den einzelnen Produkten zugeteilt. Auf Basis dieser Informationen ist bekannt, welche Kosten jedes einzelne Produkt der Gemeinde Engerwitzdorf verursacht.

Auch in der Stadtgemeinde *Leoben* wurde eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung implementiert. Die Personalkosten werden auf Basis von laufenden Zeitaufzeichnungen der MitarbeiterInnen den einzelnen Produkten zugeteilt.

*Wiener Neustadt* hat aufgrund der verschärften finanziellen Lage den Produktansatz genutzt, um Potentiale für die Konsolidierung des Haushalts zu finden. Auf Basis des vorhandenen Produktkataloges wurden Maßnahmen abgeleitet, mit denen jährlich mehrere Millionen Euro eingespart werden können.

## 5 Bürger- und Kundenorientierung

Die Bürger- und Kundenorientierung ist in der letzten Dekade eines der wichtigsten Reformfelder der Modernisierung und Erneuerung der Städte und Gemeinden in Österreich. Die vielen bereits realisierten Bürgerservicestellen in den Gemeinden sind das vielleicht sichtbarste Zeichen dieser positiven Entwicklung. Auch die BürgermeisterInnen und die administrativen LeiterInnen der Gemeinden vermelden in diesem Reformfeld die größten Fortschritte und auch Erfolge:

- ❑ In der Befragung der BürgermeisterInnen (siehe Anlage 2) werden am häufigsten Erfolge bei der Verbesserung des Bürgerservice genannt. Sei es durch die Einrichtung eines Bürgerbüros, die Erweiterung der Leistungen/Services oder generell die Vereinfachung von Wegen für die BürgerInnen. Konsequenterweise ist für rund 50 Prozent der an der Befragung mitwirkenden BürgermeisterInnen das Bürgerservice/die Bürgerservicestelle die wichtigste Schnittstelle zu den BürgerInnen geworden.
- ❑ Auch die administrativen LeiterInnen der Gemeinden nennen die Weiterentwicklung der Bürger- und Kundenorientierung – nach der Organisation insgesamt – als zweitwichtigsten Reformbereich (auch wenn nach wie vor nicht alle Gemeinden eigenständige Bürgerservicestellen eingerichtet haben). Rund zwei Drittel der Gemeinden nehmen denn auch für sich in Anspruch, dass ihre Verwaltungsorganisation an den Bedürfnissen der KundInnen orientiert ist.

Gleichwohl wird nicht zuletzt aus den Fallstudien sichtbar, dass die Verbesserungen – bezogen auf die oben gezeigten Dimensionen – wohl vielfach primär im organisatorischen und teilweise kommunikativen Bereich liegen.

### Stellenwert von Befragungen und Bürgeranliegen

Sowohl aus der genannten Befragung als auch den von uns analysierten Fallstudien wird deutlich, dass regelmäßige Befragungen der BürgerInnen/KundInnen zur Zufriedenheit oder auch eine systematische Auswertung von Beschwerden/Anregungen noch nicht gängige Praxis, sondern vielfach eher die Ausnahme sind (in den Fallstudienstädten Engerwitzdorf, Linz, Leoben, Schwechat und Wiener Neustadt werden regelmäßig Kundenbefragungen – teilweise auch Bürgerbefragungen – durchgeführt). Es stellt sich an dieser Stelle jedoch die grundsätzliche Frage, wer – wenn nicht die BürgerInnen – wissen am besten, was sie benötigen und in welcher Form. Auch die in das Projekt einbezogenen kommunalen ExpertInnen weisen darauf hin, dass Befragungen sehr sinnvoll sind und die BürgerInnen gut bewerten/einschätzen können, was wünschbar aber auch möglich ist. Dazu bedarf es nicht immer aufwändiger repräsentativer Umfragen. Auch das Abhalten von Fokusgruppensitzungen, das Praktizieren eines aktivierenden Anliegenmanagements (bisher Beschwerdemanagements) oder Bürgerpanels (s.u. Schwechat) können der Verwaltung strategisch wichtige Informationen vermitteln.

## Evaluierungen von Bürgerservicekonzepten

In den letzten Jahren haben verschiedene Gemeinden ihre Bürgerservicestellen (und teilweise auch darüber hinausgehende Aktivitäten) einer Evaluierung unterzogen<sup>12</sup>. Die vom KDZ betreuten Projekte setzen seit Jahren auf eine aktive Einbindung der in einer Bürgerservicestelle Beschäftigten. Auch noch so gute Konzepte für eine Bürgerservicestelle bedürfen ab und an einer kritischen Überprüfung. Denn manche Annahmen in der Planungsphase werden schon nach wenigen Jahren von der Wirklichkeit überrollt. Demzufolge ist es unerlässlich, immer wieder die eigenen Lösungen daraufhin zu überprüfen, ob sie den ursprünglichen Intentionen (Zielsetzungen) und den meist geänderten aktuellen Anforderungen gerecht werden.

## Wissensmanagement im Bürgerservice<sup>13</sup>

Immer häufiger werden sich die Verantwortlichen in den Gemeinden und in den Bürgerservicestellen gewahr, dass für den weiteren Erfolg von Bürgerservicestellen neue Wissensmanagementkonzepte erforderlich werden. Die bisherigen Konzepte (meist individuelle Zettelkästen, unterschiedlichste elektronische Dateien) könnten zu einem Entwicklungshemmnis werden<sup>14</sup>. Nicht alle Städte und Gemeinden haben die finanziellen und personellen Möglichkeiten, so umfassende Wissensdatenbanken aufzubauen, wie dies in Linz für das Teleservicecenter auch möglich war. Vielfach könnte bereits ausreichend sein, in kleinerem – vielleicht auch gemeindeübergreifendem – Rahmen eine Wissensplattform auf Basis der Wiki-Technologie aufzubauen. Eine solche Plattform wird derzeit etwa in Leonding eingerichtet.

## Moderne Kommunikationsmedien – E-Government

Alle GesprächspartnerInnen in den Fallstudienstädten waren sich dessen durchaus bewusst, dass zukünftig neue technische Kommunikationsmöglichkeiten (facebook, twitter) an Bedeutung gewinnen werden und sich daraus ganz neue dialogorientierte Kommunikationsformen entwickeln könnten. Mit klassischen Internetangeboten – selbst wenn diese zielgruppenorientiert ausgebaut werden – und E-Mail können viele Zielgruppen nur mehr unzureichend angesprochen werden. Konkrete sichtbare Aktivitäten zur Nutzung von modernen Kommunikationsmedien und zur Nutzung der Möglichkeiten von Web 2.0 haben bei Österreichs Städten und Gemeinden bisher eher Seltenheitswert.

## Partizipation aktiver BürgerInnen

Nicht erst seit die Bilder der Proteste um den Neubau eines Bahnhofes in Stuttgart um die Welt gingen, ist man sich in der kommunalen Politik bewusst geworden, dass sich die Ansprüche der BürgerInnen an Information, Kommunikation und vor allem Mitwirkung an Entscheidungen grundlegend verändert haben und eine ganz neue Herausforderung für alle Städte und Gemeinden darstellen. Diese legitimen Ansprüche der BürgerInnen zu verkennen, bedeutet die Weiterentwicklung der Gemeinden/Städte zu gefährden. Dabei ist klar zu sagen, dass alle

<sup>12</sup> Siehe Wirth (2011): Beitrag Evaluierung in ÖGZ

<sup>13</sup> Zu weiteren Aspekten des Wissensmanagements siehe unten den Abschnitt IV/8.

<sup>14</sup> Dies war auch ein wichtiges Ergebnis des unlängst vom KDZ durchgeführten Bürgerservicelehrgangs.

Formen der Mitwirkung kein Ersatz, sondern primär als eine Ergänzung der bestehenden demokratischen Entscheidungsprozesse anzusehen sind.

Dabei steht die Planung und Vorbereitung von Beteiligungsmöglichkeiten vor verschiedenen Herausforderungen:

- ❑ **Art und Ausmaß:** Zunächst gilt es zu klären, welche Ziele die Stadt/Gemeinde mit der Beteiligung verfolgt (Dialog, Ideenfindung, gemeinsamer Lernprozess).
- ❑ **Formen:** Alsdann ist in Abhängigkeit der Ziele die geeignete Form zu wählen, wobei neue Informationstechniken (z.B. Web 2.0) auch ganz neue Formen der Partizipation ermöglichen.
- ❑ **Mitwirkungsbereitschaft – Kulturwandel:** Wer erstmals ein Bürgerbeteiligungsprojekt startet sollte sich mehrerer Dinge bewusst sein: für die Verwaltung ist die Vorbereitung sehr aufwändig, denn sie muss perfekt vorbereitet sein, damit der Prozess erfolgreich ablaufen kann. Das Thema muss für die BürgerInnen wichtig sein (Betroffenheit), denn sonst wird kaum jemand teilnehmen. Und: man sollte jedenfalls die Erfahrungen anderer nutzen<sup>15</sup>.

### Beispiele aus Gemeinden

Die Stadtgemeinde *Leoben* hat im Bereich der Bürger- und Kundenorientierung in vielen Bereichen Aktivitäten gesetzt. Hier ist einerseits das Bürgerbüro im Erdgeschoss des Rathauses zu erwähnen. Hier wird eine Vielzahl an Bürgerangelegenheiten rasch, effizient und barrierefrei erledigt. Ein weiterer Themenbereich ist die Bürgerbeteiligung und -partizipation. Die BürgerInnen wurden intensiv im Rahmen von Arbeitsgruppen in die Entwicklung des Stadtleitbildes einbezogen. Gleichzeitig gibt es eigene Leitbilder für einzelne Bereiche wie z. B. ein eigenes Jugendleitbild.

*Linz* hat mehrere sektorale Reformprojekte mit dem Ziel der Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung durchgeführt. Im Zentrum steht dabei das Bürgerservice-Center im Neuen Rathaus, welches bereits 2002 eröffnet wurde. Hervorzuheben ist die Nutzung der Stadtbibliotheken als Außenstellen des Bürgerservice und das Teleservice-Center, eine Art Call-Center für kommunale Leistungen. Neben der Erteilung von Auskünften werden hier auch vermehrt Leistungen angeboten (z.B. Bestellen von Bewohnerparkkarten). Die Nutzung von Wissensdatenbanken spielt im Bürgerservice eine wichtige Rolle.

Bürger- und Kundenorientierung ist das Herzstück der *Schwechater* Public Management-Reformen. Das Bürgerbeteiligungsverfahren, die Bürgerbefragungen (Panels), die Bürgerservice-Stelle sowie das Bürgeranliegen-Management sind die zentralen Elemente. Das Schwechater Bürgerbeteiligungsverfahren ist schon in den 1990er Jahren etabliert worden. Dabei handelt es sich um ein Verfahren der institutionalisierten Bürgerbeteiligung, welches ein offenes Antragsrecht an den Gemeinderat für alle BürgerInnen und eine Planungsmitwirkung bei bereits begonnener Projektplanung kennt. Für die Entscheidungen über die Handhabung der

<sup>15</sup> So ist etwa die so genannte Zukunftswerkstatt bereits in den 1980er Jahren entwickelt worden, auch Open-Space-Konferenzen werden seit einigen Jahren in österreichischen Städten und Gemeinden praktiziert (zB. Feldkirch Planung der Strategie für Ehrenamt und Bürgerengagement durch Open Space, Planung des neuen Kulturzentrums durch Dialogverfahren mit allen Stakeholdern und Bevölkerung, Planung der Innenstadtentwicklung mittels Bürgerräten). Vielfach haben Gemeinden bereits gute Erfahrungen mit partizipativen Konzepten im Rahmen von Agenda21-Prozessen machen können. In Salzburg hat man hierfür etwa die Stadtteilbüros als Plattformen genutzt, weil diese den nahen Kontakt zu den BürgerInnen haben und dort zielgruppenkonforme Aktivierungen möglich sind.

Bürgeranträge ist ein eigener Bürgerbeteiligungskontrollausschuss des Gemeinderates zuständig. Stadtpanels wurden seit 1997 alle zwei Jahre durchgeführt. Dies sind Bürgerbefragungen zur Qualität der Leistungen der Stadtgemeinde.

Aktive und zielgruppenorientierte Kommunikation in *Dornbirn*: Neben dem schon mehrfach zitierten Beispiel „ausgewogen 2015“ setzt man in Dornbirn auch im Bereich Kinder und Familien auf aktive Kommunikations- und Beteiligungsansätze. Die Eltern werden je nach Lebensphase der Kinder immer wieder aktiv angeschrieben und über altersspezifische Angebote und Handlungserfordernisse informiert. Dabei kooperiert die Stadt auch mit den örtlichen Betrieben, die – z.B. via Personalabteilung – Informationen an Eltern weiterreichen. Im Bereich der Jugendarbeit werden auch andere, modernere Formen eingesetzt: Jugendkalender, Jugendflyer; die offene Jugendarbeit hat einen eigenen Internetauftritt.

## 6 Qualität und Transparenz der Leistungen

Die Befragung der AmtsleiterInnen zeigt ein Bild der zurückhaltenden Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität in den Städten. So wird die Qualität der Leistungen in drei Prozent der befragten Städte umfassend definiert, in weiteren 20 Prozent erfolgt dies in Teilbereichen. Rund ein Drittel der Städte richtet gemäß der Befragung die Aufbauorganisation an den Bedürfnissen der KundInnen aus. Der Stellenwert von Leistungsstandards ist nach wie vor sehr gering. Nur rund 20 Prozent geben hier an, dass es zumindest teilweise Leistungsstandards gibt. Chartas im Sinne umfassender Zusagen und Selbstbindungen sind nicht bekannt. Die Messung der Kundenzufriedenheit findet ebenfalls nur in ausgewählten Teilbereichen statt (siehe vorheriges Kapitel Bürger- und Kundenorientierung).

