

WORKING PAPER

10/2004

Public Management Reformen unter Clinton und Gore in den USA

Univ. Prof. Mag. Dr. Kurt Promberger
Dr. Josef Bernhart
MMag. Franziska Cecon



Universität Innsbruck
Zentrum für Verwaltungsmanagement
Universitätsstraße 15
A – 6020 Innsbruck, Austria

++43 (0)512 507-7601
www.verwaltungsmanagement.at
verwaltungsmanagement@uibk.ac.at

In Kooperation mit:

Europäische Akademie Bozen
Abteilung Public Management
Drususallee 1
I – 39100 Bozen, Italien

++39 (0)471 055 400
www.eurac.edu
info4@eurac.edu

EURAC
research

EUROPÄISCHE
AKADEMIE

ACCADEMIA
EUROPEA

EUROPEAN
ACADEMY

BOZEN - BOLZANO

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
1.1 Zum Thema	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Aufbau	2
2 Verwaltungsreform im Stile des NPM	4
2.1 Geänderte Bedingungen als Reformauslöser	4
2.2 Zum Begriff des New Public Management	4
2.3 Einflussfaktoren auf Reformen	7
2.3.1 Sozio-ökonomisches Umfeld	9
2.3.2 Ökonomisches Umfeld	10
2.3.3 Politisches System	12
3 Reformen unter Clinton und Gore	19
3.1 Auslöser	19
3.2 Government Performance and Results Act	22
3.2.1 Hintergrund und Zielsetzung	22
3.2.2 Inhalt und Umsetzung	23
3.2.3 Beurteilung	27
3.3 National Performance Review	30
3.3.1 Entstehung und Hintergrund	30
3.3.2 Zielsetzung und Aufgabenstellung	32
3.3.3 Spezifika der Implementierung	34
3.3.4 Was ist neu an „Reinventing Government“ und NPR?	37
3.3.5 Phasen der NPR	39
3.3.5.1 Phase I: 1993 - 1995	40
3.3.5.2 Phase II: 1995 - 1997	48
3.3.5.3 Phase III: 1997 - 2000	52
4 Beurteilung der Reformvorschläge	55
4.1 Einschätzung durch das GAO	55
4.2 Beurteilung seitens der Wissenschaft	57
4.3 Erfolgsfaktoren	60

5	Beurteilung der Reformen	63
5.1	Beurteilung der Errungenschaften	63
5.1.1	Wirtschaftliche Situation und Veränderung der Reformauslöser	63
5.1.2	Selbsteinschätzung der NPR	65
5.1.3	Beurteilung durch Experten und Organisationen	67
5.2	Lernerfahrungen und zukünftige Herausforderungen	71
5.3	Ausblick unter George Bush Jr.	73
5.4	Resümee	74
	Literaturverzeichnis	75

Abbildungsverzeichnis

1	„Einflussfakoren von Verwaltungsreformen“	8
2	„Die Verschränkung der Staatsgewalten“	15
3	„Entwicklung des Budgetdefizits seit 1930“	20
4	„Entwicklung des Vertrauens in die Verwaltung“	21

Tabellenverzeichnis

1	„Wirtschaftsindikatoren der USA vor und bei Amtsantritt Präsident Clintons“	11
2	„Überblick über das gesetzgebende Organ“	13
3	„Wahlergebnisse der Präsidentschaftswahlen 1992 und 1996“	14
4	„Reformwellen von Verwaltungsreformen“	16
5	„Chronologie der Reformgeschichte anhand der Reformwellen“	18
6	„Überblick über die Implementierungsschritte des GPRA“	25
7	„Einsparungen durch die NPR innerhalb von 5 Jahren“	34
8	„Zielhierarchie und Erfolg der NPR“	35
9	„Überblick über die NPR Berichte“	40
10	„Wirtschaftsindikatoren der USA während und nach der Ära Clinton“	64

Abkürzungsverzeichnis

ADR	Alternative Dispute Resolution
AFDC	Aid to Families with Dependent Children
AFGE	American Federation of Government Employees
AFL/CIO	American Federation of Labor/Congress of Industrial Organizations
AID	Agency for International Development
AKV	Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung
AMA	American Medical Association
APA	Administrative Procedure Act
ATF	Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms
ATM	Automated Teller Machine
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BPR	Business Process Reengineering
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBO	Congressional Budget Office
CEA	Council of Economic Advisers
CEC	Coalition for Effective Change
CEQ	Council on Environmental Quality
CFO	Chief Financial Officers Act
CFR	Code of Federal Regulations
CIA	Central Intelligence Agency
CIO	Chief Information Officer
COO	Chief Operating Officer
CSIT	Customer Service Improvement Team
CSRA	Civil Service Reform Act
D	Demokraten
D.C.	District of Columbia
DEA	Drug Enforcement Administration
DFARS	Defense Federal Acquisition Regulation Supplement
d. h.	das heißt
DNC	Democratic National Convention
DOC	Department of Commerce
DOE	Department of Energy
DOI	Department of the Interior
DOJ	Department of Justice
DOL	Department of Labor
DOS	Department of State
DOT	Department of Transportation
DPC	Domestic Policy Council

EBT	Electronic Benefit Transfer
EC	Electronic Commerce
EDI	Electronic Data Interchange
EEO	Equal Employment Opportunity
EFT	Electronic Funds Transfer
E.O.	Executive Order
EOP	Executive Office of the President
EPA	Environmental Protection Agency
EPIC	Electronic Processes Initiative Committee
etc.	ecetera
FAA	Federal Aviation Administration
FACNET	Federal Acquisition Computer Network
FAR	Federal Acquisition Regulation
FARA	Federal Acquisition Reform Act
FASA	Federal Acquisition and Streamlining Act
FASAB	Federal Accounting Standards Advisory Board
FBI	Federal Bureau of Investigation
FCCSET	Federal Coordination Council for Science, Engineering, and Technology
FDA	Food and Drug Administration
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FIRM	Federal Information Resources Management
FIRMR	Federal Information Resources Management Regulation
FJ	Finanzjahr
FMS	Financial Management Service
FNS	Food and Nutrition Service
FPM	Federal Personnel Manual
FPMR	Federal Property Management Regulation
FQI	Federal Quality Institute
FR	Federal Register
FSS	Federal Supply Service
FTC	Federal Trade Commission
FTE	Full Time Equivalent
FY	Financial Year
GAO	General Accounting Office
GETA	Government Employees Training Act
GII	Global Information Infrastructure
GITS	Government Information Technology Services
GMRA	Government Management Reform Act
GOP	Grand Old Party
GPEA	Government Paperwork Elimination Act
GPO	Government Printing Office
GPRA	Government Performance and Results Act
GS	General Schedule
GSA	General Services Administration
GSII	Government Services Information Infrastructure

HCFA	Health Care Financing Administration
HEARTS	Honesty, Ethics, Accountability, Respect, Trust and Support
HHS	Department of Health and Human Services
HMO	Health Maintenance Organization
HR	Human Resources
HRM	Human Resource Management
HUD	Department of Housing and Urban Development
ICC	Interstate Commerce Commission
IG	Inspector General
IITF	Information Infrastructure Task Force
IMF	International Monetary Fund
inkl.	inklusive
INS	Immigration and Naturalization Service
IRS	Internal Revenue Service
IT	Information Technology
ITMRA	Information Technology Management Reform Act
ITRB	Information Technology Resources Board
JCP	Joint Committee on Printing
JPL	Jet Propulsion Laboratory
Jr.	Junior
LM	Labor-Management
LMR	Labor-Management Relations
LOB	Library of Congress
MbO	Management by Objectives
Memo	Memorandum
MOU	Memorandum of Understanding
MSPB	Merit Systems Protection Board
NAM	National Association of Manufacturers
NAPA	National Academy for Public Administration
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NCSL	National Conference of State Legislatures
NEC	National Economic Council
Neg-Reg	Negotiated Regulation, Negotiated Rulemaking
NFFE	National Federation of Federal Employees
NGA	National Governors Association
NGO	Non-Governmental Organization
NII	National Information Infrastructure
NIST	National Institute of Standards and Technology
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
NPC	National Partnership Council
NPO	Non-Profit Organization
NPR	National Performance Review, National Partnership for Reinventing Government

