

**PROF. DR. GISELA FÄRBER**

**DIPL. VOLKSWIRT MARCO SALM**

**CHRISTIAN SCHWAB, M.A., MAG. RER. PUBL.**

**Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses  
„CHANGE<sup>2</sup>“ der Stadt Mannheim**

Speyer, 17. Februar 2014

## KURZFASSUNG

Das Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) hat im Auftrag der Stadt Mannheim den im Jahr 2008 begonnenen Verwaltungsmodernisierungsprozess CHANGE<sup>2</sup> evaluiert. Gegenstand der Untersuchung waren die bisherige Zielerreichung der drei von der Stadt Mannheim selbst gesetzten Modernitätskriterien – Organisationsstringenz, Organisationsentwicklung, Organisationsveränderung –, die Einordnung des Prozesses in Forschung und Praxis sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen für die Fortführung des Reformvorhabens über das Jahr 2013 hinaus.

Die Evaluation basiert insbesondere auf einer umfangreichen Dokumentenanalyse, Fachinterviews mit zentralen Akteuren im CHANGE<sup>2</sup>-Prozess sowie einem interkommunalen Vergleich mit den Modernisierungsprogrammen der Städte Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart.

Aus Sicht des FÖVs sind folgende Ergebnisse besonders relevant:

- Der ganzheitliche, strategisch orientierte Ansatz des Mannheimer Veränderungsprozesses mit seiner intendierten Steuerung nach gesamtstädtischen, bereichsübergreifenden Zielen stellt einen erfolgversprechenden Weg für die Modernisierung von Verwaltung und der Gestaltung von Stadtgesellschaft dar.
- Das damit verbundene umfassende Steuerungsmodell, das in der Verwaltungswissenschaft seit längerem diskutiert wird, ist damit in Mannheim erstmals in Angriff genommen und in die Praxis umgesetzt worden. Den Problemlagen des neuen Steuerungsmodells wurde weitgehend Rechnung getragen.
- Das Mannheimer Modernisierungsvorhaben ist in seiner Zielstellung, Struktur und Durchführung wesentlich breiter angelegt als die Reformprozesse der ausgewählten Vergleichsstädte Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart.
- Hervorzuheben ist insbesondere die erfolgte Schwerpunktsetzung auf Kommunikation und Zusammenarbeit. Es gibt unserer Erkenntnis nach keine vergleichbare Stadtverwaltung dieser Größe in Deutschland, welche ein solch umfangreiches Instrumentarium an Kommunikationsformen, Dialogformaten sowie Befragung- und Führungsinstrumenten implementiert und in ein strategisches Gesamtkonzept eingebracht hat.
- Mannheim hat einen erheblichen Teil des Reformprozesses durchlaufen und seine selbst gestellten Ziele überwiegend erreicht. Die Implementationsphase ist nahezu abgeschlossen, CHANGE<sup>2</sup> muss in eine Konsolidierungsphase übergehen und sich in Praxis- und Verwaltungshandeln bewähren.
- Elementar für das Gelingen des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses ist das Schließen des Managementkreislaufs. Die Implementierung wesentlicher Teile dieses regelmäßigen Kreislaufs, nämlich die kontinuierliche Ergebnis- und Wirkungsmessung mit anschließender Qualitätskontrolle, stehen noch aus.
- Insgesamt scheinen nach wie vor und erwartungsgemäß die stärksten Hemmschuhe in den Bereichen Kommunikation und Zusammenarbeit zu liegen. So besteht weiterhin ein enormer Bedarf in der Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit auf verwaltungsinterner vertikaler (zwischen Dezernaten-Fachbereichen-MitarbeiterInnen) und horizontaler Ebene (zwischen Dezernaten und Fachbereichen sowie zwischen Fachbereichen und Querschnittsämtern) sowie im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung.

## INHALT

1. EINLEITUNG UND AUFTRAG .....	5
2. METHODIK UND STAND DER EVALUATION .....	6
2.1 Evaluationsdesign .....	6
2.2 Theoretische Fundierung .....	8
2.3 Vergleichsanlage.....	8
2.4 Erhebungsmethodik und Evaluationsstand .....	9
3. LITERATURANALYSE UND BEWERTUNGSKRITERIEN .....	12
3.1 Modernitätskriterium 1 (Organisationsstringenz):.....	16
3.2 Modernitätskriterium 2 (Organisationsentwicklung): .....	19
3.3 Modernitätskriterium 3 (Organisationsveränderung): .....	20
4. ERGEBNISSE DER FACHINTERVIEWS DER STADT MANNHEIM.....	23
4.1 Gründe und Motivation .....	24
4.2 Modernitätskriterium 1 (Organisationsstringenz).....	24
4.3 Modernitätskriterium 2 (Organisationsentwicklung) .....	26
4.4 Modernitätskriterium 3 (Organisationsveränderung) .....	33
4.5 Ergebnisse der Einschätzungsfragen.....	35
5. ERGEBNISSE DER MITARBEITERBEFRAGUNG IN MANNHEIM.....	39
6. ERGEBNISSE DES STÄDTEVERGLEICHS.....	42
6.1 Modernitätskriterium 1 (Organisationsstringenz).....	44
6.2 Modernitätskriterium 2 (Organisationsentwicklung) .....	45
6.3 Modernitätskriterium 3 (Organisationsveränderung) .....	50
7. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG .....	51
8. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN .....	62
9. LITERATUR.....	68

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Dreistufiges Evaluationsmodell.....	8
Abb. 2: Überblick Evaluationsvorgehensweise .....	10
Abb. 3: Funktionale Verteilung der Fachinterviews in Mannheim .....	11
Abb. 4: Maßnahmen und Beispiele zur Akzeptanzsteigerung von Veränderungsprozessen.21	
Abb. 5: Einschätzungen der Schlagworte von CHANGE <sup>2</sup> .....	36
Abb. 6: Innen- und Außenwirkung von CHANGE2.....	37
Abb. 7: Einschätzungen zur Personalgewinnung und -entwicklung.....	38
Abb. 8: Mitarbeiterbefragung: Zielklarheit, Einstellung und Information.....	40
Abb. 9: Mitarbeiterbefragung: Führung und Management .....	41
Abb. 10: Einwohnerzahlen und Verwaltungspersonal der kreisfreien Städte in BA-WÜ.....	43
Abb. 11: Reformgründe und Zeitfenster in den Vergleichsstädten.....	44
Abb. 12: Gremien- und Arbeitsstrukturen der Vergleichsstädte .....	47
Abb. 13: Problemlagen des Neuen Steuerungsmodells und potenzielle Auswirkungen.....	53
Abb. 14: Managementkreislauf.....	56

## 1. EINLEITUNG UND AUFTRAG

Die Stadt Mannheim hat 2008 einen Verwaltungsmodernisierungsprozess mit dem postulierten Ziel begonnen, „eine der modernsten Stadtverwaltungen Deutschlands“ bis zum Jahr 2013 zu werden. Dieser Prozess wird durch das *Deutsche Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer* evaluiert. Bei der Evaluation werden grundlegend zwei Aspekte verfolgt: zum einen die rückblickende Bewertung des stattgefundenen Modernisierungsprozesses, zum anderen die mögliche Fortführung von CHANGE<sup>2</sup> ab dem Jahr 2014.

Modernisierungsprozesse unterliegen generell Herausforderungen, die teils der Eigenart des Reformfeldes Verwaltungspolitik (dies wird deshalb oft als „polity-policy“ bezeichnet) geschuldet sind, aber teils auch aus den spezifischen Bedingungen des (über-)regionalen und lokalen Kontexts resultieren können. Diese Besonderheiten hat die Stadt Mannheim, insbesondere der Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz, im Jahr 2007 aufgegriffen. Aus dem Masterplanprojekt „Strategische Steuerung“ gingen sieben für die Stadt Mannheim entscheidende strategische Ziele hervor (Urbanität, Talententwicklung, Wirtschaftsförderung, Toleranz, Bildungserfolg, Kultur und bürgerschaftliches Engagement). Die operative Umsetzung erfolgte in den Folgejahren unter anderem durch ein forciertes Projektmanagement (Masterplanprojekte), die Entwicklung von Zielsystemen (Managementzielsystem 1.0 und 2.0) sowie der Implementation von Dialogformaten und den „Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit“ in der Stadtverwaltung Mannheim“.

In jedem Modernisierungsprozess, so auch im Mannheimer CHANGE<sup>2</sup>-Prozess, bestehen allgemeine Schwierigkeiten in der Evaluation von Verwaltungspolitik: Einerseits besteht eine *Identität von Subjekt und Objekt* der Verwaltungsreform (vgl. Bogumil 2007: 111), da diese auf die Verwaltung selbst abzielt. Andererseits sind die MitarbeiterInnen der Verwaltung, welche die Reformbeschlüsse umzusetzen haben, zugleich von ihnen betroffen. Durch diese Deckungsgleichheit von Subjekt und Objekt (Adressant und Adressat) kann es zu Schwierigkeiten in der Umsetzung von Verwaltungsmodernisierungen kommen. Sofern nicht für alle Beteiligte ein Nutzen aus dem Reformprozess sichtbar wird, entstehen starke Beharrungskräfte. Aus diesem Grunde spielt gerade der Umsetzungsprozess als solcher bei Verwaltungsreformen eine wesentliche Rolle.

Hauptschwierigkeit einer wissenschaftlichen Evaluation eines Binnenmodernisierungsprozesses ist, dass Politik- und Verwaltungshandeln in diesem Reformfeld nur selten evaluiert wird. Öffentlich zugängliche Evaluationen sind kaum verfügbar, was die Vergleichsarbeit erschwert. So fordert der Mannheimer Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz zu Recht ein neues Denken bei der Politikbewertung, auch auf kommunaler Ebene, um zu einem „neuen Pragmatismus“ zu gelangen (Kurz 2010: 26). Die vorliegende Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses CHANGE<sup>2</sup>, welche begleitend über das Jahr 2013 stattfand, leistet hierzu einen Beitrag.

Bei der Evaluierung steht die Bewertung verwaltungsinterner Veränderungen personeller/führungsbezogener, organisatorischer und instrumenteller Art durch die Reformmaßnahmen im Vordergrund. Bewertungskriterien sind dabei einerseits die vom Auftraggeber genannten drei Modernitätskriterien:

- Modernitätskriterium 1 (Organisationsstringenz): klare Definierung von Zielen; Messung der Ergebnisse und Wirkungen; Wettbewerb.

- Modernitätskriterium 2 (Organisationsentwicklung): Systematische Weiterentwicklung der Organisation, Prozesse und Instrumente; systematische Förderung der MitarbeiterInnen und Führungskräfte.
- Modernitätskriterium 3 (Organisationsveränderung): Wandel ist Alltag: Veränderungsbereitschaft und Suche nach besseren Lösungen.

Weitere Prüfkategorien sind andererseits die Einordnung der Modernisierungsbemühungen Mannheims im Vergleich zu anderen Städten und die Einordnung der Modernisierungsaktivitäten Mannheims zum „Stand der Praxis und Forschung“ mittels normativ/präskriptiver Literaturanalyse (Dokumenten- und Sekundäranalyse).

Insbesondere sollen folgende Fragestellungen berücksichtigt werden:

- Wo steht die Stadt Mannheim im Hinblick auf ihr Ziel, eine der modernsten Stadtverwaltungen zu werden? Können die genannten Modernitätskriterien mit den bereits unternommenen Maßnahmen erfüllt werden?
- Wo steht die Stadt Mannheim im Vergleich zum "Stand der Praxis und Forschung" (1.) und/oder zu anderen deutschen Städten (2.)?
- Setzt die Stadt Mannheim hinsichtlich der noch anstehenden Projekte und Vorhaben im Modernisierungsprozess die richtigen Prioritäten?
- Welche Erfolgshindernisse bestehen?
- Welche begleitenden Maßnahmen muss die Stadt Mannheim zukünftig ergreifen, um den eingeschlagenen Kurs erfolgreich fortsetzen zu können?

Die vom Auftraggeber genannten und in den „Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit“ spezifizierten Modernitätskriterien wurden anhand dreier methodischer Ansätze evaluiert (Zielevaluation). Der Schwerpunkt der Evaluation lag dabei in der Durchführung, Analyse und Auswertung von Fachinterviews mit zentralen Akteuren der Stadtverwaltung Mannheim, die mittelbar im CHANGE<sup>2</sup>-Prozess integriert oder substantiell von ihm betroffen waren. Hierfür wurden 21 leitfadenbasierte Fachinterviews mit Dezernenten, Fraktionsvorsitzenden, Gesamtpersonalratsvertretung, Fachbereichs- und Eigenbetriebsleitungen durchgeführt. Die Interviews mit den Führungskräften konnten zudem durch ein integriertes Frageset mit Ergebnissen der Mitarbeiterbefragung – durchgeführt durch die Universität Mannheim – gespiegelt werden (sog. „Omnibus Lösung“). Um zu einer besseren Objektivierbarkeit der Ergebnisse der Interviews/Mitarbeiterbefragung zu gelangen, wurden diese durch einen Städtevergleich und eine Literaturanalyse über den „Stand der Forschung“ flankiert.

## **2. METHODIK UND STAND DER EVALUATION**

### **2.1 EVALUATIONSDESIGN**

Evaluationsgegenstand ist das Verwaltungsmodernisierungsprogramm CHANGE<sup>2</sup> der Stadt Mannheim. Dieses basiert auf einem im Jahr 2007 beschlossenen Masterplan, der – mittlerweile aktualisiert – aus 36 verschiedenen Projekten besteht. Die Evaluation erfolgt „on-going“ im letzten Teil der Implementationsphase (Jahr 2013), um einerseits bilanzierende und zu-

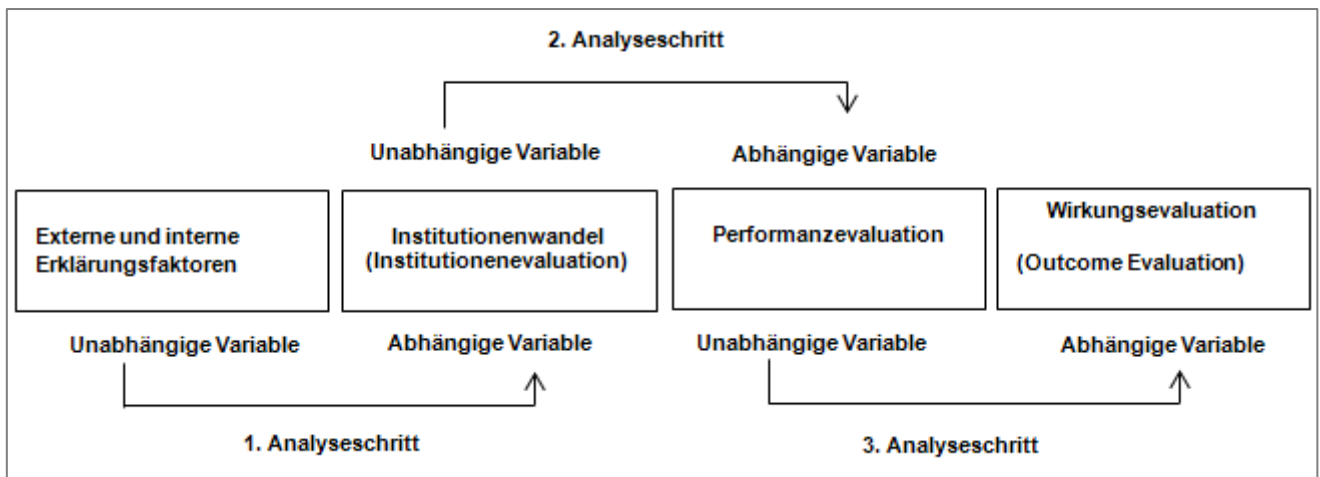
sammenfassende Erkenntnisse über den Modernisierungsprozess zu gewinnen und andererseits Empfehlungen für den noch laufenden Prozess sowie für die weitere Stabilisierung und Verstetigung des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses über 2014 hinaus geben zu können.

Die Analyse basiert auf einem evaluativen *Drei-Schritte-Verfahren* nach Kuhlmann/Wollmann (2011), wonach Verwaltungsreformen oder Verwaltungsmodernisierungen auf a) Veränderungen auf institutioneller Ebene, b) Veränderungen im Bereich der Leistungserbringung (Performanz) sowie c) Veränderungen im Bereich der Wirkungen (Outcome-Evaluation) überprüft werden müssen. Vereinfacht ausgedrückt soll erhoben werden, welche Veränderungen organisatorischer, personeller und instrumenteller Art im Verwaltungsmodernisierungsprozess CHANGE<sup>2</sup> durchgeführt wurden (Institutionen-Evaluation), welche Konsequenzen dies für die kommunale Leistungserbringung (Performanz-Evaluation) hat und welche weiterführenden Wirkungen diese aufweisen (Outcome-Evaluation). Basierend auf dieser Grundlage wurde der Interviewleitfaden konzipiert. Im Hinblick auf die Institutionen-Evaluation wurde der Leitfaden nach organisatorischen, personellen und instrumentellen Veränderungen strukturiert. Die Performanz-Ebene wird durch bestimmte Fragetypen – insbesondere Einschätzungsfragen – berücksichtigt, die weiterführenden Wirkungen, d.h. die Outcome-Ebene, kann nur adaptiv beantwortet werden, da die implementierten Instrumente noch nicht in vollständig gelebtes Verwaltungshandeln umgesetzt sind.

Als Erläuterung der drei Evaluationsebenen kann beispielhaft die Einführung der „Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit“ angeführt werden: Die Einführung des Instruments als solches betrifft die institutionelle Ebene, während die darauf basierende Änderung des persönlichen Umgangs der Führungskräfte und MitarbeiterInnen beispielsweise durch neue Kommunikationspraktiken und Führungsstile das direkte Ergebnis (Performanz) darstellt. Die indirekten Ergebnisse (Wirkungen) müssten sich in einer höheren intrinsischen Motivation, einer höheren Bereitschaft zur Fort- und Weiterbildung oder in einer höheren Arbeitsplatzzufriedenheit der Führungskräfte und MitarbeiterInnen auf der Outcome-Ebene widerspiegeln.

Hierbei handelt es sich um eine idealtypische Vorgehensweise, wobei die skizzierten drei Schritte analytisch zu unterscheiden und als Sequenz unterschiedlicher aber miteinander verzahnter Ziel-Mittel-Relationen zu verstehen sind. In der ersten Schleife dieses „evaluative policy models“ zielen institutionelle Reformen darauf ab, Verbesserungen zu bewirken und zwar in der dauerhaften Struktur der Organisation durch Veränderungen in der Aufbauorganisation, bei der Implementation neuer (politischer) Maßnahmen und/oder bei der Einführung neuer Instrumente in der Ablauforganisation. In einem zweiten Schritt sollen sich diese Veränderungen in der (kommunalen) Leistungserbringung niederschlagen und die operativen Ergebnisse (Outputs) der Organisation verändern (Performanz). Im letzten Schritt wird erwartet, dass die implementierten Reformmaßnahmen weiterführende Wirkungen (Outcomes) im sozio-ökonomischen Umfeld (vgl. Pollitt/Bouckaert 2003) oder in einem breiteren politisch/demokratischen Kontext generieren (Christensen/Laegreid 2001: 32). Die Evaluation von Verwaltungsreformen und Modernisierungsprozessen hat demnach zumindest idealtypisch diesem Dreischritt zu folgen. Folgende Abbildung veranschaulicht dieses Evaluationsverfahren:

**Abb. 1: Dreistufiges Evaluationsmodell**



Quelle: In Anlehnung an Kuhlmann/Wollmann 2011, S. 481.

## 2.2 THEORETISCHE FUNDIERUNG

Um den Wirkungszusammenhang des institutionellen Wandels durch Modernisierungsprozesse und Performanz theoretisch zu erfassen, wird auf neo-institutionalistische Konzepte zurückgegriffen (vgl. Peters 2007; Hall/Taylor 1996; Immergut 1998). Diese weisen Institutionen eine Doppelfunktion als handlungsbeschränkende und handlungsermöglichende Strukturen zu, ohne jedoch von einem eindimensionalen und deterministischen Zusammenhang zwischen Institution und Akteurshandeln auszugehen. Vielmehr geben sie einen Korridor möglicher Handlungsalternativen vor, der Spielraum für weitere (nicht-institutionelle) Faktoren lässt (vgl. Benz 2004; Jann 2006). Es wird hierbei von einem engen Institutionenverständnis im Sinne des akteurszentrierten Institutionalismus ausgegangen (Mayntz/Scharpf 1995: 45; vgl. auch: Ostrom 2007). Dieser deutet die Regeln, nach denen Akteure handeln, nicht aber das Handeln der Akteure und die kognitiv-kulturelle Internalisierung von Regeln (im soziologischen Sinne) als Institutionen. So verstanden sind institutionelle Verwaltungsreformprozesse als der Versuch politisch-administrativer Akteure anzusehen, die institutionelle Ordnung, innerhalb derer sie Entscheidungen treffen und vollziehen (*polity*), zu verändern. Sie können daher auch als *polity-policy* bezeichnet werden (Wollmann 2000a: 199 f.; Ritz 2003: 180). Sie basieren auf der Annahme und Erwartung, dass sich durch institutionelle Veränderungen wesentliche Leistungsparameter der betreffenden Institution, hier die Stadtverwaltung Mannheim, beeinflussen und im Sinne der Reforminitiatoren verbessern lassen. Dabei gilt es zu beachten, dass die beabsichtigten Veränderungen der Kommunalperformanz durch Interaktion verschiedener Reformeinflüsse, etwa durch eine unterschiedliche Wirkung verschiedener Reformmaßnahmen und/oder Instrumente auch nicht-intendierte Effekte (Wirkungen) aufweisen können.

## 2.3 VERGLEICHSANLAGE

Zur Umsetzung des Evaluationskonzeptes, d.h. Institutionen-, Performanz- und Outcome-Evaluation, wird auf den Zielvergleich zurückgegriffen, bei dem überprüft wird, bis zu welchem Grad die Evaluationsergebnisse die formulierten Zielgrößen (Modernitätskriterien, „analytical framework“) erreichen.

Mittels der durchgeführten Arbeitsschritte ist ein Zielvergleich möglich. Es wird hierbei auf die eingangs skizzierten Zielstellungen zurückgegriffen. Das Globalziel des CHANGE<sup>2</sup>-



Prozesses gemäß der Auftragsbeschreibung ist es, „eine der modernsten Stadtverwaltungen Deutschlands zu werden“ und den Übergang zu einem wirkungsorientierten Verwaltungshandeln auf Basis ressortübergreifender Ziele zu schaffen. In diesem Zusammenhang stehen die drei Modernitätskriterien (Organisationsstringenz, Organisationsentwicklung, Organisationsveränderung) im Zentrum des Evaluationsinteresses. Weitere zu überprüfende Ziele des Verwaltungsmodernisierungsprozesses sind unter anderem Bürger- und Kundenorientierung, Steigerung der Qualität und Effektivität des Verwaltungshandelns, verbesserte Außenwirkung und höhere Transparenz, Einführung einer flexiblen, zielorientierten Gesamtsteuerung der Verwaltung, Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung, Berücksichtigung der Belange des Personals (höhere Mitarbeiterzufriedenheit, moderne Führungsstrukturen, Stärkung der Motivation und Leistungsbereitschaft der MitarbeiterInnen), Etablierung einer wirkungsorientierten Zielsteuerung und Berücksichtigung der Prinzipien der Wirtschaftlichkeit.

Mit Hilfe vorliegender Daten und der gewonnenen empirischen Interviewergebnisse sind personelle, instrumentelle und organisatorische Veränderungen identifiziert und somit ein Vorher-Nachher-Vergleich (sog. diachroner Vergleich) mit einer Bewertung des Evaluationsgegenstandes durchgeführt worden. Da nur beschränkt echte Vergangenheitsdaten vorliegen (z.B. Daten der Mitarbeiterbefragungen), handelt es sich hierbei um einen „unechten Längsschnittvergleich“. Ergänzend basiert der Vergleich auf spezielle im Fragebogen angelegte Fragetypen (z.B. Einschätzungsfragen zur Veränderung durch CHANGE<sup>2</sup>) und andererseits auf ex-post gewonnene Informationen („desk-research“).

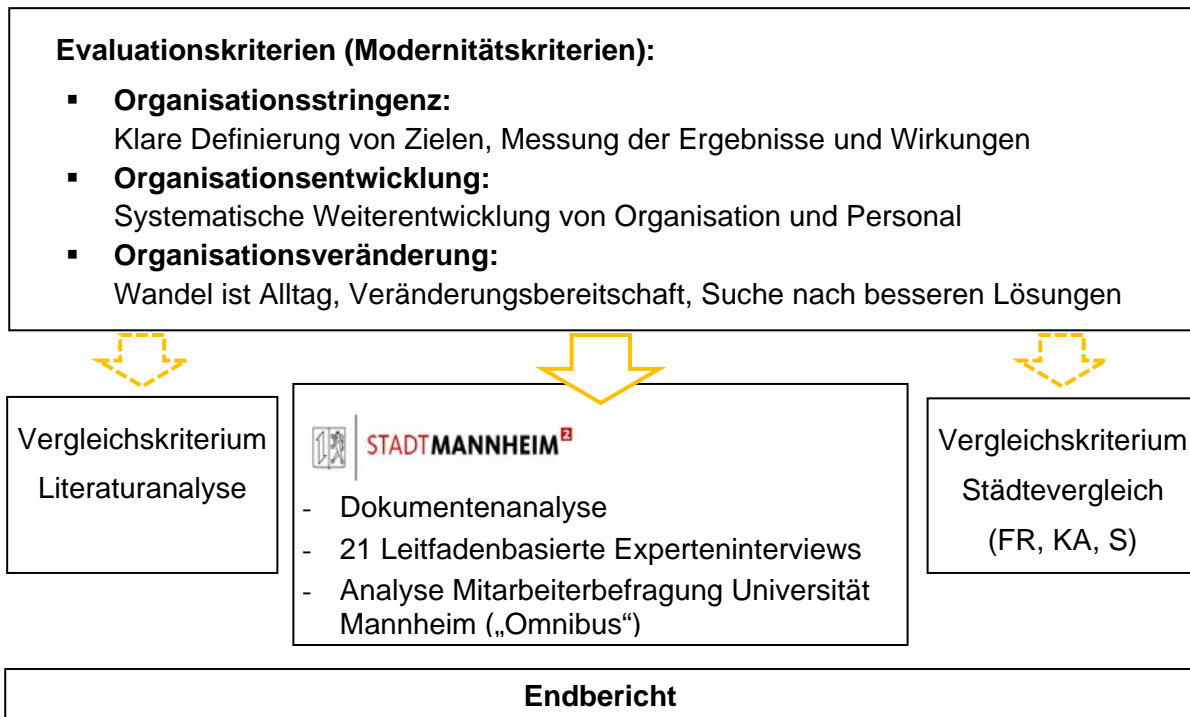
Für den Endbericht wurde ein Analyserahmen entwickelt („analytical framework“), der zum einen auf der verwaltungswissenschaftlichen Literatur als auch auf den Interviewergebnissen der Vergleichsstädte (Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart) basiert (vgl. Abb. 2). Es wurden Kriterien herausgearbeitet, die sich aus der verwaltungs- und staatswissenschaftlichen Reformliteratur (Erfahrungen aus der Vergangenheit) ergeben. Der durchgeführte Städtevergleich basiert methodisch auf Experteninterviews. Die so gewonnenen Informationen ermöglichen einen synchronen (Querschnitt bzw. IST-) Vergleich. Zusammen mit den bereits erhobenen Interviewdaten in der Stadtverwaltung Mannheim kann auf diese Weise der „Ist“-Zustand des Modernisierungsstandes ermittelt, vergleichend eingeschätzt und analysiert werden.

## **2.4 ERHEBUNGSMETHODIK UND EVALUATIONSSTAND**

Bei einer Analyse von Verwaltungsreformen kann die Verwaltung als solche nicht als einheitlicher Akteur betrachtet werden. Es muss vielmehr genauer zwischen den unterschiedlichen Akteuren in der Verwaltung differenziert werden, denn Modernisierungsprozesse wirken sich immer in unterschiedlichen Graden auf die verschiedenen Personengruppen aus (z.B. BürgerInnen, Personalräte, Führungskräfte, Verwaltungsspitze und MitarbeiterInnen sowie politische Akteure). Diese verfolgen zum Teil divergierende Interessen. Deshalb wird für die Evaluation ein Mehrperspektivenansatz angewandt. Die Fragestellungen des Fragebogens wurden systematisch auf die Sichtweisen der verschiedenen beteiligten Akteure ausgerichtet, bewertet und in einem Gesamtbild dargestellt.

Zur Durchführung der genannten Untersuchungsschritte wurden die folgenden Erhebungstechniken angewandt und Analyseschritte durchgeführt:

Abb. 2: Überblick Evaluationsvorgehensweise



Quelle: Eigene Darstellung.

- **Dokumentenanalyse/“desk research“**

Sichtung und Auswertung der zugänglichen Quellen des Modernisierungsprozesses CHANGE<sup>2</sup> der Stadt Mannheim sowie der Vergleichsstädte Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart. Die Dokumentenanalyse berücksichtigt zugängliche Quellen und nicht-öffentliche Verwaltungsdokumente, soweit diese verfügbar sind. Für Mannheim waren dies unter anderem: Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit; Masterplan 2008 - 2013; Jahresberichte; Vorhabenzeitplan; Evaluationsinputs; Gesamtstrategieplan; Qualitätssicherungsplan; Qualitätssicherungsberichte; Anforderungsprofile (Chef-Test); Zielsystemunterlagen; Dokumentationen von Mitarbeiterveranstaltungen; KliMA-Check-Dokumente (gesamstädtische Ebene); Etatreden; Protokolle; Verteilungspläne; Ergebnispräsentationen; Mitarbeitermagazine „magma“; Dokumente und Auswertungen der Mitarbeiterbefragung; Dokumentationen Führungskreise- und Dienststellenworkshops; Webauftritt.

- **(Sekundär-) Literaturanalyse (vergleichend und evaluativ)**

Erste Sichtung und Analyse der vorhandenen verwaltungs- und staatswissenschaftlichen Reform- und Modernisierungsliteratur sowie der Evaluationsliteratur. Eine detaillierte Einordnung des Mannheimer CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses in die nationale und internationale Literatur.

- **Qualitative Datengewinnung: Fachinterviews**

Es wurden insgesamt 30 Interviews durchgeführt: 21 leitfadenbasierte Experteninterviews mit zentralen Akteuren der Stadtverwaltung Mannheims. Interviewt wurden Dezernenten, Fachbereichs- und Eigenbetriebsleitungen, Personalvertretungen sowie die Fraktionsvorsitzenden der fünf Parteien im Mannheimer Stadtrat. In den Vergleichsstädten wurden des Weiteren jeweils drei Experteninterviews mit zentralen Akteuren der jeweiligen Reformprozesse durchgeführt. Für eine kontextsensible Beurteilung des Evaluationsstandes und zur

Beantwortung der Modernitätskriterien ist das Führen qualitativer Interviews unumgänglich. Die Konzentration der Analyse von Verwaltungsreformen auf diese Zielgruppe ist methodisch empfehlenswert (Holtkamp 2012: 112). Dies lässt sich zum einen aus forschungspragmatischen Gründen rechtfertigen, zum anderen sind die Kenntnisse der VerwaltungsmitarbeiterInnen zu sehr auf ihre Sachgebiete beschränkt. Mit der getroffenen Auswahl der Interviewpartner wird gewährleistet, dass die maßgeblich an der Entwicklung und Implementation beteiligten Akteure als auch die von den Änderungen „betroffenen“ Dezernate bzw. Fachbereiche berücksichtigt wurden. In Mannheim wurden zudem jene zentralen CHANGE<sup>2</sup>-Projekte einbezogen, die auf die sieben strategischen Ziele „ein zahlen“, d.h. mindestens ein Fachbereich, der für die Erreichung des jeweiligen strategischen Zieles signifikant ist, wurde berücksichtigt (vgl. Abb. 3). Die sorgfältige Auswahl der ExpertInnen unter dem Gesichtspunkt der Position und der vermuteten Verwandtheit ihres Expertenwissens, sichert die thematische Vergleichbarkeit. Die Vergleichbarkeit der Aussagen wird durch eine Vollstandardisierung der Fragebögen gewährleistet.