Die Ergebnisse der Befragung werden durch die Fallstudien bestätigt. In keiner der untersuchten Fallstudien gibt es konkrete Hinweise darauf, dass über Einzelfälle hinaus Service- und Leistungsstandards festgeschrieben und gegenüber den KundInnen kommuniziert werden. Diese umfassende Ausrichtung der Organisation an den Bedürfnissen der KundInnen wird nicht systematisch gelebt. Hier konzentrierte man sich auf die Weiterentwicklung der Bürgerorientierung und des Bürgerservices, welche zweifellos in den letzten Jahren in hohem Ausmaß stattgefunden hat. Der nächste Schritt zur Definition von Qualitätsstandards für Leistungen sowie deren Kommunikation zu den LeistungsempfängerInnen wurde nur von wenigen Städten gegangen.

Auf die damit einhergehende Verbesserung der Transparenz, Erhöhung der Verbindlichkeit gegenüber den KundInnen sowie der Möglichkeiten der Ergebnismessung und des Benchmarkings (-learnings) wird bis jetzt größtenteils verzichtet.

### Fokus auf Qualitätsdimensionen

Zu beobachten ist bei einigen Städteanalysen, dass in Teilbereichen der Fokus auf die Qualität der Leistungen und die Sicht der LeistungsempfängerInnen für die Beschäftigung mit wichtigen Zukunftsthemen der Städte herangezogen wurde. So ist es bei der Definition von Leistungsstandards notwendig, sich mit den Zielgruppenbedürfnissen auseinanderzusetzen. Dies führt in manchen Fällen direkt zu Themen wie Gender Mainstreaming, Diversity Management



oder Stärkung der Jugendarbeit. Auch war in Teilbereichen der Konnex von Qualität mit den Wirkungen der kommunalen Arbeit zu erkennen, wenn in Ziel- und Messsystemen (etwa Balanced Scorecard) Fragen der Regionalentwicklung oder des Umweltschutzes und der sozialen Nachhaltigkeit sichtbar werden.

### Qualitätsmanagement

Drei Städte gaben bei der Befragung an, über ein Qualitätsmanagementsystem zu verfügen. Weitere 20 Prozent arbeiten daran. Bei der Frage nach den wichtigsten Reformschritten der letzten Jahre verweisen fünf Städte dezidiert auf Qualitätsmanagement und Transparenz hin.

Diese Ergebnisse wurden durch die Fallstudien bestätigt und zeigen, dass Qualitätsmanagement eine eher geringe Rolle in den österreichischen Städten einnimmt und vereinzelt in Teilbereichen zum Einsatz kommt. Eine der untersuchten Städte baut gerade den flächendeckenden Einsatz des CAF (Common Assessment Framework) vor, um die Gesamtorganisation verstärkt auf die LeistungsempfängerInnen auszurichten und den Fokus auf die Transparenz und Qualität der Leistungen zu richten.

Vom CAF ist bekannt, dass von den derzeit (Juli 2011) 137 österreichischen CAF-AnwenderInnen acht (sechs Prozent) aus dem kommunalen Bereich kommen<sup>16</sup>. Wien wird hierbei als Bundesland gezählt. Vereinzelt finden sich vor allem in den größeren österreichischen Städten ISO-Zertifizierungen und der Einsatz von EFQM (European Foundation for Quality Management). Dies ändert jedoch nichts an der Feststellung, dass Qualitätsmanagement bisher eine eher untergeordnete Rolle in Österreichs Städten spielt.

### Transparenz durch Öffentlichkeitsarbeit

Es ist in vielen Bereichen (z.B. Homepage, Broschüren, Veranstaltungen) zu erkennen, dass die Städte über den Zugang der Öffentlichkeitsarbeit Transparenz schaffen. Allerdings liegt der Schwerpunkt eindeutig auf der Verwaltungs- und nicht auf der Kundensicht. Es handelt sich demnach nur bedingt um die Qualität von Transparenz wie sie Public Management und Governance fordern, nämlich klare Prozesse und Verantwortungen sowie das Festlegen, Messen und Veröffentlichen von Standards.

#### Beispiele aus Gemeinden

In *Engerwitzdorf* wurde vor kurzem eine eigene Stelle für Qualitätsmanagement und Projektmanagement eingerichtet, welche QM etablieren und vor allem die Evaluierungen und Dokumentationen ausbauen soll. Hier plant eine Stadt mit weit entwickelten Public Management Instrumenten den zusätzlichen Einsatz von Qualitätsmanagement, um eine gemeinsame Klammer über die einzelnen Instrumente zu legen.

In *Linz* findet Qualitätsmanagement sektoral statt. Der CAF wurde Anfang der 2000er Jahre testweise eingesetzt, auch die ISO 9001 findet sich abteilungsweise.

<sup>16</sup> KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung: Einsatz des Common Assessment Framework in Österreichs öffentlicher Verwaltung, Wien, 2009.



## 7 Personalmanagement

Personalmanagement ist Teil eines umfassend verstandenen Public Managements. Das Public Management bietet einen konzeptionellen Rahmen, in dem ein modernes Personalmanagement eingebunden werden kann<sup>17</sup>.

Personalmanagement stellt neue und veränderte Anforderungen an das Führungskräfteverhalten. Im Mittelpunkt dabei stehen die Zielorientierung und die Zieltransparenz. Eigenverantwortung, Einbeziehung der MitarbeiterInnen, Information der MitarbeiterInnen sowie Rückmeldung über die Zielerreichung sind ebenfalls wesentliche Elemente. Damit verändern sich auch die Anforderungen an die MitarbeiterInnen.

Wesentlicher Bestandteil des Personalmanagements im Public Management ist die Personalentwicklung, denn zur Umsetzung der Prinzipien des Public Management bedarf es neuer Fähigkeiten und Fertigkeiten bei MitarbeiterInnen und Vorgesetzten. Wesentlich sind insbesondere Aus- und Weiterbildungen wie z.B. Führungskräftebildungen, Nachwuchsförderung, Aufbau von Schlüsselqualifikationen. Dieser Tatsache haben erfolgreiche Reformstädte und -gemeinden besonders Rechnung getragen.

In diesen Fällen stand das Vertrauen mit den Ansätzen des Public Managements und die gezielte Aus- und Weiterbildung zu Beginn der Reformprojekte, denn die Ansätze des Public Managements erfordern andere Denk- und Handlungsweisen. Insbesondere die Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung benötigt ein neues Führungsverständnis (ein mehr an Delegation) und ein verändertes Verantwortungsbewusstsein bei den MitarbeiterInnen (Übernahme von Verantwortung für die gesamte Leistung). Dieses muss langsam entwickelt werden und dabei helfen entsprechende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Die Relevanz von Maßnahmen des Personalmanagements war auch Bestandteil der Befragung der Städtebundmitglieder. Die Befragung hat gezeigt, dass Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen bei 40 Prozent der teilnehmenden Gemeinden Standard sind.

Regelmäßige Gespräche über die Ziele für das folgende Jahr zwischen MitarbeiterInnen und Vorgesetzten im Rahmen von strukturierten Mitarbeitergesprächen gibt es in ca. 20 Prozent der teilnehmenden Gemeinden.

Zentrale Bestandteile eines Personalmanagements sind auch ein Aus- und Weiterbildungskonzept für die MitarbeiterInnen sowie ein Personalentwicklungskonzept für die kommenden Jahre. Ein Aus- und Weiterbildungskonzept beinhaltet zentrale Grundsätze (welche Qualifizierungsmaßnahmen sollen Stelleninhaber in jedem Fall wahrnehmen).

Ein Personalentwicklungskonzept beschäftigt sich insbesondere mit der Frage, wie sich die Personalstruktur, die Qualität und die Quantität des Personals in den kommenden Jahren entwickeln sollen.

<sup>17</sup> Siehe: Schedler, Proeller: New Public Management, 3. Auflage, Bern 2006, S. 230.

Städte und Gemeinden, die bei Public Management Reformen weit fortgeschritten sind, haben auch im Bereich des Personalmanagements eine Vielzahl an Maßnahmen umgesetzt und Instrumente eingeführt.

In diesen Städten und Gemeinden sind Mitarbeitergespräche zur Vereinbarung von Zielen zwischen Vorgesetzten und MitarbeiterInnen sowie zur Vereinbarung von Weiterbildungen ein fixer Bestandteil des Personalmanagements und der Verwaltungssteuerung.

Für Führungskräfte und MitarbeiterInnen gibt es klar definierte Anforderungen. Diese sind in Stellenbeschreibungen und allgemeinen Führungsgrundsätzen festgeschrieben. Zusätzlich dazu gibt es ein Personalentwicklungskonzept, das sich mit der Entwicklung der Gemeinde in den nächsten Jahren auseinandersetzt und diese auch bei der Personalplanung berücksichtigt. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Maßnahmen im Bereich des Personalmanagements ein wesentlicher Bestandteil und Motor von Public Management Reformen sind und Umsetzungen in diesem Bereich insbesondere bei der Aus- und Weiterbildung an erster Stelle bei erfolgreichen Reformen stehen.

Zusammenfassend muss darauf hingewiesen werden, dass in Städten und Gemeinden, die bei der Verwaltungsreform weit fortgeschritten sind, das Thema Personalmanagement einen hohen Stellenwert hat, Instrumente des Personalmanagements seit mehreren Jahren angewendet werden und die Aus- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen einen hohen Stellenwert hat.

### Beispiele aus Gemeinden

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das Führungskräfteaus- und Weiterbildungsprogramm in der Stadtgemeinde *Leoben* sowie das Inhouse-Weiterbildungsprogramm für MitarbeiterInnen und das Weiterbildungsprogramm mit einem Weiterbildungscontrolling in der Gemeinde *Engerwitzdorf*. Beide Gemeinden haben auch bereits Mitarbeiterbefragungen eingesetzt und nutzen die Ergebnisse als Grundlage für Verbesserungen in der Organisation.

Die Ziele des Personalmanagements in der Stadtgemeinde *Leoben* sind in der Top-BSC der Stadtverwaltung festgelegt und lauten:

- Erhöhen der Identifikation der Mitarbeiterschaft mit der Stadtverwaltung,
- Schaffen klarer Kompetenzen,
- Einfordern von Eigenverantwortung und
- Fördern des interdisziplinären Denkens.

Die Personalbedarfsplanung erfolgt auf mehreren Ebenen – auf der strategischen Ebene, auf der Ebene der Abteilungen und Referate sowie auf der untersten Ebene – der Stellenplanung. Teilweise konnten auch Ansätze einer leistungsorientierten Entlohnung eingeführt werden (Projektzulagen sowie leistungsorientierte Zulagen für C- und B-Bedienstete). Umfassende Aktivitäten der Aus- und Weiterbildung sind zu registrieren – so etwa Führungskräfte-Schulungen (alle Führungskräfte einschließlich der Meister in den handwerklichen Betrieben absolvierten mehrteilige Kurse), eine absolute Voraussetzung für die tiefgehenden Modernisierungsprozesse in der Stadtverwaltung. Das „Learning by doing“ wird durch die zahlreichen Modernisierungsprojekte in den Abteilungen und Referaten gefördert und seitens der Controlling Stabstelle unterstützt.

Der Magistrat *Linz* verfügt über „Strategische Leitlinien für Personalentwicklung im Unternehmen Magistrat Linz“ (2006). Sie sind aus dem Leitbild abgeleitet, verankern die dezentrale Verantwortung und bilden eine zeitgemäße Grundlage für Weiterbildungsangebote in den Geschäftsbereichen. Ein Frauenförder- und Gleichstellungsprogramm der Stadt Linz wurde vom Gemeinderat für die Jahre 2007 bis 2013 beschlossen und zeigt schon erste Ergebnisse.

## 8 Innovation – Wettbewerb – organisationelles Lernen

In der Antwort auf die Frage, was die Städte und Gemeinden mit Blick auf die Förderung von Innovationen in den letzten Jahren unternommen haben, wird deutlich, dass nur ganz wenige Städte/Gemeinden spezielle Programme zur Förderung von Innovationen haben.

Als derartige Programme gelten gemeinhin das betriebliche Vorschlagswesen (dieses firmiert neuerdings meist unter dem Begriff Ideenmanagement), das – nach unserer Erfahrung – in vielen Gemeinden eingeführt und erprobt wurde. Über den Erfolg – bzw. Miss-Erfolg – dieses Instruments liegen uns nur sehr bruchstückhafte Informationen vor. Vielfach scheint das Instrument in seiner Wirksamkeit weit hinter den Erwartungen der einzelnen Organisationen zurückzuliegen.

Neuerdings werden in vielen Gemeinden partizipative Formen der Ideensuche (z.B. Workshops, Open Space Konferenzen) erprobt. In Dornbirn werden etwa die BürgerInnen im Rahmen des Projekts „Ausgewogen 2015“ eingeladen, Ideen zur Haushaltskonsolidierung zu nennen. In Feldkirch wurde in ähnlicher Weise zuletzt die Planung einer innerstädtischen Kultureinrichtung unter Einbindung der Bevölkerung durchgeführt. Duelli<sup>18</sup> weist allerdings darauf hin, dass auch diese Instrumente bereits wieder überholt sind und sich mit so genannten Wiki's, Blogs oder Web 2.0-Anwendungen ganz neue technische Möglichkeiten und neue Dialogwerkzeuge zum Finden von Innovationen anbieten. Damit wird es möglich, zeit- und ortsunabhängig Ideen zusammenzutragen. Es können auch ganz neue, bislang vielleicht noch nicht berücksichtigte Zielgruppen angesprochen werden. Und: Der Dialog wird schneller.

Was nun das Handlungsfeld Wettbewerb betrifft, so finden sich in der kommunalen Praxis folgende Ansätze:

- ❑ Interne Leistungsvergleiche: Aus der Stadt Leoben wird etwa berichtet, dass dort regelmäßig Vergleiche auf Basis der Kennzahlen in der Balanced Scorecard erfolgen. In Engerwitzdorf werden etwa regelmäßig Produktkosten im Zeitverlauf verglichen.
- ❑ Fallweise Vergleiche: Im Gegensatz zu den nachfolgenden systematischen Ansätzen („managed competition“) dominiert derzeit nach unserem Dafürhalten der meist fallweise, eher informelle Vergleich mit anderen Gemeinden. Sei es im Rahmen von Seminaren, Veranstaltungen oder – weil eine persönliche Beziehung besteht – mit KollegInnen aus

<sup>18</sup> Siehe Duelli: Innovation entsteht im Dialog. In: Biwald/Dearing/Weninger (Hg.); Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer, Wien, 2008, NWV, S. 303-313.

anderen Verwaltungen.