NRA	National Rifle Organisation
NSC	National Security Council
NSTC	National Science and Technology Council
NTEU	National Treasury Employees Union
NTIS	National Technical Information Service
n. v.	nicht verfügbar
OCSE	Office of Child Support Enforcement
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFPP	Office of Federal Procurement Policy
OGE	Office of Government Ethics
OIRA	Office of Information and Regulatory Affairs
OMB	Office of Management and Budget
ONAP	Office of National AIDS Policy
OPM	Office of Personnel Management
OSHA	Occupational Safety and Health Administration
OTA	Office of Technology Assessment
o.V.	ohne Verfasser
PAC	Political Action Committee
PAR	Public Administration Review
PBO	Performance Based Organization
PFIAB	President's Foreign Intelligence Advisory Board
PIN	Personal Identification Number
PMA	Power Marketing Administration
PMA	President's Management Agenda
PMC	President's Management Council
POS	Point of Sale
PPBS	Program Planning and Budgeting System
PRA	Paperwork Reduction Act
Präs.	Präsidentiell(e,es)
PUMA	Public Management Service
R	Republikaner
R&D	Research and Development
Reg-Neg	Regulatory Negotiations
REGO	Reinventing Government
RMBCS	Rocky Mountain BankCard System
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SAT	Simplified Acquisition Threshold
SBA	Small Business Administration
Sec.	Section
Sen.	Senior
SES	Senior Executive Service
sog.	sogenannt(e,es)
SSA	Social Security Administration
SSI	Supplemental Security Income
START	Strategic Arms Reduction Talks

TPCC	Trade Promotion Coordinating Committee
TQM	Total Quality Management
u. a.	unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
U.S.	United States
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USDA	United States Department of Agriculture
USIA	United States Information Agency
USMS	United States Marshals Service
USPS	United States Postal Service
USTR	United States Trade Representative
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
VA	Veterans Affairs
VHA	Veterans Health Administration
vs.	versus
WASP	White-Anglo-Saxon-Protestants
WIC	Food Program to Women, Infants and Children
WTO	World Trade Organization
Y2K	Year 2000
z. B.	zum Beispiel
ZBB	Zero Based Budgeting

1 Einleitung

We must be the change
we wish to see in the world.
(Mahatma Gandhi)

1.1 Zum Thema

Public Management Reformen, Verwaltungsmodernisierung, Reformbemühungen der Administration, Umstrukturierungen der Bürokratie, Wirkungsorientierte Verwaltung, Neues Steuerungsmodell, Reinventing Government oder New Public Management sind moderne Schlagworte, die Ausdruck dafür sind, wie wichtig und aktuell diese Thematik heute geworden ist. Steigende Budgetdefizite, unzufriedene Bürger und Mitarbeiter, schwindendes Vertrauen in die Verwaltung, Globalisierung und Internationalisierung sind nur einige der Beweggründe, warum sich auch führende Industrienationen der westlichen Welt in zunehmendem Maße bemühen müssen, ihren Verwaltungsapparat so zu gestalten, dass Leistungsfähigkeit, Effizienz und Effektivität gewährleistet sind.¹

Um dies zu erreichen, ist New Public Management ein Schlüsselbegriff für Verwaltungen des öffentlichen und halböffentlichen Sektors geworden. Quer über den Globus zielt New Public Management darauf ab, den Staat zu einem modernen Dienstleistungsstaat umzugestalten und bedient sich dabei Methoden, die sich in der Privatwirtschaft bewährt haben. Diese Methoden werden auf die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung adaptiert und im Sinne eines Gesamtkonzepts eingeführt.

International hat sich gezeigt, dass New Public Management, als ein sehr weit gefasster Begriff, jeder Partei, egal welchem ideologischen Hintergrund sie zuzuordnen ist, Handlungsspielraum und Reformmöglichkeiten bietet. Je nach vertretener Ideologie sind unterschiedliche Schwerpunktsetzung und Argumentationslinien in den Reformen erkennbar. Diese Variabilität ist besonders wichtig, weil Verwaltung immer in einem Spannungsverhältnis zur Politik steht.

Als Präzedenzfall des New Public Managements sollen in dieser Arbeit die Vereinigten Staaten von Amerika dienen. Es stellt sich dabei die Frage, wie diesen „neuen“ Forderungen nach mehr Leistungsfähigkeit, Effizienz, Effektivität in der öffentlichen Verwaltung nachgekommen wird bzw. wurde? Mit welchen Maßnahmen wurde die amerikanische Verwaltung im Laufe der Zeit verändert? Welche Reformansätze waren und sind im „Land der unbegrenzten Möglichkeiten“ erfolgreich und was können andere Nationen aus dieser Erfahrung lernen?

Konkret soll sich diese Arbeit mit den Modernisierungen der Verwaltung in den Vereinigten Staaten während der Regierungszeit von Präsident Bill Clinton und Vizepräsident Al Gore beschäftigen. Denn obwohl jede Präsidentschaft mehr oder weniger gravierende Änderungen für die Bürokratie mit sich brachte, gelang es erstmals in der Amtszeit von Clinton und Gore Verwaltungsmodernisierung zu einem Thema in der breiten Öffentlichkeit zu machen. Ein breit angelegtes Gesamtkonzept, welches gemeinsam durch intensive Partizipation mit

¹Die Berichte der OECD (1990 oder 1993) über die Entwicklungen des öffentlichen Managements können als empirischer Beweis gewertet werden, dass unternehmerische Reformen einen dominierenden Trend in der westlichen Welt darstellen.

Vgl. Kickert, in: *Kickert: Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, S. 17.

den öffentlich Bediensteten erarbeitet wurde, bewies großen Reformwillen und ist insofern ein mustergültiges Großprojekt. Diese Ära verdient daher näher analysiert zu werden.

1.2 Zielsetzung

Ziel dieser Arbeit ist es, die Wichtigkeit und Dringlichkeit von Gesamtreformen im Sinne des New Public Managements in der öffentlichen Verwaltung zu verdeutlichen und potenzielle Wege und Möglichkeiten im Sinne einer Problemlösungsstrategie aufzuzeigen. Da die Vereinigten Staaten ein mutiges und breit angelegtes Programm erarbeitet haben, mit welchem sie sichtbare Erfolge erzielen konnten, können und sollen sie als Vorbild dienen, von dem andere Staaten lernen können. Für Österreich – als Nachzügler auf dem Gebiet der Verwaltungsreformen² – kann dieser Blick über den Tellerrand der eigenen Landesgrenzen aufschlussreich und lehrreich sein.

Praktische Beispiele aus den USA sollen den prozessorientierten, gesamtheitlichen und dennoch verwaltungsspezifischen Charakter der Maßnahmen veranschaulichen und zu innovativer Erneuerung der öffentlichen Verwaltung anregen. Damit dieser Wissens- und Erfahrungstransfer und die daran geknüpften Erwartungen realistisch eingeschätzt werden können, werden sowohl Erfolg als auch Misserfolg kritisch unter die Lupe genommen.

Wichtig ist noch darauf hinzuweisen, dass diese nordamerikanischen Ideen, Modelle und Theorien aufgrund der verschiedenen kulturellen, politischen, historischen und wirtschaftlichen Kontexte nicht völlig identisch in andere Staatstypen und Verwaltungsformen übertragen werden können, sondern einer entsprechenden Adaptierung bedürfen.³ Nichtsdestotrotz soll die Vorbildwirkung der amerikanischen Verwaltungsreformen Anregung und Mut für zukünftige Reformen bieten.

1.3 Aufbau

Nach diesem einleitenden Kapitel soll zuerst ein allgemeines Grundwissen zum Thema Verwaltungsmodernisierung im Sinne des sog. „New Public Management“ vermittelt werden, weil die Reformen in den Vereinigten Staaten in den 90er Jahren dieser wissenschaftlichen Einordnung Folge leisteten. Was ist New Public Management und wodurch unterscheidet es sich von anderen Veränderungen in der Verwaltung? Welche Gründe sprechen für Reformen? Welche Zielsetzungen werden verfolgt? Welche Instrumente stehen für die Zielerreichung zur Verfügung? Und schließlich in welchem Kontext finden Reformen statt, d. h. welche Einflussfaktoren spielen eine mehr oder weniger bedeutende Rolle für Reforminitiativen und deren Umsetzung?

Im folgenden Kapitel sollen die Einflussfaktoren mit Bezug auf die Verhältnisse in den USA untersucht werden. Zuerst bilden die sozio-kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen den Grundstein für ein breites Verständnis des Amerikanismus. Dies ist auch deshalb wichtig, weil – wie bereits oben erwähnt – ein Lernen von den Erfahrungen anderer nur unter

²Obwohl Verwaltungsreformen in Österreich wenig Tradition hatten, ließen in den letzten Jahren auch hierzulande einige Reformbemühungen aufhorchen wie beispielsweise die „Verwaltungsinnovationsprogramme“ I und II, die Teilnahme an Ausschreibungen und Wettbewerben oder help.gv, eine Internetseite, die mit großem Erfolg von der Bundesregierung eingeführt wurde und umfangreiche Informationen zu allen Bereichen des öffentlichen Sektors bietet.

³Vgl. Kickert, in: *Kickert: Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, S. 16.

Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten möglich ist. Gerade die amerikanischen Wertehaltungen beeinflussen sehr stark alle übrigen Bereiche des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Miteinanders. Einflussreich sind weiters auch die geschichtliche Entwicklung. Eine knappe Einführung zum politisch-administrativen System dient ebenfalls dem besseren Verständnis, warum welche politischen und öffentlichen Entscheidungen auf welche Art und Weise zustande kommen oder auch nicht. Da gerade dieser Faktor große Bedeutung für die endgültige Ausformulierung von Reformen hat, soll v. a. auf Aufbau und Struktur, Aufgaben und Verantwortungen der Mitglieder des politisch-administrativen Systems eingegangen werden. Nicht nur die Legislative, Exekutive und Judikatur werden hier angesprochen, sondern ebenso Interessengruppen, Medien, Parteien, Bürger und die Wissenschaft, die durch Managementtheorien vertreten ist.

Anschließend werden die Eliten, die eng mit dem politisch-administrativen System verbunden sind, beschrieben. Von der Wahrnehmung und Einschätzung der Eliten über die Machbarkeit und Durchsetzbarkeit sind Reformen letztendlich abhängig. Die Wahrnehmung wiederum hängt stark mit den anstehenden Problemen der Zeit zusammen und bringt somit auch unterschiedliche Ansatzpunkte für Reformen hervor. Um aufzuzeigen, was tatsächlich machbar ist und was unter früheren Präsidenten gemacht wurde – wobei nicht alles erfolgreich war – sollen die bisherigen Verwaltungsreformen in den USA kurz wiedergegeben werden. Dies ist schon alleine deshalb nötig, um die Modernisierungsbemühungen der 90er Jahre nicht losgelöst von der historischen Entwicklung zu sehen.

Aufbauend auf diesen Ausführungen sollen die Verwaltungsmodernisierungsprogramme des 42. Präsidenten der Vereinigten Staaten vorgestellt werden. Sowohl der „Government Performance and Results Act“ (GPRA) als auch die „National Performance Review“ (NPR) zählen zu den Modernisierungssträngen Clintons. Letztere wurden unter der Federführung des Vizepräsidenten Gore entwickelt. Ein chronologischer Ablauf der folgenden zwei Amtsperioden soll die verschiedenen Phasen des NPR mit ihren unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, dokumentieren. Das lässt den Prozesscharakter von Reformen erkennen, weil vor nötigen Adaptierungen des Reformfahrplans nicht Halt gemacht wurde. Gleichzeitig wurden die Ziele – eine Verwaltung, die weniger kostet und mehr und bessere Leistungen erbringt – nicht aus den Augen verloren und konsequent weiter verfolgt.

Überblicksartig werden die Reformen thematisch geordnet analysiert, mit dem Schwerpunkt auf der tatsächlichen Umsetzung der Vorschläge sowie erfolgreicher Beispiele. Es werden folgende Reformschienen abgehandelt: Personalmanagement, Finanzmanagement, Beschaffungswesen, Reorganisation, E-Government, Deregulierung, sowie Kunden- und Marktorientierung.

Den Abschluss bildet eine kritische Gesamtbeurteilung der Verwaltungsmodernisierung. Hier kommen neben dem GAO und anderen öffentlichen Einrichtungen überwiegend die Scientific Community rund um Verwaltungsmanagement zur Sprache. Es sollen auch die Möglichkeiten und Grenzen des „Lernens“ für andere Länder und Einrichtungen, insbesondere Österreich, beleuchtet werden. Ein Ausblick auf die Änderungen der Reformen unter der neuen Präsidentschaft von George W. Bush wird die Arbeit abrunden.

Der Autor hofft, mit dieser Arbeit dem interessierten Leser einen umfassenden Einblick in die Reformen der amerikanischen Verwaltung unter Clinton und Gore bieten zu können und Mut für Veränderungen zu machen.

2 Verwaltungsreform im Stile des NPM

Um die Verwaltungsreformen in den Vereinigten Staaten einordnen zu können, ist es sinnvoll, die allgemeinen Grundlagen von Reformen im öffentlichen Sektor kurz zu behandeln. Dazu eignet sich besonders gut der Begriff des „New Public Management“. In diesem Kapitel soll dieser Terminus, ebenso wie die Gründe, Ziele, Instrumente und Einflussfaktoren von Verwaltungsreformen im Allgemeinen näher erläutert werden. Der spezielle Kontext (politisches, soziales und wirtschaftliches System) der USA wird nur kurz und abstrahierend behandelt.

2.1 Geänderte Bedingungen als Reformauslöser

Der wichtigste Reformauslöser ist für Kickert die **finanzielle Lage** der Staaten. Die Rezession nach den Ölkrisen der 70er Jahre hat große Budgetdefizite verursacht. Die in den westlichen Ländern verbreiteten Sozialleistungen wurden immer weniger leistbar. Dies ließ Rufe nach Kürzungen und Rückbau des öffentlichen Sektors laut werden und begünstigte in Folge Reformen von Struktur sowie Arbeits- und Wirkungsweise der Verwaltungen.⁴ Auch für Reichard ist diese **globale ökonomische Krise** der Hauptgrund. Hohe Defizite verschlechtern die Attraktivität der Staaten, behindern ihre Flexibilität und lassen sie international weniger wettbewerbsfähig werden. Im Bereich der Politik ist die **wachsende Politik- und Bürokratieverdrossenheit** in weiten Teilen der Gesellschaft spürbar. Sie äußert sich durch eine pessimistische Einstellung gegenüber der Leistungsfähigkeit der Verwaltung sowie hohes Misstrauen gegenüber staatlichen Einrichtungen und Handlungen. Als dritten Auslöser kann der **gesellschaftliche Wertewandel** angeführt werden. Dabei werden traditionelle Staatsorientierungen zugunsten individualistischer Leistungserwartungen an den Staat zurückgedrängt.⁵ Zusätzlich wirft Strehl einen interessanten Aspekt auf, wenn er die zunehmende **Komplexität** einerseits, d. h. steigende Anzahl und Vielfalt sowie gegenseitige Abhängigkeit der Aufgaben, und die hohe **Dynamik** betreffend Ausmaß, Häufigkeit und Vorhersehbarkeit von Entscheidungsprozessen andererseits als wichtigen Hintergrund der Reformen nennt.⁶

Die alte „Administration“, die auf das Webersche Verständnis von Bürokratie⁷ zurückgeht, ist unter den genannten Bedingungen einem Druck ausgesetzt, der sie zu Erneuerung und Veränderung zwingt. Sprachlich haben sich die daraus resultierenden Reformen unter dem Begriff des „New Public Management“ formiert.

2.2 Zum Begriff des New Public Management

NPM wurde in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend in den OECD Ländern zu einem wichtigen Schlagwort und folglich zu einer aktiven, dynamischen Bewegung in der öffentlichen

⁴Vgl. Kickert, in: *Kickert: Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, S. 17.

⁵Vgl. Reichard, in: *Reichard/Wollmann: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, S. 244.

⁶Vgl. Strehl, in: *Strehl: Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung*, S.161 f.

⁷Webers Prinzipien umfassen im Wesentlichen eine starke gesetzliche Fundierung, Hierarchie und Autorität, Schriftlichkeit, Spezialisierung und Beamte, die aufgrund ihrer Leistung rekrutiert und ernannt werden und politisch neutral sind.

Vgl. Hughes, *Public Management and Administration*², S. 26 f.

Aufgrund des generell herrschenden Misstrauens gegenüber staatlichen Eingriffen, war die Webersche Bürokratie in den Vereinigten Staaten nie so stark ausgeprägt wie z. B. in Kontinentaleuropa.

Verwaltung. Seinen Ausgang nahm NPM mit dem Amtsantritt von Margaret Thatcher in Großbritannien im Jahre 1979.

Verankert sind die NPM Ansätze in den volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Theorien. So beispielsweise die **Public Choice Theorie**⁸, die **Transaktionskostenanalyse** und die **Principal-Agent-Theorie**⁹. Weiters ist die Betonung des betriebswirtschaftlichen **Managerialismus** gerade für den angelsächsischen Raum typisch und damit verbunden, die Entdeckung des „Managers“ in der öffentlichen Verwaltung, was auch als Empowering bezeichnet wird.¹⁰

Seit den Anfängen der NPM Entwicklung sind in der Literatur viele verschiedene Beschreibungen entstanden. Ohne auf die Definitionsversuche näher einzugehen, soll in dieser Arbeit in Anlehnung an Neisser/Hammerschmid NPM als ein Rahmenkonzept oder „**sensitizing concept**“ verstanden werden. NPM bietet also einen offenen und relativ flexiblen Rahmen zur Problemwahrnehmung und -interpretation sowie zur Entwicklung von Lösungsalternativen. Der Vorteil liegt in der Anschlussfähigkeit an andere „Rahmen“. Vagheit und Mehrdeutigkeit auf Kosten von Exaktheit, Eindeutigkeit und theoretischer Erklärungsfunktion ermöglichen darüber hinaus ein hohes Legitimations-, Initiierungs- und Mobilisierungspotenzial sowie eine adressatenspezifische Anpassung. Zusammengefasst kann NPM folgendermaßen beschrieben werden:¹¹

NPM soll als eine bewusst herbeigeführte und koordinierte Veränderung der Verwaltung bezeichnet werden, um diese zu einem schlanken modernen Dienstleistungsunternehmen zu machen, das seine Leistungen effizient herstellt und sich an seinen Kunden bzw. Bürgern orientiert.