**Abb. 3: Funktionale Verteilung der Fachinterviews in Mannheim**

<b>Funktion</b>	<b>Anzahl</b>
Dezernenten	4
Fachbereichs- / Eigenbetriebsleiter	10
Fraktionsvorsitzende (Politik)	5
Personalvertretungen	2
Summe	21

Den Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert. Sowohl für die Experteninterviews in Mannheim als auch für die Experteninterviews in den Vergleichsstädten kann an dieser Stelle keine Aussage zu Dezernats-, Projekt-, Fachbereichs- oder Eigenbetriebszugehörigkeit gemacht werden. Die durchschnittliche Interviewdauer betrug durchschnittlich zwei Stunden, wobei die Interviewdauer für Dezernenten und Gemeinderäte in Mannheim – aufgrund der zeitlichen Restriktionen – auf eineinhalb Stunden reduziert wurde.

Für die Durchführung der Interviews wurde für Mannheim ein vollstandardisierter Fragebogen entwickelt (vgl. A1), daraus abgeleitet wurde ein vergleichbarer vollstandardisierter Fragebogen für die Vergleichsstädte (vgl. A3). Aufgrund der zeitlichen Restriktionen enthielt der Fragebogen für die Dezernenten ein reduziertes Frageset (diese sind in A1 mit \* gekennzeichnet). Ein Vorteil der Standardisierung liegt in der Herstellung der thematischen Vergleichbarkeit. Der analytische Textvergleich aller Interviewaussagen soll repräsentatives Expertenwissen sichtbar machen. Ziel ist hierbei die Offenlegung von gemeinsam geteilten Wissensbeständen, Relevanzstrukturen, Interpretationen und Deutungsmustern. Nachteile dieser Art der qualitativen Forschung sind wie bei allen Befragungsmethoden mögliche Antworteffekte (response effects). Diese können themenbezogen (Fragereihenfolge-Effekte, Assimilation, Kontrast, Wording, soziale Erwünschtheit) oder themenunabhängig (Akquieszenz, Tendenz zur Mittekategorie) sein. Bei der Fragebogengestaltung (Items/Itembatterien) wurden potentielle Antwort-Effekte bestmöglich berücksichtigt, sicher jedoch nicht vollständig eliminiert. Wegen begrenzter Ressourcen und aus forschungspragmatischen Gründen konnte beispielsweise kein Pre-Test durchgeführt werden (vgl. Leitner/Wroblewski 2005: 241ff.).

Die inhaltliche Ausgestaltung des Fragebogens konzentrierte sich auf Fragen zur Reformvarianz (Vorher-Nachher-Vergleich), demnach auf organisationale, instrumentelle und personelle Veränderungen sowie auf die Überprüfung der drei Modernitätskriterien (Organisationsstringenz, Organisationsentwicklung, Organisationsveränderung). Alle Experteninterviews wurden auf Tonband protokolliert. Die Transkription wurde mit der für leitfadenbasierte Interviews empfohlenen orthografischen Methode durchgeführt. Dialekt und Umgangssprache wurden ins Hochdeutsche umgewandelt, der „O-Ton“ dabei aber beibehalten, um eine größtmögliche Authentizität zu erreichen. Die Transkriptionsprinzipien der Sparsamkeit, Einfachheit und Konsistenz wurden ebenfalls weitestgehend beachtet, auf aufwendige Notationssysteme, wie sie beispielsweise bei narrativen Interviews notwendig sind, wurde aber aus pragmatischen Gründen verzichtet (vgl. Meuser/Nagel 2005: 83).

- **Qualitative Datenanalyse mittels MAXQDA**

Die Fachinterviews wurden nach der Transkription in das Softwareprogramm MAXQDA geladen, um diese einer qualitativen Analyse zugänglich zu machen. Das Programm MAXQDA ist ein professionelles Analysetool für große Textmengen. Es ermöglicht mittels definiertem Kategoriensystem (Codesystem – Codes und Sub-Codes) entsprechende Aussagen aus den Interviews den Kategorien (zu kodieren – Codings) zuzuweisen. Somit ist eine schnelle Referenz auf interessierende Fragestellungen in der Analyse gewährleistet.

- **Quantitative Datengewinnung**

Die qualitativen Experteninterviews dienten u.a. der Vorbereitung eines standardisierten Onlinefragebogens. Hierfür wurden adaptiv Fragen entwickelt, die in der Mitarbeiterbefragung durch die Universität Mannheim abgefragt wurden (sog. „Ominibus-Lösung“, vgl. A2). Damit wird eine deutliche Verbreiterung der Bewertungsgrundlage des Gutachtens erreicht, ohne eine übermäßige Zahl an MitarbeiterInnen mit Interviews zusätzlich zu belasten.

### **3. LITERATURANALYSE UND BEWERTUNGSKRITERIEN**

Die Frage nach Aufgabe und Rolle der öffentlichen Hand für Gesellschaft resp. BürgerInnen und Wirtschaft sowie die dafür geeignete, wenn nicht optimale Gestaltung und Steuerung der öffentlichen Verwaltung reicht nun auch für die Bundesrepublik Deutschland Jahrzehnte zurück. Ging es in den Nachkriegsjahren um Dezentralisierung von Kompetenzen und Verwaltungsvereinfachung, folgte in den 1970er Jahren eine Debatte über Steuerungsanspruch und Steuerungs- bzw. Planungsinstrumente (vgl. Scharpf 1973), die von den Planning-Programming-Budgeting Systemen (PPBS) in den USA angestoßen worden war (vgl. Derlien 1958, Reinermann 1975). Der Fehlschlag dieser mit einem umfassenden analytischen Rationalitätsanspruch verbundenen Instrumente Ende der 70er Jahre führte zum sog. Planungspessimismus, zur Rückkehr zur inkrementalen Politik und zur Konservierung von Verwaltungsstrukturen. Dies war unter anderem auch deshalb der Fall, weil die Konzepte trotz höchsten Anspruchsniveaus der Instrumente nicht in der Lage waren, die Probleme der Haushaltskonsolidierung zu lösen (vgl. Rürup/Färber 1985, Wagener 1983).

Auf kommunaler Ebene freilich waren die Haushaltsprobleme immer schon der Auslöser, das praktizierte Verwaltungsmodell kritisch zu überdenken. Die Wirtschaftskrise zu Beginn der 1980er Jahre brachte nicht nur Streichungen von Haushaltspositionen, sondern auch die Frage nach einer stärkeren Bürgerorientierung in die Debatte (vgl. Grunow 1988). Die Re-

zession der frühen 90er Jahre nach dem Vereinigungsboom forcierte die – verspätete – Übernahme des Tilburger Modells als deutsches Neues Steuerungsmodell (KGSt 1993; vgl. auch Banner 1991) zunächst bei Städten und Gemeinden, später auch bei Ländern und – begrenzt – auch auf Bundesebene (vgl. Holtkamp 2008: 424). In diesem Kontext wurden unzählige Projekte und Reformen angestoßen, die – begleitet von milliarden schweren Beraterhonoraren – die wohl umfassendste Modernisierung kommunaler Verwaltungen seit dem 2. Weltkrieg bewirkten (Bogumil et al. 2007). Das betriebswirtschaftliche Konzept umfasste regelmäßig Elemente der Zielsteuerung und des Kontraktmanagements, der Outputorientierung, der Einführung der Doppik und der Kostentransparenz, der Dezentralisierung von Fach- und Budgetverantwortung sowie von begleitenden Maßnahmen des Personalmanagements. Unzweifelhaft bewirkte New Public Management auch bei den deutschen Kommunen eine Steigerung der Effizienz, mehr Transparenz über und eine generelle Verbesserung der Verwaltungsabläufe sowie eine für die Ergebnisse des Verwaltungshandelns wertvolle Aufwertung der Mitarbeiterverantwortung. Positiv zu bewerten war zudem die mit dem Konzept verbundene Mitarbeiterbeteiligung bei den Reformprozessen.

Für das Gesamtergebnis kommunalen Handelns werden dem NPM allerdings einige bedeutende Kritikpunkte entgegengehalten. Diese beginnen bei der Naivität des Konzeptes der *Kunden-Orientierung*, finden eine logische Weiterführung bei den Problemen der vertikalen Steuerung von Verwaltungshandeln (zu viel oder falsche Dezentralisierung von Entscheidungsverantwortungen, Vernachlässigung horizontaler Ziel- und Wirkungsbeziehungen) und enden in der Vernachlässigung der politischen Dimension kommunaler Verwaltung in mehrfacher Hinsicht:

- Die Trennung von Politik – für strategische Planung und Entscheidung – und Verwaltung – für die autonome Feinsteuerung – (KGSt 1994) entmachtet die Politik, da einerseits erforderliche Instrumente für das Funktionieren der Arbeitsteilung (Zielvereinbarungen, Kennzahlen und Berichte) meistens nicht oder nur unzureichend entwickelt bzw. ebenso unzureichend genutzt wurden (Bogumil et al. 2007: 64).
- Die Fähigkeiten nebenberuflich arbeitender Kommunalparlamente zur Entwicklung strategischer Planungen oder zur konzeptionellen Mitarbeit daran wurde überschätzt (ebenda: 65).
- Die für die politische Sphäre typische Ziel-Mittel-Vertauschung und Komplexität politischer Entscheidungsprozesse (u.a. bereits Scharpf 1973: 64) wurde einmal mehr übersehen. Dies würde eine eindeutige Zielpyramide als zentrales Instrument der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung geradezu verbieten. In der Realität wird meist über Ziele und Mittel gemeinsam entschieden, Verhandeln und Kommunikation treten als Instrumente an die Stelle sachrationaler Instrumente.
- Schließlich müssen auch die modernen Steuerungsinstrumente, wenn sie denn von der Politik angenommen werden sollen, der politischen Rationalität insoweit entsprechen, als sie dem politischen Wettbewerb nicht entgegenstehen. Sie sollen vielmehr den Dialog und die Interaktion mit den WählerInnen fördern. Die registrierte Zunahme der Fachegoismen mit dezentralisierter Fachverantwortung beim NPM (Bogumil et al. 2007: 302) ist eine solche Entwicklung, die die Politik nicht guthießen kann.

Auch wurde in der einschlägigen Literatur mehrfach darauf hingewiesen, dass eine zu hohe Theorielastigkeit, eine zu hohe Mitarbeiterferne, das Nichteinbeziehen der Führungskräfte

der Fachverwaltungen sowie das Übergehen der politischen Entscheidungsträger zentrale Ursachen des Scheiterns beider Steuerungskonzeptionen waren. Man ging bei beiden Ansätzen davon aus, dass es lediglich auf die richtige Auswahl der zur Verfügung stehenden Instrumente ankomme, um steuerungs- und finanzspezifische Probleme zu lösen. Während die Konsequenz der kybernetischen Steuerungs-ideologie in einer zu stark zentralisierten Entscheidungsstruktur und damit einhergehend zu einer Überforderung der Informationsverarbeitungskapazitäten der Verwaltungen zu sehen war, brachte das „Tilburger Steuerungsmodell“ einen Dezentralisierungsschub mit sich. Die dort postulierten Performanzziele fokussierten sich primär auf die Herstellung größerer Effizienz (Produktivitätssteigerungen) bei der öffentlichen Leistungserstellung (vgl. KGSt 1993). Neben dieser Dominanz der Effizienzperspektive wurden weitere Problemlagen, sog. „Lücken“ identifiziert die es zu schließen galt:

- *Strategielücke* (Kritik am kurzfristigen Politiktypus, welcher eine strategische Ausrichtung der Organisation verhindert);
- *Managementlücke* (Kritik v.a. am Beteiligungsmanagement der Kommunalverwaltungen, es wurde eine Untersteuerung diagnostiziert, welche die kommunale Selbstverwaltung gefährdet);
- *Attraktivitätslücke* (Kommunalverwaltungen haben immer mehr Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal, sie sind im Vergleich mit der freien Wirtschaft weniger in der Lage, Spitzenpersonal zu gewinnen);
- *Legitimitätslücke* (Steigende Erwartungshaltungen und Ansprüche von Seiten der BürgerInnen verlangten eine entsprechende Reaktion der Kommunalverwaltungen).

In den Folgejahren wurde das Neue Steuerungsmodell kontinuierlich fortentwickelt (vgl. Kißler et al. 1997). In diesem sog. „erweiterten Modell“ lag der Schwerpunkt nicht mehr auf einer reinen Effizienzbetrachtung, vielmehr wurden den Bereichen Effizienz, Kunden- und Mitarbeiterorientierung eine gleichgewichtige Stellung eingeräumt. Der Bereich der Effektivität (Leistungsfähigkeit der Verwaltung; Zielerreichungsgrad, Output-Ebene) wurde zunehmend versucht, über Performanz-Evaluierungen zu erfassen. Empirisch haben sich dabei Betrachtungen der Betriebsergebnisse und der Prozesse und Strukturen bewährt (vgl. Politt/Bouckaert 2011: 131ff.).

In neuerer Zeit sind zudem Einsichten in die Notwendigkeit von gemeinsamem Handeln verschiedener Akteure – auch außerhalb von Politik und Verwaltung – gewonnen worden. Auf kommunaler Ebene ist dies greifbarer als auf den übergeordneten politischen Ebenen. Zudem hängt die Qualität eines Standortes zum Leben und Arbeiten eben nicht nur von den Aktionen des öffentlichen Sektors ab, sondern von einem gemeinsamen Willen, die aktuellen und zukünftigen Probleme in einer Kommune zu schultern und gerade angesichts des demografischen Wandels eine attraktive Lebenswelt zu schaffen. Für Städte kommen hier im Zuge der weiter fortschreitenden Urbanisierung besondere Aufgaben zu, da nur sie eine Bevölkerungsgröße und -dichte aufweisen, die ein großes, weit gefächertes Angebot kommunaler Leistungen sicherstellt.

Bürgerproteste und Instrumente der Bürgerbeteiligung (vgl. u.a. Klages/Vetter 2013) haben zudem gelehrt, dass WählerInnen gefragt und beteiligt werden wollen; auch die lokale Wirtschaft profitiert davon, weil der Korridor konsensfähiger Handlungsmöglichkeiten und Vorhaben wächst. Es wird aber nicht nur Akzeptanz gefördert, sondern auch die Partizipation und

Interaktion der betroffenen Bevölkerung sowie ihre Identifikation mit den moderierten und mediatisierten Entscheidungsprozessen erhöht.

Komplexe Zukunftsbewältigungsprozesse, die hierfür notwendigen politischen Planungen und Entscheidungen, die Pflege und Sicherung der ökonomischen Basis sowie die „Mitnahme“ der BürgerInnen erfordern ein neues Führungsverständnis der Politik und seine Umsetzung in „Verwaltungsmodernisierungskonzepte“. Die politische Führung in Stadtspitze und Rat muss den Gestaltungsanspruch bejahen. Sie muss sich selbst als zentralen Akteur unter vielen anderen begreifen und das Gewollte, das Anzustrebende für die Entwicklung eines städtischen Standortes mit den anderen Akteuren – Wirtschaft und BürgerInnen, gruppiert in den verschiedensten Organisationsformen von Vereinen, Verbänden und Non-Profit-Institutionen – kommunizieren. Da kommunalpolitische Entscheidungsprozesse in diesem Verständnis nicht mehr so monistisch wie in der Vergangenheit sind (vgl. Bötsch 2012: 312), kommt auch der Opposition im Rat nicht mehr nur die Rolle des Nein-Sagers, sondern des Mitgestalters zu.

In einem derartigen Politikverständnis tritt der Steuerungsanspruch, den die Kybernetik der 1960er und 1970er Jahre hatte und der angesichts der Verkennung der politischen Rationalität des Regierungs- und Verwaltungssystems zum Scheitern verurteilt war (Böhret 1970, Reinermann 1975, Färber 1984) wieder in den Vordergrund. In jüngerer Zeit sind vermehrt Ansätze zu beobachten, die die Steuerungskonzepte und -instrumente der Zeit der Planungseuphorie wieder aufgreifen. Sie werden nun weniger technisch anspruchsvoll und dezisionistisch ausgelegt. Vielmehr wird die Fähigkeit zur Erhöhung der Qualität der Entscheidungsprozesse, zur Verbesserung der Entscheidungskulturen sowie zur Kommunikation von Entscheidungskriterien, insb. auch Kosten und Nutzen politischer Maßnahmen, in den Vordergrund gestellt. Die weltweite Welle der „better regulation“, einer besseren Gesetzgebung durch standardisierte ex ante und ex post Gesetzesfolgenabschätzungen, ist in diesen Kontext einzuordnen (vgl. Parker/Kirkpatrick 2012).

Die Debatte über gute und bessere Planungs-, Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse auf kommunaler Ebene hat sich diesen Steuerungsgedanken und den umfassenden „Zukunftsgestaltungsanspruch“ für den jeweiligen Standort bislang noch nicht systematisch zugewendet, sondern geht erst punktuell auf diese umfassenderen Verantwortungen zu. Zwei Bereiche derartiger „neo-kybernetischer Verwaltungsmodelle“ gewinnen hier aber einen anderen Stellenwert als zuvor, was bei der Beurteilung von Modernisierungskonzepten zu beachten ist:

- Finanzplanung und Haushaltswesen stehen nicht mehr „nur“ im Dienste effizienteren Verwaltungshandelns, sondern sind konstitutive Instrumente der zukünftigen Handlungsfähigkeit einer Kommune. Sie müssen einerseits die Komplexität der Finanzierungsentscheidungen genauso abbilden wie Knappheitsinformationen für die Effizienz dezentralisierter Bewirtschaftungsentscheidungen generieren. Sie sind aber auch im Kontext eines langfristigen und auf Nachhaltigkeit orientierten finanziellen Risikomanagement-Systems zu sehen, welches die Haushaltsspielräume späterer Generationen von BürgerInnen der Stadt sichern soll. Die Sanierung von überschuldeten Haushalten ist vor diesem Hintergrund nur ein erster, aber elementarer Schritt.
- Kommunikationsprozesse von Politik zu Verwaltung, innerhalb der Politik in ihren verschiedenen Rollen, von Politik und/oder Verwaltung zu BürgerInnen und lokaler Wirt-

schaft sind eigenständige und unverzichtbare Elemente einer Verwaltungspolitik mit „neo-kybernetischem“, systemischem Anspruch (vgl. Wimmer 2012: 19). Sie sind das Verbindungsglied zwischen allen Akteuren die vernetzt und „zum Mitmachen“ gebracht werden müssen. Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungsvermittlung fundieren – aufgrund der großen Anzahl von Entscheidern – in einem großen, arbeitsteilig organisierten System Stadt den Kommunikationsbedarf nach innen wie nach außen. Aber auch der Führungsanspruch der Politik wird durch Kommunikation implementiert und – vor allem zwischen den Wahlterminen – am Ende auch legitimiert.

Die Stadt Mannheim führt mit CHANGE<sup>2</sup> ein Verwaltungsmodernisierungskonzept durch, das unzweifelhaft bereits jenseits des Neuen Steuerungsmodells steht und das mit vielen Elementen einen solchen neo-kybernetischen Steuerungsanspruch vertritt, auch wenn die Dinge so nicht genannt werden.

Die Modernisierungsverantwortlichen haben sich Zielkriterien und operative Maßstäbe vorgegeben. Organisationsstringenz (klare Definierung von Zielen; Messung der Ergebnisse und Wirkungen; Wettbewerb), Organisationsentwicklung (systematische Weiterentwicklung der Organisation, Prozesse und Instrumente; systematische Förderung der MitarbeiterInnen und Führungskräfte) sowie Organisationsveränderung (Wandel ist Alltag: Veränderungsbereitschaft und Suche nach besseren Lösungen) sind vor dem Hintergrund der Gestaltungsziele der Verwaltungsreform als geeignete Kriterien anzusehen, um die erfolgten Veränderungen und verbleibenden Probleme zu sortieren und für die Evaluierung zu bewerten. Eine Einschätzung des Gesamtprojekts und des Weges, der noch zu gehen ist, kann am Ende aber nur vor dem Hintergrund der verwaltungspolitischen Klassifizierung vorgenommen werden.

### **3.1 MODERNITÄTSKRITERIUM 1 (ORGANISATIONSSTRINGENZ):**

#### **Klare Definierung von Zielen, Messung der Ergebnisse und Wirkungen, Wettbewerb**

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur sind mehrere Ansätze für die Organisation von Reformprozessen (Reformstrategien) bekannt, jeweils mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen: Pilotansätze, Leitbildansätze, Budgetansätze, Personalentwicklungsansätze, strategische Gestaltungsansätze, Organisationsentwicklungsansätze, Business Process Reengineering, Total Quality Management, NSM-Innovationsstrategien etc. (vgl. Raffetseder 2001: 91ff.). Die Stadt Mannheim hat dieser Klassifizierung zufolge einen „strategischen Gestaltungsansatz“ gewählt. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt in seiner stringenten Rangfolge im Reformablauf. Bei konsequenter Umsetzung folgt er logischen Überlegungen und vermeidet das Übersehen wesentlicher Reformbestandteile. Ausgehend von einer strategischen Gesamtbetrachtung wird zunächst die Frage gestellt, welche Prozesse und Strukturen in welcher Art und Weise verändert werden müssen und welche Prozesse/Programme hierfür notwendig sind. Der erste Schritt hat sich in Mannheim durch die Entwicklung von strategischen Zielen sowie die Aufstellung des Masterplans vollzogen. In einem zweiten Schritt soll normativ die Ziel-, Ergebnis- und Wirkungsplanung erfolgen und die Frage beantwortet werden, was erreicht werden soll. Hierfür wurde in Mannheim die Zielsystematik mit Differenzierung von Leistungs- und Wirkungszielen erarbeitet. Die Gefahr dieser Vorgehensweise liegt in ihrer prinzipiellen „Kopfsteuerung“. Dies bedeutet, dass in einem dritten Schritt vom Reformprozess betroffene Führungskräfte und MitarbeiterInnen motivational mitgenommen werden müssen, da diese Versachlichung von Prozessen die Menschen auch emotional stark betrifft. Durch die Entwicklung und Umsetzung der Leitlinien für Führung, Kommunika-



tion und Zusammenarbeit sowie durch die Implementation verschiedenster Beteiligungs- und Dialogformate ist man in Mannheim auf diesen Aspekt besonders eingegangen, wenngleich dieser Überzeugungsprozess (Kommunikation) als noch nicht abgeschlossen betrachtet werden kann. Als kritische Erfolgsfaktoren, welche die Führungskräfte bei der Organisation von Reformprozessen zu beachten haben, werden u.a. genannt (vgl. Bals et al. 2000: 108):

- Entwicklung klarer zielorientierter Konzepte und deren konsequente Vertretung durch die Verwaltungsführung;
- Berücksichtigung der Bedürfnisse der Reformbetroffenen; Reduktion von Ängsten und Einstimmung auf neue Herausforderungen;
- Erarbeitung handlungsorientierter Instrumentarien die eine praktikable Anwendung gewährleisten und deren Handhabung zum Erfolg führt;
- Allerdings wird in der Literatur ebenfalls darauf verwiesen, dass städtische Besonderheiten zu berücksichtigen sind und deshalb Stadtverwaltungen durchaus unterschiedliche, eigene Reformwege einschlagen können und sollen, die von der Herangehensweise anderer Städte abweichen.

Das generelle Arbeiten mit Zielen wird in der Literatur ausdrücklich unterstützt (vgl. u.a. Schnieder 2001: 90f.; Naschold et al. 1999: 35f.). Eine weitere Ausdifferenzierung nach Leistungs- und Wirkungszielen wird ebenfalls prinzipiell befürwortet. Natürlich ist eine Operationalisierung der Wirkungsdimensionen nicht immer möglich und auch nicht immer sinnvoll. Während sie für Kernbereiche im Sozial- und Bildungsbereich und der Wirtschaftsförderung als angebracht erscheinen, dürfte sich eine generelle Aufstellung über alle Bereiche der Verwaltung als (vielleicht zu große) Herausforderung erweisen. Das Hauptproblem liegt hierbei in der Konzeptionalisierung der Wirkungsdimension und deren präziser Formulierung (Bogumil/Kuhlmann 2006: 352). Das Arbeiten nach (strategischen und operativen) Zielen wirft deshalb eine Reihe von generellen Problemen auf, die als Barrieren zu verstehen sind und die es zu überwinden bzw. zu berücksichtigen gilt:

a.) *Mess- und Erhebungsproblematik*: Während die Messung von Input- und Outputgrößen und deren Vergleich sich lediglich als technisches Auswahlproblem darstellen, liegt ein entscheidendes Problem in der Messung der Performanz- und Wirkungsziele. Nicht nur dass die Konzepte oft unterschiedlich definiert werden, sondern deren Wirkungen sind oft kontingent, d.h. von verschiedenen Umständen abhängig, was als eines der Hauptprobleme der Leistungsmessung bezeichnet wird (de Vries 2010: 316). Neben dieser Problematik der Ursache-Wirkungs-Zuschreibung stellt sich zudem das Problem der Datenqualität. Da Datenerhebungen oft von Einzelpersonen durchgeführt werden und eine Überprüfung der Datenerhebung unverhältnismäßig hohe Kosten verursacht, sind zumindest Zweifel an der Datenqualität angebracht (vgl. Schuster 2003). Somit ist vor allem ein Reliabilitätsproblem gegeben. Es kann des Weiteren dazu kommen, dass die Verwendung der Messergebnisse zu einem verwaltungsinternen (an sich gewünschten) Wettbewerb um fixe Budgetmittel führt. In Mannheim würde das bedeuten: zahlen mehrere Fachbereiche auf ein gemeinsames strategisches Ziel ein, stünden diese Fachbereiche in Konkurrenz zueinander. Maßnahmen müssten (unter Effektivitätsgesichtspunkten) gegeneinander abgewogen und letztendlich politisch (strategisch) entschieden werden. In Bezug auf die konkurrierenden Fachbereiche bestünde die Gefahr, dass es zu dysfunktionalen Strategiebildungen (*gaming*) und mitunter zu einer Beschönigung der Daten kommen kann (vgl. Wyggins/Tymms 2002).

b.) *Implementations- und Nutzungsproblematik*: Weiterhin muss darauf geachtet werden, dass die Ergebnisse der Leistungs- und Wirkungsmessung auch zu Steuerungszwecken herangezogen und genutzt werden. Eine entscheidende Rolle spielt dabei auch die technische Umsetzung der Führungsunterstützungssysteme.

Stellt man weiterhin auf die Ergebnisnutzung ab, sollten deutsche und internationale Erfahrungen ebenfalls berücksichtigt werden. Performanzzahlen wie sie beispielsweise zu Vergleichszwecken in Leistungsvergleichen/Vergleichsringen fakultativ (Deutschland) oder obligatorisch (Großbritannien) erhoben wurden, werden in der Verwaltungspraxis nur sehr eingeschränkt genutzt (vgl. für Deutschland: Bogumil et al. 2008: 40; für Großbritannien: Pollitt 2005: 38). Dies liegt unter anderem auch daran, dass die der Messung zugrunde liegenden Kennzahlensysteme oft zu komplex (mit oft mehreren hundert Kennzahlen) sind und/oder einen zu hohen Detaillierungsgrad besitzen. Somit sind sie von geringer praktischer Bedeutung für die tägliche Managementarbeit (vgl. Kuhlmann 2005).

c.) *Konzipierungs- und Methodenproblematik*: Als ein Problem der internen Validität der Leistungs- und Wirkungsmessung gilt die oft fehlerhafte Indikatorenbildung, welche oft nicht messen was gemessen werden soll (Martin et al. 2010: 38). So wird beispielsweise immer wieder festgestellt, dass Indikatoren zur Messung der Leistungsfähigkeit über mehrere Erhebungsperioden hinweg keine Korrelationen aufweisen (Haubrich/McLean 2006: 291). Außerdem existieren für internationale Vergleiche keine allgemeingültigen Indikatorensysteme zur Messung administrativer Performanz, was eine länderübergreifende Performanzevaluation erschwert (Kuhlmann 2007: 169). Dies ist auch nicht unbedingt erstrebenswert, denn aufgrund unterschiedlicher verwaltungskultureller Kontexten wären diese in ihrer Aussagekraft eingeschränkt. Es sollte ohnehin darauf verzichtet werden, Messwerte durch „Standardisierung um jeden Preis“ (Kuhlmann 2011: 162) zu generieren. Stattdessen sollte die Ausgestaltung der Messsysteme lokalen Besonderheiten und Problemstrukturen angepasst werden. Neben der methodisch anspruchsvollen Entwicklung der Indikatoren und der Gefahr, dass diese falsch eingesetzt werden (Dekontextualisierung), ist es auch oft politisch unerwünscht aussagekräftige Indikatoren zu entwickeln um die Leistungstransparenz möglichst gering zu halten (Rieder 2008: 34ff.). Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass vor allem Leistungsziele Inkonsistenzen oder gegenläufige Zielformulierungen aufweisen. Lautet ein Ziel bspw. die „zufriedene Mitarbeiter“, steht dieses im Widerspruch zum postulierten Ziel der „Kundenzufriedenheit“, da hierzu bspw. die Öffnungszeiten der Bürgerämter ausgedehnt werden.

d.) *Kostenproblematik*: Nicht zuletzt stellen die oft enormen Kosten die Leistungs- und Wirkungsmessungen mit sich bringen, eine große Hürde dar. Als Kostenfaktoren fallen dabei zum einen die klassischen Kostenarten wie Produktionskosten für Personal und Sachmittel, Kosten des laufenden Betriebes und Kosten zur Vorbereitung der Zielmessung an. Die Messkosten steigen dabei überproportional mit der Detailtiefe des Ziels an. Wirkungsziele sind generell schwieriger zu definieren und mit höherem monetären Aufwand verbunden. Kosten-Nutzen-Abwägungen sollten vor allem bei der Aufstellung und Messung von Wirkungszielen mit einbezogen werden. Es ist jedoch wichtig zu erwähnen, dass im öffentlichen Bereich nicht die ökonomische Rationalität als wichtigste Zieldimension postuliert werden kann. Dieser Fehler wurde zu Beginn der Modernisierungsbemühungen begangen und sollte vermieden werden (vgl. Bogumil 2003: 17).

### 3.2 MODERNITÄTSKRITERIUM 2 (ORGANISATIONSENTWICKLUNG):

#### **Systematische Weiterentwicklung der Organisation, der Prozesse und Instrumente, der MitarbeiterInnen und Führungskräfte**

Organisationsentwicklung stellt gerade in Ländern wie Deutschland mit einer stark ausgeprägten legalistischen Verwaltungskultur eine besondere Herausforderung dar (vgl. Hill 2011: 51ff.). Im Gegensatz zu Ländern mit einer stärkeren „Public Management“ Tradition (bspw. Großbritannien, Neuseeland) oder einer höheren pragmatischen Ausrichtung (bspw. Schweiz, Dänemark) werden Reformimpulse durch eine solche Kultur eher abgebremst. Dies ist der Fall, da die Einführung neuer Verfahren oft mit dem Verweis auf Vorschriften erschwert wird und es oftmals kaum betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal in den öffentlichen Verwaltungen gibt (Naschold et al. 1999: 61).

Zur klassischen und teilweise vom Neuen Steuerungsmodell inspirierten Organisationsentwicklung zählt der Umbau der Fachbereichs- und Organisationsstruktur, d.h. Änderungen in der Aufbauorganisation, Dezentalisierungsmaßnahmen, Abflachung von Hierarchieebenen, Aufbau von Teamstrukturen, Aus-/Umbau von Querschnittsbereichen, Einrichtung einer zentralen Steuerungsunterstützung sowie die Integration von Aufgabenfeldern in Fachbereiche. Auf die einzelnen Bestandteile kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Eine Analyse zum Umsetzungsstand in deutschen Kommunen findet sich hierzu in Bogumil et al. 2008. Wirkungen des Umbaus der Organisationsstrukturen werden in Bogumil/Holtkamp 2006 (46ff.) beschrieben.

Wie bereits angeführt sollte bei Modernisierungsprozessen auf kommunaler Ebene ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden. Eine besondere Rolle fällt hierbei dem Change Management zu. Die Entwicklung der Aufbau- und Ablauforganisation mit den dazugehörigen Prozessveränderungen und der Implementation neuer oder der Anpassung alter Instrumente sollte in einen Gesamtzusammenhang gebracht werden. Ein „herauspicken“ verschiedener Komponenten wie dies unter dem Paradigma des Neuen Steuerungsmodells lange Zeit der Fall war, gilt es zu vermeiden (vgl. Klages 2003: 4; Hill 2006).

Betrachtet man die Genese der Organisationsentwicklung der vergangenen Jahre, so lässt sich feststellen, dass sich diese vor allem durch eine ständige Vergrößerung der Organisation gekennzeichnete ist (Ellwein 1990: 172). An den Grundprinzipien der Linienorganisation in Verbindung mit dem Hierarchieprinzip wird nach wie vor festgehalten.