- Auch die Teilnahme an Qualitätswettbewerben (Speyerer Qualitätswettbewerb, EPSA-Award, Verwaltungssoskar etc.) gilt in diesem Zusammenhang als ein Ansatz der Wettbewerbsorientierung. Die Befragung der Städte und Gemeinden lässt nun aber erkennen, dass nur einzelne an der Befragung teilnehmende Gemeinden in den letzten Jahren mit ihren Modernisierungsprojekten an Qualitätswettbewerben mitgewirkt haben; die Mehrzahl gibt an dezidiert nicht teilgenommen zu haben.

Eine Ausnahme stellt hier die Landeshauptstadt Linz dar, die in den letzten Jahren an zahlreichen Wettbewerben teilgenommen und auch mehrere Preise und Anerkennungen gewonnen hat. Linz ist in Sachen Innovation/Wettbewerb besonders aktiv und lebt eine Kultur des Wettbewerbs und der Innovation. Auch Schwechat und Wr. Neustadt haben schon am Speyerer Qualitätswettbewerb teilgenommen.

Die Befragung lässt bei diesem Punkt jedoch erkennen, dass Leistungsvergleiche – sowohl in der eigenen Verwaltung als auch mit anderen Gemeinden – eher Ausnahmen, denn die Regel sind. Leistungsvergleiche spielen somit in den Städten bislang noch keine herausragende Rolle. Zwar sind immer wieder Einzelinitiativen zu beobachten; die Ergebnisse werden idR jedoch nicht veröffentlicht oder freigegeben. Was nun aber den Aspekt des Vergleichens betrifft, weisen gerade die kommunalen ExpertInnen darauf hin, dass sie Vergleiche zwischen den Gemeinden/Verwaltungen als sinnvoll und hilfreich ansehen (man muss nicht alles neu erfinden). Sie sehen aber gleichwohl die noch fehlende Bereitschaft in den einzelnen Organisationen, sich miteinander zu vergleichen. Es wird vermutet, dass vielen die Chancen der genannten Instrumente noch nicht offensichtlich wurden und stattdessen verzerrte Bilder vorherrschen: „es ist überall anders und man kann eh nichts vergleichen“; manche haben vielleicht auch Angst vor schlechten Ergebnissen oder dem Vergleichen an sich. Mit Blick auf eine Intensivierung von Vergleichen wird vorgeschlagen, weniger auf die Kennzahlen zu fokussieren und vielmehr den Lernaspekt (benchmarking) in den Vordergrund zu rücken.

### **Netzwerke, Lernplattformen und Ko-Produktion**

Auffallend ist nicht nur, dass die Städte und Gemeinden das Expertenwissen der eigenen MitarbeiterInnen und das Innovationspotential im eigenen Hause möglicherweise nur sehr unzureichend nutzen. Auffallend ist ferner, dass aufgrund eines fehlenden Dialogs mit den KundInnen und BürgerInnen auch dieses Innovationspotential außerhalb der Rathäuser vielfach noch nicht zureichend genutzt wird. Wer aber weiß besser als die KundInnen, wie eine Dienstleistung beschaffen sein soll?

Im privaten Sektor ist es bereits vielfach geübte Praxis, dass die KundInnen in die Entwicklung von neuen Produkten und Verfahren eingebunden werden und dies nicht nur – wie große Softwarekonzerne es oftmals machen, bei der Suche nach Fehlern nach der Auslieferung unfertiger Softwareprodukte, sondern in allen Phasen eines Innovationsprozesses. In Sachen

Ko-Produktion ist Großbritannien derzeit vielleicht der Benchmark, an dem man sich orientieren könnte.<sup>19</sup>

### Wissensmanagement

In *Kufstein, Leoben und Wiener Neustadt* leisten die dortige Fachhochschule und die Montanuniversität einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Stadtgemeinde. Diese Bildungseinrichtungen sind ein wichtiger Impulsgeber und Arbeitgeber in den Städten. Gleichzeitig beleben die StudentInnen und AbsolventInnen die Stadtentwicklung. Aus der Zusammenarbeit mit diesen Einrichtungen ergeben sich in den Städten Potentiale für die Weiterentwicklung.

*Schwechat* war auf der Suche nach einer elektronischen Lösung, welche die praktische Anwendung des Schwechater Managementkonzeptes unterstützt, sich der optimalen Organisationsstruktur anpasst, leicht bedienbar ist und Prozesse sowie Produkte ohne Programmierkenntnisse selber entwickel- und wartbar macht. Schwechat hat sich nicht für ein am Markt verfügbares Produkt entschieden, sondern gemeinsam mit der RISE Forschungs- und Entwicklungs-GmbH zu Beginn des Jahres 2007 ein Forschungs- und Entwicklungsprojekt gestartet und die kommunale Managementsoftware SW21 entwickelt.

In *Linz* ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Wissensdatenbank im Tele-/Bürgerservice der Stadt Linz hinzuweisen. Diese Wissensdatenbank bildet das kognitive „Rückgrat“ der telefonischen und persönlichen Auskunftserteilung im Teleservice und im Bürgerservice. Kleinere WIKI-basierte Plattformen sind derzeit v.a. im Bürgerservicebereich im Entstehen (s.o.).<sup>20</sup>

## 9 Kultur in der Organisation – Ethik in der Verwaltung

### Vertrauenskultur – Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung

Eine etablierte Verwaltungskultur zeigt sich daran, dass die MitarbeiterInnen ihre Aufgabenerledigungen weitgehend selbstständig vornehmen und auch nach Außen hin dafür verantwortlich zeichnen. Bei Fragen oder Problemen ist es Aufgabe der MitarbeiterInnen den Vorgesetzten einzubeziehen. Dies ist im Rahmen einer fortgeschrittenen Dezentralisierung von Ressourcen- und Ergebnisverantwortung der Fall und erfordert seitens der Organisation, der Führungskräfte und der MitarbeiterInnen die Bereitschaft für permanentes Lernen.

<sup>19</sup> Siehe dazu die aktuellen Discussion Paper von David Boyle, Anna Coote, Michael Harris, Julia Slay und anderen, die unter [www.nesta.org.uk](http://www.nesta.org.uk) in diesem Jahr publiziert wurden.

<sup>20</sup> Duelli: Innovation entsteht im Dialog. In: Biwald/Dearing/Weninger (Hg.); Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer, Wien: NWV, 2008, S. 303-313.  
Bovaird; Löffler : Innovation in Public Services: Strategy, Drivers and the Role of Competition. In: Pub Gov III O. Brodrick (2008): Accountability, Risk and Innovation: an uneasy triad. In: Biwald/Dearing/Weninger (Hg.); Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer, Wien: NWV, 2011, S. 292-302.  
Wirth: Innovationsmanagement – Eine neue Aufgabe für Führungskräfte? In: Verwaltung und Management, 12. Jg. 2006, Heft 1, S. 48-54.  
Wirth; Hödl: „Wie kommt das ‚Neue‘ in die Stadt?“ Innovationen managen - lokale Partnerschaften entwickeln; Diskussionsbeitrag für den Arbeitskreis 3 auf dem 55. Österreichischen Städtetag in Salzburg, 2005.

Die Fallstudien zeigen ein breites Bild. Dieses reicht von der vollumgesetzten Dezentralisierung der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Hier agieren die MitarbeiterInnen als Produktverantwortliche, führen neben der Fachverantwortung auch die Bewirtschaftung eigenverantwortlich durch und arbeiten dem Gemeinderat zu. Dies erfordert ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen der handelnden Personen und Verständnis für die Public Management Grundlagen. Insofern hängt diese hohe Vertrauenskultur auch mit einer Offenheit für das permanente Lernen der Einzelnen und der Organisation zusammen.

Gleichzeitig zeigt sich in den Städten mit dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung der Einsatz fortgeschrittener Controllingstandards. Diese umfassen nicht nur die Ressourcen, sondern auch die Ergebnisse der Leistungen der Abteilungen, Teams und/oder MitarbeiterInnen. Ein Leistungscontrolling auf Grundlage von mit den Betroffenen abgeschlossenen Vereinbarungen ermöglicht es, den MitarbeiterInnen den notwendigen Spielraum zu geben, um eigenständig die vereinbarten Leistungen zu erbringen und Ziele zu erfüllen. Das Controlling dient zur übergeordneten Steuerung dieser Leistungen und zur frühzeitigen Erkennung von Abweichungen, um gegensteuern zu können.

Ist eine dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung mit einem übergeordneten und transparenten Controllingsystem im Einsatz, zeigt sich auch ein offenerer Umgang mit Fehlern, welcher für eine ausgeprägte Vertrauenskultur von zentraler Bedeutung ist. Fehler, beziehungsweise Abweichungen von den Vereinbarungen, werden frühzeitiger erkannt und die Möglichkeit der Gegensteuerung minimiert Schäden. Eine Kultur, in der aus Fehlern gelernt werden kann, setzt sich durch.

In den meisten Städten findet sich die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung in ausgewählten Bereichen oder Ansätzen, teilweise ist diese auch im Aufbau begriffen. Hier zeigt sich, dass vor allem in Änderungsphasen das gegenseitige Vertrauen der MitarbeiterInnen untereinander und zwischen Führungskräften und MitarbeiterInnen leidet. Auch kann festgestellt werden, dass hier der Fokus auf die Ausbildung von Nachwuchsführungskräften sowie generell die Personalentwicklung weniger ausgeprägt sind.

### **Verhaltenskodizes und Korruptionsprävention**

Wenige Städte haben sich mit den Themen Verhaltenskodex und Korruptionsprävention intensiver auseinander gesetzt. Hier wird auf interne Revision, Gemeindeaufsicht etc. verwiesen. Zum Teil finden sich die Themen in den Weiterbildungsprogrammen. Vorreiter ist hier sicherlich Wien, das mit einem eigenen Korruptionspräventionsprogramm Erfolge erzielt und ein umfassendes Handbuch zu Ethik und Korruptionsprävention herausgegeben hat<sup>21</sup>.

Der Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention für öffentlich Bedienstete in Österreich<sup>22</sup> ist zum Teil bekannt. Dieser übernimmt eine Erklärungsfunktion, um die Vorgaben des Strafbuches und des Dienstrechts verständlicher zu machen und mit Beispielen zu füllen. Allerdings

<sup>21</sup> Stadt Wien, Jauernig; „Eine Frage der Ethik – Handbuch zur Korruptionsprävention“, Wien 2010.

<sup>22</sup> Bundeskanzleramt Österreich; „Die Verantwortung liegt bei mir – Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention“, Wien 2008.



werden darüber hinaus seitens der Städte keine weiteren Aktivitäten genannt, um die Vorgaben des Verhaltenskodex mit spezifischen Maßnahmen umzusetzen.

### **Transparenz**

Unter dem Schlagwort „Open Government“ werden Aspekte der Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft verstanden. Die Transparenz des Verwaltungshandelns soll hier als sehr relevantes Element des Open Government herausgegriffen werden. Dabei zeigen sich unterschiedliche Herangehensweisen in einzelnen Städten. So wird bei den einen unter Transparenz subsumiert, die Budget- und Kosteninformationen allen Ausschussmitgliedern zugänglich zu machen. Für andere ist es die Information über Gemeinderatsbeschlüsse, die Zugänglichkeit über die Website oder die gemeinsame Erarbeitung und Veröffentlichung von Standards für kommunale Leistungen.

Das Verständnis von Transparenz ist unterschiedlich und ein gesamthafter Zugang im Sinne einer Öffnung von Regierung und Verwaltung noch im Anfangsstadium. Dies zeigt sich bei der Diskussion hinsichtlich der Möglichkeit, auf Daten der Verwaltung zuzugreifen oder der Veröffentlichung von Leistungsdaten. Mit der Open Commons Initiative geht Linz hier innovative Wege, welche vor allem bei den Open Government Data neue Möglichkeiten der Transparenz erprobt.

### **Evidence based Management – Evaluierung**

Transparenz im Zusammenhang mit Kultur der Organisation hat aber noch einen weiteren Aspekt, der sich schon bei den Themen Führung, Steuerung und Qualität gezeigt hat. Das Steuern auf Basis objektiver Grundlagen benötigt eine Kultur des Messens und der Evaluierung. Unter den Begriffen „evidence based management“ oder „evidence based policy“ wird diese schon immer im Public Management Konzept verankerte Forderung verstärkt in die Diskussion gebracht. Wie schon in den vorigen Abschnitten dargestellt, ist dies in wenigen Städten umfassend umgesetzt. Somit kann von einer offenen Kultur auf Grundlage von objektiven Fakten und Evaluierung nur bedingt gesprochen werden.

### **Stadtverwaltung versus Gesellschaften**

Teilweise sind die Konkurrenz zwischen den Stadtverwaltungen und den Gesellschaften und somit auch unterschiedliche Kulturen in den Häusern spürbar. Bei den Gesprächen wurde teilweise der Eindruck erweckt, dass die Gesellschaften glauben, modern und ökonomisch zu agieren und die Stadtverwaltungen als hoheitliche Kernverwaltung hierzu nicht in der Lage seien. Dies widerspricht nicht nur dem PM-Ansatz, der auch in den hoheitlichen Bereichen ökonomisches Handeln vorsieht, es wird auch meistens den Entwicklungen der letzten 15 Jahre in den Städten nicht gerecht. Trotzdem ist diese „kulturelle“ Spaltung zwischen den Stadtverwaltungen und Gesellschaften erkennbar.

Teilweise kam auch zum Vorschein, dass die Führungskräfte der Gesellschaften und der Stadtverwaltungen unterschiedlich agieren müssen und unterschiedliche Instrumente der Mitarbeiterführung anwenden. Diese Position entspricht nicht den Reformkonzepten des Public



Managements, welches betriebswirtschaftliches Denken auch in den öffentlichen Verwaltungen zu verankern versucht und keinen Unterschied macht, wenn es um Effektivität und Effizienz geht.