NPM zeichnet sich neben seiner Offenheit auch durch seine positiven Grundprämissen aus.¹² Die wichtigsten Ziele des NPM ergeben sich aus den Reformauslösern und der obigen Beschreibung:

- **Einsparungen** der öffentlichen Ausgaben,
- Verbesserung der **Qualität** öffentlicher Leistungen, wobei dieser Begriff sehr weit gefasst ist,
- Erhöhung der **Effizienz** des Verwaltungshandelns, d. h. eine möglichst kostengünstige Erstellung der öffentlichen Leistungen, und
- Verbesserung der Chancen, dass die gewählten Programme **effektiv** umgesetzt werden, d. h. es müssen die „richtigen Leistungen“ angeboten werden, die die gewünschten gesellschaftlichen Wirkungen erzielen.¹³

⁸Sie besagt, dass die Bürger neben ihrem Wahlrecht auch andere Wahlmöglichkeiten haben sollten (bezogen auf öffentliche Güter). Sie orientiert sich stark an der Neuen Politischen Ökonomie.

⁹Sie beschäftigt sich mit den Informations- und Kontrollasymmetrien zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, woraus Handlungsempfehlungen für Koordination und Kontrolle abgeleitet werden können.

Vgl. dazu die umfassenden Ausführungen bei *Strehl*, in: *Strehl*: Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung, S. 22 ff. oder auch

Reichard, in: *Reichard/Wollmann*: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, S. 245 f.

¹⁰Vgl. *Reichard*, in: *Reichard/Wollmann*: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, S. 246 f.

¹¹Vgl. *Neisser/Meyer/Hammerschmid*, in: *Neisser/Hammerschmid*: Die innovative Verwaltung¹⁸, S.37 ff.

¹²Vgl. *Schedler/Proeller*, *New Public Management*, S. 41 ff.

¹³Vgl. *Pollitt/Bouckaert*, *Public Management Reform*, S. 6.

Um diese und weitere - an dieser Stelle nicht näher spezifizierten mitunter operativen - Ziele zu erreichen, werden **privatwirtschaftliche Instrumente** eingesetzt, die den spezifischen Bedingungen der Verwaltung entsprechend angepasst werden. Selbstverständlich kann es keine vollständige Liste geben, denn der Praxis und der Innovationsphantasie sind keine Grenzen gesetzt.¹⁴

Bei der Umsetzung sind einige **Erfolgsfaktoren** zu berücksichtigen, bzw. müssen Herausforderungen und Problembereiche überwunden werden. Neisser/Hammerschmid sehen in der Vermarktung der NPM Ideen einen nicht zu vernachlässigenden Erfolgsfaktor, der sich auch mit der rhetorischen Stärke des NPM deckt – Wandelbarkeit, Vagheit, je nach Empfänger abgestimmte Argumentationslinien.¹⁵ Weiters sind integrierte Arbeits- und Verantwortungsbereiche, Führung der Person statt der Organisation, unternehmerische Denkweise, Lenkung durch Wettbewerb und proaktive Gestaltung der Strategien und Strukturen von großer Bedeutung.¹⁶

Zu den wesentlichsten **Problemfeldern** der Verwaltungsreformen zählen: mehrdeutige Zielsetzungen und Reformbemühungen, zu schnelles Vorgehen, Zusammenhänge werden aus den Augen verloren, Reformentwicklung wird durch ihre Komplexität erschwert, mangelnde Planung und Analyse, mangelnde Akzeptanz bei den Betroffenen (Spitzenbeamte und Politiker als Schlüsselakteure), politische Unterstützung wird von tagespolitischen Prioritäten beeinflusst oder fehlt völlig, Tradition und Stabilität der Bürokratie („Verwaltungskultur“), starre Besoldungsstrukturen, kein systematisches Projektmanagement, inhaltsleere, trivialisierte Reformen – „Etikettenschwindel“, begleitende Projektanalysen fehlen, Möglichkeiten des Feedbacks und der Evaluation werden nicht genutzt oder der Implementierung von Managementinstrumenten wird zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.¹⁷ Die Auflistung ist klarerweise nicht vollständig.

Das Besondere und „Neue“ an NPM kann im Gegensatz zu früheren Veränderungsbemühungen folgendermaßen zusammengefasst werden:¹⁸

- Die **Rahmenbedingungen**, wie Finanzdruck, Zeitgeist usw. für Reformen sind günstig. Wie aus anderen Bereichen (Betriebswirtschaft, Technik usw.) bekannt, kann eine Notsituation, ein selektiver Wettbewerbsnachteil oder Druck von außen Anstoß zur Veränderung sein. Derartige Situationen bieten ein besseres Umfeld für Innovation, denn nur selten ist ein angenehmes Leben die Triebfeder für Veränderung.¹⁹
- Die Reformen werden weitgehend **aus der Verwaltung selbst heraus entwickelt**, was die Akzeptanz der Maßnahmen erheblich fördert. Solche Reformen sind in der Regel nachhaltiger, weil sie ein größeres Engagement der Verwaltungsbediensteten hervorrufen. Die Reformen in der Amtszeit von Clinton und Gore zeichnen sich gerade durch diese kollaborative Strategie aus.²⁰

¹⁴Besonders gut ist dies bei Osborne/Gaebler veranschaulicht. In ihren Recherchen sind sie auf 36 Alternativen zur Dienstleistungserstellung durch öffentlich Bedienstete gestoßen.

Osborne/Gaebler, Der innovative Staat, S. 265 ff.

¹⁵Vgl. *Neisser/Meyer/Hammerschmid*, in: *Neisser/Hammerschmid*: Die innovative Verwaltung¹⁸, S. 39.

¹⁶Vgl. *Buschor*, in: *Neisser/Hammerschmid*: Die innovative Verwaltung¹⁸, S. 72.

¹⁷Vgl. *Strehl*, in: *Strehl*: Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung, S.166 f. und siehe auch *Neisser/Meyer/Hammerschmid*, in: *Neisser/Hammerschmid*: Die innovative Verwaltung¹⁸, 39 f.

¹⁸Vgl. *Reichard*, in: *Reichard/Wollmann*: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, S. 248 f.

¹⁹Vgl. *Porter*, Nationale Wettbewerbsvorteile, S. 198.

²⁰Vgl. *Thompson/Sanders*, in: *Ingraham/Thompson/Sanders*: Transforming Government, S. 100 f.

- **Wettbewerb** in der öffentlichen Verwaltung wird als Triebfeder für andere Elemente des NPM gesehen.²¹
- Reformen des NPM setzen **breiter** an und berücksichtigen stärker Markt und Gesellschaft.

Obwohl sich NPM durch etliche Eigenschaften gegenüber früheren Veränderungen auszeichnet, bleibt es nicht unbeeinflusst von seinem Umfeld, das auch seinen Handlungsspielraum und seine Ausprägung mitgestaltet. Im Folgenden sollen sozio-ökonomisches, politisches und administratives Umfeld beleuchtet und die amerikanischen Besonderheiten unterstrichen werden.

2.3 Einflussfaktoren auf Reformen

Pollitt/Bouckaert betonen, dass Veränderungen im öffentlichen Sektor nicht ausreichend verstanden werden können, wenn nicht die zugrunde liegenden politischen Probleme und Antworten berücksichtigt werden. NPM ist Teil einer umfassenden Agenda in der öffentlichen Regierungsarbeit.²² Um die Einflussfaktoren zu wissen, ist vor allem auch dann von Bedeutung, wenn Reformansätze in andere Länder transferiert werden sollen. Darüber hinaus liefern sie den nötigen Hintergrund, um Schwerpunktsetzung, Tempo und Radikalität zu verstehen.

Während das heuristische Dreiecksmodell²³ nur eine grobe Einteilung der Einflussfaktoren bietet, soll das Umfeld von Reformen näher analysiert werden, denn neben der Verwaltung selbst sind Politik, Markt und Gesellschaft wesentlich für Reformen, ihre konkrete Ausgestaltung und Implementierung. In einer globalisierten Welt dürfen diese Umwelten nicht auf ein Land alleine beschränkt werden. Mit Hilfe der Abbildung 1 kann eine detaillierte Analyse für ein Land - hier im Speziellen die Vereinigten Staaten von Amerika - erstellt werden.

Grundsätzlich wirken sozio-ökonomische Kräfte sowie politisches und administratives System auf Wahrnehmung der Eliten ein. Zu diesen Eliten zählen jene politischen und administrativen Führer, die Entscheidungsmacht und Einfluss auf Reformen haben können. Sie treffen ihr Urteil über die Machbarkeit, aber auch über die Prioritäten der Veränderungen. Zusätzlich können besondere Anlässe und Feedback über bereits implementierte Vorhaben die Führungskräfte in ihren Entscheidungen beeinflussen.