Neben mikropolitischen Bestrebungen, „seinen“ Teil der Organisation auszubauen um mehr Einfluss auf die Gesamtorganisation zu gewinnen, liegen die Gründe hierfür auch in den gestiegenen Umweltaforderungen an die öffentlichen (Stadt-)Verwaltungen. Ein Abweichen/Anpassen von den Grundprinzipien der Weberschen Bürokratie mit ihren strukturkonservierenden Prinzipien scheint deshalb geboten (Schiedner 2000: 36). Allerdings führten diese Anpassungsmaßnahmen nicht automatisch zu einer Reduktion der Größe des Verwaltungsapparates in anderen (traditionellen) Verwaltungsteilen.

Diese Anpassungsleistungen sind in den Bereichen Produkt-, Verfahrens-, Struktur-, Ressourcen-, Sozial-/Personalinnovationen zu erbringen. Um die genannten Innovationen zu erarbeiten und durchzusetzen, sind strategische Innovationen die Voraussetzung (vgl. Rafetseder 2001: 78 ff). Das Change Management als strategische Aufgabe kann mit und durch die oben erwähnten organisatorischen Neugründungen gelingen. Allerdings, so auch die

Kritik einiger befragter Experten, darf der Kostenaspekt zumindest mittelfristig nicht unberücksichtigt bleiben. Bei diesem Punkt an der Schnittstelle der Organisationsentwicklung und Veränderungsbereitschaft, wird die Intersubjektivität der Modernitätskriterien II und III besonders deutlich. Um zu einer lernenden Organisation zu gelangen, ist Kommunikation das wichtigste Handwerkszeug. Hier verbinden sich Organisationsentwicklung und Personalentwicklung. Ein weiteres wichtiges Instrumentarium das auf eine lernende Organisation abstellt und welches in der Literatur häufig diskutiert wird, stellen Benchmarking und Leistungsvergleiche dar – mit all ihren Vorteilen und Problemen (vgl. hierzu Kuhlmann 2005; Kuhlmann et al. 2010; Jäkel 2013a; Jäkel 2013b).

Innovationsprozesse sind deshalb Veränderungsprozesse, die auf die gesamte Organisation und ihre Umwelt ausgerichtet sind und den umfassenden Systemzweck betrachten. Im Gegensatz zu einer meist ebenfalls notwendigen Reorganisation der Aufbauorganisation, die auf bestehenden Strukturen und deren Mängeln basiert, sind Innovationen Neuerungen, die über strukturelle Veränderungen hinausgehen. Dabei steht insbesondere die Berücksichtigung der Anforderungen der Organisationsmitglieder im Mittelpunkt. Die Reorganisation der Aufbauorganisation, sei es begründet durch extrinsische (Umwelt-) Faktoren, sei es bedingt durch veränderte politische Rahmenbedingungen (die veränderten Mehrheitsverhältnisse im Rat führten in Mannheim und den Vergleichsstädten zur Einrichtung eines weiteren Dezernats) oder durch verwaltungsinterne Faktoren, findet in den meisten Veränderungsprozessen parallel zur Modernisierungsstrategie statt.

Im Bereich des Projekt- und Prozessmanagements wird für die Organisationsform innerhalb der Fachbereiche eine Matrix-Organisation als die innovationsfreundlichste Organisationsform angeführt (neben der reinen Projektorganisation, vgl. zu den Vor- und Nachteilen hierzu Schmidt 1989: 102ff.), da sie zwar kompliziert zu handhaben und deshalb am ehesten für dispositive, strategische Projekte geeignet ist, aber zugleich das geringste Konfliktpotenzial aufweist.

Das Personalmanagement (Rekrutierung, Entwicklung, Motivation, Führung) als eines der wichtigsten Instrumente der Organisationsentwicklung stellt eine strategische Herausforderung dar, der keine einseitige Effizienzorientierung zugrunde liegen darf (Bogumil 2004: 42). Eine operative Unterstützung erfährt das Personalmanagement durch die Erweiterung der Mitarbeitergespräche um Zielgespräche. Schon in einem der ersten KGST Berichte wurde ausgeführt, dass Akzeptanz des Gesamtmodernisierungsprozesses und eine aktive Beteiligung der Beschäftigten im Personalentwicklungsprozess zu berücksichtigen sind (KGSt 1996: 7). Diese Einschätzung wird in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion immer wichtiger (Bogumil et al. 2006: 161), die Aspekte der Führung und Mitarbeiterkommunikation werden als einer der kritischen Erfolgsfaktoren angesehen.

### **3.3 MODERNITÄTSKRITERIUM 3 (ORGANISATIONSVERÄNDERUNG):**

#### **Wandel ist Alltag: Veränderungsbereitschaft, Suche nach besseren Lösungen**

Um Akzeptanz für Veränderungen in Reformprozessen und damit die Grundlage für einen Kulturwandel zu schaffen, sollten einige Erkenntnisse/Hinweise beachtet werden, deren Umsetzung zwar keine Erfolgsgarantie darstellt, deren Missachtung allerdings nicht-intendierte negative Konsequenzen mit sich bringen können (vgl. Bals et al. 2000: 110ff.). In der Kommunikation mit den MitarbeiterInnen empfiehlt es sich Veränderungen klar zu kommunizieren. Vermieden werden sollten Argumentationen/Aussagen dahingehend, dass im Prozess

alle Beteiligten gewinnen können. Hier besteht die Gefahr, dass monetäre Erwartungshaltungen geweckt werden – bei begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln. Stattdessen sollten immaterielle Anreize aufgezeigt werden (Erhöhung des Gestaltungsspielraums, Selbständigkeit). Ebenfalls vermieden werden sollten Aussagen dergestalt, dass Anpassungsleistungen von allen Beteiligten erbracht werden müssen oder persönliche Interessen keine Rolle spielen. Lernprozesse vollziehen sich individuell mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, potenzielle Überforderungen sind zu identifizieren und mit den Führungskräften/MitarbeiterInnen in Einzelgesprächen zu klären. Versuche der (überzogenen) persönlichen Einflussvermehrung, d.h. mikropolitische Bestrebungen müssen identifiziert und zur Diskussion gestellt werden. Auch sollte der Aufwand (Arbeitsbelastung) von Veränderungsprozessen nicht unterschätzt werden. Eine Kommunikation die darauf abzielt, Arbeitsbelastungen zu beschönigen hätte negative Folgewirkungen auf die Motivation der Betroffenen. Als letzter Punkt sollte darauf geachtet werden, den Reformprozess nicht ingenieurhaft umzusetzen, d.h. die Politik muss mit einbezogen werden. Gegen politische Widerstände lassen sich Reformen nicht erfolgreich durchsetzen, auch wenn die Entschiedenheit der Verwaltungsführung nicht zu ersetzen ist (*conditio sine qua non*).

Die Vermeidung dieser „Fallstricke“ genügt allerdings noch nicht. Es sind Maßnahmen nötig, die das Umdenken der Führungskräfte und MitarbeiterInnen fördern. Abbildung 4 zeigt verschiedene Items auf, die das Umdenken in Modernisierungsprozessen befördern und hinterlegt diese mit Beispielen. Auch hier gilt wiederum der Hinweis, dass diese Maßnahmen keine Erfolgsgarantie beinhalten, ihre Missachtung allerdings negative Effekte nach sich ziehen können.

**Abb. 4: Maßnahmen und Beispiele zur Akzeptanzsteigerung von Veränderungsprozessen**

Maßnahme	Beispiel
<i>Praktischen Anwendungsbezug herstellen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufzeigen, dass die neue Praxis funktioniert</li> <li>▪ Aufzeigen, dass sich Befürchtungen nicht bewahrheitet haben da Vorsorgemaßnahmen getroffen wurden</li> <li>▪ Neutrale Informationsbereitstellung gewährleisten</li> <li>▪ Kollegen anderer Stadtverwaltungen über positive Reform Erfahrungen berichten lassen</li> </ul>
<i>Lernprozesse begleiten</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chancen erkennen</li> <li>▪ Neues einüben, neue Routinen fördern</li> </ul>
<i>Partizipation / Einbezug der Beteiligten</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ansprechen von Ängsten/Befürchtungen; Kommunikation durch FK</li> <li>▪ Alternativvorschläge der MitarbeiterInnen aufgreifen/nutzen</li> <li>▪ Einbezug der Mitarbeitersichtweisen in Führungsentscheidungen</li> <li>▪ Reform Erfolg als "Mitarbeitererfolg" darstellen</li> </ul>
<i>Vertrauen aufbauen/vorschießen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fehler dürfen begangen werden wenn Risiken eingegangen werden</li> <li>▪ Brauchbare Mitarbeitervorschläge sind bei gleicher Eignung Führungsvorschlägen vorzuziehen</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "Willkommenskultur" für engagierte MitarbeiterInnen und deren Vorschläge implementieren</li> <li>▪ Honorierung von Vorschlägen/Leistungen im Rahmen des Möglichen</li> </ul>
<i>Vertrauenswürdigkeit der Akteure</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Verwaltungsführung und Führungskräfte versucht nicht zu manipulieren</li> <li>▪ Kein Aufgreifen der Reform als "verdecktes Machtspiel"</li> <li>▪ Chancengleichheit gewährleisten</li> </ul>
<i>Zeitnutzung</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frühzeitig mit dem Prozess beginnen; Zeitverluste vermeiden</li> <li>▪ Dem Umdenken selbst Zeit lassen; die Zeitbedarfe variieren hierfür individuell</li> </ul>

Quelle: Eigene Aufstellung, in Anlehnung an Bals et al. 2000: 110f.

Im Weiteren ist für die Akzeptanz entscheidend, dass die Veränderungen von den Betroffenen angenommen werden (vgl. Schiedner 2000: 192). Hierfür ist eine ständige Informationsbereitstellung und eine verwaltungsweite Kommunikationskultur von Nöten. Kommunikationsmöglichkeiten müssen auf allen Ebenen und zu allen Anlässen genutzt werden. Besonders das Verwaltungsmanagement steht hier in der Pflicht seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden. Ziel der Kommunikation soll unter anderem sein, eine offene und ehrliche Kommunikationskultur zu etablieren, die durch dauerhafte Nutzung passiver und aktiver Kommunikationsformate Transparenz zwischen allen Verwaltungsebenen erzeugt und eine klare Orientierung für die Beschäftigten vorgibt.

Weiterhin finden sich in der präskriptiven Literatur Empfehlungen über den Einsatz von Moderatoren und Promotoren, welche die Verwaltungsführung und die Projektleitungen im Kommunikationsprozess unterstützen und zur Generierung und Aufrechterhaltung von Veränderungsbereitschaft/Reformakzeptanz bei den MitarbeiterInnen beitragen sollen. Moderatoren steuern die informelle Kommunikation im Veränderungsprozess, begleiten neugestaltete Arbeitsplätze/Aufgaben oder wirken mit bei der Mitarbeiterintegration. Sie sollten bei Workshops und Klausurtagungen wichtige Funktionen übernehmen und die Ergebnisse ihrer Erfahrungen in die Verwaltungsspitze und Politik als Zwischenreflexion tragen (vgl. Rafetseder 2001: 151).

Veränderungsbereitschaft und die Suche nach besseren Lösungen kann demnach nur gelingen, wenn die Voraussetzungen für die Schaffung von Akzeptanz und Motivation bei Führungskräften und MitarbeiterInnen gegeben sind. Hier spielen selbstverständlich Charakter und Persönlichkeiten der Betroffenen eine entscheidende Rolle. Dieser Umstand ist für öffentliche Verwaltungen noch gravierender als für privatwirtschaftliche Organisationen, da das Dienstrecht nur minimale „Drohpotenziale“ bei großer Arbeitsplatzsicherheit aufweist. Auf die detaillierte Darstellung einer Mitarbeitertypisierung (bspw. in „Nachdenkliche“, „Strategen“, „Macher“, „Begeisterte“, „Traditionalisten“, „Mitläufer“ etc.) soll an dieser Stelle verzichtet werden (vgl. Bals et al. 2000: 13f.). Es sei allerdings darauf verwiesen, dass eine Mischung der verschiedenen Typen bzw. eine ausgewogene Verteilung bei der Stellenbesetzung ein Erfolgsfaktor für das Gelingen von Reformprozessen und das Minimieren von Widerständen sein kann. Das Personalmanagement sollte demnach eine ausgewogene Aufteilung der ver-

schiedenen Typen sicherstellen. Dennoch gibt es bei Veränderungsprozessen immer Widerstände. Ursachen von Widerständen können unter anderem auf Überlastung, mangelnde (Führungs-)Unterstützung, Überforderung, fehlende Sinnvermittlung, unzureichende Informationen, Existenzängste zurückgeführt werden. Diese Ursachen müssen identifiziert, ernstgenommen und mit adäquaten Instrumenten begegnet werden.

Ein weiterer Faktor der im kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu beachten wäre, ist die Vermeidung des „statischen Freezing-Konzepts“, das auf drei Phasen „unfreezing“, „moving“, „refreezing“ im Reformprozess abstellt (vgl. Damkowski et al. 2000: 124f.). Diesem Konzept zufolge kennzeichnet die erste Phase potenzielle Veränderungsbereitschaft, während diese in der zweiten Phase durch Entwicklungen und Umsetzungen forciert wird, um in der dritten Phase letztendlich zu erstarren (Stabilisierung der umgesetzten Innovationen). Die Gefahr dieses Konzepts liegt darin, dass „Feedback-Schleifen“ unterbunden werden, d.h. es findet keine weitere Innovationstätigkeit mehr statt. Innovationen bzw. die „Suche nach besseren Lösungen“ sollte als dauerhafter Prozess angelegt sein, der Rückkopplungen der Stakeholder erlaubt. Innovationen sollten langfristig nicht als solche wahrgenommen werden, sie müssen vielmehr als Teil der Standardpraktiken der Verwaltung verstanden werden (vgl. Lenk 1998: 10f.). Durch entsprechende Personalentwicklungskonzepte sowie strategische Managemententscheidungen soll das Veränderungsmanagement unterstützt werden (Rafetseder 2001: 77f.).

#### **4. ERGEBNISSE DER FACHINTERVIEWS DER STADT MANNHEIM**

In diesem Kapitel wird die „Quintessenz“ der Experteninterviews dargestellt, die vollständig in einem Anlagenband (vgl. A4) dokumentiert sind. Die Fachinterviews wurden mittels MAXQDA codiert, d.h. die Interviewleitfragen respektive die Antworten der Experten wurden den einzelnen Modernitätskriterien zugeordnet. Dies ermöglicht die analytische Prüfung der vom Auftraggeber genannten Modernitätskriterien.

Die Zusammenstellung der Interviewantworten im Anhang spiegelt zusammengefasst und komprimiert das Meinungsbild der zentralen Akteure des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses wider – sowohl in seiner Gesamtheit, aber auch differenziert nach einzelnen Themenkomplexen. Innerhalb der Themenkomplexe können sich divergierende Meinungsbilder wiederfinden bzw. sich über mehrere Fragestellungen ergänzen. Zur Beantwortung der Modernitätskriterien können im Folgenden nicht alle Fragestellungen der Interviews umfassend berücksichtigt werden.

Eine Darstellung der „gerafften“ Interviewergebnisse wird in diesem Kapitel – separiert nach den Modernitätskriterien und den einhergehenden Konkretisierungsmerkmalen (vgl. Kapitel 2) – erfolgen. Zudem werden die genannten Handlungsempfehlungen und Lösungsinstrumente der Befragten in kursiver Schrift unter den jeweiligen Themenblöcken aufgezeigt. Einleitend wird zunächst die extrinsische und intrinsische Motivation des Modernisierungsprozesses erläutert, sodann die Modernitätskriterien diskutiert und in einem abschließenden Unterkapitel die Einschätzungen der Führungskräfte in Bezug auf spezifische Kriterien des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses graphisch dargestellt.

#### 4.1 GRÜNDE UND MOTIVATION

Die Triebkraft für CHANGE<sup>2</sup> liegt in der aktiven Gestaltung einer Stadtgesellschaft, d.h., die Verwaltung soll zukünftig eine aktive gestalterische Kraft in Mannheim werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen von Stadtgesellschaften im Allgemeinen – Bildungsungerechtigkeit, steigende Sozialausgaben, Zuwanderung, zunehmender Wettbewerb unter den Kommunen – als auch im Hinblick auf die BürgerInnen im Speziellen, denen eine zeitnahe, rechtskonforme Dienstleistung offeriert werden soll.

Für die persönliche Motivation der Politik und der Führungskräfte ist zunächst einmal ausschlaggebend, ob die Notwendigkeit des Verwaltungsmodernisierungsprozesses bejaht und somit auch von der Politik und den Führungskräften mitgetragen wird. Den Interviewpartnern ist das Verständnis für die Notwendigkeit des Prozesses gemein, so dass zum Zeitpunkt der Interviews auf Führungskräfteebene von einer großen Akzeptanz für den Prozess ausgegangen werden kann.

Die Akzeptanz („commitment“) des Prozesses basiert im Weiteren auf den Vorerfahrungen der Führungskräfte mit Verwaltungsmodernisierungsprozessen. Es wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen, dass positive Vorerfahrungen auf eine offene und gestaltende Rolle, negative Vorerfahrungen auf ein kritisches bis ablehnendes Verhalten schließen lässt. Bei Betrachtung der Frage 2 „Einschätzung der Ergebnisse vorhergehender Reformprozesse“ und der Frage 32 „Bewertung der CHANGE<sup>2</sup>-Ergebnisse“ ergibt sich kein solcher Zusammenhang. Negativerfahrungen der Vergangenheit haben somit keinen Einfluss auf CHANGE<sup>2</sup>.

#### 4.2 MODERNITÄTSKRITERIUM 1 (ORGANISATIONSSTRINGENZ)

Organisationsstringenz lässt sich über drei Teilkriterien ableiten: Die klare Definition von Zielen, die Messung von Ergebnissen und Wirkungen und den implementierten Wettbewerb.

- **Klare Definierung von Zielen**

Ziele definieren heißt priorisieren, sie stellen eine Basis für Messbarkeit her und schaffen somit Verantwortung. Ziele geben Orientierung und Halt, versachlichen/entemotionalisieren Diskussionen, sie wirken dadurch konfliktentschärfend, schaffen Transparenz, spiegeln den Sinn der täglichen Arbeit wider und können somit motivierend sein.

Die Verfolgung und Erfüllung der eigenen, fachbereichsspezifischen Managementziele kann vor dem Hintergrund der übergeordneten strategischen Ziele der Stadtverwaltung zu Konflikten führen. Es kann zu einer erschwerten fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit kommen, da einige Dienststellen ihre eigenen Ziele in den Vordergrund stellen könnten. Zudem könnte ein verschärfter „Verteilungskampf“ um die zur Verfügung stehenden Ressourcen entstehen, welcher die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung zusätzlich erschwert.

Nach eigenem Bekunden haben die Fraktionsvorsitzenden noch Schwierigkeiten, sich in ihrer neuen Rolle einzufinden. Während die sieben strategischen Ziele auf allgemeine Akzeptanz treffen, wird das Managementzielsystem kritisch betrachtet. Die Politik hat kein Interesse daran, sich in einem Ziel-Konsens-Modell sublimieren zu lassen. Es besteht die Sorge, die Politik könnte sich durch die Implementation von Wirkungszielen überflüssig machen, da sich die Parteien über die übergeordneten Ziele weitestgehend einig sind und der Steuerungseinfluss im operativen Bereich dann stark eingeschränkt wäre. Bezogen auf den Par-



teienwettbewerb ist es dann für den Wähler nicht mehr hinlänglich möglich, inhaltlich und politisch zwischen den politischen Gruppierungen zu unterscheiden. Des Weiteren fühlt sich die Politik nicht ausreichend in die Entscheidungsprozesse einbezogen, was den Parteien Schwierigkeiten in der Außendarstellung bereitet. Insgesamt fällt aus Sicht der Politik die politische Dividende bei Zieldiskussionen nur marginal aus.

Obwohl der Lenkungsausschuss von der Politik kritisch betrachtet wird, da der Einfluss auf die Zieldefinition nur marginal ausfiel, wird die neu gewonnene Transparenz im Hinblick auf das Verwaltungshandeln positiv bewertet.

Die Reduzierung von Komplexität respektive die Schaffung von Transparenz ist wesentlich für die Arbeit mit Zielen. Zudem wird durch die Zieldefinition ersichtlich, welche Fachbereiche auf die strategischen Ziele „ein zahlen“. Durch diesen Prozess werden Schnittstellenprobleme identifiziert, die ohne die Schaffung von Transparenz durch die Zieldefinierung nicht hätten offengelegt werden können. Die Herausforderungen des Zielentwicklungsprozesses, insbesondere bis in der Praxis umsetzbare Ziele definiert sind, bindet in großem Maße Personalressourcen. Die qualitative Definierung der Ziele hat sich im Laufe des Prozesses verbessert. Anfänglich haben sich trotz Mitwirkung externer Berater Fehler auf der Abstraktionsebene ergeben, was folgendes Beispiel belegt: „Steigerung der Standortattraktivität Mannheims durch Ausweisung attraktiver Standorte“. Die Worte „Steigerung“ und „durch“ bewirken, dass aus einem vermeintlichen Ziel eine Maßnahme wird. Insofern erfolgte eine Verbesserung der Stringenz und Klarheit des Managementzielsystems von Version 1.0 zu 2.0.

Darüber hinaus ergab sich die Problematik, dass einige Fachbereiche in der Zieldefinition auf bestehende rechtliche Vorgaben und vorhandene (alte) Verwaltungspraktiken verwiesen, anstelle sich der strategischen Denkrichtung im Sinne des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses („vom Ergebnis her denken“) bedient haben.

Die Informationsasymmetrie zwischen Verwaltungsführung und Fachbereichen ermöglicht (theoretisch) die Manipulation von Zielen durch die Fachbereiche, die sogleich für deren Zielmessung verantwortlich sind. Dies ermöglicht einen scheinbar hohen Zielbeitrag auf die strategischen Ziele.

Bei der Definierung von Zielen muss zwischen Leistungs- und Wirkungszielen differenziert werden, gerade deshalb, da Verwaltungshandeln nicht zu 100% über Wirkungsziele abgedeckt werden kann.

Die monetäre (kosten- und nutzenseitige) Quantifizierung der Zielerreichung ist problembehaftet. Eine Erhöhung eines Schutzzieles bspw. von 95% auf 99% (durch geringere Nachtaudünnung der Feuerwehreinheiten) hätte eine monetäre Mehrbelastung zur Folge, die nur schwer zu quantifizieren wäre. Eine nutzenseitige Quantifizierung ist demgegenüber fast unmöglich.

#### ▪ **Messung der Ergebnisse und Wirkungen**

Bei der Messung der Ergebnisse, insbesondere der Wirkungsziele, ergibt sich das Grunddilemma des exponentiellen Messaufwandes, d.h. je exakter die Kausalität zwischen Maßnahme und Wirkung gemessen werden soll, desto höher fällt der Messaufwand aus.

Derzeit ist noch keine Messung über entsprechende Indikatoren erfolgt, so dass die Praktikabilität der Indikatoren noch nicht geprüft werden konnte.

Als Konsequenz aus der Messung der Ziele müsste ein Belohnungs-/Sanktionssystem etabliert werden, der Sanktionsmechanismus ist jedoch in der Verwaltungspraxis nicht praktikabel (Dienstrecht, Gesamtpersonalrat). Monetäre Anreize zur intrinsischen Motivation sollten eine untergeordnete Rolle spielen, da leistungsorientierte Entgeltsysteme zu einem falschen Verständnis von Erfolg führen und Handlungsmuster wiederum pervertieren können.

Im Falle der Zielnichterreichung bzw. -abweichung muss ein Mechanismus der Fehleranalyse greifen, der entsprechend nachjustiert und Begründungen liefert, warum das jeweilige Ziel verfehlt wurde. Ausgehend von den Gemeinderäten, die die getroffenen Ziele nach außen vertreten müssen, ergibt sich eine Verantwortungskaskade bis hin zu den Abteilungsleitungen. Als Konsequenz ergibt sich eine bessere Verantwortungszuschreibung und eine Rechenschaftspflicht der Fachbereichs- und Abteilungsleitungen.

#### ▪ **Wettbewerb**

Die konsequente Umsetzung der Arbeit mit Wirkungszielen hat zur Folge, dass sich der interne Ressourcenwettbewerb über Zielpriorisierungen und Mittelzuweisungen („Budgetallokationen“) intensiviert. Eine wirkungsorientierte Zielmessung ist allerdings noch in der Pilotphase, so dass sich bislang keine Auswirkungen auf den internen Wettbewerb ergeben haben.

Damit partei- oder personengebundene Partikularinteressen vermieden werden, muss ein Verfahren entwickelt werden, dass diese gar nicht erst in den Haushaltsprozess eingehen.

*Nach Auffassung der Befragten sollte der Haushalt einen harten Eckwertbeschluss aufweisen und ein „top down budgeting“ beinhalten, so dass in der Praxis eine Priorisierung der Ziele erfolgt.*

Der interne Wettbewerb scheint vermehrt zur Einbeziehung von Best-Practice-Lösungen zu führen, da bereits anderweitig erfolgreich implementierte Ansätze eine gute Argumentations-/Legitimationsbasis für die Verwirklichung selbstgesteckter Ziele sind.

### **4.3 MODERNITÄTSKRITERIUM 2 (ORGANISATIONSENTWICKLUNG)**

Organisationsentwicklung befasst sich mit der systematischen Weiterentwicklung von Organisation einerseits und Prozessen und Instrumenten andererseits sowie mit der systematischen Förderung der MitarbeiterInnen.

#### ▪ **Systematische Weiterentwicklung der Organisation**

Die Schaffung der neuen Bereiche „Strategische Steuerung“ und „Fachgruppe Verwaltungsarchitektur“ hatte ein professionelleres Projektmanagement und eine effektivere Führungsunterstützung zur Folge. Es wird dem dortigen Personal eine hohe Kompetenz zugeschrieben. Beide Bereiche werden als Treiber des Modernisierungsprozesses identifiziert, was Teil ihres Selbstverständnisses ist.

CHANGE<sup>2</sup> ist ein durch die Fachgruppe Verwaltungsarchitektur gut strukturierter und organisierter Prozess. Es wurde darauf geachtet, dass Politik, Gesamtpersonalrat, Führungskräfte und MitarbeiterInnen durch jeweils spezifische Mitarbeiterveranstaltungen und Dialogformate (bspw. Dezernentenkonferenz, Führungskreise, Lenkungsausschuss, Dienststellenworkshops, OB-Dialogrunden) einbezogen wurden.

Mit dem CHANGE<sup>2</sup>-Prozess ist eine Neuschaffung eines Kompetenzzentrums Managemententwicklung verbunden, das für die Auswahl der Führungskräfte und deren Fort- und Weiterbildung zuständig ist. Die organisationale Ausgründung hat eine zusätzliche Schleife im Auswahlprozess der Führungskräfte zur Folge. Hauptkritikpunkt dabei ist die Erhöhung der Dauer zwischen Ausschreibung und praktischer Stellenbesetzung. Es besteht die Gefahr, dass die Kandidaten in dieser Zeit eine Alternativentscheidung treffen bzw. keine Kandidaten am Ende des Prozesses übrig bleiben. Die Fachbereichsleiter kritisieren eine geringere Berücksichtigung im Auswahlverfahren, der Gemeinderat das Wegfallen des Personalaussschusses, über den eine Beteiligung des Gemeinderats gewährleistet war. Gleichwohl wird mehrheitlich betont, dass sich die Objektivierung der Auswahlkriterien verbessert hat, lediglich der Ausschluss aus dem Auswahlprozess steht in der Kritik. Die Qualität der Kandidaten hat sich durch das Auswahlverfahren nach Meinung der meisten Befragten stark verbessert.

Die Verschmelzung des Hochbauamts und Liegenschaftsamts zum Fachbereich Immobilienmanagement ist nur auf dem Papier existent, die Strukturen der alten Fachbereiche existieren – abgesehen von einem gemeinsamen Frontoffice – weiterhin. Hier *muss nachjustiert werden*.

Die komplette Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung wird von allen als beispielhaftes CHANGE<sup>2</sup>-Projekt benannt. In Kooperation mit Verbänden und der Wirtschaft wurde die Umstrukturierung von der reinen Bestandspflege im Sinne eines reaktiven Tools hin zu einer aktiven Bestandspflege einschließlich der Erweiterung der Kompetenzfelder erarbeitet. Neu ist hierbei auch die Strukturierung der Wirtschaftsförderung in einer Matrixorganisation.

Der Fachbereich Internationales, Integration und protokollarische Angelegenheiten ist im Rahmen des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses neu entstanden. Die jetzigen MitarbeiterInnen waren zuvor auf drei Abteilungen in zwei Dezernaten verteilt, d.h. es wurden unterschiedliche Verwaltungsstrukturen zusammengeführt.

*Insgesamt wird die Maßnahme von den Befragten als sinnvoll erachtet. Problematisch erscheint allerdings die Messung der Nachhaltigkeit internationaler Beziehungen. Die bereits eingeführte Qualitätssicherung, bspw. durch die Abkehr von einer rein quantitativen Erfassung von Teilnehmerzahlen hin zu einer qualitativ orientierten Teilnehmerbefragung, ist dabei ein richtiger erster Schritt. Dennoch sind Nachbesserungen in der Erfassung von Qualitäts- und Nachhaltigkeitsaspekten notwendig.*

Die klassischen Querschnittsämter (Personal, IT, Kämmerei) nehmen zentrale Dienstleistungen in der Binnenstruktur wahr. Hierbei werden sie oftmals von der Linienstruktur als „Bremsen“ wahrgenommen. Nach Einschätzungen der Fachbereiche sind sich diese Querschnittsämter ihrer bremsenden Wirkung nicht vollständig bewusst. Jene Querschnittseinheiten mit Steuerungsbezug (Strategische Steuerung, Fachgruppe Verwaltungsarchitektur) werden als zentrale Promotoren für Modernisierungsimpulse klassifiziert und als Tempoggeber eingestuft. Auch hier werden externe Wirkungen nicht direkt wahrgenommen. Der induzierte Arbeitsaufwand führte sowohl bei den klassischen Querschnittsämtern als auch in vielen Fachbereichen punktuell zu Überlastungen – z.T. durch zu hohe Geschwindigkeit, aber auch aufgrund der Informationsflut.

Die systematische Weiterentwicklung der Organisation kann aus Sicht der Befragten dann als gefährdet gelten, wenn die beteiligten Akteure, hier insbesondere die Politik, ein zu enges Rollenverständnis einnehmen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Politik die Un-

mittelbarkeit des eigenen Handelns gegenüber den BürgerInnen (das sich nach Rollenverständnis der Politik in der Wiederwahl auszahlt) als wichtiger einschätzt als die gemeinsame Ausrichtung auf die strategische Zielsetzung.

*Der Gemeinderat sollte sich im Weiteren der Zieldiskussion stärker bemächtigen, d.h. die Anpassung/Neuausrichtung der übergeordneten strategischen Ziele als Vorgabe für die Verwaltung wie auch die Priorisierung der Managementziele, welche auf die übergeordnete Zielsystematik einzahlen. Konkret sollte die Politik durch die Budgetallokation zum Beispiel zwischen der Maßnahme „Methadonprogramm“ versus „Ausbau Ordnungsamt“ entscheiden, nicht aber auf die mittelbare Detailsteuerung (Verschiebung des Fokusses von Stadtteilbezug bzw. Interessensgruppen hin zu gesamtstädtischen Interessenslagen).*

#### ▪ **Systematische Weiterentwicklung der Prozesse und Instrumente**

Die Komplexität und der qualitative Anspruch des Prozesses führte in der Praxis dazu, dass Leitplanken vorgegeben werden mussten, die (zunächst) die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Führungskräfte einschränkten. Die Einhaltung von Disziplin ist für die erfolgreiche Implementierung und Umsetzung der Masterplanprojekte und der Zielsystematik entscheidend. Bereits bestehende Gestaltungsspielräume werden hingegen nach Einschätzung von Dezernats- und Fachbereichsleitungen aufgrund des Rekurrerens auf gesetzliche Vorgaben, hierarchische Strukturen und einem falschen Führungsverständnis noch nicht umfassend genutzt.