Als interessantes Phänomen ist gelegentlich zu beobachten, dass sich beim Personalmanagement die Kompetenzen der Stadtverwaltungen mit jenen der Gesellschaften überschneiden. Hier erfolgt zum Beispiel die Personalverrechnung für die Stadtverwaltung und die Gesellschaften durch die Abteilung Personalmanagement der Stadtverwaltung.

#### **Beispiele aus Gemeinden**

Sowohl in *Leoben* als auch in *Engerwitzdorf* wurde großen Wert auf die umfassende Information der MitarbeiterInnen über die Grundlagen des Public Managements gelegt. In beiden Gemeinden wurden die MitarbeiterInnen intensiv in den Reformprozess einbezogen.

Ein zentrales Instrument bei der Einbeziehung der MitarbeiterInnen in den Reformprozess war die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung. Hier wurde den MitarbeiterInnen die Verantwortung für die gesamte Leistungserbringung und das dazugehörige Budget übertragen.

## V Erfolgsfaktoren und Nachhaltigkeit von Reformen

Bei der näheren Betrachtung der Verwaltungsreformbemühungen in Österreichs Städten und Gemeinden haben sich verschiedene Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung gezeigt. Diese werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt.

Erfolgsfaktoren sind insbesondere die folgenden:

- ❑ Ein klares Reformkonzept und klare Zielvorstellungen was mit Ende der Reform passiert sein soll bzw. wie sich die Verwaltung verändert hat, muss vorliegen. Das Reformkonzept muss sich an den Möglichkeiten und Besonderheiten der eigenen Verwaltung orientieren.
- ❑ Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist, wenn ein Stufenkonzept der Verwaltungs- und Politikmodernisierung mit mehreren aufeinander aufbauenden Schritten umgesetzt wird, bei dem die Aus- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen mit einer Reform für die Führungskräfte einhergehen muss, um das Verständnis der MitarbeiterInnen und Führungskräfte für das Thema Verwaltungsreform sicherzustellen und ihnen Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Umsetzung neuer Ansätze zur Hand zu geben.
- ❑ Der/die BürgermeisterIn als „Chefin“ der Verwaltung sowie StadträtIn oder Gemeindevorstand müssen maßgeblich hinter den Verwaltungsreformbemühungen stehen und diese innovativen Ansätze nach außen vertreten. Der/Die BürgermeisterIn ist der/die zentrale MachtpromotorIn bei Reformprojekten.
- ❑ Die Reform muss auf der Ebene der Verwaltungsführung einen oder mehrere FachpromotorInnen vorweisen, die sich intensiv mit der Weiterentwicklung der Reformen und der Organisationsentwicklung beschäftigen. Insbesondere müssen diese die Verknüpfung bzw. Integration der einzelnen Reformelemente sicherstellen und auch in schwierigen Projektphasen die Reform weitertragen.
- ❑ Für die Umsetzung einer Reform müssen ausreichend Personal- und Finanzressourcen zur Verfügung gestellt werden, da Reformen zwar neben dem Tagesgeschäft laufen müssen, nicht aber ohne Entlastung der Projektverantwortlichen erfolgreich abzuschließen sind.
- ❑ Die MitarbeiterInnen müssen intensiv in die tagtägliche Umsetzung der Reform einbezogen werden. Eine intensive Einbeziehung der MitarbeiterInnen in den Reformprozess über eine Stärkung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung und die Delegation von Verantwortung führt dazu, dass die Reformbemühungen und insbesondere die positiven Reformaspekte nicht nur auf die zentralen PromotorInnen konzentriert bleiben.
- ❑ Durch das Einbeziehen der MitarbeiterInnen, durch eine Arbeit an Werten und Verhaltensstandards sowie durch eine regelmäßige Information der politischen Gremien (Stadtrat, Gemeinderat) kann eine Vertrauenskultur geschaffen werden, die sich positiv auf das Klima in der Organisation und die Innovationskraft der Mitarbeiterschaft auswirkt. Wichtig ist auch, dass die Reform auch für den/die einzelne/n MitarbeiterIn Vorteile hat, dadurch kann sich eine win/win-Situation ergeben. Auch die Arbeit der politischen Gremien muss sich so ändern, dass die Reformziele erreichbar werden. Hierzu bedarf es eines gemeinsamen Lernprozesses der Vertrauensbildung und des Wissenserwerbs.
- ❑ Das Einbeziehen verschiedener externer KonsulentInnen und BeraterInnen in den Modernisierungsprozess kann ebenfalls als Erfolgsfaktor angesehen werden; hiebei erscheint es wesentlich, dass sich die Verwaltung jeweils nur darauf beschränkt,

punktuell Expertenwissen „einzukaufen“ und die Hauptarbeit des Übertragens und Umsetzens in der eigenen Verwaltung den Führungskräften überlassen ist. KonsulentInnen und BeraterInnen können auch zusätzlich benötigte Personalressourcen einbringen.

### **Nachhaltigkeit von Reformen und Change Management**

Unsere Recherchen haben zuletzt noch einen Aspekt bestätigt, den wir zu Beginn schon vermutet hatten und der sich auch in den Erfolgsfaktoren wieder findet. Reformen sind sehr oft personenabhängig. Dies trifft sowohl für den Transformationsprozesses, aber vor allem auch in Konsolidierungsphasen oder nach Abschluss von Reformschritten zu.

Denn nicht selten zeigt sich, dass Organisationen dazu tendieren, nach dem Weggang der wesentlichen PromotorInnen in den organisatorischen Ursprungszustand zurückzufallen. Dies ist allein schon deshalb nachvollziehbar, weil das Public Managementkonzept in vielfacher Weise auch eine kulturelle Herausforderung für eine juristisch dominierte Verwaltungslandschaft darstellt. Und erfahrungsgemäß dauern Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei Menschen relativ lang.

Eine wesentliche Aufgabe der weiteren Reformbemühungen ist daher darin zu sehen, Lösungen zu finden, wie Reformfortschritte personenunabhängig abgesichert werden können. Manche haben in diesem Zusammenhang die Vermutung geäußert, dass es hierfür entsprechender Reformgesetze (siehe Bundeshaushaltsrechtsnovelle) bedürfe.

Nachhaltigkeit von Reformen kann auch durch einen verpflichtenden Ausbau des Steuerungssystems gefördert werden:

- Weiterentwicklung des Voranschlages und Rechnungswesens um Wirkungsziele wie auch betriebswirtschaftliche Informationen auf der Ansatzebene (= Produkte);
- Mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung im Sinne von vierjährigen Finanzvorschauen inklusive Leistungsplanungen;
- Kodex für ein „Gutes Steuern“ mit Regeln zu Zielvereinbarungen/Kontrakten, Berichtswesen sowie Beteiligungsmanagement.

Unabhängig von den verfahrenstechnischen Unterstützungen ist es wesentlich, MitarbeiterInnen und politisch Verantwortliche im Veränderungsprozess zu Beteiligten zu machen und diese intensiv einzubeziehen und die Veränderungen für diese auch positiv erlebbar zu machen.

Eines scheint sicher: Wer sich nicht verändert, bleibt zurück. Ideal erscheint es, das Reformtempo zu steigern, damit unumkehrbare Entwicklungen greifen.

## VI Entwicklungsperspektiven

Die Evaluierungsergebnisse zeigen, dass vor allem die Bürgerorientierung, die Optimierung der Aufbauorganisation, die kundenorientierte Optimierung vieler Kernprozesse und die Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten zur Steigerung der Effizienz die Reformschwerpunkte bildeten. Als Instrumente zur Effizienzsteuerung finden sich in erster Linie Kosten-Leistungsrechnungen, die Präzisierung der Outputs im Weg von Produkten mit den entsprechenden Kennzahlen und Personalbedarfsbemessungen. Insgesamt ist festzustellen, dass in den meisten Fällen die Reformprozesse mit Einzelinstrumenten durchgeführt wurden. Bislang haben nur wenige Städte versucht, Public Management als Gesamtkonzept umzusetzen. Zum einen hängt dies mit offensichtlichen Schwachstellen des stark betriebswirtschaftlich ausgerichteten Public Management-Ansatzes zusammen, zum anderen mit der Vernachlässigung von neuen organisationskulturellen Faktoren, die sehr wohl Teil des Public Management-Konzeptes sind.

Als eine Schwachstelle im Public Management-Konzept kann vor allem die nicht ausreichende Berücksichtigung der unterschiedlichen Handlungslogik von Politik und Verwaltung gesehen werden, was sich auch im geringen Stellenwert des strategischen Managements in der Praxis niederschlägt. Schedler/Proeller beschreiben diese Problematik so: „Was politisch rational ist, kann auf das Management irrational wirken. Wo das Management Sachentscheide fällt, ist die Politik auf Mehrheiten angewiesen, um ihre Anliegen durchzusetzen. Mehrheiten wiederum sind oft das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse, in denen Zustimmung oder Ablehnung zu Dingen getauscht wird, die oft nur wenig in Zusammenhang stehen. Politik und Management sind oft gleichermaßen zielorientiert; nur der Weg zum Ziel kann sich fundamental unterscheiden. Eine Übersetzerfunktion ist nötig: politische Vorgaben müssen in führungsrelevante Ziele zerlegt und umgekehrt das Ergebnis der Verwaltungsproduktion hinsichtlich politischer Aspekte eingeordnet werden.“<sup>23</sup> Hierzu sind örtliche Verständigungsprozesse unerlässlich.

### 1 Weiterführen des Public Management Konzepts

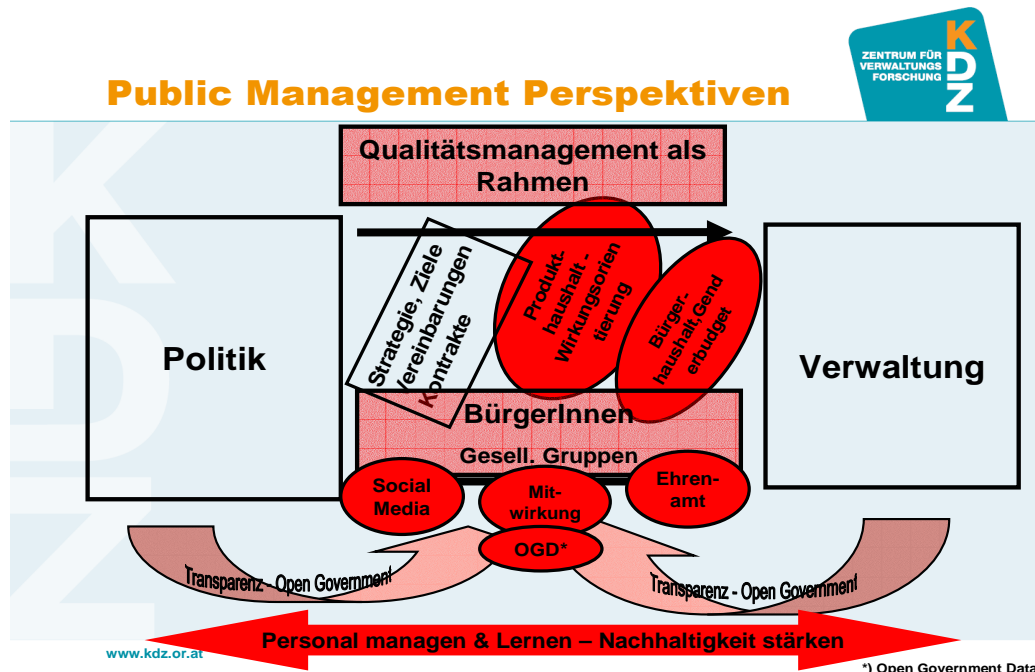
Der geringe Stellenwert organisationskultureller Veränderungen macht dagegen deutlich, dass auch eine vollständige Umsetzung der – gegenüber den 1990er Jahren auch weiter entwickelten – Public Management Ideen angestrebt werden sollte. Dies betrifft vor allem ein stärker auf Selbststeuerung der ausführenden MitarbeiterInnen setzendes Führungsverständnis und die Dezentralisierung von fachlicher und ressourcenbezogener Verantwortung sowie ein verstärktes Führen über Leitbilder („Visionen“), über grundlegende Werte des öffentlichen Dienstes und über klare, messbare Ziele.

Public Management wurde im Wesentlichen als ein Konzept zur Ökonomisierung der Verwaltung, das die innere Modernisierung der Organisationen forcierte, umgesetzt und bezog die modernen Public Management Konzepte Governance-Aspekte wenig mit ein. Hiermit wird der primäre Fokus der Binnenmodernisierung erweitert und eine Öffnung der Verwaltung gefordert, welche in

<sup>23</sup> K. Schedler, I. Proeller: New Public Management, 4. Auflage, Bern 2009, S. 64.

den Begriffen Kooperation von Politik und Verwaltung, Transparenz und Partizipation zum Ausdruck kommt. Modernes Public Management „orientiert“ sich nicht nur an den BürgerInnen, sondern bezieht die BürgerInnen mit ein.

Abbildung 5: Entwicklungsperspektiven Public Management



Diese neue Einbeziehung der BürgerInnen spricht die aktive Rolle der BürgerInnen im gesellschaftlichen, politischen und administrativen Leben an, welche bis hin zur Aktivierung der BürgerInnen geht und das Mitmachen, das Mitproduzieren und Mitentscheiden bedeutet. Mehr noch als bisher müssen die BürgerInnen in die Entscheidungsprozesse aktiv einbezogen werden.

Hier sind neue Ideen der Einbeziehung bei der Erarbeitung von Entwicklungsstrategien und -zielen gefragt, welche in der Folge in die Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung einfließen. Jedenfalls ist hier auch die Verwaltung gefordert, der Politik Angebote zu machen und in Vorleistung zu treten. Andererseits muss die Politik auch die Vorteile erkennen, wenn sie den Rat der Verwaltung aber auch der BürgerInnen und ExpertInnen miteinbezieht. Das Primat der Politik wird dadurch nicht in Frage gestellt werden, aber eine Neudefinition von politischer Entscheidungsfindung wird notwendig sein.