Die sozio-ökonomischen Kräfte können in globale ökonomische Kräfte, sozio-demographische Veränderungen und nationale sozio-ökonomische Politik unterteilt werden. Diese Bereiche betreffen alles, was sowohl national als auch global im Bereich von Wirtschaft, Kultur, Bevölkerung oder Soziales einer Dynamik unterliegt und mehr oder weniger in Zusammenhang mit der Verwaltung steht. Die nationale sozio-ökonomische Politik wird insbesondere von den globalen wirtschaftlichen Entwicklungen und den sozio-demographischen Veränderungen beeinflusst. Letztere sind vor einem historischen Hintergrund in Anbetracht des vorherrschenden Wertesystems und der geographischen Gegebenheiten zu sehen.

Im politischen System sind neben der allgemeinen Verfassung, dem Aufbau und der formalen Funktionsweise des politisch-administrativen Systems, parteipolitische Ideen von großer

²¹Vgl. *Schedler/Proeller*, *New Public Management*, S. 155 ff. oder siehe auch *Osborne/Gaebler*, *Der innovative Staat*, S. 71 ff.

²²Vgl. *Pollitt/Bouckaert*, *Public Management Reform*, S. 2.

²³Vgl. *Schedler/Proeller*, *New Public Management*, S. 21.

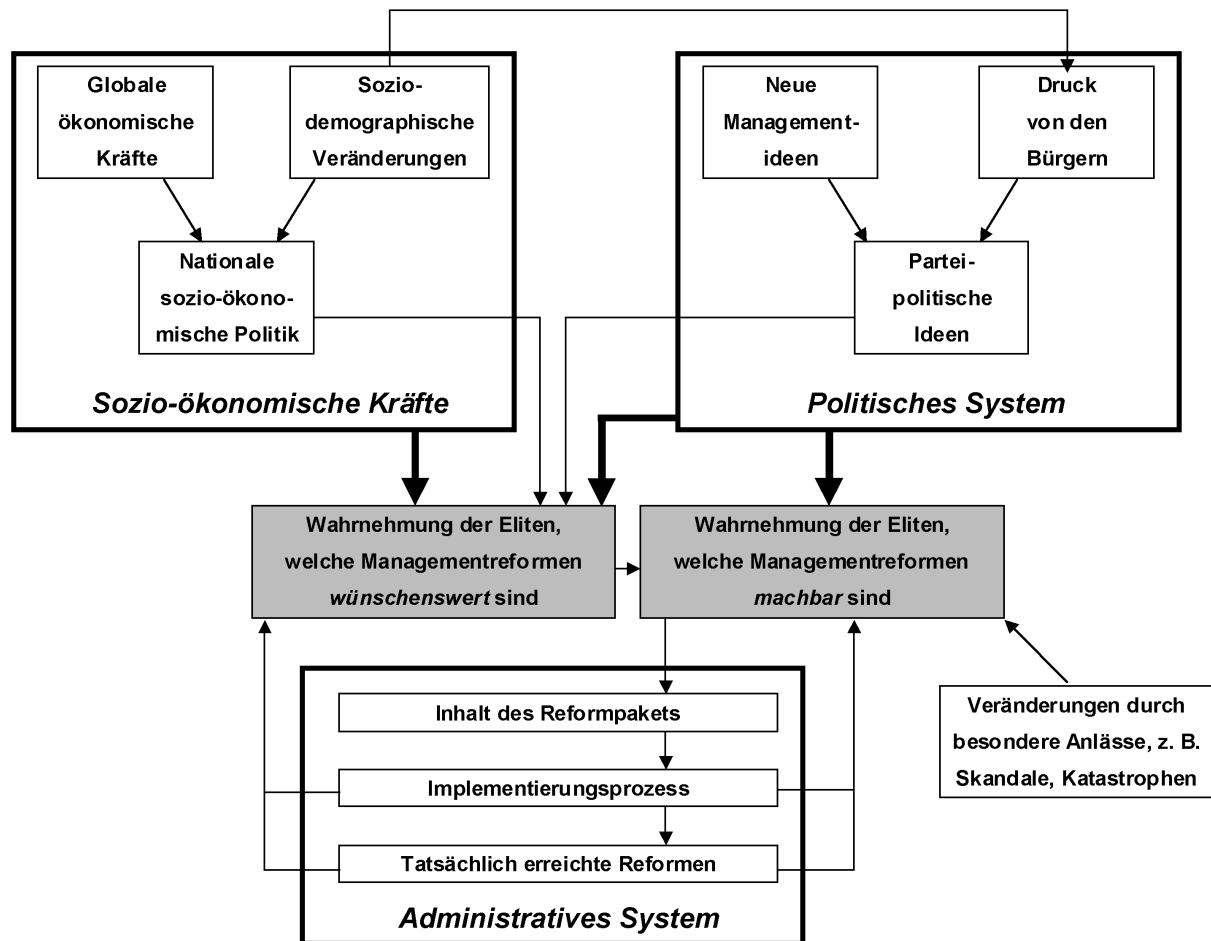


Abbildung 1: „Einflussfaktoren von Verwaltungsreformen“
 Quelle: *Pollitt/Bouckaert, Public Management Reform, S. 28*

Bedeutung für Wahrnehmung und Priorisierung von Reformen. Parteipolitik wiederum ist von den vorherrschenden Managementideen geprägt und muss auf den Druck der Bürger reagieren. Wichtig in diesem Zusammenhang ist es, das Zusammenspiel des politischen Systems und seiner Teile zu verstehen, um Verantwortungen, Aufgaben und Prozedere besser durchleuchten zu können.

Aufbau und Ablauf des administrativen Systems wirken sich direkt auf die Umsetzungsmöglichkeiten und Wege von Reformen aus, da es doch jenen Bereich darstellt, in dem die Reformen implementiert werden. Daneben können Stellung und Position der Administration zur Politik für eine Modernisierungsanalyse aufschlussreich sein.

Für die Vereinigten Staaten sind die folgenden Besonderheiten hinsichtlich ihres Umfeldes zu beachten:

Trotz der jungen Geschichte des drittgrößten Staates der Welt, hat sich eine starke „amerikanische Identität“ samt Wertesystem herausgebildet, die diese heterogene Gesellschaft zusammenhält. Werte und Normen vereinen aber nicht nur, sie geben auch Antwort auf die Frage, welche Rolle der Staat bzw. der einzelne Bürger spielen soll. Präsident Clinton geht sogar soweit, dass er die gesamte Ausgestaltung des politisch-administrativen Systems letztendlich auf Werte zurückführt und damit auch für eine Reform des bestehenden Verwaltungsapparates plädiert:

„Fundamentally, this [National Performance Review (Verwaltungsreforminitiative)] is a question, though, about our values. If you go back and read the Declaration of Independence and the Constitution, you understand that the American people from our beginnings meant for the Government to do those things which the Government needs to do because they can't be done otherwise; meant for the Government to be an instrument of the public interest.“²⁴

Konkret drückt sich dies in einem stark patriotisch gefärbten Empfinden aus, eine gemeinsame Nation zu bilden.²⁵ Der amerikanische Exzeptionalismus und der Stolz in die eigene Nation manifestieren sich im „American Dream“.²⁶ Dieser unterstreicht die Bedeutung von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung, die Chance auf Selbstverwirklichung für jedes Individuum sowie die Freiheit von Zwängen und Einschränkungen.²⁷ Eine derartige Einstellung begründet gleichzeitig tiefes Misstrauen gegenüber Herrschaft, Macht und Autorität, was insbesondere für politische Institutionen und gesellschaftliche Organisationen gilt.

Im wirtschaftlichen Umfeld drückt sich diese amerikanische Freiheit und Betonung des Individuums im Liberalismus aus, der Tugenden wie Arbeitsamkeit, Genügsamkeit, Selbstdisziplin, Spontaneität und anhaltende Bereitschaft zum Wettbewerb um begrenzte Ressourcen fördert.²⁸ Dies erklärt auch den Schwerpunkt der Reformen auf Effizienz, Effektivität und „Value for money“, der für alle anglosächsischen Länder charakteristisch ist. Im Bezug auf das Thema dieser Arbeit, Verwaltungsmodernisierung und Managementreformen in der öffentlichen Verwaltung, implizieren diese vorherrschende Überzeugungen eine wahrscheinlich intensivere Verbindung zu Marktmechanismen und Wettbewerb sowie zu der Bereitschaft, Bürger als Kunden von Dienstleistungen der Verwaltung zu sehen.²⁹

2.3.1 Sozio-ökonomisches Umfeld

Wie in Abbildung 1 gezeigt wurde, üben die sozialen Kräfte Einfluss auf die Verwaltungsreformen aus. Im sozialen Umfeld sind die demographische Situation, die hinsichtlich verschiedenster Kriterien analysiert werden kann, und die Sozialpolitik die wichtigsten Faktoren, die hier besprochen werden.