*Durch die Auswahl sowie Fort- und Weiterbildung sollten die Führungsqualitäten der Führungskräfte, so die Befragten, weiter gestärkt werden, dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Verantwortungs- und Gestaltungsbereitschaft.*

Verbesserungspotential wird im Bereich Führung und Kommunikation sowie im Bereich Schnittstellenmanagement gesehen. In Bezug auf Führung und Kommunikation hat sich im Zeitverlauf eine Verbesserung aus gesamtstädtischer Sicht – u.a. auf Basis der Dialogformate und den Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit – ergeben. Die Leitlinien haben für die MitarbeiterInnen bislang nur eine geringe praktische Relevanz, da der konkrete Anwendungsbezug fehlt und das Vorleben der Führungsebene weiterhin ein Problem darstellt. Bei der Kultur der Zusammenarbeit wird hingegen konstatiert, dass das erwünschte Maß noch nicht erreicht wurde. Konkreter, die Befragten sehen im Bereich der Zusammenarbeit den derzeit größten Handlungsbedarf. Um Zusammenarbeitsprozesse erfolgreich zu gestalten, braucht es eine Mischung aus Personen, die stabilisierend wirken, und Personen, die aktiv Veränderungen vorantreiben (Promotoren). Dieser Kommunikationsprozess und das in Einklang bringen unterschiedlichster Interessen gestaltete sich als arbeitsintensiv und schwierig. Hauptproblem war wohl das Aufeinanderprallen völlig unterschiedlicher systemischer Antriebsstrukturen, d.h. die Interessen und Motive verschiedenster Persönlichkeiten mit unterschiedlichsten politischen, beruflichen und sozialen Hintergründen müssen berücksichtigt werden.

*Das Zusammenbringen unterschiedlicher Interessenslagen hin zu einer „praktischen Konkordanz“ kann durch eine Verstetigung der Kommunikationsstrukturen erfolgen, welche divergierende Ansichten offenlegen und zur Disposition stellen. Der Kommunikationsprozess zu bestimmten Teilbereichen der Ordnungsverwaltung muss ein anderer sein als die Vermittlung in einen stärker durch offenere Gestaltung geprägten Fachbereich wie beispielsweise der Wirtschaftsförderung. Der zentrale Ansatzpunkt liegt hierbei bei den Führungskräften, die in einer verständlichen Art und Weise den Kommunikationsprozess vertikal (top-down) in die*

*Mitarbeiterschaft transportieren und dabei mit gutem Beispiel voran gehen müssen. Die Rolle der Leitlinien für die Mitarbeiterschaft könnte des Weiteren in den einzelnen Fachbereichen durch die Herausarbeitung konkrete Anwendungsfälle ausgebaut werden.*

Weiterhin sehen die Befragten verstärkt Handlungsbedarf im Bereich des Schnittstellenmanagements. Die wesentliche Schwierigkeit liegt hierbei in der Identifikation der Schnittstellen und der Zuordnung zu den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen. Die bisherige Organisationsbetrachtung hat hierbei aufgrund von Zeit- und/oder Kapazitätsproblemen die Schnittstellenprobleme nicht umfassend gelöst, einige Befragte sind vielmehr der Meinung, dass diese eher zugenommen hätten. Andererseits spielen aber auch (teils politische) Ressortegoismen eine Rolle. Anders als in der freien Wirtschaft bestehen in der öffentlichen Verwaltung Anreize, „Machtverhältnisse“ dadurch zu beeinflussen, dass immer mehr Zuständigkeiten von anderen Fachbereichen abgezogen und in die eigene Einflussphäre eingegliedert werden. Kompetenz- und Hierarchieunstimmigkeiten sind deshalb vorprogrammiert. In der Konsequenz kommt es zu einem sinkenden Gestaltungsspielraum als nicht intendierten Nebeneffekt des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses, da Abstimmungsprozesse dezentrales Handeln erschweren. Werden Schnittstellenprobleme nicht geregelt, bleiben sie auf Fachbereichsebene hängen. Auch die Mitarbeiterinnen sind hiervon betroffen, für die ein professionelles Arbeiten erschwert wird. Existieren keine klaren Vorschriften zur Regelung der Konfliktlagen oder gibt es persönliche und/oder politische Divergenzen, muss entweder auf die nachfolgende Hierarchiestufe zurückgegriffen werden (Dezernenten), oder die Problemlagen bleiben ungelöst. Nicht zu vernachlässigen sind zudem die potenziellen Kosten der Koordinierung und Kooperation, welche beispielsweise durch Doppelbesetzungen in der Projektarbeit, erhöhte Transaktionskosten durch interne Abstimmungsprozesse sowie durch Zeit- und Reibungsverluste entstehen. Dennoch verweisen die Befragten auf die gegenseitige Abhängigkeit der Dienststellen (Informationsaustausch). Insbesondere gegenüber verschiedenen Querschnittbereichen bestehen informelle/fachliche Abhängigkeiten. Positiv wurde erwähnt, dass durch das Arbeiten mit Zielen überhaupt erst Schnittstellenkonflikte offengelegt wurden. Diese bestanden zuvor auch, wurden aber nicht wahrgenommen. Durch die verstärkte Wahrnehmung ist es nun möglich, Problemlagen pragmatisch zu lösen.

*Es stellt sich die Frage, ob die Schnittstellen und damit auch die Schnittstellenprobleme durch eine organisatorische Umstrukturierung minimiert werden können. Eine Alternative hierfür hat das Baukompetenzzentrum entwickelt, das viele Schnittstellen mit dem Bereich Immobilienmanagement, Städtebau, Baurecht und Umweltschutz aufweist. Zur Sicherstellung der Verantwortlichkeitsbereiche hat das Baukompetenzzentrum mit dem FB 25 (auch mit dem FB 61) einen gemeinsamen Schnittstellenkatalog verabschiedet, der die Aufgabenverantwortlichkeit regelt. In einer Phase der Konsolidierung/ Qualitätssicherung müssen solche Betrachtungen nachgeholt werden. Es ist überlegenswert, eine solche Vorgehensweise auf weitere Teile der Verwaltung zu übertragen.*

CHANGE<sup>2</sup> hat nach Auffassung einiger Fachbereichsleiter die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit fernab existenter Schnittstellenproblematiken im Zeitverlauf verbessert. Die vollständige Fixierung der Arbeitsweise auf den eigenen Fach- und Arbeitsbereich weicht demnach langsam einer ganzheitlichen („holistischen“) Betrachtungsweise. Hauptursächlich hierfür dürfte das Einführen der Zielsysteme sein, was folgendes Zitat einer Fachbereichsleitung verdeutlicht: „Früher war es mein Fachbereich und der Rest ist mir egal. Heute wird deutlich, wer alles an der Erreichung eines Ziels Anteil hat“. Allerdings werden die oftmals starren (politischen) Dezernatsgrenzen, die eine Zusammenarbeit erschweren, als zusammenarbeitshemmend beschrieben. Das Zusammenbringen gegenläufiger Interessen („prak-

tische Konkordanz“) auf vertikalen sowie horizontalen Verwaltungsebenen ist eine häufig betonte Herausforderung für die gebotene weitere Verbesserung der Zusammenarbeit in der Verwaltung.

Als horizontales Kommunikations- und Informationsinstrument wurde der Lenkungsausschuss etabliert. In der Theorie soll er die Einbindung der Dezernenten und Fraktionsvorsitzenden in die Entscheidungsfindung im CHANGE<sup>2</sup>-Prozess gewährleisten. Fachbereichsleitungen der Linienprojekte bzw. die Projektleitungen sind verpflichtet, den Stand der von ihnen verantworteten Masterplanprojekte vorzustellen und somit Informationsasymmetrien gegenüber Dezernenten und Politik zu verringern. Somit trägt er wesentlich zur Erhöhung der Transparenz von Verwaltungshandeln bei. Das Instrument des Lenkungsausschusses dient demnach vom Grundsatz her zur Informationsbereitstellung und Einbindung der Gemeinderatsfraktionen sowie der Gesamtpersonalvertretungen. Er steht allerdings hauptsächlich von Seiten der Politik in der Kritik. Bemängelt werden zu viele Entscheidungsvorlagen und eine zu hohe Informationsdichte bei zu geringer Vorbereitungszeit auf die einzelnen Sitzungen.

*Der ehrenamtlichen Tätigkeit Rechnung tragend, sollten (generell) die Fraktionsvorsitzenden und Gemeinderäte mit steuerungsrelevanten und deutlich reduzierten Informationsvorlagen versorgt werden. Dies würde allerdings zu Lasten der Detailtiefe gehen, die nach wie vor von einigen Gemeinderäten gewünscht wird. Hier ist vor allem Überzeugungsarbeit nötig, um die generelle strategische Ziel- und Wirkungssteuerung von CHANGE<sup>2</sup> den betroffenen Gemeinderäten zu verdeutlichen. Diese Vorgehensweise muss von den Fraktionsvorsitzenden implizit mitgetragen werden. Die zeitlich frühere Informationsbereitstellung würde zudem den zeitlichen Druck reduzieren.*

Die wöchentlich stattfindende Dezernentenkonferenz (einschließlich Oberbürgermeister) ist ein gutes Instrument zur Lösung divergierender Interessen (in der Ultima Ratio mit Entscheidungsautonomie durch den Oberbürgermeister), allerdings ist sie aus Sicht mancher Akteure in der Umsetzung wenig strukturiert und wenig transparent. Hier wünscht man sich eine bessere Informationsbereitstellung und eine höhere Transparenz über den Entscheidungsfindungsprozess.

Zielvereinbarungen zwischen Dezernenten und Fachbereichsleitungen sind derzeit in der Pilotphase. Eine verwaltungsinterne vertikale Ausgestaltung von Zielvereinbarungen – zwischen Fachbereichs-/Sachgebiets-/Abteilungs-/Dienststellenleitungen und den MitarbeiterInnen – wird nicht praktiziert. Die Fachbereichsleitungen würden mehrheitlich die Einführung des Instruments im Rahmen von Mitarbeitergesprächen begrüßen. Das Arbeiten nach Zielen würde somit auf die nächste Verbindlichkeitsstufe gestellt. Die momentane Ausgestaltung der Mitarbeitergespräche, so, wie sie mit dem Personalrat vereinbart wurden, lassen keine Zielvereinbarungen zu.

*Das Kontraktmanagement sollte einen Diskussionsprozess auf gleicher Augenhöhe zum Ziel haben und damit einem modernen Verständnis im Umgang miteinander Rechnung tragen. Argumentation und Überzeugungsarbeit sollten den vorherrschenden „modus operandi“ prägen. Nach Einschätzung der Befragten müssten die Mitarbeitergespräche explizit für die Benennung/Bewertung und Nachjustierung konkreter Mitarbeiterziele geöffnet werden, die nicht hierarchisch geprägt, sondern als Ergebnis eines Verhandlungs- und Aushandlungsprozesses verstanden werden sollen. Die Einführung von Zielvereinbarungen in den Jahresgesprächen mit den Führungskräften würde eine entscheidende „Lücke“ im Managementkreislauf*

*schließen. Offene Fragen bleiben bei der Einführung von Zielvereinbarungen – insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung von Anreizen – bestehen. Ein Malussystem ist derzeit mit den tariflichen Bestimmungen unvereinbar. Bonussysteme werden von der gesamtpersonalrätlichen Seite strikt verneint. Denkbar wäre daher die Generierung „freier Spitzen“ die für besonders erfolgreiche Fachbereiche in Form von zusätzlichen Budgets bereitgestellt werden. Auch andere Anreizsysteme, beispielsweise Anerkennungs- und Wertschätzungsmechanismen, könnten stärker bedient werden. Weiterhin wird ein horizontales Kontraktmanagement zwischen Gemeinderat und Verwaltungsspitze angeregt.*

Die Einführung eines Management-Information-Systems (MIS) wird von fast allen Akteuren begrüßt, auch wenn die konkrete Ausgestaltung sich äußerst schwierig gestaltet. Auf die Frage, wie die zukünftige Gestaltung des sich in der Entwicklung befindlichen MIS im Kern auszusehen habe, waren sich die Befragten einig: Es soll eine Balance aus Relevanz und Übersicht schaffen, die Balance soll sich zudem entlang der Hierarchietiefe ergeben. D.h., lediglich steuerungsrelevante, komprimierte Daten sollen vorgehalten werden. Ein funktionierendes MIS soll darüber hinaus die frühzeitige Identifikation von Fehlentwicklungen ermöglichen. Das Aufbauen einer damit einhergehenden Datenbank darf nicht zum Selbstzweck betrieben werden, sondern es muss sich konkretes Handeln daraus ableiten.

*Oberstes Ziel sollte die hierarchische Informationsverdichtung sein, damit mit möglichst wenigen Kennzahlen der Fachbereich gesteuert werden kann. Dabei muss zwischen fachbereichsbezogenen Kennzahlen und komparativen Kennzahlen (um einen verwaltungsinternen Vergleich der „key indicators“ zu ermöglichen) unterschieden werden. Zudem sollte das MIS über einen Zugang zu einheitlichen Basisdaten (z.B. Einwohnerzahlen mit Erst- und Zweitwohnsitz) verfügen. Diese müssen einheitlich für alle Verwaltungsteile zur Verfügung stehen, um eine einheitliche Informations- und Diskussionsbasis zu gewährleisten.*

Mit CHANGE<sup>2</sup> kam es zu einer umfassenden Implementation von Befragungs-, Beteiligungs- und Kommunikationsformaten. Zuvor gab es lediglich situative Umfragen, so dass eine merkliche Verbesserung konstatiert wird. Die regelmäßige Mitarbeiterbefragung – unter wissenschaftlicher Begleitung und Durchführung der Universität Mannheim – wird durchweg als Gewinn empfunden. Für Fachbereiche mit mehr als 25 MitarbeiterInnen erfolgt eine fachbereichsscharfe Auswertung der Ergebnisse. Die fehlende Auswertung kleinerer Fachbereiche wird kritisiert, da diese sich nicht im Gesamtbild einordnen können.

Der Dialog mit dem Oberbürgermeister („OB-Dialogrunden“) wird als sehr positiv wahrgenommen. Laut Befragten sind die Rückmeldungen der MitarbeiterInnen, die sich an diesem Format (ausgewählt durch Zufallsauswahl) beteiligen durften, allesamt sehr positiv. Eine Beibehaltung wird deshalb erwünscht. Als weitere Verbesserung in der Kommunikation und Information wird die Mitarbeiterzeitschrift „magma“ angeführt. „magma“ dient als zentrales Kommunikationsinstrument mit den MitarbeiterInnen, auch jenen, die über keinen Email-Zugang verfügen.

Weitaus weniger positiv wird der KliMA-Check bewertet. Hier liegt die Kritik hauptsächlich in der Frequenz der Befragungen. Die Fragen zur Leitlinienumsetzung sowie zur Demografie könnten in einer reduzierteren Fassung in die Mitarbeiterbefragung integriert werden. In der derzeitigen Ausgestaltung fühlen sich MitarbeiterInnen und Führungskräfte von der zu hohen Taktung des KliMA-Checks überbeansprucht.

Insgesamt sehen die Akteure die Befragungs- und Beteiligungsformate als Ausdruck einer modernen und zeitgemäßen Führung an. Eine Weiterführung der Befragungen wird befürwortet, allerdings nicht in der bisherigen Ausgestaltung. Einigkeit besteht in der Feststellung, dass es durch die Häufigkeit der Durchführung der verschiedenen Befragungen zu einer instrumentellen Überlastung führt.

*Von Seiten der Befragten wird eine Konsolidierung der Befragungsinstrumente gewünscht. Dies sollte unter der Prämisse erfolgen, dass der Dialog mit den MitarbeiterInnen bestehen bleibt, die Aussagen zur Qualität der Organisation erhalten, steuerungs- und führungsbezogene Informationen gesichert sowie die Konsistenz zu vorhergehenden Befragungen gewährleistet bleiben. Vor allem die Integration des KliMA-Checks in die Mitarbeiterbefragung wird angeraten. Alternativ könnte man den KliMA-Check auch auslaufen lassen, da seine Häufigkeit Irritationen hervorruft, Zeitressourcen bindet und keine grundlegend neuen Informationen generiert.*

Ein für den Gesamtprozess CHANGE<sup>2</sup> immens wichtiges und derzeit noch laufendes Schlüsselprojekt stellt die Verknüpfung von Managementzielen (Leistungs- und Wirkungszielen) und Haushalt dar. Hier muss sich die Praktikabilität im Verwaltungshandeln zukünftig beweisen. Dies wird von den Befragten als eine enorme aber entscheidende Herausforderung dargestellt. Der Koordinations- und Kommunikationsaufwand zwischen Strategischer Steuerung, Politik und Fachbereichen ist gemessen an der derzeitigen Ressourcenausstattung der Strategischen Steuerung enorm, wenn man die Komplexität der durch die Verschränkung und parallele Umsetzung von Zielen, Haushaltsplanung und Budget mit dem NKHR berücksichtigt. Die Aufstellung der Managementziele wurde im Rahmen von Dienststellenworkshops erfolgreich geleistet. Der Arbeitsaufwand hierfür wurde von den Befragten als sehr hoch eingestuft und wird sich nur dann in Form einer besseren Zielsteuerung ausbezahlen, wenn es gelingt, die Managementziele an die Haushaltsstellen zu knüpfen. Einhergehend mit der Wirkungsmessung wird dem Gemeinderat sodann eine wirkungsorientierte Zielsteuerung ermöglicht.

#### ▪ **Systematische Förderung der MitarbeiterInnen und Führungskräfte**

Als durchgehend positiv wird die Entwicklung der Fort-, Aus- und Weiterbildung der Führungskräfte beschrieben. Hier zeigen die Befragten den deutlichsten Unterschied zu der Zeit vor CHANGE<sup>2</sup> auf. Die Leistungen des Kompetenzzentrums Managemententwicklung werden für diesen Aufgabenbereich explizit gewürdigt. Weitgehend positiv wird auch die Situation für die Mitarbeiterschaft beschrieben. Die neu implementierten Fortbildungs- und Beratungskonzepte sorgen zusammen mit den vergrößerten Budgets für Mitarbeiterfortbildungen für Zufriedenheit unter den Befragten. Kritik wird jedoch von Seiten der Politik und einiger Fachbereichsleiter geäußert, da das Kursangebot zum Teil zu gering ist und Teilnahmeplätze daher per Losverfahren vergeben werden.

*Die Befragten wünschen sich eine Anpassung der Angebote nach bestimmten Fortbildungsformaten (aufgrund einer hohen Nachfrage). Die Fachbereichsleiter hingegen sollten im Rahmen ihrer Führungsfunktion eine (noch) bessere Priorisierung der Fortbildungsteilnehmer herbeiführen.*

Ebenfalls positiv wird die Entwicklung bezüglich der Motivation von Führungskräften und der Mitarbeiterschaft beschrieben. Die Führungskräfte betonen, dass die Zielsystematik unmittelbaren Einfluss auf die eigene Motivation hat, da der Sinn der eigenen täglichen Arbeit auf-



gezeigt wird. Des Weiteren strukturiert ein klares Zielsystem den Arbeitsprozess – auch der MitarbeiterInnen –, was bei Zielerreichung zu einer erhöhten Motivation führt. Allerdings sind die Einschätzungen bezüglich der Effekte auf die Motivation der MitarbeiterInnen subjektiver Natur und können von den Führungskräften nur durch Verweis auf die Umfrageergebnisse der Universität Mannheim unterlegt werden. Für die Führungskräfte wie auch die MitarbeiterInnen gilt, dass persönliche Motive, Einstellungen und Charakterzüge die intrinsische Motivation determinieren, umso wichtiger ist ein adäquates Auswahlverfahren.

Das neue Auswahlverfahren, das eine Potentialanalyse und einen Führungskräftecheck zum Ergebnis hat, soll neben der fachlichen Qualifikation auch die „Führungskompetenzen“ der Führungskräfte sicherstellen. Über die generelle Notwendigkeit solcher Auswahl- und Bewertungsverfahren (Potentialanalyse, Assessment-Center) besteht große Einigkeit unter den Befragten. Ebenfalls wird CHANGE<sup>2</sup> in diesem Bereich ein großer Verdienst bei der Rekrutierung von Führungskräften aus der Wirtschaft zugeschrieben, der „Marketing-Effekt“ auf die Arbeitgebermarke Mannheim kann durch die Einstellungen vermehrt externer Bewerber belegt werden. Ebenfalls positiv wird die häufigere Anwendung von Probezeiten erwähnt. Die konkrete Ausgestaltung zieht allerdings Kritik auf sich. Der „Führungskräfte TÜV“ schafft zwar mehr Transparenz, erhöht die Qualität der Bewerber, schafft klare Anforderungsprofile und führt im Ergebnis zu mehr externen Stellenbesetzungen. Die zeitliche Dimension, bezogen auf die Geschwindigkeit in der Besetzung vakant gewordener Stellen, hat sich allerdings verschlechtert. Ein konkreter Konflikt wird darin gesehen, dass die Personalauswahl ausschließlich von FB 11 und FB 17 erfolgt, d.h. sowohl der Gemeinderat (zuvor gab es einen Personalausschuss) als auch zum Teil die fachliche Ebene (bspw. Fachbereichs- und Eigenbetriebsleiter) sind vom Auswahlprozess ausgeschlossen. Es wird betont, dass der Auswahlprozess keine neuen Hürden bei der Gewinnung von dringend benötigtem qualifiziertem Fachkräftepersonal aufbauen darf. Die „praktische Konkordanz“ ist hier nicht gegeben, so befanden die Befragten.

#### **4.4 MODERNITÄTSKRITERIUM 3 (ORGANISATIONSVERÄNDERUNG)**

Organisationsveränderung setzt auf eine Kultur kontinuierlicher Veränderungsbereitschaft und der dauerhaften Suche nach besseren Lösungen.

- **Wandel ist Alltag: Veränderungsbereitschaft**

Die Modernisierungsimpulse und somit der Wandel als solcher geht in hohem Maße von Herrn Oberbürgermeister Dr. Peter Kurz aus. Er wird von den Befragten als entscheidender Treiber/Promotor des Prozesses identifiziert. Auch die ihm zugeordneten zentralen Steuerungseinheiten Strategische Steuerung und Fachgruppe Verwaltungsarchitektur sind als Treiber des Prozesses klassifiziert worden. Die Adressierung der Führungskräfte und MitarbeiterInnen im speziellen erfolgte nach circa eineinhalb Jahren CHANGE<sup>2</sup>, da bei vielen ein Festhalten an bestehenden Strukturen und Routinen („Strukturkonservatismus“) festgestellt wurde. Dem Modernisierungsprozess stehen nach Einschätzung eines Fachbereichsleiter zwischen 30-40% der Mitarbeiterschaft indifferent gegenüber, weitere 15-20% können durch den Prozess selbst nicht erreicht werden (bspw. wegen fehlendem Email-Zugang oder Desinteresse) und die „breite Mitte“ ist aus ihrer Fachlichkeit oder aus dem Dienstleistungsgedanken heraus motiviert. Die Promotoren und die „breite Mitte“ sind Eckpfeiler für einen Wandel innerhalb der Verwaltung.

*Es gilt auch im weiteren Prozess die „Mitte“ der Mitarbeiterschaft zu motivieren, diese wieder und wieder für den Prozess zu gewinnen. Es sollte ein Wertschätzungsmechanismus etabliert, Fort- und Weiterbildung gefördert und sukzessive ausgebaut werden. Auf diesem Wege sind auch die meisten Führungskräfte zu Treibern des Prozesses geworden. Weiterhin muss es gelingen, derzeit kritische oder im Verlauf wieder kritischer gewordene Führungskräfte vom Prozess erneut zu gewinnen. Am deutlichsten kann dies durch das Rekurrieren auf Zielprozesse und das Versprechen keine weiteren „Großbaustellen“ durch CHANGE<sup>2</sup> zu öffnen geschehen.*

Die Diskussion bezüglich „Bremsen und Treiber“ des Prozesses hat gezeigt, dass weniger Personen/Fachbereiche den Wandel hemmen, sondern neu geschaffene Strukturen oder Sachprobleme hierfür ursächlich zu nennen sind. Hier werden das Immobilienmanagement und das Jugendamt (letzteres ist kein CHANGE<sup>2</sup>-Projekt!) aufgezeigt, deren Schnittstellenprobleme auf die unmittelbar berührenden Fachbereiche ausstrahlen.

Der Wandel wird durch CHANGE<sup>2</sup> dergestalt erleichtert, dass die gewonnene Transparenz dazu führt, dass die Fachbereiche untereinander ihren Zielbeitrag auf die einzelnen strategischen Ziele konkretisiert haben und somit Bereiche der Zusammenarbeit und Synergien identifiziert werden konnten. Im Rahmen der fachübergreifenden Zusammenarbeit bei den Themen „Konversion“ und „Zuwanderung aus Osteuropa“ wird ein professionellerer Umgang mit sich verändernden Rahmenbedingungen konstatiert. Es gelingt, auf externe Ereignisse besser zu reagieren und beteiligte Akteure zu integrieren. Zudem ist eine höhere Durchlässigkeit der zuständigen Fachbereiche zu erkennen, die sich in einer bereichsübergreifenden Zusammenarbeit widerspiegelt. Die Transparenz hat des Weiteren dazu geführt, dass sich die Intensität der Diskussionen (insbesondere im Gemeinderat) verbessert hat und mehr Sachverhalte in weniger Zeit diskutiert werden können.

Damit Wandel Alltag werden kann, muss sich die Politik in ihre neue Rolle einfinden. Die politische Arbeitsweise muss sich an die neuen Rahmenbedingungen anpassen, d.h. die Politik ist zukünftig nicht für Detailentscheidungen sondern für strategische Entscheidungen zuständig. Die Ansprechpartner und auch die Wege werden sich in Zukunft wandeln.

#### ▪ **Wandel ist Alltag: Suche nach besseren Lösungen**

Organisationales Lernen erfolgt am Besten in Form eines geschlossenen Managementkreislaufs, der eine systematische Überprüfung und Nachsteuerung der gesetzten Ziele zum Ergebnis hat. Die Stadtverwaltung ist von der vollständigen Implementation noch ein gutes Stück entfernt: Zielvereinbarungen und Zielsteuerung durch Wirkungsmessung sind noch nicht umfassend eingeführt. Die Implementation der Zielvereinbarungen auf Mitarbeiterebene im Rahmen von Mitarbeitergesprächen hätte zudem den positiven Effekt, dass die Zielsystematik für den einzelnen MitarbeiterInnen konkretisiert wird.

Viele Fachbereiche, die im Rahmen von CHANGE<sup>2</sup> umstrukturiert wurden, sehen sich selbst als Ergebnis organisationalen Lernens. Die vor der Umstrukturierung durchgeführte Organisationsbetrachtung ist als Ausdruck organisationalen Lernens zu verstehen.

Verwaltungsinternes organisationales Lernen wurde im Weiteren durch die Dialoginstrumente Mitarbeiterbefragung und KliMA-Check ermöglicht. Ab einer Fachbereichsgröße von 25 MitarbeiterInnen erhalten die Führungskräfte eine fachbereichsscharfe Auswertung im Hinblick auf die Stimmung in der eigenen Mitarbeiterschaft, die wiederum als Grundlage für Dis-

kussionen und Veränderungen dient. Externe Leistungsvergleiche wurden von den Befragten nur sporadisch in den Interviews erwähnt, eine aktive Nutzung existierender Vergleichsinstrumente (bspw. Vergleichsringe KGSt) wird nicht praktiziert.

Die Beteiligungsformate sind in Mannheim durch die Etablierung bzw. weitere Konkretisierung von Beiräten (Bezirksbeirat, Migrationsbeirat) sowie über spezielle Beteiligungsformate beispielsweise im Bereich Schule, Konversion, Bundesgartenschau, Unternehmen und bei baulichen Themen intensiviert worden. Die Einbeziehung des Bezirksbeirats bei stadtteilbezogenen Themen bzw. des Migrationsbeirates als Beratungsinstrument der Politik sowie die Beteiligungsformate selbst ermöglichen ein aktives Gestalten von Stadtgesellschaft – auch im Sinne der BürgerInnen.

#### **4.5 ERGEBNISSE DER EINSCHÄTZUNGSFRAGEN**

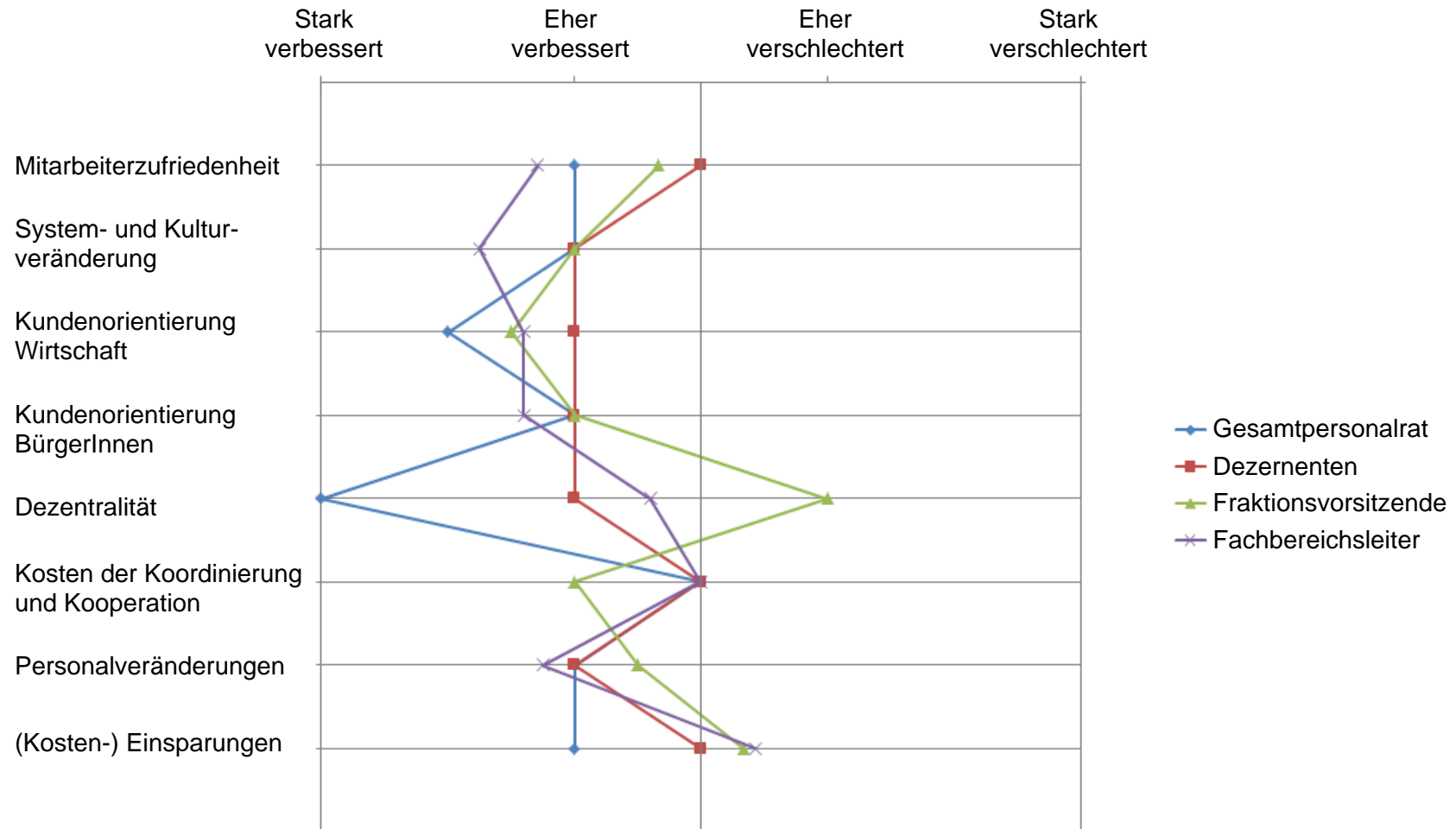
Im Rahmen der Experteninterviews haben die Befragten in den Kategorien „stark verbessert“, „eher verbessert“, „eher verschlechtert“ und „stark verschlechtert“ Einschätzungen zu Schlagworten von CHANGE<sup>2</sup> (vgl. Abb. 5), der Innen- und Außenwirkung von CHANGE<sup>2</sup> (vgl. Abb. 6) sowie der Personalgewinnung und -entwicklung (vgl. Abb. 7) vorgenommen. Hierbei wurde bewusst auf eine neutrale Kategorie verzichtet, so dass sich die Befragten für eine Seite verbessert/verschlechtert entscheiden mussten. Die Einschätzungsfragen dienten vorwiegend für die Durchführung des diachronen Vergleichs.