## 2 Public Management-Konzept umsetzen

### 2.1 Zusammenarbeit Politik und Verwaltung: Kontrakte einführen

Nach einem manchmal noch überwiegenden Verständnis vieler AkteurInnen im öffentlichen Sektor soll die Politik vorgeben, was es zu schaffen gilt und damit die Ziele formulieren (politische sowie strategische Planung). Der Verwaltung würde dann das „Wie“ obliegen, also die Entscheidung über die geeigneten Vorgangsweisen zur Umsetzung der Ziele. Im Public Management-Konzept gilt dieses Verständnis jedoch als überholt, da strategische Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle im Zusammenwirken der politischen als auch der administrativen Führung erfolgen soll. In diesem Sinn erscheint ein modifiziertes Verständnis der Verwaltung erforderlich.

Das zentrale Reforminstrument der neuen Steuerungsphilosophie ist die Etablierung von Leistungskontrakten bzw. -vereinbarungen in Verbindung mit Globalbudgets für die strategischen und operativen Organisationseinheiten. Zum Teil wird auch ein neues Rollenverständnis von Politik und Verwaltung notwendig sein.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass diese Kontrakte in vielen Städten nicht vorhanden sind. In anderen finden sich diese punktuell in einzelnen Politik- und Themenfeldern. Nur in ausgewählten Städten findet sich ein umfassendes, systematisiertes System der Leistungsvereinbarungen. Dies wird auch durch die Ergebnisse der Umfrage bestätigt – der Aussage „Für alle Leistungsbereiche existieren jährliche Zielvorgaben hinsichtlich der Ergebnisse und Wirkungen; es gibt jährliche Strategieklausuren zur Abstimmung von politischen Vorgaben und deren Umsetzung in der Verwaltung“ stimmen ungefähr acht Prozent der AmtsleiterInnen vollständig und 40 Prozent teilweise zu.

Begründungen für die geringe oder punktuelle Umsetzung finden sich viele:

- „Die Möglichkeiten und Kompetenzen der Politik werden unangemessen eingeschränkt“,
- „Das System lässt keine Flexibilität zu und bindet die EntscheidungsträgerInnen zu stark“,
- „Der bürokratische Aufwand ist zu hoch“,
- „Die Verwaltung ist diese Form der Transparenz nicht gewöhnt“.

Mitunter wird auch ausgeführt, dass das Public Management Konzept die individuellen Interessenlagen von Politik und Verwaltung zu wenig beachtet und somit ein theoretisches Konzept geschaffen hat, welches zumindest hinsichtlich der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung nicht alltagstauglich ist.

Ob diese Begründungen zutreffend sind, ist anzuzweifeln. Trotzdem ist festzustellen, dass dieses wichtige Element der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung als zentrale Klammerfunktion für das Gesamtkonzept Public Management noch nicht die österreichische Realität prägt. Von Interesse hierbei ist, dass auf Ebene der Bundesverwaltung ab 2013 mit dem Projekt „Wirkungsorientiertes Haushaltsrecht“ genau dieser Aspekt für alle Ministerien verpflichtend eingeführt wird und derzeit die ressortinternen Abstimmungen und Zielvereinbarungen stattfinden. Insofern ist hier in den nächsten Jahren seitens des Bundes eine Vorbildwirkung zu erwarten, welche der gesamthaften Steuerung unter Einbeziehung der Politik neuen Schub verleihen kann.

Der scheinbaren Selbstbindung der Politik steht eine Stärkung durch die mit Vereinbarungen verbundene Klarheit, was mit den eingesetzten Mitteln an Leistungen erwartet werden kann, gegenüber. Gebunden wird dadurch die Verwaltung, allerdings mit dem Vorteil der höheren Flexibilität, Transparenz aber auch Sicherheit bei der Implementierung der politischen Vorgaben.

Zu empfehlen ist ein System der jährlichen Leistungs- und Zielvereinbarungen zwischen den politischen Verantwortlichen und der Verwaltung. Mit dem dadurch gestärkten Prinzip der umfassenden Fach- und Ressourcenverantwortung werden unternehmerisches Denken und Handeln ermöglicht, insbesondere wird die Kosten- und Leistungsverantwortung gestärkt.

Mehr noch als bisher sollten die BürgerInnen in die Politik und Verwaltungssagenden aktiv einbezogen werden. Ist es bisher wenig gelungen, die Politik aus Verwaltungssicht ins Boot zu holen, macht es Sinn, dies mittels Einbeziehung der BürgerInnen neu zu versuchen. Hier sind neue Ideen der Einbeziehung bei der Erarbeitung von Entwicklungsstrategien und -zielen gefragt. Jedenfalls ist hier auch die Verwaltung gefordert, der Politik Angebote zu machen und in Vorleistung zu treten. Andererseits muss die Politik auch die Vorteile erkennen, wenn sie den Rat der Verwaltung aber auch der BürgerInnen und ExpertInnen miteinbezieht. Das Primat der Politik wird dadurch nicht aufgegeben und die Kompetenzen der Politik werden nicht eingeschränkt. Aber eine Neudefinition von politischer Entscheidungsfindung wird notwendig sein, wenn die Einbeziehung von Jugendlichen gelingen soll.

## 2.2 Wirkungsorientierung und Produkte als Grundlagen für Steuerung und Haushalt

Ein effektives Controllingsystem dient der frühzeitigen Gegensteuerung von drohenden Zielabweichungen. Die Weiterentwicklung eines Controllings in Richtung Leistungs- und Wirkungscontrolling mit der Integration von Wirkungszielen und Produkten in den kommunalen Haushalt sind als wichtige Entwicklungsperspektiven zu sehen. Dies bildet auch eine wichtige Grundlage für eine regelmäßige und systematische Aufgaben- und Produktkritik.

Die Wirkungsorientierung in den Gemeinden kann folgenden Grundprinzipien folgen:

- Die Politik legt – mit Unterstützung der Verwaltung – strategische Wirkungsziele fest – z.B. Wirtschaftsstandort stärken, demografischen Abgang stoppen, bedarfsgerechtes Wohnen ermöglichen, Verkehrssicherheit verbessern, ..., wobei diese Ziele zu konkretisieren und mit Indikatoren zu hinterlegen wären.
- Im nächsten Schritt wird festgehalten, welche Produkte zu den einzelnen Wirkungszielen einen Beitrag leisten können.
- Darauf aufbauend wird definiert, welche Ziele mit den einzelnen Produkten erreicht werden müssen, um einen positiven Beitrag zum Wirkungsziel zu leisten.
- Schließlich werden die Maßnahmen und die für das jeweilige Produkt erforderlichen Ressourcen definiert, um diese Ziele erreichen zu können.

Bei kleineren Gemeinden wird von 4 bis 5 Wirkungszielen auszugehen sein, bei größeren Gemeinden können dies ein bis drei Wirkungsziele je Politikfeld bzw. Strategiefeld sein. Diese Wirkungsziele werden in einem ersten Schritt relativ allgemein definiert (z.B. Fördern der Gemeinde als Wohn- und Lebensort), in einem zweiten Schritt wird dieses Ziel konkretisiert (z.B.



Halten der Hauptwohnsitze, Reduktion des Wegzugs der Jungen um x Prozent). Dann werden jene Produkte benannt, die zum jeweiligen Wirkungsziel einen Beitrag leisten können und die damit verbundenen Ziele und Kennzahlen definiert. Ein Erreichen dieser Produktziele bedeutet einen positiven Beitrag zum jeweiligen Wirkungsziel.

Die Wirkungsorientierung könnte wie folgt in das kommunale Rechnungswesen integriert werden:

- Zu Beginn der Budgeterstellung werden die zentralen Wirkungsziele der Gemeinde definiert – bei kleineren Gemeinden können dies insgesamt 4 bis 5 Wirkungsziele sein, bei größeren ein bis drei Wirkungsziele je Politik- bzw. Strategiefeld. Im Zuge der Festlegung der Wirkungsziele kann auch das Globalbudget für die einzelnen Felder festgelegt werden.
- Darauf aufbauend wird in den einzelnen Organisationseinheiten festgehalten, welche Ziele erreicht werden müssen, dass die Wirkungsziele positiv unterstützt werden. Häufig wird dies auf der Ebene der Produkte erfolgen, d.h. was sollte mit einzelnen Produkten zur Förderung der Wirkungsziele erreicht werden, welche Ressourcen sind dafür erforderlich, welche Maßnahmen sind umzusetzen.
- Damit wird der Kreis insofern geschlossen, als die Produktbudgets in den Haushalt einfließen und aggregiert das Gesamtbudget ergeben.

Bei einer Integration in das kommunale Rechnungswesen bedeutet dies, dass die Wirkungsziele dem Budget (bzw. der jeweilige Gruppe) vorangestellt sind. In den einzelnen Abschnitten (ab der 3. Ebene als Produkte dargestellt) finden sich neben den Ressourcen die jeweiligen Detailziele und Indikatoren. Im Rechnungsabschluss werden die Ist-Werte mit den Soll-Werten verglichen. Möglich wäre dies in einer kombinierten finanz- und betriebswirtschaftlichen Rechnung, wobei auf der Querschnittsebene bis zur zweiten Dekade die finanzwirtschaftliche Rechnung gilt, darunter findet sich eine betriebswirtschaftliche Rechnung – auch mit den entsprechenden Leistungs- und Wirkungsinformationen.

Mit einem Produkthaushalt ist eine outputorientierte Darstellung des Großteils des Haushaltes einer Gemeinde möglich. Im Mittelpunkt stehen die wichtigsten nach Außen gehenden Leistungen für die BürgerInnen und die Wirtschaft. Der Produkthaushalt informiert darüber, welche Ziele und mögliche Teil-Wirkungen mit einzelnen Leistungen erreicht werden sollen und ob diese Ziele auch erreicht wurden. Darüber hinaus werden Art, Menge und Qualität von Produkten einer Organisationseinheit dargestellt und das hierfür vorgesehene Budget hinterlegt. Auch verschiedene andere Kennzahlen (Kundenzufriedenheit, Bedarfsdeckungsgrad, Stückkosten, Kapazitätsauslastung usw.) können daraus entnommen werden.

Somit ist rasch ersichtlich welche Kosten mit den Leistungen von Verwaltungen verbunden sind, welche Leistungsmengen erbracht werden, was mit diesen Leistungen bei den BürgerInnen und KundInnen bewirkt werden kann und ob die mit den Leistungen verbundenen Ziele erreicht werden konnten.

Im Zusammenhang mit dem Haushalt ist eine weitere Entwicklungsperspektive zu nennen: Gender Budgeting ist eine europaweit verfolgte Strategie, um Gleichstellungswirkungen von staatlichem und damit auch kommunalem Handeln in das System des Public Managements einzubeziehen. Wichtige Ziele der Strategie bestehen in einer „Verbesserung der

Gleichstellungssituation sowie erhöhter Rechenschaftspflicht der Regierungen“.<sup>24</sup> Gender Budgets sind für Bund, Länder und Gemeinden bereits verfassungsrechtlich vorgeschrieben und seit 2008 verpflichtend einzusetzen. In ähnlicher Weise wie hier Gender Budgeting beschrieben worden ist, können auch Generationen-Scans dazu eingesetzt werden, wichtige Hilfen für zielgruppenorientierte Kommunalpolitik zu bieten. Es geht somit darum, einen zielgruppenorientierten Ansatz in die Budgeterstellung wie auch -darstellung zu verankern.

### 2.3 Finanzmanagement ausbauen

Grundsätzlich soll das Rechnungswesen die Steuerungsanforderungen widerspiegeln, das heißt – für die Städte und Gemeinden – den finanz-, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Steuerungsbedarf. Das bedeutet mehrere Erweiterungen und Modifikationen des traditionellen öffentlichen Rechnungswesens, wie sie teilweise bereits bei Städten und Gemeinden praktiziert werden. Es geht dabei um Verknüpfungen von Wirkungen und Leistungen mit dem Einsatz der öffentlichen Ressourcen; weiters um den Einsatz verschiedener Steuerungs- und Rechnungsgrößen, wie Wirkungs- und Leistungsindikatoren, Messgrößen für den Ressourceneinsatz im Sinn des finanzwirtschaftlichen Rechnens (Einnahmen und Ausgaben), im Sinn des betriebswirtschaftlichen Rechnens (Kosten und Erlöse) sowie im Sinn von gesamtwirtschaftlichen Indikatoren (z.B. konsolidierte Betrachtung der Schulden, gesellschaftlicher Nutzen beziehungsweise Wirkungen). Weiters muss auch festgelegt werden, welche Teile des öffentlichen Rechnungswesens im Sinn des Transparenzgebotes öffentlich gemacht werden sollen und welche Teile der internen Steuerung dienen.

Angesichts dessen basiert eine zeitgemäße kommunale Rechnungslegung auf

- einer komprimierten finanzwirtschaftlichen Rechnung (Querschnittsrechnung gesamt wie auch für die Ansätze),
- einer betriebswirtschaftlichen Rechnung unterhalb der Ansätze für Produktgruppen und Produkte sowie
- einer gesamtwirtschaftlichen Rechnung mit Informationen zur Substanzerhaltung, zu den Schulden sowie zu den Wirkungen bzw. zum gesellschaftlichen Nutzen des kommunalen Handelns.

Eine Ausrichtung und Erweiterung des Rechnungswesens nach kaufmännischen Grundsätzen greift daher zu kurz und bildet nicht den Lösungsansatz für die bestehenden Steuerungserfordernisse. Es bedarf daher eines integrierten Konzeptes einer finanz-, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Rechnungslegung.

## 3 BürgerInnen einbeziehen – durch Open Government und Web 2.0

Bürgerorientierung als das Eingehen auf die legitimen Interessen der LeistungsempfängerInnen ist ein in den Städten klar verfolgtes Prinzip von Politik und Verwaltung. Die Beteiligung von BürgerInnen ist in den meisten Fällen jedoch erst im Anfangsstadium. Die Open Government-Initiativen sollten als Einstieg in umfassendere Bürgerbeteiligung genutzt werden. Vereinfacht gesagt, bedeutet Open Government die Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber den

<sup>24</sup> Klatzer: Neue Qualität in Public Management and Good Governance: Gender Budgeting als Strategie zur Gleichstellungsorientierung öffentlichen Handelns. In: Bauer/Biwald/Dearing: Gutes Regieren, Wien 2011.