Die USA sind ein Land mit einer unermesslichen Vielfalt - auch in demographischer Hinsicht wie Rasse, Religion, Herkunft, Einkommen, Beschäftigung, Alter, Bildung usw. Vielfalt und demographische Veränderungen betreffen u. a. Unternehmen, Politik und Verwaltung und sie beeinflussen deren Entscheidungen.³⁰ Gerade letztere stehen in besonderem Wettbewerb mit der Privatwirtschaft beispielsweise in Sachen Rekrutierung. Daraus ergibt sich auch für die

²⁴ Clinton, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents*: Remarks on the National Performance Review.

²⁵ Vgl. Vorländer, in: *Adams et al.*: Die Vereinigten Staaten von Amerika², S. 306.

²⁶ „... American Dream, den Traum von einem Land, in welchem das Leben für jedermann besser, reicher und erfüllter ist, mit einer Lebenschance für jeden entsprechend seiner Fähigkeit oder seiner Leistung ... Es ist nicht nur der Traum von Autos und hohen Löhnen, sondern es ist ein Traum von einer sozialen Ordnung, in der jeder Mann und jede Frau in der Lage sein werden, das höchstmögliche Format zu erreichen, zu dem sie von Natur aus fähig sind.“ Adams, *The Epic of America*, S. 404 zitiert in: *Wasser*, in: *Wasser: USA: Wirtschaft - Gesellschaft - Politik*, S. 41 f.

²⁷ Vgl. *Wasser*, in: *Wasser: USA: Wirtschaft - Gesellschaft - Politik*, S. 47.

²⁸ Vgl. *Wasser*, in: *Wasser: USA: Wirtschaft - Gesellschaft - Politik*, S. 45.

²⁹ Vgl. *OECD*, <http://www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004170.pdf>, S. 26 f.

³⁰ Vgl. *Burns et al.*, *Government by the people*¹⁵, S. 241.

Manager in der Verwaltung, dass sie die Vielfalt in den Vereinigten Staaten schätzen, anerkennen und davon profitieren müssen, denn die wichtigste Ressource ist die Arbeitskraft, also der Mensch.³¹ Wie für den privaten Sektor ist es für den öffentlichen Bereich daher äußerst wichtig, Entwicklungstendenzen rechtzeitig zu erkennen, damit Politik und Verwaltung sich vorbereiten und nötigenfalls lenkende Maßnahmen ergreifen können.

Etwa 285 Millionen Einwohner leben in den USA, wobei geographisch gesehen seit den 50er Jahren der Westen am stärksten zulegen konnte. Ein schwaches Drittel (29,9 %) lebt in großstädtischem Gebiet (Städte mit fünf Millionen Einwohnern und mehr), und etwa 14 % leben in Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen zwei und fünf Millionen.³² Dies ist ein deutliches Zeichen der zunehmenden Verstädterung, die besondere Herausforderungen bzgl. Infrastruktur aufwirft und u. a. Einfluss bei Wahlen hat. Neben der örtlichen Verteilung ist die Aufteilung nach Ethnizität wichtig, weil die Führungselite die Verhältnisse im Land idealerweise widerspiegeln sollte. Da die Eliten aber überwiegend von den WASP (White-Anglo-Saxon-Protestants) gestellt werden, sollten sie zumindest die unterschiedlichen Interessen und Anliegen der verschiedenen Gruppierungen berücksichtigen. Die ethnischen Gruppen verteilen sich heute wie folgt: Die größte Bevölkerungsgruppe stellen Weiße mit 83,5 % dar, gefolgt von Afro-Amerikanern (12,4 %), Asiaten (3,3 %) und amerikanischen Indianern (0,8 %).³³

2.3.2 Ökonomisches Umfeld

Die USA sind eine militärische, wirtschaftliche und politische Supermacht und daher in der besonderen Position, in der sie die globalen Trends gestalten und beeinflussen können.³⁴ Die wirtschaftliche Situation und die neben anderen Faktoren wichtigen Managementgrundeinstellungen werden nun kurz beleuchtet.

Die Tabelle 1 listet alle wichtigen volkswirtschaftlichen Kennzahlen, die über die wirtschaftliche Situation eines Landes Auskunft geben. Hier wird der Zeitraum vor dem Amtsantritt von Präsident Clinton angeführt. Als Möglichkeit zur Beurteilung seiner Amtszeit werden diese Indikatoren in Tabelle 10 für den Zeitraum 1993 bis 2001 wiedergegeben.

Anfang der 90er Jahre machte eine Rezession der amerikanischen Wirtschaft zu schaffen. BIP, Konsumausgaben und Nachfrage sanken. Die Gesamtbeschäftigung war ebenfalls im Sinken begriffen und die Arbeitslosenrate nahm zu. Der Verbraucherpreisindex stieg in den Jahren 1990 und 1991 stärker als in den Folgejahren, was als Hinweis auf eine allmähliche Entspannung der Situation gewertet werden kann. Die USA sind bedeutender Welthandelspartner (etwa 11 % der Exporte und rund 14 % der Importe weltweit), aber ihre Handels- und Leistungsbilanz waren im angegebenen Zeitraum negativ.

Interessant sind die Entwicklungen der Bundesausgaben und des Bundesbudgets. Die Ausgaben nahmen leicht zu, während die Einnahmen im Jahr 1992 eine rückläufige Tendenz verzeichneten. Hervorzuheben ist, dass das Budget seit Jahren ein Defizit aufwies.³⁵ Bereits

³¹Vgl. *U.S. Department of Commerce*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/benchmk/workforce-diversity.pdf>.

³²Vgl. *U.S. Census Bureau*, <http://www.census.gov/Press-Release/www/2001/demprousmemo.html>.

³³*Central Intelligence Agency*, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html>.

³⁴Vgl. *Pollitt/Bouckaert*, *Public Management Reform*, S. 278.

³⁵Gründe dafür liegen nach Ansicht Stockmans insbesondere in den hohen Ausgaben für die Verteidigung und in den geringen Kürzungen der Sozialprogramme während der Amtszeit Reagans.

Vgl. *Stockman*, *The Triumph of Politics in: Pollitt/Bouckaert*, *Public Management Reform*, S. 278.

Wirtschaftsindikatoren der USA					
Indikator (in % zum Vorjahr, wenn nicht anders angegeben)	1985	1990	1991	1992	1993
Reales BIP	3,8	1,8	-0,5	3,1	2,7
Nominales BIP	7,1	5,7	3,2	5,6	5,1
Reale private Konsumausgaben	5,0	1,8	-0,2	2,9	3,4
Reale öffentliche Konsumausgaben	5,0	2,6	1,4	0,4	-0,3
Reale Inlandsnachfrage gesamt	4,2	1,4	-1,1	3,1	3,2
Reale Exporte	2,7	8,7	6,5	6,2	3,3
Reale Importe	6,5	3,8	-0,5	6,6	9,1
Output Gap (Abweichung tatsächliches BIP vom Potenzialoutput als % vom Potenzialoutput)	-0,7	0,5	-2,5	-1,8	-1,8
BIP Deflator	3,2	3,9	3,6	2,4	2,4
Verbraucherpreisindex	3,5	5,4	4,2	3,0	3,0
Arbeitskräftepotenzial	1,7	1,6	0,4	1,4	0,8
Beschäftigung	2,0	1,3	-0,9	0,7	1,5
Arbeitslosenrate	7,2	5,6	6,8	7,5	6,9
Sparquote der Haushalte (in % des frei verfügbaren Haushaltseinkommens)	9,2	7,8	8,3	8,7	7,1
Nationale Sparquote (brutto) (in % zum nominalen BIP)	17,2	15,9	16,1	15,1	15,0
Staatsausgaben (in % zum nominalen BIP)	33,8	33,6	34,2	34,8	34,1
Staatseinnahmen (Steuern und sonstige Einnahmen in % zum nominalen BIP)	28,7	29,3	29,2	28,8	29,2
Budgetsaldo (Überschuss (+) oder Defizit (-) in % zum nominalen BIP)	-5,0	-4,3	-5,0	-5,9	-5,0
Kurzfristiger Zinssatz	8,3	8,2	5,9	3,8	3,2
Langfristiger Zinssatz	10,6	8,6	7,9	7,0	5,9
Relative Lohnkosten (Indizes, 1995 = 100)	169,6	114,3	111,7	107,7	106,7
Anteil am Export der Welt (% Wert der gesamten Güter, Zollbasis)	11,4	11,2	11,7	11,6	11,9
Anteil am Import der Welt (% Wert der gesamten Güter, Zollbasis)	18,1	14,9	14,3	14,6	16,3
Handelsbilanz (in Milliarden \$)	-122,2	-111,0	-76,9	-96,9	-132,5
Nettoinvestitionseinkünfte (in Milliarden \$)	25,7	28,5	24,1	23,0	23,9
Leistungsbilanz (in Milliarden \$)	-118,2	-79,0	3,7	-48,5	-82,5
Leistungsbilanz (in % des BIP)	-2,8	-1,4	0,1	-0,8	-1,2

Tabelle 1: „Wirtschaftsindikatoren der USA vor und bei Amtsantritt Präsident Clintons“
Quelle: Zusammengefasst aus: *OECD*, Economic Outlook 2001

in den 80er Jahre wuchs diesbezüglich das politische und öffentliche Bewusstsein. Budgetdefizite schränken die Handlungsfähigkeit einer amtierenden Regierung enorm ein, nicht zuletzt, weil sie Fragen der Nachhaltigkeit und Finanzierbarkeit aufwerfen. Außerdem hängt die Situation im öffentlichen Haushalt eng mit der nationalen Wirtschaft zusammen. Clinton bestätigte, dass es Defizite aller Art in den USA gibt, die Maßnahmen erfordern.