Als Ergebnis ergibt sich ein nach zentralen Akteuren differenziertes Meinungsbild, das als weitere Grundlage für die Bewertung des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses herangezogen werden kann. Eine detaillierte (stichworthafte Auswertung) der jeweiligen Grafiken ist im Anhang A4 angeführt. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass nicht alle Experten ihre Einschätzung auch begründet haben, so dass die Übersichten im Anhang keine Vollständigkeit gewährleisten. Im Folgenden werden die Antworten skizziert und abweichende/widersprüchliche Meinungen erläutert.

Insgesamt zeigt sich bei Betrachtung des Mittelwerts der einzelnen Grafiken, dass CHANGE<sup>2</sup> in der Gesamtheit eine positive Wirkung bzw. eine Verbesserung der zentralen „Parameter“ zur Folge hat.

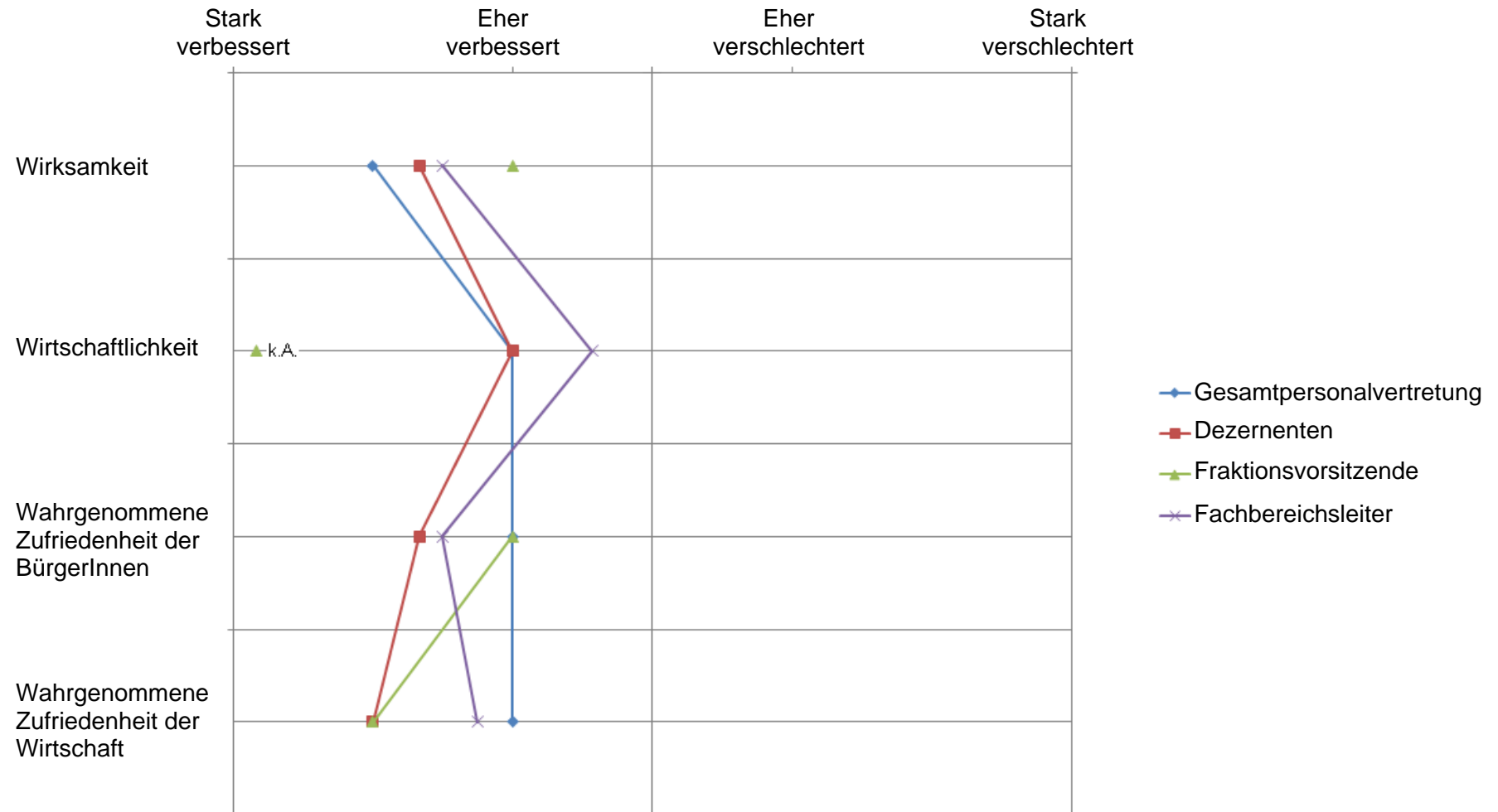
Bei den Fragen mit Bezug zu Mitarbeiterzufriedenheit, Personalveränderungen (in quantitativer und qualitativer Sicht), Auswahl sowie Fort- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen haben die Befragten explizit zwischen den Führungskräften einerseits und MitarbeiterInnen andererseits differenziert. Positive Veränderungen im Rahmen von CHANGE<sup>2</sup> werden insbesondere auf Seiten der Führungskräfte konstatiert, bei den MitarbeiterInnen kam es zu leichten Verbesserungen. Die Fachbereichsleitungen schätzten die eigene Personalsituation aufgrund der Fort- und Weiterbildungsformate als wesentlich verbessert ein. Die Qualität der Führungskräfte hat sich des Weiteren durch „Führungskräfte TÜV“ (Potentialanalyse) und zunehmender externer Stellenbesetzung verbessert. Die Auswahl der Führungskräfte hat sich nach Auffassung der Fraktionsvorsitzenden nicht unbedingt qualitativ verschlechtert, aber der fehlende Einbezug des Gemeinderats (zuvor über den Personalausschuss gewährleistet) resultiert in der Einschätzung „eher verschlechtert“.

Abb. 5: Einschätzungen der Schlagworte von CHANGE<sup>2</sup>



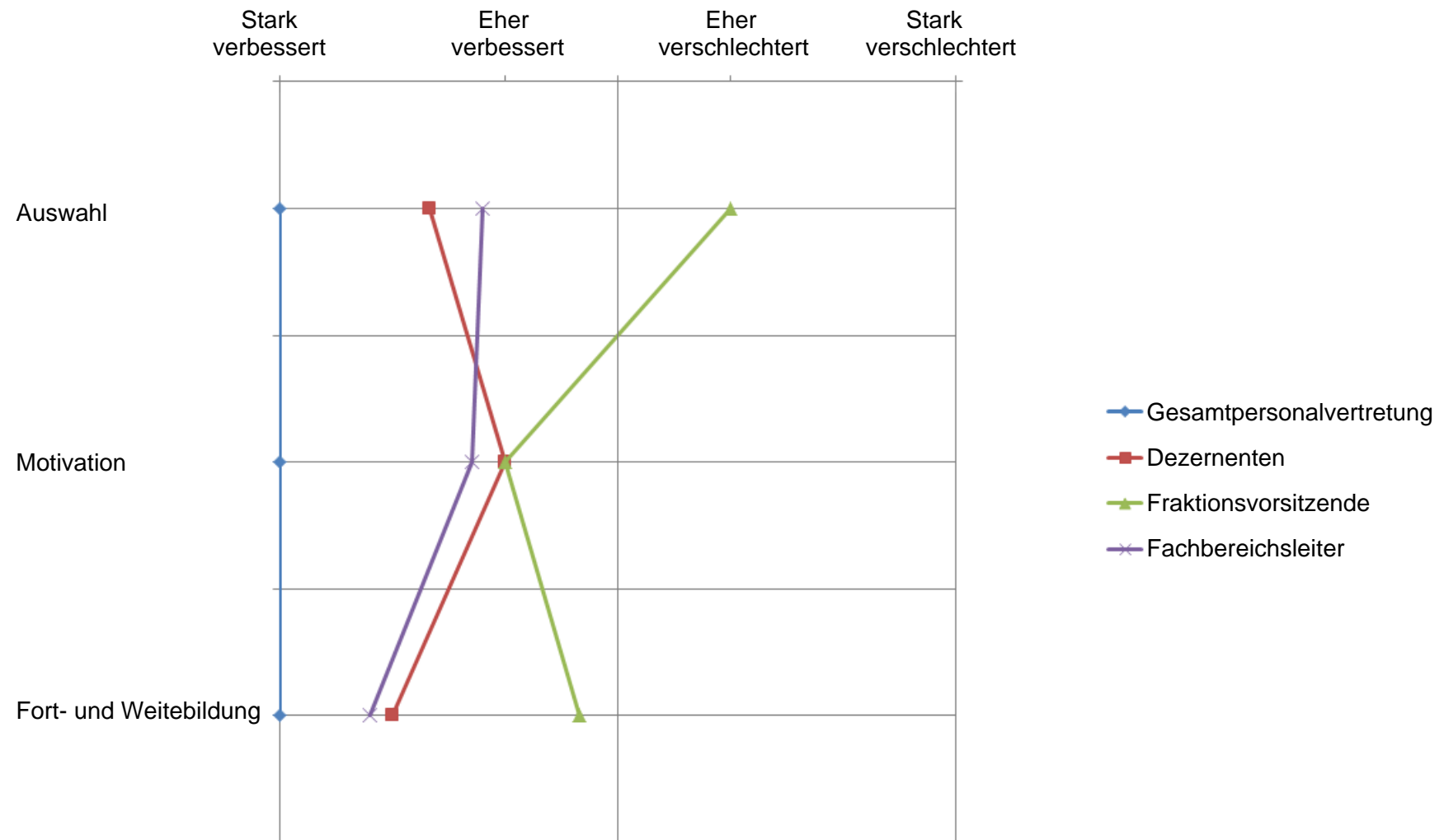
Frage: Bitte nehmen Sie zu den folgenden Begriffen eine Einschätzung vor, wie diese sich seit Beginn des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses entwickelt haben?

Abb. 6: Innen- und Außenwirkung von CHANGE2



Frage: Wie hat sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit seit Beginn des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses verändert?

Abb. 7: Einschätzungen zur Personalgewinnung und -entwicklung



Frage: Wie haben sich Ihrer Meinung nach folgende Faktoren seit Beginn des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses verändert?

In Bezug auf die Adressaten der Verwaltungsdienstleistungen – Wirtschaft und BürgerInnen – wird eine Verbesserung von den Experten bejaht. Dies gilt auch für die wahrgenommene ressortübergreifende Zusammenarbeit. Die positive Einschätzung wird bei der Wirtschaft an der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung und Etablierung der Wirtschaftscluster festgemacht. Die FachbereichsleiterInnen verzeichnen darüber hinaus ein positives Feedback von Seiten der Industrie- und Handelskammer sowie den Bauherren. In Bezug auf die BürgerInnen werden die Einführung der neuen Beteiligungsformate und die größeren Budgets für die Bezirksbeiräte als positive Einflussfaktoren angeführt, die sich in den guten Umfrageergebnissen des *Mannheimer Morgens* hinsichtlich der Zufriedenheit der BürgerInnen mit ihrer Stadtverwaltung verdeutlichen.

Die Schlagworte „Kultur der Zusammenarbeit“ und „Gestalten statt Verwalten“ werden unterschiedlich eingeschätzt. Im Bereich der System- und Kulturveränderung hat sich einstimmig eine Verbesserung aufgrund der Leitlinien Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit und den Dialogformaten ergeben. Der dezentrale Gestaltungsspielraum (Dezentralität) hingegen ist in der Summe neutral zu werten (Ergebnis liegt zwischen „eher verbessert und „eher verschlechtert“). Interessant ist hierbei das Auseinanderfallen der Antworten der Gesamtpersonalvertretung und der Fraktionsvorsitzenden. Die Gesamtpersonalvertretung konstatiert den Führungskräften eine höhere MitarbeiterInnen- und Budgetverantwortung, die Fraktionsvorsitzenden weisen den Fachbereichsleitern eine steigende Verantwortung zu, die ihrer Meinung mit einem Kontrollverlust des Gemeinderats gleichzusetzen ist.

Bei den „Parametern“, die auf Einspareffekte abzielen, wurden die Einschätzungen nicht nur in monetärer Sicht, sondern auch im Hinblick auf die Schnittstellen und deren induzierten Transaktionskosten sowie Frustrationskosten abgefragt. Die Items „Kosten der Koordination“, „Kosten der Kooperation“ und „(Kosten-)Einsparungen“ sowie „Wirksamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“ in Bezug auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit rangieren zwischen einer neutralen Position und einer leichten Verbesserung. Hierbei ist die zeitliche Entwicklung entscheidend. Während derzeit die Ergebnisse überwiegend neutral eingestuft werden, wird sich nach Einschätzung der Befragten auf lange Sicht eine Verbesserung bemerkbar machen.

## 5. ERGEBNISSE DER MITARBEITERBEFRAGUNG IN MANNHEIM

In Mannheim selbst wurden Experteninterviews mit zentralen Akteuren – Dezernenten, Fraktionsvorsitzende, Gesamtpersonalratsvertretung, Fachbereichs- und Eigenbetriebsleitungen – durchgeführt. Die breite Abdeckung der zentralen Akteure in diesem Sample ermöglicht ein umfassendes Bild im Hinblick auf die tragende Rolle, die Führungskräfte in einem Verwaltungsmodernisierungsprozess einnehmen als auch einen Einblick in die unterschiedlichen Akteurskonstellationen. Die subjektiven Ergebnisse der Interviews können darüber hinaus durch Mitarbeiterbefragungen der Stadt Mannheim gespiegelt werden und ermöglichen somit eine umfassende Betrachtung des Verwaltungsmodernisierungsprozesses.

Im Fragesample wurden individuelle Fragen in Bezug auf *Zielklarheit*, *Einstellung zum Veränderungsprozess*, *Information* sowie *Führung und Management* abgefragt. Darüber hinaus konnten die MitarbeiterInnen in einer offenen Frage einen Aspekt des Modernisierungsprozesses herausheben, der ihnen besonders gut gefallen bzw. nicht gefallen hat.

Zur Vermeidung von Doppelbelastungen der MitarbeiterInnen wurden die Fragen der Evaluation im Rahmen der Mitarbeiterbefragung 2013 durch die Universität Mannheim, Projektgruppe Wirtschaftspsychologie, abgefragt. Einige der eingebrachten Fragen waren bereits in ähnlicher Formulierung im Sample der Universität Mannheim berücksichtigt, andere Fragen wurden explizit für diese Evaluation aufgenommen. In der Folge liegen für die erstgenannten Fragen Zeitreihen vor – die Mitarbeiterbefragung ist begleitend zum Modernisierungsprozess 2008, 2010, 2011, 2013 durch die Universität Mannheim erfolgt – während die letztgenannten Fragen eine Momentbetrachtung 2013 darstellen.

### ▪ Individuelle Fragen

Die ersten vier Fragen der Mitarbeiterbefragung zielen auf die Kategorien *Zielklarheit*, *Einstellung zum Veränderungsprozess* und *Informationsbereitstellung* (vgl. Abb. 8) ab:

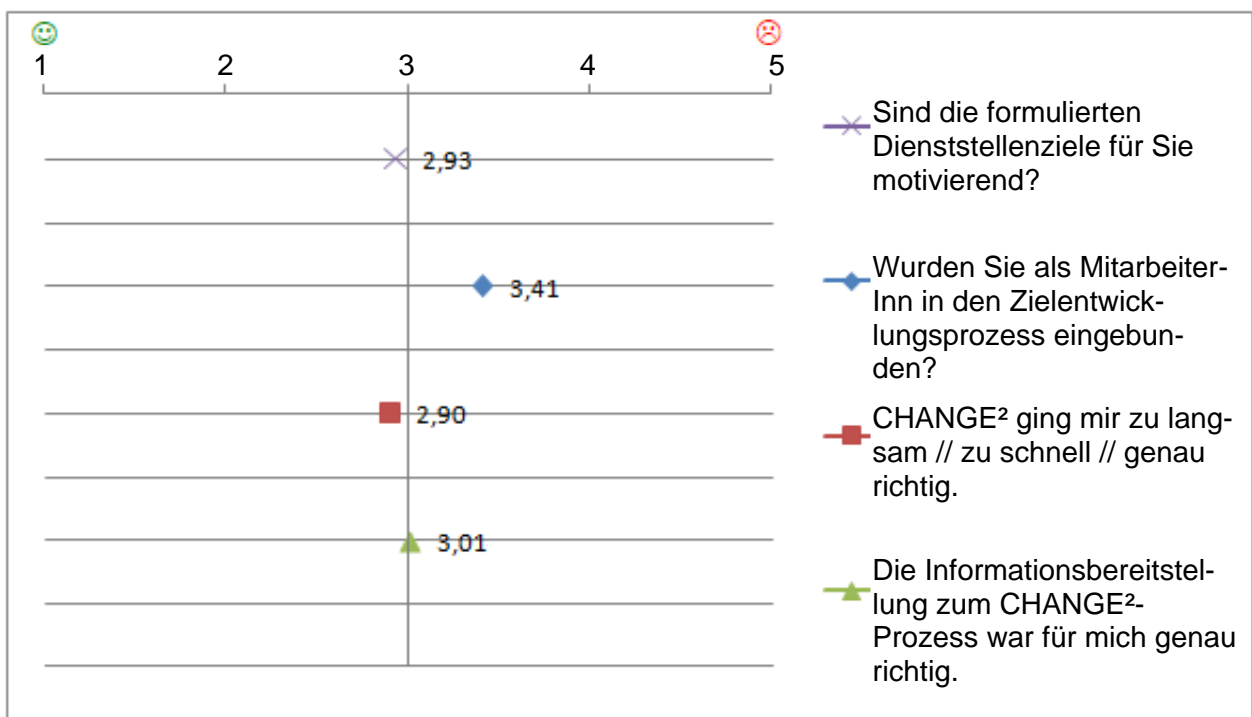
#### ▪ Zielklarheit: „Sind die formulierten Dienststellenziele für Sie motivierend?“

Die MitarbeiterInnen bewerten die formulierten Dienststellenziele nicht als motivierend (bspw. „den Sinn der täglichen Arbeit widerspiegelnd“), vielmehr ist das Ergebnis neutral. Die Ziele spielen folglich in der täglichen Arbeit der MitarbeiterInnen keine wesentliche Rolle bzw. das Arbeiten nach Zielen ist bislang nicht auf die Arbeiterebene durchgedrungen.

#### ▪ Zielklarheit „Wurden Sie als MitarbeiterInn in den Zielentwicklungsprozess eingebunden?“

Die Mitarbeiter fühlen sich insgesamt nicht umfassend in den Prozess eingebunden. Die Ergebnisse haben sich in der Hochphase des Reformprozesses zwischen 2008 (3,44) auf 2011 (3,11) verbessert. Im Abschlussjahr des Modernisierungsprozesses 2013 ist das Ergebnis auf das Anfangsniveau von 2008 zurückgefallen (3,41).

**Abb. 8: Mitarbeiterbefragung: Zielklarheit, Einstellung und Information**





- **Einstellung zum Veränderungsprozess: „CHANGE<sup>2</sup> ging mir zu langsam // zu schnell // genau richtig.“**

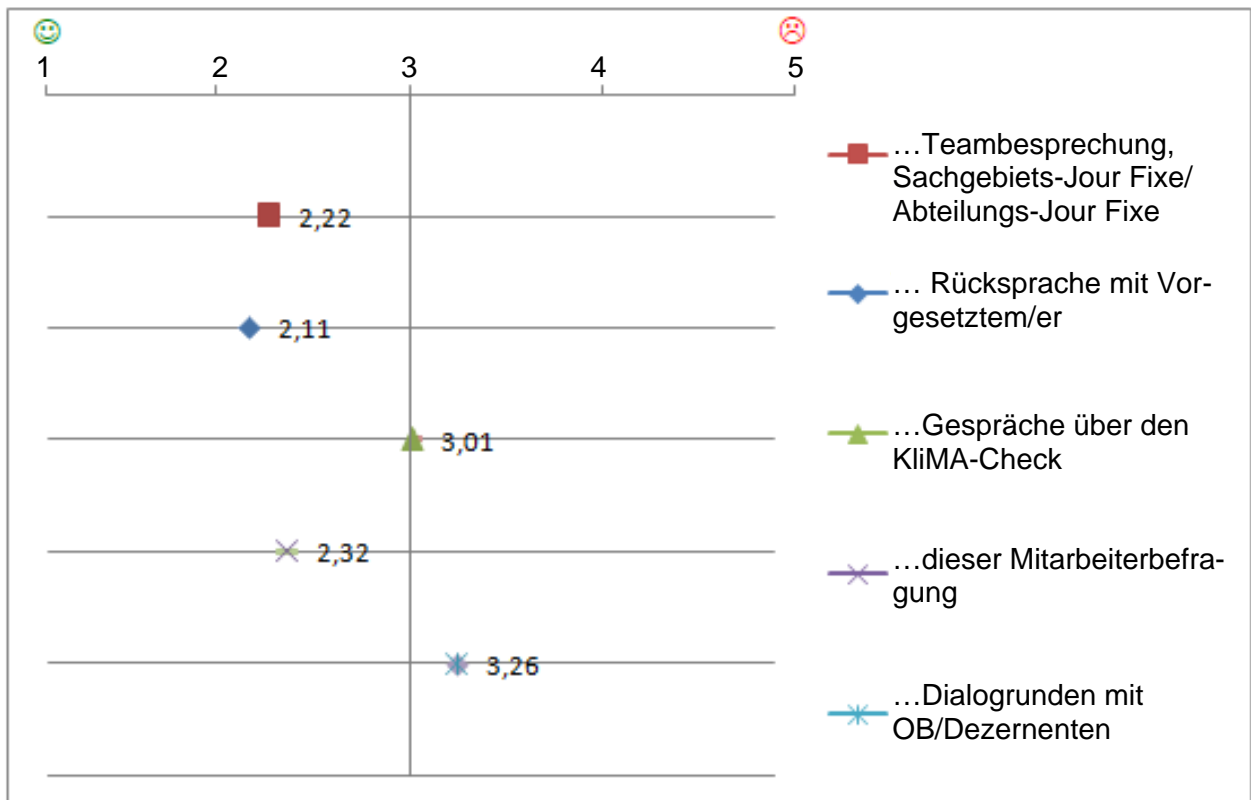
Die Frage hat sich unwesentlich gegenüber 2008/2010 verändert (Haben Sie genügend Zeit und Möglichkeiten, um sich aktiv am Veränderungsprozess Change<sup>2</sup> zu beteiligen?). Während der Modernisierungsprozess im Jahre 2008 als „eher zu schnell“ empfunden wurde (3,97) hat sich das Tempo im Jahr 2013 auf „genau richtig“ eingespielt (2,9). Die Mitarbeiterbefragung ermöglicht im Weiteren für das Jahr 2013 ein differenziertes Bild nach Akteursgruppen: Bei der Geschwindigkeit des Prozesses tendieren die Führungskräfte und die ProjektmitarbeiterInnen zu „eher zu schnell“, während die MitarbeiterInnen zu „eher zu langsam“ tendieren.

- **Information, Frage 6: „Die Informationsbereitstellung zum CHANGE<sup>2</sup>-Prozess war für mich genau richtig.“**

Mit Ausnahme vom Jahr 2011 (2,75) liegt der Wert durchgehend auf neutralem Niveau (ca. 3,0), d.h. die Informationsbereitstellung wird von der Gesamtheit der MitarbeiterInnen als „genau richtig“ eingestuft.

Als weiteres Kriterium wurde in der Mitarbeiterbefragung *Führung und Management* berücksichtigt (vgl. Abb. 9).

**Abb. 9: Mitarbeiterbefragung: Führung und Management**



- **Führung und Management: „Kritische Punkte und Verbesserungsvorschläge kann ich ansprechen in...“**

Die MitarbeiterInnen geben an, dass *Teambesprechung, Sachgebiets-Jour Fixe/Abteilungs-Jour Fixe, Rücksprache mit Vorgesetztem/er* und die *Mitarbeiterbefragung* geeignete Plattformen darstellen, bei denen Sie kritische Punkte und Verbesserungsvorschläge ansprechen

können. Dem KliMA-Check hingegen wird keine Bedeutung zugemessen. Im Dialog mit dem Oberbürgermeister und den Dezernenten sind – nach eigener Beurteilung – die Hemmnisse Kritik anzubringen zu groß.

### Offene Fragen

- **Allgemeine Fragen: "Benennen Sie eine einzige Sache an CHANGE<sup>2</sup>, die Ihnen nicht gefallen hat bzw. nicht gefällt!"** (Auswertung Seite 46, Mitarbeiterbefragung Stadt Mannheim)

Gefühl einer Mehrbelastung – statt Entlastung – aufgrund vieler zusätzlicher Aufgaben durch CHANGE<sup>2</sup>.

Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis, insb. durch mangelnde Umsetzung der Führungsleitlinien.

Übertriebene ungeordnete Informationen / Informationsflut über CHANGE<sup>2</sup> vs. geringe Informationen über die Entwicklung von Projekten bzw. mangelnde Beispiele für die praktische Umsetzung.

Verstärkte Orientierung an Kennzahlen, hohe und übertriebene Leistungsorientierung auf Kosten der Qualität.

Notwendiges Managementinstrumentarium wird nicht in den Worten der MitarbeiterInnen vermittelt, zu viele englische Begriffe.

- **Allgemeine Fragen: „Benennen Sie eine einzige Sache an CHANGE<sup>2</sup>, die Ihnen besonders gefallen hat bzw. gefällt!“** (Auswertung Seite 47, Mitarbeiterbefragung Stadt Mannheim)

Die Initiierung des Kulturwandels (maßgeblich durch den OB) und dessen moderne Ausrichtung und konsequente Umsetzung.

Neue Arbeitskultur: Dialogformate mit allen Hierarchieebenen, Beteiligung der MitarbeiterInnen an Entscheidungen, gemeinsames Erarbeiten von Ergebnissen in Projekten.

Die Entwicklung von Führungs- und Kommunikationsleitlinien.

Dialogrunden zum Thema CHANGE<sup>2</sup> mit OB.

Abschlussveranstaltung im Capitol.

## 6. ERGEBNISSE DES STÄDTEVERGLEICHS

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Experteninterviews in den Vergleichsstädten Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart ermöglichen einen synchronen (Querschnitt bzw. IST-) Vergleich. Zusammen mit den bereits erhobenen Interviewdaten der Stadtverwaltung Mannheim kann der „Ist“-Zustand des Modernisierungsstandes ermittelt, vergleichend einge-

schätzt und analysiert werden und weitere Herangehensweisen/Problemlösungen (best-practice Beispiele) identifiziert werden.

Der Städtevergleich ist von der Vergleichsanlage ein sogenanntes „most similar case design“ (MSCD), d.h. die Kontext- und Umweltfaktoren der Vergleichsstädte sollen jenen der Stadt Mannheim möglichst ähneln, um externe Einflüsse, welche das Ergebnis von Verwaltungsmodernisierungsprozessen beeinflussen könnten, zu reduzieren. Damit wird die Vergleichbarkeit insgesamt erhöht. Durch die Auswahl möglichst ähnlicher Stadtverwaltungen (Fälle) im MSCD hinsichtlich der konstant zu haltenden Drittvariablen (soziografische Indikatoren, Bevölkerungszahl, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Wirtschaftskraft), sollen Unterschiede der abhängigen Variablen (Kommunalperformanz, Modernitätskriterien, Wirkungen, Ergebnisse des Verwaltungsmodernisierungsprozesses) erklärt werden. Dabei muss die unabhängige Variable (hier der Verwaltungsmodernisierungsprozess in den verschiedenen Städten) eine möglichst hohe Varianz aufweisen.

In Bezug auf die konstant zu haltenden Drittvariablen, ist die Einordnung Mannheims als Stadtkreis (kreisfreie Stadt) zunächst das wichtigste Auswahlkriterium für die Vergleichsstädte. Kreisfreie Städte unterscheiden sich hinsichtlich des Aufgabenprofils, ihrer Größe und Struktur deutlich von kreisangehörigen Städten und Landkreisen, was auch unmittelbar Auswirkungen auf die an die Verwaltung herangetragenen Anforderungen mit sich bringt. Derzeit existieren in Deutschland 107 kreisfreie Städte. Aus forschungsökonomischen Gesichtspunkten musste innerhalb dieser Gruppe eine Auswahl getroffen werden. Für die Vergleichbarkeit bietet es sich an, kreisfreie Städte aus dem Land Baden-Württemberg zu wählen, da die kommunalrechtlichen Grundlagen dieselben sind, aber auch die sozioökonomischen Bedingungen nicht komplett auseinandergehen. Als letztes Ausschlusskriterium dient schließlich die Einwohnerzahl, die unmittelbaren Einfluss auf die Größe der Verwaltung und damit auch auf das Modernisierungspotenzial besitzt. Um eine annähernde Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden daher nur einwohnerstarke Großstädte in den Vergleich einbezogen (mindestens 200.000 Einwohner), die zugleich bedeutende Universitätsstädte Baden-Württembergs sind.

**Abb. 10: Einwohnerzahlen und Verwaltungspersonal der kreisfreien Städte in Baden-Württemberg**

Kreisfreie Stadt	Einwohnerzahl	Beschäftigte der Gemeindeverwaltung (einschl. Eigenbetriebe)
Stuttgart	585.890	12.279 (ohne Klinikum)
<i>Mannheim</i>	290.117	6.764
Karlsruhe	289.173	5.470
Freiburg im Breisgau	209.628	3.533

Quelle: Zensus 2011 (Zensusdatenbank); Statistisches Landesamt 2011.

Die Unterschiede auf der abhängigen Variable in Bezug auf die Modernisierungsprozesse der einzelnen Städte, sind bei der Auswahl berücksichtigt, d.h. der Modernisierungsprozess in Mannheim unterscheidet sich von den Vergleichsstädten – am grundlegendsten durch die Reformgründe. Die Verwaltungsmodernisierungsprozesse der Vergleichsstädte sind der schlechten Finanzlage der einzelnen Städte geschuldet gewesen, damit einhergehend der „Verbetriebswirtschaftlichung“ der öffentlichen Verwaltung durch das Neue Steuerungs-

dell und dem damit verbundenen Gedanken, die Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Sie liegen z.T. auch schon Jahre zurück und reflektieren zwangsläufig neuere Entwicklungen und kritische Diskussionen zum NPM nicht. Damit einhergehend variieren auch die Vorgehensweisen und die Umsetzungen der Reformprozesse der Vergleichsstädte – mit unterschiedlichen Ausprägungen – von dem in Mannheim.

**Abb. 11: Reformgründe und Zeitfenster in den Vergleichsstädten**

	Hauptgrund d. Reform	Bezeichnung	Laufzeit
Freiburg im Breisgau	Haushaltskonsolidierung	„Verwaltungsreform“	2005-2011
Karlsruhe	Haushaltskonsolidierung		2000-unbefristet
<i>Mannheim</i>	Modernisierungsprozess	„CHANGE <sup>2</sup> -Prozess“	2008-2013
Stuttgart	Haushaltskonsolidierung	„Verwaltungsreform“	1998-2005

Die Kriterien an das MSCD werden von den Städten Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart erfüllt und bilden damit eine gute Vergleichsbasis.

Ausgehend vom CHANGE<sup>2</sup>-Prozess der Stadt Mannheim, gilt es in den Vergleichsstädten festzustellen, welche Verwaltungsmodernisierungsprozesse stattgefunden haben und inwieweit sich die dortigen Ziele und Modernitätskriterien mit denen Mannheims unterscheiden. Ausschlaggebend für den anschließenden Vergleich der Verwaltungsmodernisierungsprozesse zwischen den Städten sind daher die Ziele bzw. die Modernitätskriterien der Stadt Mannheim. Mit anderen Worten: Die Evaluationsleitfragen der Stadt Mannheim bilden die Beurteilungsgrundlage.

## 6.1 MODERNITÄTSKRITERIUM 1 (ORGANISATIONSSTRINGENZ)

### ▪ Klare Definierung von Zielen

Grundlegendes Motiv der Vergleichsstädte für die Durchführung eines Reformprozesses lag in der Haushaltskonsolidierung. In Freiburg und Stuttgart wurden konkrete Einsparziele in Höhe von 50 Mio. bzw. 100 Mio. EUR beziffert. Dieses Ziel wurde in den einzelnen Städten insbesondere durch Vorgaben zum Personalstellenabbau konkretisiert (Freiburg 20%, Karlsruhe durchschnittlich 10%).