BürgerInnen und der Wirtschaft. Damit befindet sich Open Government im Einklang mit den modernen Konzepten des Public Managements, welche die Notwendigkeit von Beteiligung, Transparenz und Verantwortlichkeit betonen. Open Government konzentriert sich dabei in besonderem Maß auf die rasante technologische Entwicklung, welche Verwaltung und Politik neue Möglichkeiten eröffnet aber auch vor große Herausforderungen stellt. Besonders die Schaffung von Transparenz mit Open Government Data, die Kollaboration mit Social Media und die neuen Partizipationsformen durch Web 2.0 können genutzt werden, um die Einbindung der BürgerInnen in Politik und Verwaltung zu stärken.

In der aktuellen Diskussion wird Open Government häufig mit **Open Data** (auch Open Government Data) gleichgesetzt. Dies ist eine verkürzte Betrachtung, da die Frage der Daten nur ein (wenngleich auch wesentlicher) Aspekt von Open Government ist. Öffentliche Stellen erfassen, erstellen, reproduzieren und verbreiten im Rahmen ihres öffentlichen Auftrages Daten und Informationen aus den verschiedensten Gebieten (z.B. Geographie, Wetter, Patentwesen, Tourismus, Bildung, Wirtschaft, Soziales, Verkehr). Diese Daten sollten möglichst frei zugänglich sein. Neben ökonomischen und gesellschaftspolitischen Argumenten ist für die öffentliche Verwaltung aber vor allem ein Aspekt ganz wesentlich: die freie Verfügbarkeit von Daten ist ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz und stärkt damit auch das Vertrauen in das Verwaltungshandeln. Veröffentlichte Daten bilden die Grundlage dafür, dass BürgerInnen, Unternehmen und weitere Interessengruppen die Arbeit von Politik und Verwaltung wahrnehmen und nutzen können. Dies ist wiederum Grundlage dafür, dass sich diese Gruppen in die Produktions- oder Entscheidungsprozesse einbringen und besser über diese befinden können.

Bei der Kollaboration mit **Social Media** steht die Zusammenarbeit auf Basis von gegenseitigem Respekt und Offenheit im Vordergrund. Die „Anderen“ werden in diesem Konzept nicht erst nach Aufforderung tätig, sondern können mittels Eigeninitiative durchwegs Themenführerschaft übernehmen und die Verwaltung „antreiben“. Am deutlichsten zeigt sich dieses Phänomen in den Potenzialen von Web 2.0 und Social Media<sup>25</sup>, welche sowohl von den BürgerInnen als auch von den Verwaltungen und der Politik genutzt werden, um neue Interaktionskanäle zu öffnen und Engagement zu ermöglichen. Die Nicht-Nutzung von Sozialen Medien kann dazu führen, dass gewisse Zielgruppen, die herkömmliche Medien oder Partizipationsmöglichkeiten wie Bürgerversammlungen nicht nutzen, ausgeschlossen werden. Soziale Medien sind nicht nur in der politischen Kommunikation relevant. Auch klassische Kommunikationsthemen der Verwaltung wie das Beschwerdemanagement erfahren durch soziale Medien neue Impulse. In sozialen Medien ist auch zu beobachten, dass das Nicht-Vorhandensein von offiziellen Informationen nicht verhindern kann, dass Kommunikation über öffentliche Angelegenheiten stattfindet.

**Web 2.0** hat neue Möglichkeiten der Interaktion, des Engagements und der Einflussnahme möglich gemacht, die sich auch auf Politik und Verwaltung auswirken. Der durch die neuen Technologien ausgelöste Wandel ist sichtbar. Die „Internetgeneration“ wächst mit einem anderen Nutzungsverständnis der modernen Medien heran und es wird zunehmend schwieriger, diese mit klassischen Partizipationsmöglichkeiten zu erreichen.

Deshalb müssen sich öffentliche Verwaltung und Politik proaktiv neuen Formen der Beteiligung von BürgerInnen und Gesellschaftsgruppen öffnen. Dies heißt, Einfluss zulassen, Engagement fördern und Mitwirkung ermöglichen. Unter den Schlagworten „Co-production“ und „Co-

<sup>25</sup> Online im WWW unter: URL: [http://de.wikipedia.org/wiki/Web\\_2.0](http://de.wikipedia.org/wiki/Web_2.0) (Stand: 24.02.2011)

decision“ haben diese neuen Aspekte der Partizipation schon Einzug in die Public Management Diskussionen gefunden.<sup>26</sup>

Die neuen Technologien können die Öffnung von Politik und Verwaltung neu beleben. Modernes Public Management bezieht die BürgerInnen mit ein. Damit wird die aktive Rolle der BürgerInnen im gesellschaftlichen, politischen und administrativen Leben angesprochen, welches bis hin zur Aktivierung der BürgerInnen geht und das Mitmachen, das Mitproduzieren und Mitentscheiden bedeutet.

Es sind neue Ideen der Einbeziehung bei der Erarbeitung von Entwicklungsstrategien und -zielen von Politik und Verwaltung gefragt. Jedenfalls ist hier auch die Verwaltung gefordert, der Politik Angebote zu machen und in Vorleistung zu treten. Andererseits muss die Politik auch die Vorteile erkennen, wenn sie den Rat der Verwaltung aber auch der BürgerInnen und ExpertInnen miteinbezieht. Exemplarisch für die Potentiale von Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung sei hier auf die zahlreichen Bürgerhaushalte in Deutschland verwiesen. Diese sind als Trend zur frühzeitigen Einbeziehung der BürgerInnen in wichtige Entscheidungen zu sehen. Innovative Ansätze der Bürgermitwirkung gehen aber noch einen Schritt weiter zur Förderung und Forderung von Bürgeraktivität. Das Potential ist hoch: „44 Prozent der über 15-jährigen ÖsterreicherInnen leisten in irgendeiner Form Freiwilligenarbeit. Das entspricht in absoluten Zahlen rund 3 Mio. Menschen.“<sup>27</sup>

Moderne elektronische Hilfsmittel eröffnen diesen Formen der Partizipation neue Dimensionen der Vernetzung, Geschwindigkeit und Ausmaß der Interaktionen sowie Anzahl der Beteiligten. Die neuen Formen der Einbeziehung haben das Potenzial, die Kluft zwischen Politik und Verwaltung überbrücken zu helfen und dabei gleichzeitig den BürgerInnen die Teilnahme an gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen zu ermöglichen. Dies wird notwendig sein, um den Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte gewachsen zu sein. Hier seien nur die globalen Entwicklungen wie Klimawandel, Migration, demographische Entwicklung, Gender- und Diversityfragen, Wissensgesellschaft und lebenslanges Lernen sowie Politikverdrossenheit erwähnt, auf die Antworten auch auf lokaler Ebene gefunden werden müssen.

#### 4 Verantwortliche Beteiligungssteuerung

Ausgliederte Unternehmen können bei nicht ausreichender Steuerung durch die Stadtpolitik und -verwaltung ein zu hohes Eigenleben entwickeln und die Ziele der Gesamtstadt aus den Augen verlieren. Ein strategisches Beteiligungsmanagement soll dem entgegenwirken, indem die Intentionen der öffentlichen Hand konkretisiert und Beteiligungsportfolios entwickelt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die potentiellen Demokratiedefizite aufgrund der Reduktion des Einflusses der GemeinderätInnen zu nennen, welche die Städte in unterschiedlichem Ausmaß betreffen. Umfassende Ansätze zur Beteiligungssteuerung finden sich in einigen Städten.

<sup>26</sup> Siehe Bovaird, Löffler (Hrsg): Public Management and Governance, New York, 2009.

<sup>27</sup> Löffler: Prioritäten setzen – bürgerschaftliches Engagement mobilisieren: Österreichische Pilotkommunen gesucht; Forum Public Management 2010/3.

In vielen Städten konzentriert sich das Beteiligungsmanagement auf die operative Ebene. Als Basis braucht es jedoch ein strategisches Beteiligungsmanagement, das die Intentionen der öffentlichen Hand konkretisiert und bei der Entwicklung des Beteiligungsportfolios hilfreich ist. Ein zentraler Beitrag zum Beteiligungsmanagement ist ein in sich geschlossenes Zielsystem. Die Beteiligungsziele sollten sich aus den Gesamtzielen der Stadt ableiten, seitens des Beteiligungsmanagements sind dazu Vorarbeiten zu leisten. Die Ziele selbst sind auf politischer Ebene abzustimmen.

Für die Steuerung der Beteiligungen bedarf es der Unterstützung durch die Verwaltung. Notwendig ist eine verantwortliche Stelle an der Verwaltungsspitze, welche als Geschäftsstelle für Angelegenheiten der Beteiligungssteuerung fungiert. Für die strategische Ebene der Beteiligungssteuerung hat sich die Integration der Politik in Form von Beteiligungs-Jourfixen oder ähnlichem etabliert.

Es ist ein einheitliches Steuerungssystem zu schaffen, das folgende Eckpunkte umfasst<sup>28</sup>:

- Integration von Strategie und operativer Ebene,
- Zielvereinbarungen auf Basis der Strategien, wobei der Finanz- wie auch Leistungsbereich berücksichtigt werden,
- einheitliches Berichtswesen hinsichtlich Aufbau, Inhalten und Fristen,
- Vereinheitlichung der Managementsysteme mit gemeinsamen Basis-Tools (z.B. Leitbild, BSC, Qualitätsmanagement, Controlling, Finanz- und Leistungskennzahlen);
- Netzwerke fördern – Synergien nutzbar machen im Personal- und Sachressourcenbereich wie auch im Cash- und Liquiditätsmanagement.

Für das Beteiligungsmanagement bedeutet dies, die Kompetenzen – für Finanz- wie auch Leistungssteuerung – an einer Stelle zu bündeln. Auf der strategischen Ebene sollte ein effektives Beteiligungsmanagement die strategische Ausrichtung des kommunalen Beteiligungsportfolios unterstützen, was insbesondere die folgenden acht Entwicklungsperspektiven umfasst:

- Schaffen eines einheitlichen Rahmens – z.B. in Form einer Beteiligungsrichtlinie und eines einheitlichen Berichtswesens – als Fundament des effektiven Beteiligungsmanagements;
- Finanz- und Leistungsziele für kommunale Beteiligungen entwickeln und den Vereinbarungsprozess unterstützen,
- ein Planungssystem entwickeln, d.h. Vorgabe eines einheitlichen Planungsstandards für alle Mehrheitsbeteiligungen, mehrjährige Erfolgsplanung als Standard, Vorgabe einheitlicher Finanzkennzahlen und Entwicklung individueller Leistungskennzahlen;
- ein Berichtswesen aufbauen, das neben den operativen Monats- oder Quartalsberichten auch ein Konzernberichtswesen (Stadthaushalt und Beteiligungen) im Fokus hat – wichtige Aspekte sind dabei ein einheitlicher Berichtsstandard für alle Beteiligungen und die Vorscheurechnung als Controllingprinzip,
- Steuerungsinstrumente auf- und ausbauen, die eine begleitende Steuerung und Kontrolle ermöglichen – z.B. einheitliches Controllingsystem und unterjährige Berichterstattung in Abstimmung mit der Einstufung der Bedeutung der Beteiligung für die Stadt;

<sup>28</sup> siehe Biwald, u.a.: Steuerung und Organisation kommunaler Daseinsvorsorge - Formen der Leistungserbringung, Beteiligungsmanagement; Wien 2008, S. 11/12

- ❑ Strategien zur Neuausrichtung und Werterhöhung kommunaler Beteiligungen entwickeln – z.B. durch betriebswirtschaftliche Optimierung, Verkauf oder Aufnahme strategischer Partner und/oder Public Private Partnerships,
- ❑ Netzwerke zwischen den Beteiligungsunternehmen und auch mit den Dienststellen in der Stadt fördern und dabei neben dem Gemeinsamen auch die Nutzung von Synergien zu anstreben;
- ❑ Entwickeln und Fördern eines Informations- und Qualifizierungssystems für EigentümervereinerInnen, das es ihnen erleichtert, die Interessen der Stadt in den Organen der Beteiligungen besser zu vertreten.

## 5 Personalentwicklung ausbauen

Personalmanagement und Personalentwicklung wird in Städten mit ausgeprägten Public Management-Reformen gelebt, da das Personal die zentrale Ressource einer Gemeinde ist. In anderen Städten zeigt sich hier jedoch deutliches Entwicklungspotential. Obwohl Weiterbildung auf einem hohen Niveau angeboten wird, findet sich dessen Einsatz für die langfristige Entwicklung der MitarbeiterInnen selten. Oftmals fehlen für den Bereich Personalmanagement die Verantwortlichkeit oder die notwendigen Kapazitäten. Ein Indiz für den Entwicklungsbedarf ist auch die zurückhaltende Nutzung von Instrumenten des Personalmanagements und der Personalentwicklung. Hier sind insbesondere das Mitarbeitergespräch, eine strukturierte Karriere- und Weiterbildungsplanung sowie Instrumente zur Mitarbeiterbeurteilung zu nennen.

Die Steuerung der Personalressourcen sollte bezüglich der Qualität und Quantität geplant und nachhaltig angelegt sein. In Verwaltungsleitbildern und strategischen Personalkonzepten sollten die Ziele des Personalmanagements festgelegt sein und lauten: Erhöhen der Identifikation der Mitarbeiterschaft mit der Stadtverwaltung, Schaffen klarer Kompetenzen, Einfordern von Eigenverantwortung und Fördern des interdisziplinären Denkens, hoher professioneller und ethischer Standards. Eine moderne Personalbedarfsplanung erfolgt auf mehreren Ebenen – auf der strategischen Ebene, auf der Ebene der Abteilungen und Referate sowie auf der untersten Ebene – der Stellenplanung. Umfassende Aktivitäten der Aus- und Weiterbildung – so etwa Führungskräfte-Schulungen (alle Führungskräfte einschließlich der Meister in den handwerklichen Betrieben absolvieren mehrteilige Kurse) – sind eine absolute Voraussetzung für die tiefgehenden Modernisierungsprozesse in der Stadtverwaltung. Auch das Learning by doing/Training on the job sollte durch die zahlreichen Modernisierungsprojekte in den Abteilungen und Referaten gefördert und seitens der Controlling-Einrichtungen ordentlich unterstützt werden.