„... we have all kinds of deficits in our country. We've got a budget deficit; we've got an investment deficit; we have a performance deficit and that has led to a trust deficit. ... if we can reestablish that trust, we can regenerate opportunity, we can restore a sense of community in this country, we can make other people willing to take responsibility for their won actions because we are doing it and we are setting an example. ...“³⁶

Diese Defizite belasten die wirtschaftliche Situation einer Nation und somit die Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Umwelt. Regierung und Verwaltung sind daher gefordert, Maßnahmen zur Wiederherstellung des Vertrauens in öffentliche Ämter sowie zur Budgetsanierung zu ergreifen. Die finanziellen Engpässe haben aber auch einen positiven Effekt für Reformen. Unter ihrem Druck sind Regierungen gezwungen, tiefgreifende Modernisierungsmaßnahmen voranzutreiben und nicht nur Oberflächenkosmetik durch Zahlenspiele zu betreiben.

2.3.3 Politisches System

Ein weiterer großer Einflussbereich für Verwaltungsreformen, wie in Abbildung 1 gezeigt wurde, stellt das politische System dar. Die Vereinigten Staaten folgen einem äußerst dezentralisierten, föderalen und demokratischen Herrschaftssystem, das im Vergleich zu Europa einzigartig ist.³⁷ Historisch betrachtet, versuchte das amerikanische Regierungssystem die Mängel der europäischen Regierungen (parlamentarische Systeme oder Monarchien mit ihren übermächtigen Regierungen oder diktatorischen Herrschern) zu überwinden. Ihr daraus resultierendes präsidentielles Regierungssystem ist laut Verfassung dualistisch aufgebaut, d. h., dass sowohl Legislative als auch Exekutive durch die Wähler legitimiert werden. Dennoch beschränkt eine systematische und funktionale Verflechtung der Institutionen ihre Macht.³⁸

Die USA sind ein föderaler Staat, eingeteilt in Bund, Bundesstaaten und Gemeinden. Die 50 politisch-administrativ getrennten Staaten besitzen eine große Autonomie in Bezug auf Organisation und Verfahren der drei Gewalten sowie Freiheit über jene Aufgaben und Verantwortungen, die sie an die lokalen Verwaltungen (über 80 000 Gemeinden) weitergeben.³⁹ Der Sitz der Bundesregierung ist im District of Columbia, das nicht in einen Staat eingegliedert ist und dessen Regierung dem Kongress unterliegt. Weiters gehören einige Territorien, die in der Karibik und im Pazifik liegen zu den USA.⁴⁰

Grundlage des politischen Systems ist die **Verfassung**, die am 17. September 1787 unter Vorsitz von George Washington unterzeichnet wurde und die „Articles of Confederations“ ersetzte. Die verfassungsleitenden Grundsätze sind die Wahrung der Grundrechte, die Herrschaft durch das Volk und das System von Gewaltentrennung und -verschränkung.⁴¹ Die

³⁶ Clinton, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents*: Remarks on the National Performance Review, S. 5, in: Kamensky, in: *Public Administration Review*: The Role of the „Reinventing Government“ Movement in Federal Management Reform, S. 249 f.

³⁷Vgl. Pollitt/Bouckaert, *Public Management Reform*, S. 279.

³⁸Vgl. Lehner/Widmaier, *Vergleichende Regierungslehre*³, S. 98.

³⁹Durch diese föderale Gliederung leistet die Bundesverwaltung selbst nur wenige direkte Dienstleistungen, sie werden in der Regel von den Bundesstaaten und den lokalen Einrichtungen übernommen. Nichtsdestotrotz ist sie aber mit über 40 000 Field Offices im ganzen Land präsent.

Vgl. Kamensky, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/kamensky.html>.

⁴⁰Vgl. OECD, <http://www.oecd.org/puma/country/Profiles/USAGB.pdf>, S. 327.

⁴¹U.S. Department of Justice - *Immigration and Naturalization Service*, U.S. Government Structure, S. 3 ff.

drei Gewalten sind die Legislative, Exekutive und die Judikatur, wobei insbesondere die ersten beiden für Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung von Bedeutung sind und kurz dargestellt werden.

Die **Legislative** wird, neben Einfluss ausübenden Ausschüssen und quasi unabhängigen Behörden mit Kontroll- und Prüfungsfunktionen⁴², durch den Kongress, der aus Senat und Repräsentantenhaus besteht, ausgeübt.

LEGISLATIVE



KONGRESS

	Senat	Repräsentantenhaus
Anzahl:	100 Senatoren (2 pro Staat)	435 Abgeordnete (Verhältnis zur Bevölkerung mind. jedoch 1 pro Staat)
Wahl:	direkt gewählt für 6 Jahre Wahl alle 2 Jahre eines Drittels	direkt gewählt auf 2 Jahre
Vorsitz:	Vizepräsident	Speaker (Mehrheitspartei)
Ausschüsse:	Mitarbeit in 3 – 4 Ausschüssen	Mitarbeit in 2 – 3 Ausschüssen
Mitarbeiter:	25 – 60 pro Senator	10 – 15 pro Abgeordneten
Aufgaben:	Gesetzgebung 2/3 Mehrheitszustimmung für auswärtige Verträge einfache Mehrheit zur Ernennung oberster Beamter, Richter	Gesetzgebung Gesetze bzgl. Haushaltsvorlagen

Tabelle 2: „Überblick über das gesetzgebende Organ“

Quelle: Autor

Für die Amtszeit Clinton ist zu beachten, dass sowohl der Senat als auch das Repräsentantenhaus mehrheitlich bis 1995 durch die Demokraten besetzt war. Der Wechsel zu einer republikanischen Mehrheit im 104. Kongress (ab 1995) brachte für die Durchsetzbarkeit der intendierten Reformen einschneidende Veränderungen mit sich.

Die **Exekutive** als vollziehende Gewalt wird auf Bundesebene durch den Präsidenten verkörpert. William Jefferson Clinton war der 42. Präsident der Vereinigten Staaten und setzte sich gegen seine Herausforderer George Bush und Ross Perot durch. Die Wahlergebnisse gehen aus unten stehender Tabelle hervor.

⁴²Zu nennen sind hier beispielsweise das General Accounting Office (GAO, der Oberste Rechnungshof), das Congressional Budget Office (CBO, Analysen hinsichtlich des Budgets), oder das Government Printing Office (GPO).

Wahlergebnisse der Präsidentschaftswahlen 1992 und 1996						
Kandidaten	Partei	Anzahl der Wahlmänner- stimmen	Wahlmänner- stimmen in Prozent	Anzahl der Wähler- stimmen	Wähler- stimmen in Prozent	Wahl- beteiligung in Prozent
1992						
Bill Clinton	Dem.	370	68,8 %	44 908 889	43,3 %	55,0 %
George Bush	Rep.	168	31,2 %	39 104 545	37,7 %	
Ross Perot	Unabh.	Keine	Keine	19 742 267	19,0 %	
1996						
Bill Clinton	Dem.	379	70,5 %	47 402 357	50,1 %	49,0 %
Robert Dole	Rep.	159	29,5 %	39 198 755	41,4 %	
Ross Perot	Unabh.	Keine	Keine	8 085 402	8,5 %	

Tabelle 3: „Wahlergebnisse der Präsidentschaftswahlen 1992 und 1996“

Quelle: Auszugsweise aus *Sautter*, Die Vereinigten Staaten: Daten, Fakten, Dokumente, S.14

Als „Neuer Demokrat“, setzte er sich für einen „Wandel mit einem Neubeginn“ ein. Er wollte die Wirtschaft ankurbeln, Gesundheits- und Bildungsreformen einführen und bekannte sich zur Notwendigkeit von Reformen im öffentlichen Sektor.