Die Ansätze zur Haushaltskonsolidierung sind auf die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) zurückzuführen. Die Vorbildstädte Tilburg in den Niederlanden, Christ Church in Neuseeland oder Phoenix in Arizona wurden zum Anlass genommen, die Stadtverwaltung einer betriebswirtschaftlichen Steuerung durch die Definierung von Produkten am Markt auszurichten. Die benannten Zielparame-ter Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit einzelner Vergleichsstädte, die sich auch unter dem Aspekt der „Verwesentlichung der Politik“ einstellen sollten, gehen auf die Vorbildstädte bzw. die deutsche Umsetzung des NSM zurück.

Freiburg und Stuttgart haben ihren Reformprozess nicht unter ein übergeordnetes Leitbild (im Sinne der sieben strategischen Ziele Mannheims) gestellt. In Freiburg wurden drei Listen (A, B, C) mit jeweiligen Maßnahmenbündeln (A kurzfristige haushaltswirksame Vorschläge, B und C langfristige Haushaltsstrukturmaßnahmen) definiert. Lediglich in Karlsruhe ist die Definierung von Handlungsfeldern in den Interviews benannt worden. Die Entscheidungen

des Gemeinderates müssen hier konform mit einem der zwölf definierten Handlungsfelder (z.B. Image und Stadtgeburtstag 2015, Kultur, Miteinander, Regionale/Überregionale Kooperationen, Stadt am Rhein etc.) sein und in den entsprechenden Beschlusslagen angekreuzt werden. Diese wurden unter Mitwirkung von u.a. BürgerInnen, Vereinen, Verbänden und der Verwaltung erstellt und sind in einem Masterplan 2015 (300. Stadtjubiläum) ausformuliert, der wiederum als Grundlage für das integrierte Stadtentwicklungskonzept 2020 diente. Aus dem integrierten Stadtentwicklungskonzept Karlsruhes – selbiges gilt für Freiburg und Stuttgart – wird kein durchgängiges Zielsystem (Stadtziele, Dezernatsziele, Abteilungsziele und operative Ziele für die MitarbeiterInnen) abgeleitet.

#### ▪ **Messung der Ergebnisse und Wirkungen**

Eine systematische stadtweite Messung der Ergebnisse und Wirkungen ist derzeit in keiner Vergleichsstadt gegeben. In einzelnen Bereichen finden Messungen statt und werden in Berichtswesen festgehalten. Darüber hinaus finden situative Messungen auf Nachfrage des Gemeinderates statt.

In Stuttgart wurde im Rahmen des Reformprozesses ein gesamtstädtisches Steuerungssystem geschaffen, in dem die Finanz-/Ressourcenplanung mit Zielen und Leistungen/Qualitäten verknüpft wurde. Hierbei wurden die unterschiedlichen Handlungsrationaltäten – Politik und Management – berücksichtigt.

Hauptsteuerungsinstrument ist der Haushaltsplan. In Karlsruhe und Freiburg wird derzeit/im Weiteren an einem Zielfindungsprozess und der Hinterlegung von Kennzahlen für die Einführung der Doppik (NKHR) gearbeitet. Damit einhergehend gilt es nach Aussage der Interviewten zu berücksichtigen, dass nicht zu viele Kennzahlen pro Produkt – aufgrund der Lesbarkeit des Haushaltsplans – definiert werden.

#### ▪ **Wettbewerb**

Externer Wettbewerb wird nach Bekunden der Befragten in Zukunft zunehmen, gerade mit Blick auf die demographische Entwicklung, allerdings nicht in allen Bereichen da relative Standortvorteile (hohe Ausbildungsquote bei Erzieherinnen in Freiburg, Ingenieursausbildung in Karlsruhe) sich bemerkbar machen.

## 6.2 MODERNITÄTSKRITERIUM 2 (ORGANISATIONSENTWICKLUNG)

#### ▪ **Systematische Weiterentwicklung der Organisation**

In Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart ging der Verwaltungsmodernisierungsprozess jeweils von der Verwaltungsspitze aus. Der Gemeinderat hat jeweils den Prozess zur Kenntnis genommen, diesen aufgrund der Finanzlage der Städte befürwortend und kritisch begleitet. Die Einbindung der Gemeinderäte erfolgte in Freiburg durch eine gemeinderätliche AG, in Karlsruhe über den *Steuerungskreis* und in Stuttgart durch den *Reform- und Strukturausschuss*. Die jeweiligen Gremien dienten als Informations-/Diskussionsplattform der Politik und stell(t)en (z.T. auch weiterhin) ein beratendes Gremium dar. Die Gremien sind in der Zusammensetzung ähnlich (vgl. Abb. 12).

Für das notwendige Projektmanagement und die Kommunikation des Reformprozesses wurden in den Vergleichsstädten eigenständige Einheiten gebildet. In Freiburg wurde die *Projektgruppe Verwaltungsreform*, in Karlsruhe die *Arbeitsgruppe 21* und in Stuttgart die *Stabs-*

*stelle Verwaltungsreform* eingerichtet. Das notwendige Personal wurde i.d.R. aus dem Organisations-/Personalbereich gewonnen, in Freiburg wurde betont, dass „unbelastete“ MitarbeiterInnen aus dem Mittelbau der Verwaltung für die Akzeptanz wichtig waren. Es wurde von den Interviewten darüber hinaus betont, dass die Vier-Augengespräche der jeweiligen Leitungen des Projektmanagements immanent wichtig für die Akzeptanz des Prozesses waren.

Auf der Arbeitsebene gab es weitere Arbeitseinheiten. Diese wurden situativ zusammengestellt – insbesondere bei der Zusammenlegung von Ämtern. In Freiburg gab es u.a. *Prozess- und Strukturteams*, bestehend aus geschulten, prozesserfahrenen MitarbeiterInnen, die die Untersuchung von Arbeitsprozessen zur Aufgabe hatten. Hierfür wurden die MitarbeiterInnen jeweils für zwei/drei Wochen in Klausur geschickt. Die Ergebnisse wurden darauf mit den Dezernenten und Amtsleitern rückgekoppelt. Diese Vorgehensweise wird als ein sehr wirksames Instrument – auch unter dem Aspekt der Personalentwicklung – gesehen. In Karlsruhe wurde auf der Arbeitsebene eine *Projektgruppe*, „der Kreis der Kümmerer“, zur operativen Umsetzung installiert. In Stuttgart gab es eine *Projektleitungsgruppe*, die sich aus den Fraktionsvorsitzenden, dem Oberbürgermeister, den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, den Amtsleitungen der DRV-Ämter und der Querschnittsämter zusammensetzte, eine Projektgruppe die ebenfalls mit den DRV-Ämtern und Querschnittsämtern besetzt war und sogenannte Kernteams, die in wechselnder Besetzung für entsprechende Projekte gebildet wurden (ca. 12 Personen).

Die wahrgenommenen Aufgaben wurde in den drei Städten einer Aufgabenkritik unterzogen, die als nicht zielführend eingestuft wurde. Darauf haben sich die Städte einer Organisationsbetrachtung unterzogen. Eine Rückführung bzw. Bündelung der Ämter und die Um-/Neustrukturierung von Bereichen war das Ziel. In Karlsruhe wurde die Zahl der Ämter nahezu halbiert (von 42 auf 26), in Stuttgart hingegen wurde die Zahl von 28 auf 23 reduziert. In Freiburg wurden sieben Ämter fusioniert. Es wurde vor allem das Hauptamt mit dem Personalamt, die Kämmererei mit der Kasse bzw. Steueramt zusammengelegt. Umstrukturierungen gab es insbesondere beim Standesamt, der Bauverwaltung, beim Vergabeverfahren und beim Gebäudemanagement. Die Ämterfusion wurde bei freierwerden einer Amtsleitung umgesetzt. Hierdurch konnten Einsparungen – insb. beim Personal – realisiert werden. Hierbei gab es keine betriebsbedingten Kündigungen, die zudem in einer Dienstvereinbarung zwischen Verwaltungsspitze und Gesamtpersonalrat (Freiburg und Stuttgart) abgeschlossen bzw. in einer Vorlage des Beirats Verwaltungsmodernisierung (Karlsruhe) die Mitarbeiterinteressen festgehalten wurden.

Die wesentlichsten Änderungen in der Ablauforganisation ergaben sich in den drei Vergleichsstädten in der Abflachung der Hierarchien und der Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung (DRV):

- In Stuttgart gab es die Vorgabe innerhalb der Ämter, die Hierarchieebenen unterhalb der Abteilungsleitungen abzuschaffen und die Verantwortung an die Fachämter zu dezentralisieren. Die DRV wurde pilothaft in drei Ämtern (Jugendamt, Garten- und Friedhofsamt sowie Hochbauamt) umgesetzt. Es wurde hierbei belassen. Sie existieren noch heute, was ein uneinheitliches Management in der Stadtverwaltung zur Folge hat.
- In Karlsruhe wurde die dezentrale Budget- und Personalverantwortung umgesetzt. Auch hier wurde die dezentrale Organisationsverantwortung nicht umfassend umgesetzt, da die Erwartungen hinter der Realität zurückgeblieben sind – komplexe Arbeitsabläufe, einhergehend mit geringen Fallzahlen, sind auf zentraler Ebene besser verortet.

Abb. 12: Gremien- und Arbeitsstrukturen der Vergleichsstädte

Aufgabenebene	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Mannheim
<b>Definierung der Leitplanken des Reformprozesses sowie Einbindung der Politik und des Gesamtpersonalrates</b>	<p><b>Steuerkreis</b>  <u>Zusammensetzung:</u> Oberbürgermeister, Dezernenten, Gesamtpersonalrat, Schwerbehindertenvertretung, Leiter Projektgruppe Verwaltungsreform, Leiter Haupt- und Personalamt  <u>Aufgabe:</u> Unterstützung des Oberbürgermeisters auf politischer Ebene, beratendes Gremium</p>	<p><b>Steuerungskreis</b>  <u>Zusammensetzung:</u> Leiter Organisationsentwicklung (Leitung), Stadtkämmerei, Leiter der Haushaltsplanabteilung, betroffene Amtsleitungen, Personalvertretung  <u>Aufgabe:</u> Hier wurden die Rahmenregeln für die künftige dezentrale Ressourcenverantwortung festgelegt.  <b>Beirat Verwaltungsmodernisierung</b>  <u>Zusammensetzung:</u>  <u>Aufgabe:</u> Plattform zur Informationsbereitstellung für die Politik (nicht stimmberechtigt), Diskussion von Beschlusslagen wie Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung, Änderung der Aufbauorganisation (Ämterfusion)</p>	<p><b>Reform- und Strukturausschuss</b>  <u>Zusammensetzung:</u> Oberbürgermeister, Beigeordnete, Gesamtpersonalrat, Schwerbehindertenvertretung, Vertreter Gemeinderat  <u>Aufgabe:</u> Übergeordnete Begleitung des Reformprozesses, Gesamtorganisation  <b>Interfraktionelle Arbeitsgruppe:</b>  <u>Zusammensetzung:</u> Fachbürgermeister, Vertretung Gemeinderat (je ein Mitglied der CDU, SPD, Grüne)  <u>Aufgabe:</u> Untereinheit des Reform- und Strukturausschusses</p>	<b>Lenkungsausschuss</b>
<b>Projektmanagement, Kommunikation Reformprozess</b>	<p><b>Projektgruppe Verwaltungsreform</b>  <u>Zusammensetzung:</u>  <u>Aufgabe:</u> Ausführung Maßnahmenliste B, Maßnahmen entwickeln, bearbeiten, koordinieren; Kern- und Arbeitsprozesse definieren; Prozessdokumentation; Kommunikation Reformprozess</p>	<p><b>Arbeitsgruppe 21</b> (21. Jahrhundert)  <u>Zusammensetzung:</u> Leiter Personal-/Organisationsamt, Stadtkämmerin, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, Leiter Facility Management, Gesamtpersonalrat  <u>Aufgabe:</u> Übergeordnete verwaltungsinterne Begleitung des Reformprozesses, Bindeglied zwischen Verwaltungssteuerung und Oberbürgermeister</p>	<p><b>Stabsstelle Verwaltungsreform</b>  <u>Zusammensetzung:</u> Leitung der Stabsstelle zuzüglich 4 Mitarbeiter/innen  <u>Aufgabe:</u> Übergeordnete Begleitung des Reformprozesses</p>	<b>Fachgruppe Verwaltungsarchitektur 2013</b>
<b>Untersuchung Arbeitsprozesse, Kernprozesse (Arbeitsebene)</b>	<p><b>Prozess- und Strukturteams</b>  <u>Zusammensetzung:</u> prozesserfahrene MitarbeiterInnen der zusammenzulegenden Ämter  <u>Aufgaben:</u> Untersuchung von Kern- und Arbeitsprozessen</p>	<p><b>Projektarbeitsgruppe</b>  <u>Zusammensetzung:</u> Leiter Organisationsentwicklung (Leitung), Verwaltungsleitungen der tangierten Ämter, Personalrat, Stadtkämmerei  <u>Aufgabe:</u> Operative Umsetzung der Modernisierungs- und Strukturierungsmaßnahmen bzw. Umsetzung der Beschlüsse der Lenkungsgruppe und des Beirats Verwaltungsmodernisierung</p>	<p><b>Projektlenkungsgruppe</b>  <u>Zusammensetzung:</u> Fraktionsvorsitzende, OBM, alle BürgermeisterInnen, Amtsleiter der DRV-Ämter und der Querschnittsämter  <b>Projektgruppe:</b> <u>Zusammensetzung:</u> Vertreter der DRV- u. Querschnittsämter</p>	<b>Projektgruppen</b>

- In Freiburg wurden teilweise Hierarchien abgebaut. Die dezentrale Ressourcenverantwortung wurde in einer vorhergehenden Reformwelle umgesetzt. Im Finanzbereich ist diese tendenziell tiefer als im Personalbereich. Daneben wurden teilweise neue Ansätze der Verantwortungsverteilung eingeführt (Fall- und Verfahrensmanagement, Produktverantwortung).

Bestandteil der neuen Ablaufstruktur in Stuttgart war die „Verwesentlichung der Politik“, die mit dem NSM eingeführt werden sollte. Hierbei war die Aufteilung der Verantwortlichkeiten angedacht. Die Politik setzt die strategischen Parameter (WAS), die Verwaltung ist hingegen für die Umsetzung zuständig (WIE). Nach Bekunden der Befragten liegt diese Aufgabenteilung diametral zum Interesse eines Lokalpolitikers, der Lösungspartner für den Bürger sein möchte, der sich auch operativ einmischen soll und muss. In Stuttgart hat die Steuerung eine Vermischung zwischen operativer, strategischer und politischer Steuerung erfahren.

Die Umsetzung der Reformen in Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart sind in der Vorgehensweise ähnlich. In Freiburg ist allerdings die geringe Vorbereitungszeit und der damit verbundene „Kaltstart“ als Kritikpunkt angeführt worden. Die Reformprozesse wurden projekthaft (u.a. Definierung von Zielen, Verantwortlichkeit, Zeitrahmen) durchgeführt. Hierbei wurden die MitarbeiterInnen und die Personalvertretungen frühzeitig durch schriftliche und mündliche Informationen (Mitarbeiterveranstaltungen, Reformkurier, Internetplattform etc.) sowie Veranstaltungen eingebunden. In Karlsruhe wird diese klassische Projektablaufstruktur plakativ als *Karlsruher Weg* bezeichnet. Es gab keine gesamtstädtischen Mitarbeiterveranstaltungen, sondern projektbezogene Veranstaltungen.

Nach Aussage der Befragten hängt der Erfolg der Projekte von der Kommunikation und den Multiplikatoren (örtliche Personalräte, Amtsleitungen) ab: „Wir konnten nur einen Teil der Musik machen, die Noten im Bassschlüssel, der Violinschlüssel, der war von den Führungskräften bzw. von den Personalräten zu bedienen, hier gab es deutliche Unterschiede.“

Als Treiber/*Promotor* des Reformprozesses wurde in den Vergleichsstädten i.d.R. die Verwaltungsspitze bzw. der Oberbürgermeister angeführt.

- In Freiburg war der Oberbürgermeister Haupttreiber. Die Notwendigkeit des Prozesses wurde kommuniziert, auch, dass es keine Alternative gibt. Der Personalrat hatte eine wichtige Promotorenfunktion. In vielen Prozessen waren Mitarbeiterinnen und Führungskräfte die Treiber.
- In Karlsruhe hat die Verwaltungsspitze den Prozess gepusht. Selbige Funktion hat die AG21 eingenommen.
- In Stuttgart wurde die Reform durch die DRV-Ämter forciert. Daneben wurde der Prozess durch die Stabsstelle Verwaltungsreform vorangetrieben. Bei der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente war die Stadtkämmerei in einer Treiberrolle.

Die jeweiligen Reformprozesse haben zu einer Arbeitsverdichtung geführt: In Freiburg war dies in jenen Bereichen merklich, in denen Synergien gehoben wurden, in Karlsruhe hat die Wiederbesetzungssperre die Arbeitsbelastung weiter verstärkt, in Stuttgart wurden 49 Projekte zeitgleich durchgeführt, was eine erhebliche Arbeitsverdichtung zur Folge hatte. Es wird darüber hinaus angemerkt, dass die Arbeitsbelastung nicht nur innerhalb der Reformen,



sondern auch durch die Fokussierung auf den Dienstleistungsgedanken, die Umstellung auf neue technische Softwarelösungen und neue übertragene Aufgaben, zugenommen hat.

#### ▪ **Systematische Weiterentwicklung der Prozesse und Instrumente**

In den drei Städten gibt es Leitlinien bzw. ein Leitbild zu Führung und Kommunikation. In Freiburg und Stuttgart gab es diese bereits vor dem Reformprozess. In Stuttgart gehen diese auf das Jahr 1993 zurück. Hier wird konstatiert, dass die Leitlinien dringend angepasst/modernisiert werden müssten, was in den einzelnen Ämtern bereits geschehen ist. In Karlsruhe wurden die Leitlinien im Reformprozess entwickelt, aber nicht nachhaltig umgesetzt. Es wurde daher entschieden, diese in Zusammenarbeit mit MitarbeiterInnen und Führungskräften unterschiedlicher Bereiche neu zu gestalten.

Das Instrument der Zielvereinbarungen wird in Karlsruhe und Stuttgart aufgrund der ablehnenden Haltung des Gesamtpersonalrats nicht umfassend umgesetzt, in Freiburg hingegen hat dieser zugestimmt. Hier werden Zielvereinbarungsgespräche sowohl für Tarifbeschäftigte als auch für Beamten seit zehn Jahren geführt – sie wurden bereits vor dem Reformprozess mit Einführung des Tarifvertrags (§ 18 Leistungsorientierte Bezahlung) eingeführt. In Karlsruhe gibt es Zielvereinbarungen zwischen Dezernenten und Amtsleitungen.

Die Vergleichsstädte haben keine Zielkaskade etabliert, nach Bekunden der Befragten ist diese in der Umsetzung schwierig: Die Kennzahlen sind im Fluss, je nachdem welches Politikfeld gerade stark belegt ist. In vielen Bereichen der Verwaltung sind Zielvereinbarungen nicht möglich, da die Dienstleistungen nicht differenziert betrachtet werden können. Zudem muss eine solche Betrachtung eine Qualitätsprüfung einschließen.

Neue verwaltungsinterne Kommunikations-/Abstimmungsformate (abgesehen von den situativ durchgeführten prozessorientierten Mitarbeiterveranstaltungen) gab es in den drei Städten nur bedingt. Die Dezernentenkonferenz (Freiburg) bzw. Bürgermeisterkonferenz (Karlsruhe) bzw. Bürgermeisterrunde (Stuttgart) hat sich bereits vor dem Reformprozess institutionalisiert. Nach Aussagen der Befragten gibt es neben der Dezernentenkonferenz folgende Formate, die allerdings nicht immer auf den jeweiligen Reformprozess zurückzuführen sind:

- Freiburg: Die Amtsleiter führen regelmäßige Besprechungen untereinander, die Dezernenten führen regelmäßige Gespräche mit ihren Personalräten. Der Oberbürgermeister führt regelmäßige Gespräche mit dem Gesamtpersonalrat (vierteljährlich) und einmal im Jahr gibt es einen losen Austausch mit den Personalräten. In losen Abständen gibt es Gespräche, die der Oberbürgermeister mit den Amtsleitungen führt.
- Stuttgart: Es gibt seit Beginn des Reformprozesses Veranstaltungen der leitenden MitarbeiterInnen (Oberbürgermeister, Bürgermeister/innen, Amts- und Eigenbetriebsleitungen), die 1997 ins Leben gerufen wurden. Das flächendeckende Mitarbeitergespräch ist u.a. durch die leistungsorientierte Bezahlung Thema geworden.
- Karlsruhe: Es gibt regelmäßige Führungskreise, Führungsveranstaltungen, Führungsworkshops unter der Federführung des Personal- und Organisationsamtes. Es gab mehrtägige Führungstagungen und ein regelmäßiges Mitarbeitergespräch zwischen Abteilungsleitungen und Amtsleitungen. Im Turnus von fünf Jahren wurden Mitarbeiterbefragungen durchgeführt, hier wurde der Reformprozess nicht thematisiert.

Die Instrumentenebene wurde in Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart vor allem durch die Verbetriebswirtschaftlichung der Verwaltung ausgeweitet – wenngleich in unterschiedlicher Tiefe. Das Rechnungswesen wurde bzw. wird von der Kameralistik auf die Doppik umgestellt. Die Einführung der Doppik wird in Freiburg im Doppelhaushalt 2015/16 erfolgen. Hier werden derzeit ausgewählte Kennzahlen und Produktziele definiert, die in Karlsruhe und Stuttgart bereits im Jahr 2007 durch die Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts umgesetzt wurden. Sowohl in Karlsruhe als auch in Stuttgart wurde die Erfahrung gemacht, dass der Haushaltsplan ein „Werk von mehreren hundert Seiten“ wurde, womit die Handhabung bzw. Lesbarkeit eingeschränkt war. In Karlsruhe wurde daher der Haushaltsplan überarbeitet und wesentlich reduziert. Es wurde darüber hinaus eine flächendeckende Kostenrechnung in den Vergleichsstädten eingeführt, damit betriebswirtschaftliche Grunddaten – für Wirtschaftlichkeitsanalysen oder make-or-buy-Entscheidungen – vorgehalten werden können.

Ein umfassendes stadtweites Steuerungssystem (in Mannheim Informations-Management-System, IMS, genannt) ist in Freiburg und Karlsruhe nicht etabliert worden. Stuttgart hingegen hat bereits vor zehn Jahren eine Gesamtsteuerung eingeführt.

- **Systematische Weiterentwicklung der MitarbeiterInnen und Führungskräfte**

Eine Gegenbewegung zur Haushaltskonsolidierung stellt die Personalentwicklung dar. Das Personal muss bei einem Umbruch (Versetzung, neue Aufgaben und Anforderungen) die entsprechende Qualifizierung erhalten, so die Befragten. In Stuttgart wurde im Rahmen der Reform bereits Ende der 90er Jahre eine Personalentwicklung aufgebaut, „damals gab es nur eine Personalverwaltung“.

Da der Reformprozess insbesondere das Anforderungsprofil der Führungskräfte verändert hat, wurden für diese spezielle Personalentwicklungsmaßnahmen aufgebaut. In einer Leitungsfunktion innerhalb der Verwaltung muss man immer auch Betriebswirt sein, so die Interviewten. In den Vergleichsstädten wurde in größerem Maße in die Qualifizierung der Führungskräfte investiert, auch die Nachwuchskräfte und MitarbeiterInnen (bspw. Traineeprogramm in Karlsruhe; Mitarbeiterqualifizierungsprogramm, Schulungsprogramm für Azubis, Führungsnachwuchskräfteprogramm in Stuttgart und Freiburg) wurden in den Fokus genommen. In Freiburg müssen die Führungskräfte ein Führungsseminar belegen, das aus mehreren Modulen besteht. In Stuttgart wurden die Führungskräfte im Rahmen der Verwaltungsreform als Personalentwickler ihrer MitarbeiterInnen geschult. Die Befragten sind der Meinung, dass das jeweilige Fortbildungsangebot für Führungskräfte sich seit dem Prozess wesentlich verbessert hat.

Die Auswahl der MitarbeiterInnen hat sich im Weiteren durch den Reformprozess verändert. In Freiburg erfolgt die Auswahl der Führungskräfte unter dem Aspekt der Führungsqualität. Auch in Karlsruhe findet ein qualifiziertes Auswahlverfahren statt. Die künftigen Amtsleitungen werden in Assessmentcenter getestet (bspw. Fachaufgabe, Konfliktgespräch, Ausarbeitung Präsentation, ausführliches Personalgespräch).

### **6.3 MODERNITÄTSKRITERIUM 3 (ORGANISATIONSVERÄNDERUNG)**

- **Wandel ist Alltag: Veränderungsbereitschaft**

Der Reformprozess der Vergleichsstädte ist unter dem Aspekt der Einsparungen, nicht unter dem der Kulturveränderung, umgesetzt worden. „Das hilft nicht, um die Herzen zu öffnen“, so

die Aussage eines Befragten. Kulturveränderung, d.h. die Stärkung der Veränderungsbereitschaft, eine gute Kommunikation und Zusammenarbeit, ist in einer statischen Verwaltung insgesamt notwendig. Aktives Handeln ist aber nicht zwangsläufig notwendig. Die Befragten verzeichnen einen passiven Kulturwandel durch nachrückende Generationen. In Freiburg liegt die durchschnittliche Altersstruktur beispielsweise bei 46 Jahren. Hier erfolgt der Kulturwandel – selbiges gilt auch für Karlsruhe und Stuttgart – nicht nur über das Nachrücken jüngerer Generationen sondern auch über die Personalgewinnung und die entsprechende Berücksichtigung von Fähigkeiten wie Kommunikation, Zusammenarbeit, Arbeiten im Team.

#### ▪ **Wandel ist Alltag: Suche nach besseren Lösungen**

Die stadtweiten Reformprozesse der drei Städte wurden keinem strukturierten Prozess der Qualitätssicherung bzw. einer Evaluation der Umsetzung unterzogen. Es wird vielmehr auf die Qualität der Prozessstrukturen verwiesen:

- In Freiburg waren grundsätzlich die örtlichen Amtsleitungen für die Umsetzung der beschlossenen Reorganisationsmaßnahmen verantwortlich. Der hierfür notwendige Prozess wurde jeweils durch das Haupt- und Personalamt begleitet und gesteuert. Hierzu wurden projekthafte Strukturen und Konzepte entwickelt. Die örtlichen Personalräte waren durchgängig involviert. Daneben wurde der Prozess von der gemeinderätlichen Arbeitsgruppe Verwaltungsreform kritisch begleitet. Dies garantierte die Qualitätssicherung, aber nicht im Sinne einer Evaluation.
- In Stuttgart ist der Reformprozess durch viele Regelungen, Leitfäden, Standards für das Berichtswesen, Definierung und Vorgehensweise der Projektlenkungsgruppen, Vier-Augen-Prinzip etc., strukturiert gewesen. Eine Zertifizierung des Qualitätsmanagements nach CAF gab es nicht.
- In Karlsruhe wird die Qualitätssicherung durch den angelegten Prozess gewahrt. Die Ergebnisse des Umstrukturierungsprozesses sind in den Beirat für Verwaltungsmodernisierung eingebracht worden, die Politik wurde über die Ergebnisse in Kenntnis gesetzt und konnte den Prozess kritisch begleiten. Einen Regelzyklus gab es nicht.

Im Reformprozess der Vergleichsstädte wurde ein stadtweites Benchmarking eingeführt. In Stuttgart gab es beispielsweise einen *Benchmark-Verwaltungsabteilungen*. Daneben vergleichen sich die einzelnen Abteilungen interkommunal in Form von Vergleichsringen und Arbeitskreisen (Bundesebene, KGST, Städtetag). Eine weitere Gemeinsamkeit liegt im direkten Erfahrungsaustausch mit anderen deutschen Städten der Größenklasse eins, um im Vorfeld bestimmte Dinge besser einschätzen zu können (Telefoninterviews, Abfragen, Vororttreffen).

## 7. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Der Reformprozess CHANGE<sup>2</sup> hat die zukünftige Gestaltung von Stadtgesellschaft zum Ziel. Es stellt sich hierbei die Frage, wie sich die Verwaltung im Hinblick auf die Herausforderungen der Zukunft aktiv einbringt. Vor dem Hintergrund dieser Frage hat Mannheim ein ganzheitliches Reformprojekt auf den Weg gebracht. Ein solch breit angelegter Wandel der Verwaltung in der Binnenstruktur, aber auch im Hinblick auf den Wandel der Verwaltungskultur ist schwierig in der Konzeption, Moderation und Durchführung. Obwohl der Reformprozess in

Mannheim noch nicht ganz abgeschlossen ist, müssen Konzeption und Umsetzung von CHANGE<sup>2</sup> als richtungsweisend eingestuft werden.

Die Analyse der Vergleichsstädte Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart zeigt, dass die einzelnen Reformprozesse zum Teil große Ähnlichkeiten (Projektablauf und -steuerung sowie -umsetzung), aber auch große Unterschiede im Hinblick auf die Breite der Prozesse aufweisen.

Den Reformprozessen gemein ist die Initiierung durch die Verwaltungsspitze. Die Mitarbeiterinteressen wurden in den jeweiligen Prozessen durch eine Dienstvereinbarung geschützt. Auch die projekthafte Umsetzung mit Einbindung der unterschiedlichen Akteursgruppen – Politik, Gesamtpersonalrat/Personalvertretungen, MitarbeiterInnen – ist in den vier Städten nahezu identisch – wenngleich in Mannheim in einem breiter angelegten Prozess – und unterscheidet sich im Wesentlichen durch das jeweilige Label:

- Die Einbindung der Politik (Fraktionsvorsitzende bzw. Vertreter des Gemeinderates) erfolgte in Mannheim durch den *Lenkungsausschuss*, in Freiburg durch den *Steuerkreis*, in Karlsruhe durch den *Steuerungskreis*, in Stuttgart durch den *Struktur- und Reformausschuss*.
- Das Projektmanagement erfolgte in Mannheim durch die *Fachgruppe Verwaltungsarchitektur 2013*, in Freiburg durch die *Projektgruppe Verwaltungsreform*, in Karlsruhe durch die *Arbeitsgruppe 21* und in Stuttgart durch die *Stabsstelle Verwaltungsreform*.
- Für die Untersuchung der Arbeits- bzw. Kernprozesse gibt es in Mannheim *Projektgruppen*, in Freiburg *Prozess- und Strukturteams*, in Karlsruhe den *Projektkreis* und in Stuttgart *Projektgruppen*.

Es zeigt sich, dass sich die projekthafte Vorgehensweise und die Etablierung bestimmter Gremien sowie Arbeitsteams bewährt hat und sich auf dieser Ebene keine Verbesserungen bzw. „lessons learned“ aufzeigen lassen.

Auch in der Veränderung der Aufbauorganisation sind grundlegende Ähnlichkeiten vorhanden. In allen Städten ist das Instrument der Aufgabenkritik gescheitert. Die Organisationsuntersuchungen wurden hingegen als wirkungsvolles Instrument angesehen, auf dessen Basis die Zusammenlegung der Ämter (bspw. Hauptamt mit dem Personalamt, die Kämmerei mit der Kasse bzw. Steueramt) bzw. die Neustrukturierung von Querbereichen der Verwaltung (bspw. Bauverwaltung, Vergabeverfahren und Gebäudemanagement) erfolgt sind. Die vier Städte haben zudem den neuen Strukturen und Aufgaben der Führungskräfte und MitarbeiterInnen durch Personalentwicklung und -fortbildung Rechnung getragen.

Bei Betrachtung der verwaltungsinternen Kommunikations- und Dialogformaten zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede. Alle Städte verfügen – wenngleich in unterschiedlicher zeitlichen Taktung – über eine *Dezernenten- bzw. Bürgermeisterkonferenz* (Mannheim, Freiburg bzw. Karlsruhe), die in Stuttgart als *Bürgermeisterrunde* bezeichnet wird. Zwischen dem Oberbürgermeister, den Dezernenten, den Amtsleitungen und dem Gesamtpersonalrat/Personalvertretungen gibt es in unterschiedlicher Taktung jeweilige Abstimmungsrunden. Allerdings hat Mannheim – im Gegensatz zu den Vergleichsstädten – ein umfassenderen Ansatz in der Kommunikation des Modernisierungsprozesses gegenüber den MitarbeiterInnen.

nen gewählt und durch die Mitarbeiterbefragung und den KLIMA-Check eine kritische Rückkopplung ermöglicht.

Wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Mannheim und den Vergleichsstädten ist allerdings bei den jeweiligen Reformgründen zu finden. Die Reformprozesse der Vergleichsstädte sind der schlechten Finanzlage der einzelnen Städte geschuldet, damit einhergehend der „Verbetriebswirtschaftlichung“ der öffentlichen Verwaltung durch das Neue Steuerungsmodell und dem damit verbundenen Gedanken, die Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Die Reformprozesse liegen darüber hinaus bis zu zehn Jahre in der Vergangenheit und reflektieren zwangsläufig neuere Entwicklungen und kritische Diskussionen zum NPM nicht.

Insgesamt kann auf Basis der Vergleichsstädte, der vorliegenden Dokumente über den Verwaltungsmodernisierungsprozess CHANGE<sup>2</sup> und der verwaltungswissenschaftlichen Literatur sowie den Ergebnissen der Experteninterviews konstatiert werden, dass der Mannheimer Modernisierungsansatz frühere Problemlagen, etwa aus der Zeit der Steuerungsdiskussionen der 60er und 70er Jahre (Regierungskybernetik, volkswirtschaftlicher Ansatz) oder der jüngeren Steuerungs- und Modernisierungsdiskussionen, was unter dem Oberbegriff des „New Public Management“ (vgl. Hood 1991) bzw. seines deutschen Pendantes des „Neuen Steuerungsmodells“ (betriebswirtschaftlicher Ansatz) subsumiert werden kann, berücksichtigt und weitgehend vermieden hat.

Der Städtevergleich zeigt die Problemlagen des Neuen Steuerungsmodells auf. In den drei Städten Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart wurden in unterschiedlichem Grad Instrumente des Neuen Steuerungsmodells eingeführt, bspw. dezentrale Ressourcenverantwortung, Abflachung der Hierarchien, Gesamtsteuerungssystem, „Verwesentlichung“ der Politik. Die Instrumente wurden allerdings nur bedingt umgesetzt bzw. wieder zurückgeführt.

Die zentralen Kritikpunkte am Neuen Steuerungsmodell aus einer Rational-Choice-Perspektive (vgl. Holtkamp 2008) zeigen die Gefahren und die impliziten Auswirkungen auf CHANGE<sup>2</sup> auf (vgl. Abb. 13).

**Abb. 13: Problemlagen des Neuen Steuerungsmodells und potenzielle Auswirkungen auf CHANGE<sup>2</sup>**

<b>Kritikpunkte am Neuen Steuerungsmodell</b>	<b>Potenzielle Auswirkungen auf CHANGE<sup>2</sup></b>
<i>Mangelnde Eignung zur Haushaltskonsolidierung:</i>	Kein Konsolidierungshintergrund bei CHANGE <sup>2</sup> . Dennoch besteht die Gefahr, dass kontra-intentionale Wirkungen zu Mehrkosten führen (Transaktionskosten, Datenfriedhöfe, „Verwaltung erzeugt neue Verwaltung“).
<i>Defizitärer Umsetzungsstand zentraler NSM Konzepte:</i>	Geringe Gefahr, da in Mannheim ein ganzheitlicher Ansatz gewählt wurde. Zentrale NSM Konzepte sind dennoch implementiert bzw. sind in der Pilotphase (Strategische Steuerung, Controlling, Zielvereinbarungen/Kontraktmanagement, NKHR, Dienstleis-

	tungsorientierung).
<p><i>Genereller Konzeptfehler:</i></p> <p>Mangelnde Berücksichtigung der Eigeninteressen der wichtigsten Akteure.</p>	<p>Der CHANGE<sup>2</sup>-Prozess hat frühzeitig versucht, alle beteiligten Akteure (Personalräte, Politik, MitarbeiterInnen, Führungskräfte) einzubinden. Durch Beteiligungs-, Dialog-, Kommunikations- und Personalmanagementinstrumente wird versucht, „commitment“ zu erzeugen und zu erhalten. Gefahr, dass dies auf Dauer nicht gelingt und momentane „Befürworterkoalitionen“ ihre Ansichten ändern oder Kritiker mehr Zuspruch erhalten. Die Schaffung von „Profilierungsspielräumen“ für die Politik zur Außendarstellung (politischer Wettbewerb) wird angeraten.</p>
<p><i>Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung:</i></p> <p>Konnte nicht umgesetzt werden, hätte faktisch zu einer freiwilligen Selbstentmachtung der Politik geführt, an der diese kein Interesse haben kann.</p>	<p>Große Gefahr, dass sich die Politik nicht mitgenommen fühlt. Auch bei CHANGE<sup>2</sup> soll die Politik „die große Linie“ strategisch steuern. Es muss vermieden werden, dass dies mit dem Parteienwettbewerb konfligiert!</p>
<p><i>Delegation der Budgetierung:</i></p> <p>Führt zu neuen Handlungsspielräumen der Fachpolitiker und so zu Budgetexplosionen oder geringen Konsolidierungserträgen. Richtig wäre eine stärkere Zentralisierung in der Haushaltsplanung und im -vollzug gewesen.</p>	<p>Durch die Schaffung einer Strategischen Steuerung wurde dieser Gefahr vorgebeugt. Hier ist – wie normativ empfohlen – eine stärkere Zentralisierung erfolgt. Die Gefahr besteht dennoch, dass Fachpolitiker zukünftig verschiedene Maßnahmen zur Zielerreichung (strat. Ziele) „durchsetzen“, ohne dabei Priorisierungen im Rahmen des Budgets durchzuführen. Empirisch ist in den letzten Jahren ebenfalls eine Tendenz zur Rezentralisierung von Budgetkompetenzen zu beobachten.</p>
<p><i>Outputorientierte Steuerung:</i></p> <p>War nicht geeignet, die neuen Handlungsspielräume der Fachbereiche adäquat zu kontrollieren, da die Eigeninteressen der Fachverwaltungen die Datenqualität beeinträchtigten und „Datenfriedhöfe“, aufgrund der begrenzten Rationalität und Zeitressourcen der Steuerungspolitik, entstanden sind.</p>	<p>Diese Gefahr besteht auch in Mannheim. Auch die wirkungsorientierte Steuerung kann durch Unkontrollierbarkeit und schlechter Datenqualität zu „Datenfriedhöfen“ und Übersteuerung führen. Eine Begrenzung auf wenige Indikatoren ist anzuraten. Ebenso eine genauere Betrachtung, wann und mit welcher „Messtiefe“ Leistungs- und Wirkungsziele definiert werden.</p>

Quelle: Eigene Aufstellung, in Anlehnung an Holtkamp 2008.

Da dem Verwaltungsmodernisierungsprozess in Mannheim – im Gegensatz zu den Vergleichsstädten – keine Konsolidierungsabsicht zu Grunde liegt, kann ein wesentlicher nicht-intendierter negativer Nebeneffekt zurückliegender NSM orientierter Reformen vermieden werden: nämlich statt Zieloptimierung Zielmaximierung zu betreiben. Viele Kommunen gerieten auf diese Weise in die „Rationalisierungsfalle“ (Bogumil 2004: 43) mit der Konsequenz,

auf die Mitarbeiterschaft ausgerichtete Ziele (Motivation) zu vernachlässigen oder zu konterkarieren. Die sonst auftretenden Motivationsverluste bei derartigen Reformen blieben somit weitgehend aus, nicht zuletzt bedingt durch den hohen Informationsaufwand sowie die Implementierung der Beteiligungs- und Dialogformate im CHANGE<sup>2</sup>-Prozess. Allerdings haben die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung gezeigt, dass keine nennenswerten Motivationsgewinne verzeichnet werden konnten. Lediglich punktuelle Instrumente wurden als besonders positiv erwähnt (OB-Dialog, Leitlinien). Bei den Führungskräften konnte durch die Interviews gezeigt werden, dass die Einführung der Zielsystematik als wesentlicher Treiber für deren Motivationsgewinne betrachtet werden kann. Die organisatorischen Umstrukturierungsprozesse, die sonst häufig zu klar unterscheidbaren „Gewinnern und Verlierern“ führen, scheinen demnach in Mannheim nicht so ausgeprägt wie in den Vergleichsstädten.

Die skizzierten Problemlagen früherer Verwaltungsmodernisierungsprozesse (vgl. Kapitel 8) dienen im Folgenden als Hintergrund einer detaillierteren Bewertung von CHANGE<sup>2</sup>. Die Bewertung greift auf das Evaluationsdesign (vgl. Kapitel 3.1) zurück und führt eine separierte Betrachtung institutioneller sowie performanz- und wirkungsorientierter Veränderungen durch. Eine trennscharfe Abgrenzung der einzelnen Konzepte in die Analysekatoren (Institution sowie Performanz und Outcome) ist in manchen Fällen nur bedingt möglich, da Reformveränderungen auf beide Kategorien Einfluss haben. „Institutionelle Veränderungen“ beziehen sich hierbei auf die Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation (Umstrukturierungen, eingeführte Instrumente und Prozesse), „performanz- und wirkungsorientierte Veränderungen“ beziehen sich weitestgehend auf die „weichen“ Faktoren (Kooperation, Kommunikation, Kultur der Zusammenarbeit) des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses. Zu berücksichtigen ist, dass weiterführende Wirkungen kaum treffsicher erfolgen können, hierbei wird im Wesentlichen auf die Einschätzungsfragen rekurriert (vgl. Kapitel 4.5).

#### ▪ **Bewertung institutioneller Veränderungen**

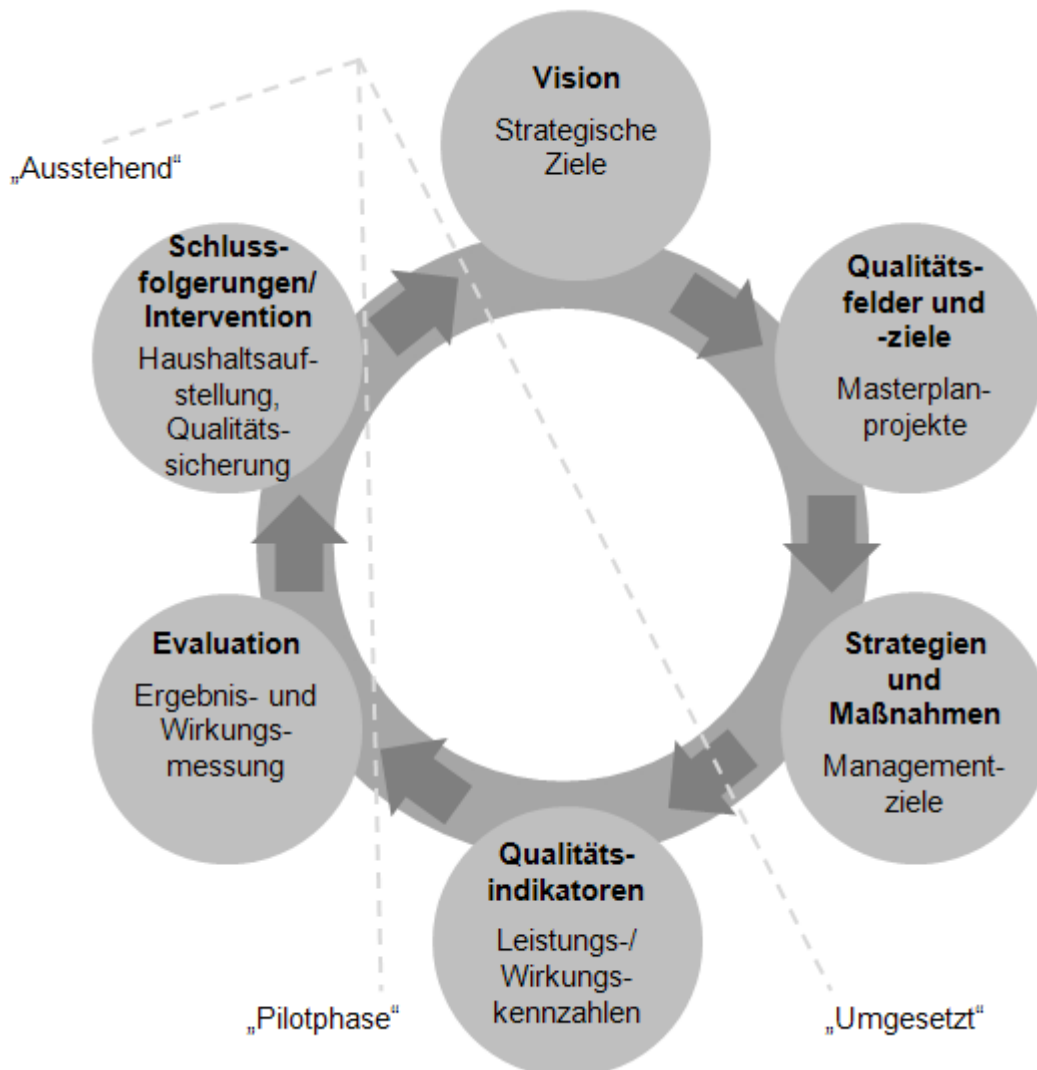
In der Literatur ist das Veränderungsmanagement als ganzheitliches Konzept zu verstehen. Insbesondere sollten örtliche Besonderheiten berücksichtigt und in Form von Subkonzepten konkretisiert werden. Die Stadt Mannheim hat diese örtlichen Spezifikationen von Beginn an durch die Herausarbeitung der sieben strategischen Ziele berücksichtigt – diese spiegeln sich insbesondere in den Zielen Urbanität, Talententwicklung und Toleranz wider. Hier unterscheidet sich Mannheim in der Vorgehensweise grundlegend von den Vergleichsstädten, deren Intention vordergründig in der Haushaltskonsolidierung zu finden ist. Der Modernisierungsprozess im weiteren Sinne muss von der Konzeption her als kontinuierlich angesehen und deshalb als permanente Innovationsstrategie betrachtet werden. Er kann in einem engeren Sinne als abgeschlossen gelten, wenn die mit ihm einhergehenden konzeptionellen Veränderungen in die tägliche Verwaltungsroutine übergehen, sich sozusagen selbst institutionalisieren. Hierfür schaffen und schufen die institutionellen Änderungen der Stadt Mannheim, die durch CHANGE<sup>2</sup> implementiert wurden, die notwendigen Voraussetzungen.

In Bezug auf den Zieldefinierungsprozess kann eine Steigerung der Motivation bei den Führungskräften konstatiert werden. Das Verwaltungshandeln wird transparenter und zielbezogener. Durch die im Zielprozess angelegte Wirkungsorientierung sollen künftig (d.h., dieser Teil der Reform steht in der Praxis noch aus) Wirkungen des Handelns, konkret des Zielbeitrags jedes Einzelnen auf die Mannheimer Gesamtstrategie sichtbar werden. Um dies auch für die MitarbeiterInnen zu gewährleisten, wurden diese beim Zielentwicklungsprozess einbezogen. Die Mitarbeiterbefragung zeigt hier allerdings auf, dass das Arbeiten nach Zielen

nicht auf der Ebene der Mitarbeiterschaft angekommen ist. Eine Öffnung der Mitarbeitergespräche für die Benennung/Bewertung und Nachjustierung von Mitarbeiterzielen könnte das Arbeiten mit Zielen für die Mitarbeiterschaft konkretisieren. Zur Komplettierung der Steuerungssystematik steht die hinreichende Verbindung zum Haushalt, zur Budgetierung und zum Controlling noch aus.

Der Managementkreislauf hat eine stetige Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns und eine schnellere Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen durch eine effektivere Ergebnis- und Ressourcensteuerung zur Folge. Abbildung 14 verdeutlicht grafisch den Fortschritt bzw. den Stand des bisherig implementierten Managementkreislaufs – differenziert nach den Kategorien „umgesetzt“, „Pilotphase“ und „ausstehend“. Es zeigt sich, dass wesentliche Teile des regelmäßigen Managementkreislaufs, die Rückbindung der kontinuierlichen Ergebnis- und Wirkungsmessung und einer anschließenden Qualitätskontrolle, ausstehen; hier sind insbesondere die Ergebnis- und Wirkungsmessung sowie Haushaltsanbindung konkret zu nennen.

**Abb. 14: Managementkreislauf**



Quelle: Eigene Darstellung.



Die Umsetzung der Befragungsinstrumente (Mitarbeiterbefragung, Klima-Check und teilweise Chef-Test) hatte zum Ziel, die MitarbeiterInnen einzubeziehen und Rückmeldungen über den Stand von CHANGE<sup>2</sup> zu erlangen. Die befragten Führungskräfte halten diese Instrumente im Sinne eines zeitgemäßen Verständnisses von Führung für sehr wichtig, auch die MitarbeiterInnen sehen die Mitarbeiterbefragung als ein sinnvolles Rückkopplungsinstrument um Kritik zu äußern. Kritik wurde hingegen in Bezug auf Umfang und Häufigkeit der Befragungen geäußert. Es ist aus Sicht der Gutachter empfehlenswert, eine Reduktion der Taktung der Befragungen sowie eine Konsolidierung der verschiedenen Befragungsinstrumente vorzunehmen.

Durch die organisatorischen Neugründungen der Fachgruppe Verwaltungsarchitektur (FVA) und der Strategischen Steuerung wurden die normative Bedingung der Planung, Steuerung und Kontrolle von Gesamtmodernisierungsprozessen als wesentlicher Erfolgsfaktor erkannt und umgesetzt. Diese institutionelle Ausgründung und die Einbindung qualifizierter Fachkräfte ist vor dem Hintergrund einer höheren Identifikation mit der Stadt(-Verwaltung), den notwendigen institutionellen Kenntnissen und geringeren implizierten Kosten gegenüber externen Beratern sinnvoll. Die induzierte Arbeitsbelastung auf die Facheinheiten muss im Weiteren allerdings besser berücksichtigt werden. Konkret bedeutet dies, dass es zu einer quantitativen Entschleunigung der Fachbereiche durch Maßnahmen der FVA/Strategischen Steuerung kommen sollte.

Eine weitere institutionelle Neugründung stellt das Kompetenzzentrum Managemententwicklung dar. Die Stadt Mannheim hat erkannt, dass Personalmanagement eine eigene strategische Aufgabe darstellt, der keine einseitige Effizienzorientierung zugrunde liegen darf. Durch die Neugründung des Kompetenzzentrums Managemententwicklung wird diese normativ wichtige strategische Herausforderung (Bogumil 2004: 42) konkret umgesetzt. Allerdings wurde von einigen Fachbereichsleitungen die aufgebaute Hürde in Form der zeitlichen Verzögerung des Personalgewinnungsprozesses kritisiert. Diese Kritik wird von den Gutachtern geteilt. Es sollten Verfahren etabliert werden, die den Auswahlprozess beschleunigen.

Für das weitere Fortschreiten ist diesbezüglich zu konstatieren, dass Mannheim sich auf dem richtigen Weg befindet. Es sollte allerdings der Spagat zwischen einer praktikablen Anwendung und Handhabung der Zielsystematik und der breiten Einbindung der MitarbeiterInnen, die sich in dem Zielsystem wiederfinden sollen, noch besser gelingen. Dementsprechend sollten Wirkungsziele nur in jenen Bereichen berücksichtigt werden, die auch Wirkungen konkret nachhalten können. Ansonsten sollte die Definition und Messung von Leistungszielen ausreichen. Der Aufwand von Definierung und Messung der wirkungsorientierten Ziele muss in einem ausgewogenen Verhältnis zum (Steuerungs-)Nutzen stehen.

Zur Handhabung des Managementkreislaufs wird derzeit ein Management-Informationssystem (MIS) in Mannheim etabliert. Diese schwierige aber wichtige Aufgabe wird von der IT-Abteilung technisch durchgeführt und durch die Strategische Steuerung projektverantwortlich entwickelt. Eine Differenzierung zwischen fachbereichsspezifischen und komparativen Daten ist hier geboten. Darüber hinaus ist die Begrenzung auf wenige steuerungsrelevante Daten immanent, da das MIS als führungsunterstützendes Controlling-Instrument verstanden werden muss. Es kann und darf die eigentliche Führungsverantwortung nicht ersetzen. Des Weiteren sollten einige vermeidbare Fallstricke berücksichtigt werden: Die Lehren aus der Vergangenheit, beispielsweise das „best value regime“ in Großbritannien, zeigen mannigfaltige Gefahrenpotenziale auf. Neben einer Übersteuerung durch eine „Kennzahlenflut“ und

der damit einhergehenden Nicht-Beherrschbarkeit eines solchen Systems sowie der Generierung von „Datenfriedhöfen“ sind auch potenzielle nicht-intendierte Effekte zu berücksichtigen. Die Führungskräfte, die sowohl für die Definierung der Ziele als auch für deren Messung verantwortlich sind, können beispielsweise „gaming-strategies“ entwickeln, um Kennzahlen bewusst zu manipulieren. In der Konsequenz können diese einen höheren Zielbeitrag aufweisen, der mit höheren Budgets dotiert wird. Diese Strategien sind bei einer sehr großen Anzahl von Kennzahlen kaum zu kontrollieren bzw. zu vermeiden. Umso wichtiger ist es, bei der Entwicklung des MIS auf die nötige Einbindung der Fachbereichsleiter hinzuweisen (interne Transparenz bei Grundsatzfragen und generellen strategischen Entscheidungen). Weiterhin sollte darauf geachtet werden, dass Kennzahlenergebnisse nicht als Rankings (sog. „league tables“) verwendet und verwaltungsintern eingesehen werden können. Hier würde eine zu hohe Transparenz wiederum die intendierten Steuerungsfunktionen korrumpieren (sog. „naming and shaming“).

Mit dem Schnittstellen- und Konfliktmanagement wurden im Rahmen der Interviews zwei wesentliche Bereiche identifiziert, in denen Verbesserungspotentiale innewohnen. Schnittstellenprobleme lähmen Modernisierungsprozesse und führen zu Konfliktsituationen, die die Führungskräfte teilweise noch nicht handhaben (können). Das notwendige kooperativ-aktivierende Verhalten der Führungskräfte sollte deshalb in weitere bzw. spezielle Fort- und Weiterbildungsformate einfließen. Identifizierte Schnittstellenprobleme sollten durch eine neue Bewertung und/oder Ausrichtung der Organisationsstruktur erfolgen oder durch ein strategisches Schnittstellenmanagement geklärt werden. Die Einführung von obligatorischen Schnittstellenkatalogen wird hierbei empfohlen. Diese dienen der Identifizierung und Zuweisung von Verantwortungsbereichen. Die zu definierenden Zuständigkeitsbereiche sollten dabei möglichst einer Sachlogik und keiner Ressortlogik folgen. Diese Herangehensweise würde den bisher gelebten Konfliktlösungsmechanismus – „aussitzen“ oder „Hochzongung in der Hierarchie“ – wesentlich verbessern.

Die Etablierung einer regelmäßig stattfindenden Dezernentenkonferenz wird als Lösungsinstrument divergierender Sicht- und Handlungsweisen („praktische Konkordanz“) von den Befragten lobend angeführt. Allerdings sollte die Dezernentenkonferenz im weiteren Fortgang strukturierter ausgestaltet werden. Eine ex-ante Informationsbereitstellung zur Entscheidung stehenden Tagesordnungspunkten wird angeraten. Zudem sollten Fachbereichsleitungen gezielt zu bestehenden Problemlagen eingeladen und anschließend getroffene Entscheidungen transparent kommuniziert werden. Dies würde dem mehrmals aufgeworfenen Vorwurf der Intransparenz der Ergebnisse der Dezernentenkonferenz Rechnung tragen.

Die Etablierung des Lenkungsausschusses hat dazu beigetragen, dass abweichende Meinungen der Verwaltungsspitze, der Gesamtpersonalvertretung und der Fraktionen bereits vorab zur Diskussion gestellt werden konnten. Dem Lenkungsausschuss ist eine positive Rolle hinsichtlich der Transparenz des Verwaltungshandelns für die weiteren involvierten Akteure zugekommen. Verfahrensweisen und Ergebnisse des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses wurden in diesem Rahmen vorgestellt und diskutiert.

Die Hauptkritik von Seiten der Politik am Lenkungsausschuss ist in gewissem Maße widersprüchlich und teilweise den unterschiedlichen Erwartungshaltungen an die Informationsbereitstellung durch die Verwaltungsführung geschuldet: auf der einen Seite wird eine umfassende Einbindung und Informationsbereitstellung für eine Detailsteuerung gewünscht. Dies widerspricht jedoch den Prinzipien des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses durch seine intendierte Ziel-

und Wirkungssteuerung. Andererseits wird die fokussierte Bereitstellung von Informationen mit geringerem Detaillierungsgrad und höherer Steuerungsrelevanz gewünscht. Dieser Widerspruch wird nur aufgelöst, wenn Steuerungsgremien vorab eine Richtlinie zur Informationspolitik unter Zustimmung aller beteiligten Akteure verabschieden.

▪ **Bewertung performanz- und wirkungsbezogener Veränderungen**

Die Lehre aus der Vergangenheit zeigt, dass die unteren Hierarchiestufen über großes Sanktionspotential verfügen (Holtkamp 2012: 111). Werden diese nicht in den Prozess eingebunden bzw. für den Prozess gewonnen, kommt es zum „Dienst nach Vorschrift“ oder anderen Formen der Verweigerung. Die Reformdividende muss für den Mitarbeiter sichtbar sein, schließlich wirken Reformen auf die bisherigen Routinen und Sicherheiten ein. Die Experteninterviews bestätigen, dass die MitarbeiterInnen die Hoffnung auf ein „vorbeischwappen“ der Reformwelle hatten. Die Strategie des Abwartens bzw. des „Dienstes nach Vorschrift“ wurde in Mannheim erkannt und in ein umfangreiches Kommunikationskonzept (beispielsweise in Form von Vollversammlungen, Mitarbeiterzeitschrift, Dialog mit dem Oberbürgermeister) integriert. Der Dialog und die Kommunikation des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses hat eine besondere Herausforderung aufgrund der Größe der Organisation, der unterschiedlichen soziokulturellen Hintergründe der MitarbeiterInnen sowie dem Fehlen eines zentralen Ortes zur Kommunikation in die Verwaltung und des gegenseitigen Informationsaustausches dargestellt.

Es wird konstatiert, dass ein (noch) früherer Einbezug der MitarbeiterInnen für den Erfolg zuträglich gewesen wäre. Dies hätte durch ein umfassendes Event für alle MitarbeiterInnen initiiert werden können. Die Ergebnisse der Experteninterviews zeigten auch, dass eine frühere Umsetzung des Hospitationsprogramms (bspw. bei der Fachgruppe Verwaltungsarchitektur), welches eine große Multiplikatorfunktion auf die Mitarbeiterschaft zum Ergebnis hatte, das Verständnis und die Akzeptanz weiter erhöht hätte.

Weiche und flankierende Innovationsfaktoren wie Motivation und Akzeptanz sind bei der Implementation von Modernisierungsprozessen von Beginn an einzubeziehen. Hierbei werden als unterstützende Strategien für den Gesamtprozess ein elaboriertes Personalmanagement (Personalentwicklung) und partizipative Elemente empfohlen. In diesen Bereichen hat die Stadt Mannheim im Rahmen des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen und umfassende Anstrengungen unternommen. Hauptkritikpunkt stellt hier das Personalauswahlverfahren dar, welches in der derzeitigen Ausgestaltung auf viel Widerstand stößt. Hier sollte zusammen mit den Fach- und Eigenbetriebsleitungen eine Lösung erarbeitet werden.

Die Fortbildungsformate des Kompetenzzentrums Managemententwicklung sind als den Prozess flankierende Instrumente zu verstehen. Durch diese werden den steigenden Anforderungen der Führungskräfte und MitarbeiterInnen Rechnung getragen. Mannheim schafft damit die Verknüpfung des Verwaltungsmodernisierungsprozesses mit dem Personalentwicklungsprozess.

Zentral ist auch die Einführung der „Leitlinien für Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit“, welche Selbstverständnis, Modernitätsverständnis und Führungsverständnis definieren und Grundregeln für Kommunikation und Zusammenarbeit festlegen. Durch die Entwicklung und Umsetzung der Leitlinien Führung, Kommunikation und Zusammenarbeit sowie durch die Implementation verschiedenster Beteiligungs- und Dialogformate ist man in Mann-

heim auf diesen Aspekt besonders eingegangen. Dieser Überzeugungsprozess (Kommunikation) kann aber als noch nicht abgeschlossen betrachtet werden.

Kritisch anzumerken ist außerdem, dass die Ergebnisse aus den Experteninterviews zwar darauf schließen lassen, dass es zwar zu einer generellen Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit durch CHANGE<sup>2</sup> gekommen ist, aber hier noch einiges Entwicklungspotenzial besteht. Die Ergebnisse aus der jüngsten KliMA-Check Befragung zeichnen ein noch kritischeres Bild für die MitarbeiterInnen. Hier muss konstatiert werden, dass die Veränderungen durch die Leitlinien noch nicht ausreichen und auch künftig ohne weitere Maßnahmen nicht mit der erforderlichen Verbesserung zu rechnen ist. Verhaltensänderungen können nur erreicht werden, wenn zuvor (kognitive) Veränderungen in der Einstellung eingetreten sind. Deshalb müssen die Leitlinien zuallererst von den Führungskräften internalisiert und anschließend den MitarbeiterInnen „vorgelebt“ werden. Die intendierten Wirkungen für Kommunikation und Zusammenarbeit scheinen hier aber noch nicht zur Mitarbeiterschaft durchgedrungen zu sein. Es kann in diesem Bereich im Wesentlichen nur für die Führungskräfte von einer institutionalisierten Veränderung und Veränderungsbereitschaft gesprochen werden, die aber nicht auf die Mitarbeiterschaft „durchgeschlagen“ hat. Die Gewinnung der MitarbeiterInnen für CHANGE<sup>2</sup> und die damit einhergehende Schaffung von Akzeptanz für den Gesamtprozess kann nur bedingt als erfolgreich angesehen werden. Da derartige Kulturveränderungen aber immer viel Zeit brauchen, ist eine abschließende Beurteilung derzeit noch nicht möglich und im Bereich Kommunikation und Führung weiterzuarbeiten.

Durch die verschiedenen institutionellen Änderungen, sei es die Abschaffung des Personalausschusses, die intendierte Ziel- und Wirkungssteuerung, die Dezernentenkonferenz oder die (aus Sicht der Politik) unzureichende Ausgestaltung des Lenkungsausschusses, befürchtet der Gemeinderat, dass es zu einer weiteren Fortschreitung der Selbstentmachtung der Politik gegenüber der Verwaltung kommt. Sollte dies künftig zutreffen, ist mit kontraintentionalen Wirkungen auf die weitere Konsolidierung des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses und somit auf die Stadt Mannheim zu rechnen. Die intendierte Wirkungssteuerung des Haushalts über Ziele wäre gefährdet, da es zu einer Rückkehr zur „Profilierungspolitik“ über einzel- oder stadtteilbezogene Themen kommen könnte, die womöglich auf Partikularinteressen abzielt, dabei die persönlichen Wiederwahlchancen erhöht aber Gemeinwohlinteressen hinten anstellen lässt. Es sollten Freiräume für die politischen Fraktionen geschaffen werden, die den konkurrenzdemokratischen Ansprüchen gerecht werden und Außendarstellungsspielräume ermöglichen.

Obwohl anerkannt wird, dass die Geschwindigkeit von „der Welt draußen“ vorgegeben wird und eine Verwaltung sich dieser Geschwindigkeit anpassen muss, da sich auch das Bürgerverständnis von einer reinen Ordnungsverwaltung hin zu einer Dienstleistungs- und Bürgerkommune gewandelt hat, war die Geschwindigkeit des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses, die Taktung der verschiedenen Befragungsinstrumente, die Anzahl der Masterplanprojekte, die gestiegenen Kommunikations- und Koordinationsanforderungen und somit in der Summe der Arbeitsaufwand der „on top“ zum Tagesgeschäft erledigt werden musste, zumindest punktuell zu hoch. Dies spiegelt sich in den konstatierten „Ermüdungserscheinungen“ wider. Positiv hierbei ist jedoch, dass in Anbetracht der Quantität der Projekte die angestoßen, umgesetzt und dokumentiert sowie innerhalb der selbstgesetzten Frist 2013 abgeschlossen wurden, die Masterplanprojekte durchaus als Erfolg bezeichnet werden können.