## 6 Qualitätsmanagement ausbauen

Das Bewusstsein für eine hohe Qualität der Leistungen ist auszubauen. Erste Instrumente hierfür sind die Definition von periodisch zu überprüfenden Standards sowie die erforderliche Messung der erreichten Ergebnisse des Verwaltungshandelns sowie der politischen Vorgaben. Zum einen geht es darum, den BürgerInnen und den GemeindemandatarInnen die erzielten Ergebnisse des Verwaltungshandelns vor Augen zu führen, womit Transparenz und Kontrollmöglichkeiten geboten werden. Zum anderen kann den MitarbeiterInnen gezeigt werden, ob die Ziele erreicht



worden sind, welche Maßnahmen erfolgreich waren und wo weiterer Verbesserungsbedarf besteht.

Insgesamt zeigt sich hier noch ein hoher Nachholbedarf, insbesondere weil Qualitätsmanagement als Dach für alle Reformbestrebungen gesehen werden kann. Qualitätsmanagement vereint in einem gesamthaften Zugang alle Elemente der Public Management Konzepte und bietet somit eine profunde Grundlage zur Steuerung der Modernisierung. Mit dem Common Assessment Framework (CAF) liegt auch ein umfassendes Kriteriensystem vor, das die Gesamtheit einer Organisation oder eines Leistungsbereiches abbildet und Impulse für weitere Verbesserungen liefert.

Nach mehr als zehn Jahren CAF-Einsatz (2000 bis 2011) zeigt sich, dass der CAF gerade dort wirkt, wo die Umsetzungsdefizite der Public Management Reformen konstatiert wurden<sup>29</sup>. So führt Qualitätsmanagement mit dem CAF zu einem höheren Verständnis für Ziel- und Wirkungsorientierung. Diese Vertiefung des Verständnisses erfolgt nicht nur durch CAF-Schulungen, sondern vor allem durch einen Prozess der Selbstbewertung, in dem die Zusammenhänge im Sinne der Wirkungsorientierung und der notwendigen Zielvereinbarungskultur klar werden. Des Weiteren wirkt der CAF durch die Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung. Nach fast allen CAF-Anwendungen kommt es zu Maßnahmen der Intensivierung der Bürger- und Kundenorientierung.

Die Offenheit gegenüber Benchlearning und Kooperationen runden das Bild der CAF-Wirkungen ab. In den CAF-Diskussionen wird die Bereitschaft für den gegenseitigen Austausch zwischen Behörden im Sinne eines Benchlearnings immer betont. Manchmal führt dies auch zu Kooperationen, wie das Projekt „Voneinander - Miteinander lernen“ von fünf Bezirkshauptmannschaften zeigt<sup>30</sup>.

## 7 Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg ausbauen

In Städten als Zentren oder Teilen von regionalen Wachstumsräumen wartet ein hohes Kooperationspotential darauf, ausgeschöpft zu werden. Dies ist den Verantwortlichen klar und auch die Möglichkeit, daraus Nutzen für die BürgerInnen und die eigene Wirtschaftlichkeit zu ziehen, werden erkannt. Dieses Kooperationspotential wurde bisher jedoch wenig aktiviert. In Zukunft wird daran aber kein Weg vorbei führen. Nicht nur wegen der angespannten finanziellen Situation, sondern auch wegen des sich ändernden gesellschaftlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Umfelds. Funktionale Räume werden zusammenwachsen und brauchen hierfür partnerschaftliche Kooperation und neue Governance-Strukturen.

Zukünftig muss die regionale Entwicklung in den Stadtregionen gemeinsam geplant, abgestimmt und gesteuert werden. Dies bedingt eine konsequente Zusammenarbeit auf allen kommunalpolitischen Handlungsfeldern, insbesondere aber bezüglich der Flächennutzung und

<sup>29</sup> Hierbei handelt es sich um Ergebnisse einer vom KDZ durchgeführten Umfrage: KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung: Einsatz des Common Assessment Framework in Österreichs öffentlicher Verwaltung, Wien 2009. Ausführlichere Beschreibung erfolgt im Artikel: „10 Jahre CAF – ein reifes Qualitätsmanagement für öffentliche Verwaltungen“ in diesem Band.

<sup>30</sup> Hier haben sich die Bezirkshauptmannschaften Zell am See, Eisenstadt Umgebung, Rohrbach, Hermagor und Hallein zu einem Lernnetzwerk zusammengeschlossen: siehe URL: [www.pinzpower.at/bhplus/index.html](http://www.pinzpower.at/bhplus/index.html)



Siedlungsentwicklung sowie der Bereitstellung von Leistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Dies kann sowohl durch strategische Partnerschaften (z.B. abgestimmte Versorgungskonzepte) aber auch gemeinsame Trägerstrukturen (z.B. eine regionale Kulturveranstaltungsorganisation) erfolgen.

Demzufolge sind alle Kooperationsansätze auf dem Gebiet der Verwaltungstätigkeit (z.B. gemeinsame Buchhaltung, Personalmanagement, oder auch Facility Management) zu begrüßen und weiter auszubauen. Die wirkliche Herausforderung stellt jedoch die gemeinsame getragene Lösung der Zukunftsfragen im Agglomerationsraum dar.

Dass dies gehen kann, zeigt zumindest ansatzweise das Beispiel „Vision Rheintal“, innerhalb der u.a. auch ein gemeinsames regionales Leitbild für das Vorarlberger Rheintal geschaffen wurde. In einem intensiven Dialog von Gemeinde- und LandesmandatarInnen, GemeindemitarbeiterInnen und diverser Bürger- und Interessengruppen wurden dazu etwa folgende Handlungsfelder bearbeitet: Sozio-kulturelle Entwicklung, Siedlungsstruktur und Mobilität, Freiräume und Landschaft, Wirtschaftsstandort, Gemeindebedarfseinrichtungen, und Gemeindekooperationen.

Doch auch dies ist nur ein erster Schritt hin zu intensiven Kooperationen und auch partiellen Kompetenzverzicht, wie sie in der Region Stuttgart seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert werden. Grundsätzlich sollten ganzheitliche Kooperationen angestrebt werden. Im Sinne von „5 Gemeinden bilden 1 Verwaltung“ ist eine Gemeindeverwaltung für fünf bis zehn Gemeinden zu bilden:

- in jeder der Gemeinden gibt es weiterhin eine Bürgerservicestelle, in der die häufig nachgefragten, direkt zu erledigenden Leistungen angeboten werden.
- Fachleistungen, die eine höhere Spezialität erfordern, werden in sog. Kompetenzzentren gebündelt (z.B. Bauen, Bildung, Soziales, Kultur, Finanzen, technische Infrastruktur) –
- Kompetenzzentren werden häufig an einem Standort konzentriert sein, jedoch müssen nicht alle Kompetenzzentren in einer Gemeinde angesiedelt werden, sondern können abhängig von personellen und räumlichen Gegebenheiten auch auf die beteiligten Gemeinden aufgeteilt werden;
- auch in den Bereichen der Bildung, sozialen, kulturellen sowie technischen Daseinsvorsorge werden gemeinsame Einheiten geschaffen, die konkrete Leistungserbringung wird jedoch dezentral erfolgen (z.B. Schulen, Kindergärten in den Gemeinden), das Personal und die Sachressourcen allerdings gemeinsam geplant und geführt.

Dies erfordert ein stärkeres und inhaltlich geschärftes Bewusstsein für die Bedeutung der Stadtregionen. Die ÖROK hat hier einiges bereits angestoßen im Rahmen des ÖREK 2011. Das erfordert aber auch neue Politikinitiativen, sei es im Sinne einer österreichischen Agglomerationspolitik<sup>31</sup> oder – wie derzeit in der Steiermark sehr intensiv diskutiert ggf. auch strukturelle Veränderungen.

<sup>31</sup> Siehe: Wirth: Die Region als Stadt der Zukunft? IN: Forum Public Management, 2009, Sondernummer 01-2009.

## Anhang 1 – Evaluierungskriterien

### Organisation – Aufbau- und Ablauforganisation

<b>Maßnahmen</b>	Wurde explizit eine Organisationsentwicklungsstrategie formuliert, die die Grundlage der hier zu diskutierenden Veränderungen bildet?		Organisationsentwicklungsstrategie
	Strukturveränderungen: - wurde die Aufbauorganisation verändert? - welche Prämissen waren relevant (Politikfeldorientierung, Führungsspanne)		Strukturanpassung
	Gab es in einzelnen Bereichen oder gar flächendeckend Optimierungen von Verwaltungsabläufen/Prozessmanagement (einfacher, schneller, kostengünstiger)?		Prozessmanagement
	Inwieweit spielt der ELAK bzw. ISO 9001 hier eine Rolle? Was wurde ggf. realisiert		ELAK
	Wurden in den letzten Jahren neue Aufgabenfelder der Stadt entwickelt und organisatorisch realisiert?		Organisationserweiterung
	Gab es Bereiche, in denen in den letzten Jahren Leistungen der Stadt/Gemeinde ausgegliedert wurden? - welche und in welcher Form/Ausmaß (echte/unechte Privatisierung, nur Beteiligung an privaten Unternehmen) - welchen Stellenwert hat IKZ (Gemeindekooperation)		Outsourcing - IKZ
	Wurden Bereiche evtl. wieder eingegliedert: z.B. Reinigung		Insourcing
	Haben Sie parallel zu den Ausgliederungen auch ein neues/anderes System der Beteiligungssteuerung aufgebaut, das sicherstellt, dass die Interessen Ihrer Stadt wirksam und im Interesse der BürgerInnen wahrgenommen werden?		Beteiligungsmanagement
	Vernetzte Verwaltung: Welchen Stellenwert haben Partnerschaften mit anderen Organisationen und BürgerInnen für die Verwaltung zum Erreichen von Wirkungszielen? In welchen Bereichen gibt es hier gute Beispiele – etwa der Ko-Produktion von Leistungen?		Partnerschaften
	<b>Effekte</b>	<i>Wirtschaftlichkeitseffekte</i>	Gab es konkrete Einsparungen bei den Kosten, beim Personal?
<i>Performance-Effekte</i>		Gibt es belegbare Leistungsverbesserungen z.B. bei Prozessen, der internen Kommunikation und Kooperation?	
<i>systemische / kulturelle Effekte</i>		Welche Kulturveränderungen haben Sie wahrgenommen (z.B. in der Führungsarbeit)? Wie hat sich die Arbeitsweise der Führungskräfte bzw. der MitarbeiterInnen verändert?	

**Steuerungskonzept – Output-/Wirkungsorientierung**

Maßnahmen	<p>Strategien – strategische Arbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- welchen Stellenwert hat strategische Arbeit derzeit?</li> <li>- in welcher Form findet strategische Arbeit in der Organisation und organisationsübergreifend statt (z.B. regelmäßige Strategieklausuren)?</li> <li>- gibt es verschriftlichte Strategien, Wirkungsindikatoren bzw. Instrumente wie etwa Balanced Scorecard?</li> <li>- wie ist die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung und wichtigen Partnern hier zu beschreiben?</li> </ul>	Strategisches Management
	<p>Welchen Entwicklungsstand hat das Wertemanagement der Verwaltung?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gibt es ein Leitbild? Wenn ja, wie wurde es entwickelt? Wenn ja, ist es gelungen, das Leitbild als verbindliche Arbeitsgrundlage für Verwaltung und Politik zu etablieren bzw. nach außen zu transportieren?</li> <li>Wie wird das Leitbild umgesetzt?</li> <li>wurde das Leitbild (ggf.) schon einmal an veränderte Rahmenbedingungen angepasst und fortgeschrieben, damit es handhabbar bleiben kann?</li> <li>- sind Führungsgrundsätze festgelegt?</li> <li>... wie oben</li> <li>- gibt es evtl. einen generellen Verhaltenskodex?</li> </ul>	Normatives Management
	<p>Sind durchgängig für alle Verwaltungsbereiche Ziele festgelegt und mit Indikatoren/Kennzahlen unterlegt? Inwiefern werden Wirkungsziele von Verwaltungsbereichen mit externen Partnern geteilt?</p> <p>Welchen Entwicklungsstand hat das Zielsystem – etwa gemessen an den Anforderungen der BSC bezüglich Mehrdimensionalität?</p>	Zielsystem
	<p>Wird die Zielerreichung regelmäßig in Berichten dargestellt und zum Gegenstand interner Führungsentscheidungen genutzt? Wie werden diese Informationen bei der Beurteilung von Führungskräften genutzt?</p>	Controlling
	<p>Inwieweit ist es zu einer Dezentralisierung der Führungs- und Entscheidungsstruktur gekommen? Wurden etwa Leistungsvereinbarungen, Kontrakte geschlossen?)</p> <p>Inwieweit haben die einzelnen Abteilungen/ FK eine definierte Verantwortlichkeit für die Qualität/Wirtschaftlichkeit von Leistungen?</p>	Dezentrale Ressourcenverantwortung
	<p>Ist es Ihnen gelungen, die Politik/Vertretung so in das Verfahren einzubeziehen, dass sie sich bis zum nächsten Voranschlag selbst gebunden fühlten?</p>	Kooperation Politik und Verwaltung

Effekte	<i>Wirtschaftlichkeitseffekte</i>	Gibt es sichtbare Belege, dass sich aufgrund der Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit verbessert hat? Z.B. niedrigere Sachkosten oder ein geringerer Personalaufwand?
	<i>Performance-Effekte</i>	in welchen Bereichen hat sich die Wirkung der Verwaltungstätigkeit für die BürgerInnen/KundInnen verbessert? Welche konkreten Belege gibt es hierfür sowohl nach außen, als auch nach innen? Welche Anpassungen wurden aufgrund der Informationen aus der Leistungsmessung vorgenommen? - bessere Befragungsergebnisse?
	<i>systemische / kulturelle Effekte</i>	Inwieweit haben sich nach ihrer Einschätzung die Verhaltensweisen / Einstellungen der Beschäftigten aufgrund der Reformen verändert? - Vorausdenken und vermehrtes strategisches Denken/Handeln? - vermehrte Aktivitäten, etwas gestalten zu wollen? - Bereitschaft mit Partnern gemeinsam ein Wirkungsziel zu erreichen? - wirtschaftliches Denken? - werden vermehrt Ursache und Wirkungsbeziehungen des eigenen Tuns hinterfragt?
		Wie hat sich die Arbeitsweise der Führungskräfte bzw. der MitarbeiterInnen verändert?