## ▪ **Bewertung und Stand des Gesamtprozesses**

Die Definition einer „modernen Stadtverwaltung“ ist keine leichte Aufgabe. Sie bezieht sich in Mannheim auf ein modernes Verwaltungsverständnis, das nicht nur auf die „Innenverhältnisse“ der Verwaltung, sondern auch auf ihre „Umweltbeziehungen“ und die Rolle von Politik und Verwaltung als „führender Akteur“ zur Gestaltung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen und Einordnung der kommunalen Dienstleistungen in ein solches Gesamtkonzept. Die zeitnahe, rechtskonforme und zielorientierte Erbringung von Dienstleistungen wird in Mannheim durch die Abkehr von tradierten Strukturen, Instrumenten und Verhaltensweisen der Akteure des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses erreicht. Die hierfür erforderliche grundlegende Systemüberholung und Systemveränderung ist in Mannheim durch eine innovative Grundkonzeption erfolgt, die nach Klages (1994: 18) unerlässlich für den Erfolg eines Modernisierungsprozesses ist.

Der ganzheitliche, strategische Ansatz mit seiner intendierten Zielsteuerung sowie die Schwerpunktsetzung auf Kommunikation und Zusammenarbeit des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses, bei gleichzeitiger Abarbeitung konkreter Masterplanprojekte, die in strategische Vorhaben, Parallelvorhaben und Organisationsvorhaben unterteilt wurden, hat unserer Ansicht nach den Problemlagen des NSM weitgehend Rechnung getragen. Unserer Kenntnis nach gibt es prima facie keine vergleichbare Stadtverwaltung dieser Größe in Deutschland, welche ein solch umfangreiches Instrumentarium an Kommunikationsformen, Dialogformaten sowie Befragungs- und Führungsinstrumenten implementiert und in ein strategisches Gesamtkonzept eingebracht hat. Um eine fachliche Begleitung der Projekte und strategischen Vorhaben zu gewährleisten, wurden organisationale Änderungen der Stadtverwaltung vorgenommen, beispielsweise durch die Schaffung einer strategischen Steuerung, der Gründung der Fachgruppe Verwaltungsarchitektur und des Kompetenzzentrums Managemententwicklung.

Es muss jedoch festgehalten werden, dass das beste Grundkonzept nur so gut ist, wie es von Seiten der Führungsebene und der Mitarbeiterschaft verstanden und umgesetzt wird. Auch die Politik, die aufgrund ihrer Budgethoheit das zentrale Steuerungsinstrument innehat, ist als entscheidender Erfolgsfaktor für das Gelingen von CHANGE<sup>2</sup> verantwortlich. Dies hat sich in vielen Jahrzehnten bei allen jemals unternommenen Reformansätzen als der wirklich „kritische Faktor“ erwiesen.

Das Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure impliziert nicht nur einen hohen Koordinationsaufwand, sondern stellt besondere Anforderungen an die Kommunikation. Diese muss Veränderungen übermitteln, erklären und Überzeugungsarbeit leisten. Aus diesem Grund wurde für die Evaluation die theoretische Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus gewählt. Aus dieser Sichtweise hängen die Handlungsrealität der Akteure sowie die kommunale Leistungsfähigkeit nicht ausschließlich von formal-institutionellen Regeln ab, sondern es sind vielmehr die strategischen Handlungsabsichten der Akteure und der spezifischen Akteurskonstellationen entscheidend. In der logischen Konsequenz bedeutet dies, dass Performanzeffekte je nach lokaler Akteurskonstellation, Interessenslage und „political will and skill“ (vgl. Shonfield 1965: 63) sehr unterschiedlich ausfallen können. Beispielsweise kann es zu Widerständen gegen die Implementierung von Modernisierungsmaßnahmen kommen, sofern diese den politisch-institutionellen Zielen und Präferenzen entgegenstehen (vgl. Benz 2004: 22). Oder es bilden sich „Befürworter-Koalitionen“ (vgl. Sabatier 1993), welche eine entsprechende Durchsetzungsfähigkeit besitzen können. Vor diesem Hintergrund lassen sich Ergebnisse und Wirkungen verwaltungspolitischer Reform- und Modernisie-

rungsmaßnahmen durch unterschiedliche Akteurskonstellationen, Interaktionsformen und durch Wahrnehmung, Präferenzen und Fähigkeiten von Akteuren erklären. Die Akteure selbst sind durch den institutionellen Kontext beschränkt, in dem sie sich bewegen, haben aber (begrenzte) Wahlfreiheiten.

Die oben angesprochene Problematik der potentiellen Selbstentmachtung und unzureichenden Darstellungsfähigkeit der Politik muss ernst genommen werden, wenn das neue Rollenverständnis im Sinne der ziel- und wirkungsorientierten Steuerung der Stadt Mannheim im Gemeinderat gelingen soll. Es reicht nicht aus, wenn die neue „neo-kybernetische“ Steuerung, lediglich konzeptionell verstanden wird, nicht aber in konkretes Verwaltungshandeln und auch in die Vernetzung von Politik und Verwaltung übergeht. Insgesamt muss der Spagat zwischen einer ganzheitlichen Steuerung auf der einen und konkurrenzdemokratischen Abgrenzungsmöglichkeiten auf der anderen Seite in Mannheim gelingen.

Insgesamt scheinen nach wie vor und erwartungsgemäß die stärksten Hemmschuhe in den Bereichen Kommunikation und Zusammenarbeit zu existieren. So besteht weiterhin ein enormer Bedarf in der Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit sowohl auf verwaltungsinterner vertikaler Ebene (zwischen Dezernaten-Fachbereichen-MitarbeiterInnen) als auch auf der verwaltungsinternen horizontalen Ebene (zwischen Dezernaten und Fachbereichen untereinander sowie zwischen Fachbereichen und Querschnittsämter). Selbiges gilt für das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Als konkreten Ansatzpunkt für Verbesserungen ist dabei das Schnittstellenmanagement zu nennen. Erste Ansätze, etwa die Einführung von Schnittstellenkatalogen, wurden bereits sporadisch implementiert. Hier bedarf es einer stärkeren Systematisierung und der Herstellung von Verbindlichkeiten.

Die Einbettung CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses in einen Gesamtmodernisierungsprozess scheint der einzige und richtige Weg zu sein, da dieser die Durchführung von großen organisatorischen Veränderungsprozessen erleichtert. Die Implementationsphase ist nun nahezu abgeschlossen, CHANGE<sup>2</sup> muss in eine Konsolidierungsphase übergehen und sich in Praxis- und Verwaltungshandeln bewähren. Elementar für das Gelingen des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses ist das Schließen des Managementkreislaufs, der eine systematische Überprüfung und Nachjustierung zur Folge hat. Verwaltungsmodernisierung kann in ihrer Logik nie enden bzw. findet erst dann einen Abschluss, wenn die Rahmenbedingungen für eine permanente Anpassung der Verwaltung gesetzt und die MitarbeiterInnen und Führungskräfte den „Wandel“ als Alltag begreifen.

## **8. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN**

Die anspruchsvolle, mit dem Begriff „Verwaltungsmodernisierung“ eigentlich unterzeichnete Neuausrichtung der Mannheimer Verwaltung hat einen erheblichen Teil des Reformprozesses durchlaufen und steht nun vor einer Phase der Bewährung und Vertiefung. Der Abschluss des ersten Managementregelkreislaufs mit dem Beginn des zweiten Durchlaufs, nach dem eigentlich erst die Nachhaltigkeit der Veränderungen und der „Kulturwandel“ beurteilt werden kann, ist allerdings auch der Zeitpunkt, die Desiderate für eine Ergänzung und Nachsteuerung sowie für eine kontinuierliche Weiterentwicklung zusammenzustellen. Auch dies ist Bestandteil einer Evaluierung wie der vorliegenden.

Entsprechend der Grundkonzeption des neuen Politik- und Verwaltungsverständnisses können die Empfehlungen in solche mit Zielrichtung nach innen in die Verwaltung, in solche für das Verhältnis der „Verwaltungsspitze“ zur Politik und schließlich in solche für das Verhältnis in die „Außenbeziehungen“ von Politik und Verwaltung eingeteilt werden.

- **Zur Konsolidierung der Verwaltungsmodernisierung i.e.S.**

Eine verwaltungsinterne Prozessoptimierung sollte auch in Zukunft nicht aus dem Fokus rücken. Dies gilt sowohl für die einzelnen Ämterzusammenlegungen, die nach wie vor in ihrer ursprünglichen Struktur existent sind (bspw. der Fachbereich Immobilienmanagement) und deren Schnittstellenprobleme auf die unmittelbar berührenden Fachbereiche ausstrahlen, als auch in der allgemeinen verwaltungsinternen Prozessoptimierung. Die Analyse und Prozesskritik sowie Prozessverbesserung ermöglicht exklusive Erkenntnisse in Bezug auf die Schnittstellenproblematik. Das Identifizieren von Schnittstellenprobleme und damit einhergehend die Optimierung der Geschäftsprozesse scheint in der weiteren Vorgehensweise wirkungsvoll. Dieser Ansatz hat einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zur Folge.

### **Modernitätskriterium 1 (Organisationsstringenz)**

Vor einer zu starken technokratisch anmutenden Orientierung an konkreten Leistungs- und Wirkungszielen wird gewarnt. U.E. sollte bei der Festlegung von Leistungs- und Wirkungszielen stärker differenziert werden, da Verwaltungshandeln sich nicht zu 100% über Wirkungsziele abbilden lässt. Auch die Messung von Wirkungszielen erweist sich als schwierig, da Nebenwirkungen nur unzureichend gemessen oder ausgeblendet werden können. Die Kennzahlensteuerung – eventuell über das Management-Informationssystem – kann zudem bei einer zu starken technokratischen Ausrichtung, auch an Budgets und – im kommenden vielleicht – Leistungsprämien, zu Fehlentwicklungen führen. Ziel- und Leistungsvorgaben, die sich stärker als praktikable „Orientierungsmarken“ für alle beteiligten Akteure verstehen, die der Komplexität von Ziel-Mittel-Beziehungen Rechnung tragen und die trotzdem als Messmarken für die Zielerreichung und als Evaluierungskriterien geeignet sind, könnten sich in der Praxis als geeigneter erweisen.

Mit Blick auf die Verknüpfung von Leistungs- und Wirkungszielen mit dem Haushalt sollte eine konsistente Prüfung der Ziele und Messergebnisse (Einhaltung von Qualitätsstandards) durch die Strategische Steuerung erfolgen. Amtsleistungen sind sowohl für die Definierung als auch Messung der Ziele verantwortlich, wodurch „Gaming Strategien“ entstehen könnten. Die Berücksichtigung von Leistungs- und Wirkungszielen im Haushalt sollte nicht zu einer unintendierten Ressourcenausweitung führen.

Zudem sollte das Haushalts- und Finanzplanungssystem zu einem finanzpolitischen Risikomanagement ausgebaut werden, in dem Haushaltsrisiken, die einerseits aus den dezentralisierten Vollzugskompetenzen, andererseits aus „extern“ verursachten Problemlagen (insbesondere Einnahmenrisiken aus schlechten Wirtschaftsentwicklungen und Steuerreformen des Bundes sowie Ausgabenzwängen für die bundes- und landespolitisch verordnete kommunale Aufgabenerfüllung) abgebildet und in eine an Nachhaltigkeit und Sicherstellung zukünftiger finanzieller Handlungsspielräume mittel- und langfristig orientierte Gesamtkonzeption von Haushaltspolitik integriert werden. Ein solches Konzept müsste dann auch für die jährlichen Budgets einen aus den Risikoanalysen abgeleiteten harten Eckwertbeschluss seitens der politischen Verantwortlichen mit einem Top-down-Budgeting bis auf Fachbereichs-

ebene verbinden, unterhalb dessen die Dezernats- bzw. Amtsleitungen ihre Ziele priorisieren können/müssen.

### **Modernitätskriterium 2 (Organisationsentwicklung)**

Der CHANGE<sup>2</sup>-Prozess sollte nach 2013 in eine Phase der Konsolidierung übergehen. Der Geschwindigkeit des Prozesses ist geschuldet, dass nicht alle Masterplanprojekte in der gewünschten Qualität abgeschlossen werden konnten. Eine Qualitätssicherung – unter Umständen über 2013 hinaus – wird angeraten (siehe Konsolidierung der Verwaltungsmodernisierung i.e.S.).

Das Arbeiten nach Zielen ist bei der Mitarbeiterschaft noch nicht angekommen (Auswertung Mitarbeiterbefragung). Die Öffnung der Mitarbeitergespräche für eine Benennung, Bewertung und Nachjustierung konkreter Mitarbeiterziele wird angeraten. Die Arbeit nach Zielen wird für die Mitarbeiterschaft konkretisiert bzw. der Verbindlichkeitsgrad erhöht. Hier könnte Freiburg als Vorbild dienen. Hierdurch könnte eine erkennbare „Lücke“ im Managementkreislauf geschlossen werden.

Verbesserungspotentiale wurden auch in der dezernats- bzw. dienststellenübergreifenden Zusammenarbeit identifiziert. Hier könnte sich die Definierung von Zuständigkeiten in Schnittstellenkatalogen anbieten.

Mit Beendigung des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses sollte eine Konsolidierung der Befragungsinstrumente unter der Prämisse erfolgen, dass der Dialog mit den Mitarbeitern bestehen, die Aussagen zur Qualität der Organisation erhalten, steuerungs- und führungsbezogene Informationen gesichert sowie die Konsistenz zu vorhergehenden Befragungen gewährleistet bleibt. Vor allem die Integration des KliMA-Checks in die Mitarbeiterbefragung wird angeraten. Die Mitarbeiterbefragung sollte auch im Weiteren Prozess als Feedbackinstrument beibehalten werden. Die Mitarbeiterschaft sieht in der Mitarbeiterbefragung ein Instrument zur kritischen Rückkopplung der Mitarbeiterbelange.

Angesichts des derzeit schon hohen und zukünftig noch wachsenden Stellenwerts von qualifiziertem und motiviertem Personal ist die Priorisierung von Fort- und Weiterbildungen richtig. Die Konsolidierungsphase von CHANGE<sup>2</sup> gibt die Chance diesem Bereich noch stärker in den Mittelpunkt zu rücken und die Weiterbildung in den Dienst der Optimierung von Kommunikation und Zusammenarbeit zu stellen. Abstimmungen „auf Augenhöhe“ sind lediglich sachgerecht gestaltbar, wenn die MitarbeiterInnen – gerade mit Blick auf komplexere und anspruchsvollere Prozesse – adäquate Kenntnisse besitzen. Der Motivations- und Kommunikationseffekt von Weiterbildung sollte angesichts der etwas kritischen Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung ebenfalls nicht unterschätzt werden.

Mit Blick auf den Wettbewerb der Städte um qualifizierte Fachkräfte und der sich in Zukunft durch den demographischen Wandel noch verschärfenden Arbeitskräftesituation darf schließlich die Berücksichtigung der Potentialanalyse („Führungskräfte-TÜV“) nicht zu einer Verzögerung der Personalauswahl führen. Eine zeitliche Optimierung der Auswahl wird angeraten.



### **Modernitätskriterium 3 (Organisationsveränderung)**

Die Führungskräfte bzw. die MitarbeiterInnen haben in den Interviews bzw. der Mitarbeiterbefragung auf die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis bei den Führungsleitlinien hingewiesen. Die Konkretisierung der Leitlinien für einzelne Bereiche/Personengruppen könnte hier weiterhelfen.

Zudem besteht weiterer Entwicklungsbedarf beim zunächst verwaltungsinternen Kommunikationskonzept, das durchaus auch im Zusammenhang mit der Fortsetzung der Kulturveränderung als Querschnittsaufgabe gesehen werden sollte. Hier erscheint uns die Fortentwicklung der internen Kommunikationsprozesse in ein ganzheitliches Kommunikationskonzept erwägenswert, das auch den mit dem Gestaltungs- und Führungsanspruch der Stadt gewachsenen Kommunikationsbedarf nach außen berücksichtigt. In jedem Fall sollte hier noch einmal ganz sorgfältig nachgehalten werden, wie Kommunikation und Kulturwandel umgesetzt werden können.

Mit dem Schließen des Managementkreislaufes beginnt auch eine Phase neuen organisationalen Lernens, wenngleich glücklicherweise unter der „Schlagzahl“ der letzten Jahre mit CHANGE<sup>2</sup>. Die Nachhaltigkeit des Änderungsprozesses hängt indes auch und gerade davon ab, dass die Kultur der fortgesetzten Verbesserung durch entsprechende Maßnahmen des Managements und durch eine Intensivierung der Kultur der Mitarbeiterbeteiligung und Wertschätzung weitergeführt wird.

Eine zeitlich nachgelagerte Evaluation des CHANGE<sup>2</sup>-Prozesses wird gegen Ende des zweiten „Durchlaufs“ angeraten. Hierüber kann der konkrete Umsetzungsstand geprüft und eine nochmalige Nachjustierung erfolgen. Dies gilt insbesondere auch für den Managementkreislauf selbst, der sich dann weiter institutionell zugunsten der Qualität, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns in Mannheim optimiert haben sollte.

- **Zum Verhältnis von Verwaltung und Politik**

Die Evaluierung hat kritische Punkte bei der Kommunikation zwischen Verwaltung resp. politischem Reformmanagement und Politik ergeben, die sich nicht unbedingt auf Informationsdefizite zurückführen lassen. Hintergrund für die hier geäußerte Kritik sind eher Rollenverständnisse, die nicht (mehr) zum Anspruch, die zukünftige Entwicklung der Stadt als zentraler Akteur „nur zu verwalten“ statt zu gestalten, passen. Zum systemischen Zukunftsanspruch gehört eine mitgestaltende Rolle der Opposition, wenn es gelingen soll, alle Kräfte in Mannheim für diese Ziele zu aktivieren und zu bündeln.

Abhilfe würde hier eine stärkere Beteiligung des Rates nicht nur über die Mehrheitsfraktionen, sondern in seiner ganzen Breite insbesondere bei der Entwicklung der strategischen Ziele bewirken. Selbst wenn sich die Kontroversen bei der Entscheidung über Mittel, Programme und Projekte nie abbauen lassen werden, so ist doch eine Einigung über die Gesamtausrichtung der Politik, die Entwicklungslinien der Stadt Mannheim und die großen und wichtigsten zu lösenden Probleme immer möglich und verspricht auch, dass Bevölkerungsgruppen aktiviert werden, die zuvor kommunaler Politik überwiegend ablehnend gegenüberstanden. Die Planungsprozesse sollten deshalb darauf überprüft werden, wie eine noch bessere Beteiligung des gesamten Rates und die einschlägige Kommunikation mit ihm organisiert werden könnte.

Da aber auch die Inhalte der strategischen Planung mit CHANGE<sup>2</sup> anspruchsvoller und komplexer geworden sind, halten wir es für sinnvoll, das Mittel der Weiterbildung nicht nur auf die MitarbeiterInnen der Verwaltung zu beschränken, sondern auch für den Rat und die dort tätigen MitarbeiterInnen zu öffnen und auszubauen. In welcher Form dies geschieht und inwieweit besondere Formen der wissenschaftlichen Weiterbildung – bspw. durch in der Metropolregion liegenden Wissenschaftseinrichtungen – ein insgesamt gestiegenes Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für die Herausforderungen der zukünftigen Entwicklung bilden können, mag ein entsprechendes Weiterbildungskonzept für die Politik klären.

- **Stärkung der Kommunikation und Kooperation nach außen**

Der „neo-kybernetische“ strategische Führungsanspruch, den sich Mannheim mit CHANGE<sup>2</sup> selbst gestellt hat, bedingt auch, die Beziehungen von Politik und Verwaltung zu ihrer „Umwelt“, also zu Bürgerinnen und Bürgern sowie zur lokalen Wirtschaft einerseits und zu anderen Gebietskörperschaften, insbesondere zu den umliegenden Kommunen im Rhein-Neckar-Raum auch über die Landesgrenze hinweg, aber auch zu den Vergleichsstädten andererseits zu optimieren.

Das verfolgte Ziel „modernste Stadtverwaltung Deutschlands“ und der damit einhergehende Modernisierungsprozess, d.h. die Arbeit nach Zielen, Kulturveränderung etc., hat zudem eine positive Ausstrahlkraft auf die Arbeitgebermarke Mannheim. Dies sollte unter dem neuen Label „gemeinsam mehr bewirken“ fortgeführt werden.

Die Beziehungen zu Bürgerinnen und Bürgern müssen unter den Stichworten Bürgerbeteiligung/Beteiligungskultur und Kommunikation gesehen werden. Insbesondere die Kommunikation mit den BürgerInnen von Seiten der Verwaltung sollte in ein ganzheitliches Kommunikationskonzept der Stadt Mannheim integriert werden, wenn man Doppelungen, Missverständnisse und Demotivierung vermeiden will. Denkbar wäre über die bereits praktizierten Instrumente der Bürgerbeteiligung auch eine gezielte Einbeziehung wichtiger Gruppen u.a. von Beiräten und anderen zentralen ehrenamtlich Engagierten (bspw. die Mitglieder des Bezirks- und Migrationsbeirats) in die strategische Ausrichtung der Stadt sowie deren Einbeziehung in einschlägige Weiterbildungsmaßnahmen. Der in Mannheim dokumentierte zentrale Stellenwert von Bildung für die Zukunft der Stadt würde sich dann auch auf die eigene strategische Planung zurückbinden und eine verstärkte Aktivierung für die Entwicklung der Stadt erwarten lassen.

Verstärkte Vernetzung mit anderen Kommunen, insb. mit den Kommunen des Rhein-Neckarraums und den anderen Großstädten in Baden-Württemberg sollte Mannheim nicht nur in Sachen strategischer Ausrichtung, sondern auch und gerade zur Fortsetzung der konkreten Verwaltungsmodernisierung nutzen. Die Vergleichsstädte dieser Evaluationsstudie sehen z.B. ebenfalls Handlungsbedarf in der Verbesserung des verwaltungsinternen Workflows durch Digitalisierung und der Umsetzung der E-Government Strategie der Bundesregierung. Das E-Government Gesetz, das seit dem 1. August 2013 in Kraft getreten ist, sieht die Förderung der elektronischen Verwaltung für zeit- und ortsunabhängige Verwaltungsdienste vor. Durch die Umsetzung der E-Government Strategie ergibt sich nach Bekunden der Interviewpartner zwangsläufig eine Optimierung der Prozessstruktur (vergleichbar zu den Ergebnissen der Interviews in Bezug auf die einheitliche Behördennummer „115“).

Gemeinsames Handeln der Städte würde hier nicht nur zu Optimierung durch Vergleich und Austausch, sondern auch zu Skaleneffekten bei der Erarbeitung von elektronischen Arbeits-

prozessen führen. Beraterhonorare würden gebündelt und eingespart, ohne dass die eigenständigen Profile der Städte beeinträchtigt würden. In einer globalisierten und elektronisch vernetzten Welt sollten Modernisierungsprozesse der Verwaltung nicht mehr durch „Insellösungen“, sondern durch die Ausschöpfung von standortnahen Synergien, erfolgen.

## 9. LITERATUR

- Bals, H./Hack, H./Reichard, C.*, 2000: Verwaltungsreform: Warum und wie. Leitfaden und Lexikon, 1. Aufl., München und Berlin.
- Banner, G.* 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein Neues Steuerungsmodell, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal (VOP) 13 (1/1991), S. 6-11.
- Benz, A.*, 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: Die Verwaltung, 36, S. 361-388.
- Benz, A.*, 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: Benz, A./Siedentopf, H./Sommermann, K-P. (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Berlin, S. 19-31.
- Bogumil, J. et al.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- Bogumil, J.*, 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, K./Kettiger, D. (Hrsg.), Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen. Bern, Stuttgart, Wien, S. 15-42.
- Bogumil, J.*, 2004: Ansätze einer Evaluation von New Public Managementmaßnahmen in ausgewählten OECD-Ländern, in: Simon, Klaus (Hrsg.), Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess. Wirkungen und Evaluierungen von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Baden-Baden, S.37-51.
- Bogumil, J.*, 2007: *Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?*, in: *Bandelow, N.C./Bleek, W. (Hrsg.), Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien.* Festschrift für Ulrich Widmaier, S. 111-123.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S.*, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, S. 151-184.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A.*, 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Berlin 2008.
- Böhret, C.*, 1970: Entscheidungshilfen für die Regierung – Modelle, Instrumente, Probleme, Op-laden.
- Bötsch, M.* 2012: Public Management im verschärften Standortwettbewerb; in: Rüegg-Stürm, J.; Bieger, T. (Hrsg.): Unternehmerisches Management – Herausforderungen und Perspektiven, Bern, Stuttgart, Wien, S. 307 – 315.
- Damkowski, W./Precht, C./Meyer-Pannwitt, U.(Hrsg.)*, 2000: Krankenhaus im Wandel. Konzept, Strategien, Lösungen. Stuttgart.
- De Vries, M.S.*, 2010: Performance Measurement and the Search for Best Practices, in: International Review of Administrative Sciences 76 (2), S. 313-330.
- Derlien, H.U.*, 1985: Planungsinstrumentarium und Planungsorganisation im Kontext expansiver und kontraktiver Haushalte; in: Ders. (Hrsg.): Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, Werkstattbericht der Gesellschaft für Programmforschung Nr. 7, München, S. 5 – 15.
- Färber, G.*, 1984: Das rationale Budget – Voraussetzungen und Konsequenzen für ein funktionsfähiges Haushaltswesen der öffentlichen Hand, Frankfurt/M u.a.
- Grunow, D.* 1988: Bürgernahe Verwaltung. Theorie, Empirie, Praxismodelle, Frankfurt/New York.
- Hall, P.A. /Taylor, R.C.R.*, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies 5/96, S. 936-957.

- Haubrich, D./Mclean, I.*, 2006: Evaluating the Performance of Local Government: A Comparison of the Assessment Regimes of England, Scotland and Wales, in: *Policy Studies* 27, S. 271-293.
- Holtkamp, L.*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *dms – der moderne Staat*, 2/2008, S. 423 - 446.
- Holtkamp, L.*, 2012: *Verwaltungsreformen – Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden.
- Hood, C.*, 1991: "A public management for all seasons", in: *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Immergut, E.*, 1998: The theoretical core of the new institutionalism, in: *Politics and Society* vol. 26, S. 5-34.
- Jann, W.*, 2004: Einleitung, in: Jann, Werner u.a. (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreformen - Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin, S. 9-21.
- Jann, W.*, 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden, S. 121-148.
- Klages, H./Vetter, A.*, 2013: *Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene*, Berlin.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGST) 1993*: *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*, Bericht Nr. 5/1993.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt)*, 1996: *Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell*. Bericht 6. Köln
- Kuhlmann, S.*, 2005: Leistungsmessung in Politik und Verwaltung: Reformchance oder Sackgasse? URL: [http://www.uni-potsdam.de/lkuhlmann/forschung/forschung\\_leistungsmessung.html](http://www.uni-potsdam.de/lkuhlmann/forschung/forschung_leistungsmessung.html), Abruf am 12.11.2013.
- Kuhlmann, S.*, 2007: Internationale Erfahrungen mit Performance Management: Befunde aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland, in: Schimanke, D. (Hrsg.), *Qualität und Ergebnis öffentlicher Programme. Ein Werkstattbericht*. Münster u.a., S. 166-204.
- Kuhlmann, S.*, 2009: Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System. In: Widmer, T./Beywl, W./Carlo, F. (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden, S. 371-380.
- Kuhlmann, S.*, 2011: Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen: Benchmarking-Regime in Westeuropa, in: *Die Verwaltung* 2/2011, S. 155-178.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H.*, 2011: The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda. In: *Local Government Studies, Special Issue*, vol. 37, no. 5, October 2011, S. 479-494.
- Kurz, P.*, 2010. *Verwaltungs-Design. Change<sup>2</sup> - Hürden, Eisbrecher, Erfolgsrezepte*. Frankfurt am Main.
- Leitner, A./Wroblewski, A.*, 2005: Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzansprüchen, in: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hrsg.), *Das Experteninterview*. Wiesbaden, 2. Auflage, S. 241 – 256.
- Lenk, K.*, 1998: „New Public Management“ und kommunale Innovation – Perspektivender Innovationsforschung, in: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.), *Verwaltungs-modernisierung in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Basel.
- Martin, S./Downe, J./Clive, G./Nutley, S.*, 2010: Validity, Utilization, and Evidence-Based Policy: The Development and Impact of Performance Improvement Regimes in Local Public Services, in: *Evaluation* 16 (1), S. 31-42.
- Mayntz, R./Scharpf, F.W.*, 1995: *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main und New York, S. 45.
- Mehde, V.*, 2011: Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, in: *Die Verwaltung* 2/2011, S. 179-211.

- Meuser, M./Nagel, U.*, 2005: ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hrsg.), *Das Experteninterview*. Wiesbaden, 2. Auflage, S. 71-93.
- Ostrom, E.*, 2007: Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework, in: Sabatier, P. (Hrsg.), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 2. Aufl., 2007, S. 21-64.
- Parker, D./Kirkpatrick, C.* 2012: *Measuring Regulatory Performance – The Economic Impact of Regulatory Policy, A Literature Review of Quantitative Evidence*, OECD Expert Paper No. 3.
- Peters, G. B.*, 2007: *Institutional Theory in Political Science. "The New Institutionalism"*. London, New York.
- Pollitt, C.*, 2005: Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1), S. 25-44.
- Pollitt, C./Bouckaert, G.*, 2011: *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press, 3. Auflage.
- Raffetseder, G.*, 2001: Erfolgs- und Mißerfolgskriterien der Verwaltungsmodernisierung. Zur Steuerung von Reformprozessen, in: Gottschalk, Wolf (Hrsg.), *Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis*, Band 5. Frankfurt am Main.
- Reinermann, H.*, 1975: *Programmbudgets in Regierung und Verwaltung. Möglichkeiten und Grenzen von Planungs- und Entscheidungssystemen*, Baden-Baden.
- Resch, C.*, 2005: *Berater-Kapitalismus oder Wissensgesellschaft? Zur Kritik der neoliberalen Produktionsweise*, Münster.
- Rieder, S.*, 2008: Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung in der Schweiz: Ansätze und Evaluation, in: Schimanke, D. (Hrsg.), *Qualität und Ergebnis öffentlicher Programme*. Münster, S. 25-61.
- Ritz, A.*, 2003: *Evaluation von New Public Management*, Bern u.a.
- Rürup, B./Färber, G.*, 1985: Konzeptioneller Wandel integrierter Aufgaben- und Finanzplanungssysteme; in: Derlien, H.U. (Hrsg.): *Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik*, Werkstattbericht der Gesellschaft für Programmforschung Nr. 7, München, S. 17 – 41.
- Sabatier, P.A.*, 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, A. (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift 34, Sonderheft 24. S. 116-148.
- Scharpf, F.W.*, 1973: *Planung als politischer Prozeß, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt/M.
- Schiedner, F.*, 2000: *Modernisierung ohne Organisationsentwicklung? Wege zu einer integrativen Entwicklung organisatorischer Potentiale in der deutschen Verwaltungsmodernisierung*. München und Mering, Rainer Hampp Verlag.
- Schuster, F.*, 2003: *Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat*. Berlin.
- Shonfield, A.*, 1965: *Modern Capitalism*. Oxford.
- Wagener, F.*, 1983: Selbstentwicklung der Verwaltung; in: Böhret, C.; Siedentopf, H. (Hrsg.): *Verwaltung und Verwaltungspolitik*, Berlin, S. 68-80.
- Wimmer, R.*, 2012: Die neuere Systemtheorie und ihre Implikationen für das Verständnis von Organisation, Führung und Management; in: Rüegg-Stürm, J.; Bieger, T. (Hrsg.): *Unternehmerisches Management – Herausforderungen und Perspektiven*, Bern, Stuttgart, Wien, S. 7 – 65.
- Wollmann, H.*, 2000: Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung zwischen Analysepotenzial und -defizit. In: Stockmann, R. (Hrsg.), *Evaluationsforschung*. Opladen, Leske und Budrich, S. 195-233.

- Wollmann, H.*, 2001: Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends – an International Overview, in: Wollmann, H., 2001, (Hrsg.), Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective, special issue of *Revista Internacional de Estudios Publicos*, September 2001, S. 11-41.
- Wollmann, H.*, 2002: Kontrolle in Politik und Verwaltung. Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Schubert K./ Bandelow, N. C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, Oldenbourg, S. 335-360.
- Wyggins, A./Tymms, P.*, 2002: Dysfunctional Effects of League Tables: A Comparison Between English and Scottish Primary Schools, in: *Public Money & Management* 1/2002, S. 43-48.