**Qualität und Transparenz der Leistungen**

Maßnahmen	Sind Produkte/Leistungen definiert und Bestandteil der praktischen Arbeit (outputorientierte Planung, Kostenrechnung auf Produkten ...) Gab es bereits punktuelle oder systematische Überprüfungen der Produkte/Leistungen (Aufgaben-/Produktkritik)	Produkte
	Inwieweit werden die Leistungen der Verwaltung konsequent gemessen und sichtbar gemacht (Output)? Gibt es etwa regelmäßige Leistungsberichte oder ein standardisiertes Reporting oder einen Leistungsvergleich innerhalb der Verwaltung bzw. mit ‚best of class‘ Organisationen?  Welchen Stellenwert hat die Kostenrechnung und wie wird sie in der Verwaltung praktiziert/genutzt?	Leistungsmessung
	Haben Sie mit ihrer Verwaltung in den letzten Jahren an Wettbewerben oder Kennzahlenvergleichen teilgenommen?	
	Einsatz von QMSystemen (CAF, EFQM, ISO)	

	...	
Effekte	<i>Wirtschaftlichkeitseffekte</i>	Konnte der Aufwand reduziert werden?
	<i>Performance-Effekte</i>	Gibt es nachweisliche Belege dafür, dass die Qualität von Leistungen besser ist? z.B. Standardverbesserungen und höhere Zufriedenheit der KundInnen?
	<i>systemische / kulturelle Effekte</i>	Hat sich das Qualitätsbewusstsein der MitarbeiterInnen sichtbar verändert? Sind die Interessen der KundInnen bewusster in der täglichen Arbeit?

### Bürger- und Kundenorientierung – Bürgerpartizipation

Maßnahmen	Strukturelle Verbesserungen - z.B. Bürgerservicestelle?	Struktur
	Leistungsverbesserungen - z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Servicequalität (spezielle Schulungen der MA, Einsatz von BürgermentorInnen, Verwaltungslotsen) - Festlegung von Leistungsstandards/Leistungsversprechen (z. B. zum Antwortverhalten, zur Verfahrensdauer)? - Individualisierung von Leistungen - Schaffung von Wahlmöglichkeiten bei der Wahl des Dienstleisters und des Dienstleistungsangebots	Leistungen
	Welche Maßnahmen zur besseren Erreichbarkeit der Verwaltung gibt es? - Öffnungszeiten geändert? - Homepage angepasst? Mehrsprachigkeit? Barrierenfreiheit? - Zielgruppenspezifische Wege, bes. Verbesserung der Erreichbarkeit für benachteiligte Gruppen (z.B. Behinderte, MigrantInnen etc.)	Erreichbarkeit
	Welche Maßnahmen zu direkten Kommunikation mit den BürgerInnen werden praktiziert? - werden periodisch Bürgerbefragungen durchgeführt, evaluiert? - Bestehen Bürgerpanels, Nutzergruppen, Fokusgruppen etc.? - Einrichtung von Internetplattformen zum ständigen Dialog mit Zielgruppen? - Nutzung sozialer Medien? - wie können Kundenanliegen – und Feedback eingebracht werden (gibt es Anliegen-/Beschwerdemanagement z.B. FixmyStreet)? - gibt es audits (z.B. familienfreundliche Gemeinde)	Kommunikation
	Wo nutzen Sie die Möglichkeiten der dialogischen Leistungserstellung auf der Grundlage des Internets (Erfurt)?	E-Gov

	Inwiefern nutzen Sie die Möglichkeiten neuer sozialer Medien (Verwaltung 2.0) zur Verbesserung von Verfahren? (Wikis, Facebook, Twitter)?	Kommunikation
	Nachhaltiges Handeln: Inwiefern ist das Ziel und Indikatorensystem der Stadt/Gemeinde auf nachhaltiges Handeln ausgerichtet? Werden die sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen strategischer Entscheidungen systematisch erfasst und in die Entscheidungsfindung integriert? Inwiefern werden örtliches Gewerbe und Wirtschaft und BürgerInnen zu nachhaltigem Handeln motiviert?	Nachhaltigkeit
	Vitalisierung der lokalen Demokratie: Was ist konkret in Bezug auf die Beteiligung der BürgerInnen an Projekten, deren Einbeziehung in Planungen/Entscheidungen zu nennen? Sind die BürgerInnen der Meinung, dass sie auf wichtige Entscheidungen Einfluss haben?	Demokratie
	Soziales Kapital: Welche Maßnahmen ergreift die Stadt/Gemeinde um den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft zu verbessern, insbesondere in Bezug auf Randgruppen? Wie fördert und unterstützt die Stadt/Gemeinde Vereine/Verbände?	Soziales Kapital
	Transparenz/Offenheit von Politik und Verwaltung: Wer betreibt in Ihrer Stadt Kommunikations- und Informationspolitik? Wie wird auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen eingegangen? Gibt es konkrete Aktivitäten im Sinne der Open Government Bewegung?	Transparenz
	Diversität: Mit welchen Zielen, Kennzahlen und Maßnahmen fördert die Stadt/Gemeinde die Ausrichtung des Leistungsangebots – und der Darbringung der Leistung im Hinblick auf eine immer heterogener werdende Bevölkerung und wie spiegelt sich die Bevölkerung in der Beschäftigtenstruktur der Bevölkerung wider?	Diversität
	...	
Effekte	<i>Wirtschaftlichkeitseffekte</i>	Sind Wirtschaftlichkeitseffekte für die Verwaltung erkennbar?
	<i>Performance-Effekte</i>	Inwieweit konnte der Aufwand für die BürgerInnen reduziert werden (Verwaltungskosten)? Hat sich die Kundenzufriedenheit nachweislich verbessert? Hat sich die Lebensqualität aufgrund der Reformen verbessert?
	<i>systemische / kulturelle Effekte</i>	Ist eine merkbliche Veränderung im Denken und Handeln erkennbar? Welchen Stellenwert haben KundInnen für die VerwaltungsmitarbeiterInnen? Gibt es eine größere Mitwirkung bzw. Mitwirkungsbereitschaft bei den BürgerInnen? ...

**Personalmanagement und Mitarbeiterorientierung**

Maßnahmen	Gibt es ein PE- respektive Aus- und Weiterbildungskonzept?		Konzept
	Werden regelmäßig Mitarbeitergespräche und/oder MA-Befragungen durchgeführt?		MAG
	Gibt es eine mittelfristige Personalbedarfsplanung einschließlich einer mehrjährigen Vorschau auf Bedarf und Einsparungsmöglichkeiten?		Mittelfristige Personalplanung
	Ist diese mittelfristige Personalbedarfsplanung mit anderen strategischen Planungen (Gesamtstrategie, Finanzplanung etc.) verknüpft?		
	Gibt es Ansätze einer Leistungsentlohnung?		Leistungsentgelt
	Gibt es eine Exit-Strategie bei dauerhaft mangelhafter Leistung?		Negativ-Anreize
	Welche Förderprogramme für MitarbeiterInnen gibt es? Z.B. - Lehrlingsausbildung - Gesundheitsförderung - Kompetenz/Talentmanagement (Potentialentwicklung) für Nachwuchskräfte - Erhöhung der Frauenquote in Führungspositionen - ...		Förderprogramme
	Gibt es ein verbindliches Objektivierungsverfahren bei der Personalauswahl?		Personalauswahl
	Gibt es ein Kompetenzmanagement um gewünschte Verhaltensweisen zu fördern?		???
	Welche Mitwirkungsmöglichkeiten an den Modernisierungsaktivitäten wurden den Beschäftigten angeboten?		Partizipation
	Welche Anreize haben Sie den MitarbeiterInnen geboten, die sich in Reformprozessen besonders engagiert haben? ...		
	Effekte	<i>Wirtschaftlichkeitseffekte</i>	Hat sich die Qualität des Personalstandes positiv verändert? Sind langfristige Einsparungsmöglichkeiten sichtbar gemacht? Ist der Mitteleinsatz für Weiterbildung gestiegen?
<i>Performance-Effekte</i>		Hat sich die Mitarbeiterzufriedenheit nachweislich verbessert? Woran lässt sich das ablesen? z.B. Befragungsergebnisse, Fluktuation, Anzahl BewerberInnen bei Ausschreibungen?	
<i>systemische / kulturelle Effekte</i>		Welchen Stellenwert hat die Mitarbeiterorientierung bei strategischen Überlegungen der Stadt?	



**Innovation und Wettbewerb**

Maßnahmen	Wie nutzt die Verwaltung das Wissen und Ideenpotential der KundInnen und BürgerInnen - was wird praktiziert (QZ, Ideenmanagement/Vorschlagswesen?) - Dialog mit Zielgruppen, Bürgerbeteiligung)		Ideenmanagement
	Wie fördert Ihre Verwaltung Experimente und wie geht Ihre Verwaltung mit Risiko um? Wie werden innovative Menschen/Teams gefördert und unterstützt?		Innovationsförderung
	Wissensmanagement; Sicherung von Erfahrungswissen in der Organisation und der Stadt/Gemeinde		Wissensmanagement
	...		
Effekte	<i>Wirtschaftlichkeitseffekte</i>	Wie viele konkrete Neuerungen wurden in den letzten Jahren entwickelt?	
	<i>Performance-Effekte</i>	Auf welche Innovationen sind sie besonders stolz?	
	<i>systemische / kulturelle Effekte</i>	Welchen Stellenwert hat Innovation?  Ist Wettbewerb in ihrer Verwaltung positiv besetzt?	

## **Anhang 2 - Ergebnisse der Befragung**

## Literaturverzeichnis

Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Dearing, Elisabeth: Gutes Regieren – Konzepte – Realisierungen - Perspektiven, Wien 2011.

Bauer, Helfried; Dearing, Elisabeth: Public Management und Governance: Globale Konzepte im nationalen Bezug; In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Dearing, Elisabeth: Gutes Regieren – Konzepte – Realisierungen - Perspektiven, Wien 2011. S. 27 – 72

Biwald/Dearing/Weninger (Hg.); Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer, 2008 Wien: NWV

Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Parzer, Philip: Steuerung und Organisation kommunaler Daseinsvorsorge - Formen der Leistungserbringung, Beteiligungsmanagement; Wien 2008

Bogumil, Jörg (u.a.): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin 2007.

Bovaird, Tony; Löffler, Elke (Hrsg): Public Management and Governance, New York, 2009.

Bovaird, Tony; Löffler, Elke: Innovation in Public Services: Strategy, Drivers and the Role of Competition. In: Pub Gov III O. Brodtrick: Accountability, Risk and Innovation: an uneasy triad. Bundeskanzleramt Österreich; „Die Verantwortung liegt bei mir – Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention“, Wien 2008.

Buschoff, Christian: Evaluation von Verwaltungsmodernisierung, Frankfurt a.M. (u.a.) 2009.

Duelli, Martin: Innovation entsteht im Dialog. In: Biwald/Dearing/Weninger (Hg.); Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer, Wien 2008: NWV, S. 303-313.

Klatzer, Elisabeth: Neue Qualität in Public Management and Good Governance: Gender Budgeting als Strategie zur Gleichstellungsorientierung öffentlichen Handelns. In: Bauer/Biwald/Dearing: Gutes Regieren, Wien 2011.

Löffler, Elke: Governance, Birmingham 2009.

Löffler, Elke: Prioritäten setzen – bürgerschaftliches Engagement mobilisieren: Österreichische Pilotkommunen gesucht, Forum Public Management 2010/3.

Prorok, Thomas; Malz, Bernadette: Einsatz des Common Assessment Framework in Österreichs öffentlicher Verwaltung, KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung Wien, 2009.

Prorok, Thomas, Kallinger, Michael; Zehn Jahre CAF – Ein reifes Qualitätsmanagement für öffentliche Verwaltungen; in Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Dearing, Elisabeth: Gutes Regieren – Konzepte – Realisierungen - Perspektiven, Wien 2011, S. 238 - 255

Schedler, Kuno; Proeller, Isabella: New Public Management, 4. Auflage, Bern 2009.

Wirth, Klaus: Die Region als Stadt der Zukunft? In: Forum Public Management, Sondernummer 01-2009.

Wirth, Klaus; Hödl, Markus: „Wie kommt das ‚Neue‘ in die Stadt?“ Innovationen managen - lokale Partnerschaften entwickeln; Diskussionsbeitrag für den Arbeitskreis 3 auf dem 55. Österreichischen Städtetag in Salzburg, 2005

Wirth, Klaus: Innovationsmanagement – Eine neue Aufgabe für Führungskräfte? In: Verwaltung und Management, 12. Jg., Heft 1, Wien 2006.

Sonstige Quellen:

O.V. O.J Online im WWW unter: URL: [http://de.wikipedia.org/wiki/Web\\_2.0](http://de.wikipedia.org/wiki/Web_2.0) (Stand: 24.02.2011).

Prof. Dr. Axel von Werder, TU Berlin, Vortrag bei der Veranstaltung „Code of Conduct“ des Bundeskanzleramts, Wien, am 10.9.2007.

Stadt Wien (Jauernig, Paul): „Eine Frage der Ethik – Handbuch zur Korruptionsprävention“, Wien 2010.



---

K  
D  
Z

**KDZ**  
**Zentrum für Verwaltungsforschung**

Guglgasse 13 · A-1110 Wien  
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20  
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at