Vizepräsident und Kabinett zählen ebenfalls zu den politischen Vertretern der ausführenden Gewalt, während der Verwaltung die tatsächliche operative Umsetzung der Gesetze zukommt. Auf Bundesebene zählte die Exekutive im Jahr 1993 14 Ministerien, 135 Agencies und hunderte von sog. Boards und Commissions. Ohne die Post waren dies 2,1 Millionen Angestellte und 1,9 Millionen, die für das Militär arbeiteten. Etwa \$ 15 Billionen werden jährlich für die Verwaltung ausgegeben, was umgerechnet etwa einem Drittel der nationalen Wirtschaft entspricht.⁴³

Obwohl die Verwaltung unerlässlich ist, ist sie einer Reihe von Kritikpunkten ausgesetzt. Die Organisation der Bundesverwaltung ist durch eine starke Zersplitterung gekennzeichnet. Das teilweise ungeplante und unkontrollierte Wachstum von Behörden, ohne Einbindung in die Ministerien kann auf die Organisationsgewalt des Kongresses und den Einfluss von Interessengruppen zurückgeführt werden. Daraus resultieren weitreichende Strukturprobleme, die immer wieder Anlass zu Reform- und Reorganisationsversuchen gaben und geben.⁴⁴ Ähnlich ist die Situation im Personalbereich, denn die Arbeit in der Bundesverwaltung ist relativ unattraktiv: geringe Aufstiegschancen, niedrigere Entlohnung als in der Privatwirtschaft, häufig wechselnde politische Leitung der Behörden usw. sind für den öffentlichen Dienst charakteristisch.

Die Verschränkung der Gewalten bedeutet eine wechselseitige Kontrolle, um die Übermacht einer einzigen Gewalt zu verhindern. Dargestellt wird dies in der folgenden Abbildung.

Weitere wichtige „Player“ im politischen Gefüge sind die politischen Parteien, die zahlreichen Interessenorganisationen, die durch den institutionalisierten Lobbyismus ein amerikanisches Charakteristikum darstellen, die Medien und natürlich die Bürger selbst. Es sind allerdings

⁴³Vgl. Budget of the U.S. Government FY 1994 in: *Gore*, Creating a Government that Works Better and Costs Less, S. 65.

⁴⁴Vgl. *Shell*, in: *Adams et al.*: Die Vereinigten Staaten von Amerika², S. 407 ff.

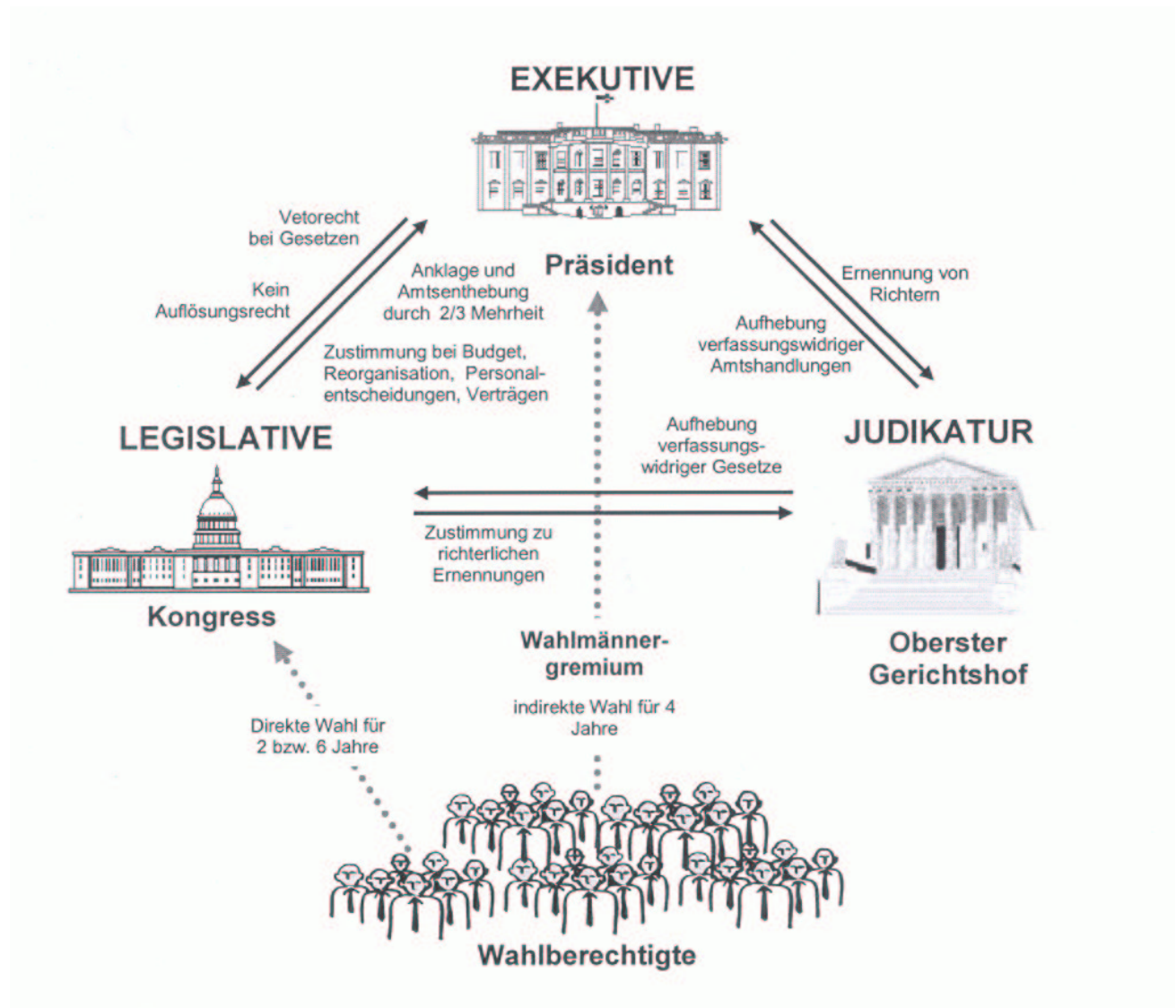


Abbildung 2: „Die Verschränkung der Staatsgewalten“
Quelle: Autor

die sog. „Eliten“, die im Zentrum des Entscheidungsprozesses stehen und die die Fäden ziehen. Dies gilt ebenso für Reformen, deren Schlüsselpersonen jene Individuen oder Gruppen sind, die Macht, Ideen und/oder Fähigkeiten zur Verfügung stellen, um einen Veränderungsprozess zu ermöglichen.⁴⁵ Von ihrer Wahrnehmung, was wünschenswert und schließlich machbar ist, hängen häufig die tatsächlichen Veränderungen ab.

Der Reformwille und das was tatsächlich an Reformen umsetzbar ist - bezogen auf die öffentliche Verwaltung - drückte sich in der kontinuierlichen Suche nach Verbesserung im Laufe der Zeit aus. In Anlehnung an Paul Light können vier große Reformwellen unterschieden werden, die hier als Kategorisierungsschema für die amerikanischen Reformen herangezogen werden sollten. Beide Tabellen sind weitgehend selbsterklärend und werden daher nicht näher erläutert.

⁴⁵Vgl. Pollitt/Bouckaert, Public Management Reform, S. 19.

	Scientific Management – wissenschaftliches Management	War on Waste – Kampf der Verschwendung	Watchful Eye - Überwachung	Liberation Management – Befreiung von Zwängen
Zielsetzung	Effizienz	Wirtschaftlichkeit Sparsamkeit	Fairness Information für die Bürger	Höhere Performance
Einstellung zu Regierung und Verwaltung	Vertrauen	Misstrauen	Misstrauen	Vertrauen
Methoden und Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> – Straffe Hierarchie – Spezialisierung – Koordination – klare Befehlsketten – geringe Kontrollspanne – Unterstützung der Führungsspitze 	<ul style="list-style-type: none"> – Budgetkürzungen – Monitoring: look not act, recommend not implement – Gegenbürokratie aus Inspektoren, Auditoren – Kostensenkung als "selling point" 	<ul style="list-style-type: none"> – Sunshine (Offenheit und Transparenz) - ohne Gegenbürokratie – Veröffentlichung von Dokumenten – öffentliche Sitzungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Empowerment – Customer Service Standards – Privatisierung – Reengineering – Beurteilung tatsächlicher Outcomes anhand von Zielen – Marktwettbewerb – Deregulierung – Public choice – Let managers manage
Richtet sich gegen	unklare Strukturen ungenauere Vorschriften	Verschwendung Missbrauch Betrug	Vertrauenswürdigkeit der Regierung	Bürokratie Monopole
Input	Prinzipien der Administration (Taylor) POSDCORB	Techniken der Buchhaltung	Rights – Rechte	Standards setzen Evaluationen
Output	Strukturen und Regeln	Einsparungen Informationen für Kongress und Minister	Information für die Bürger	Outcomes Ergebnisse
Negative Wirkung	Anwachsen der Hierarchie viele Ebenen unklare Verantwortlichkeit	Angst Dienst nach Vorschrift	Zu viele Vorschriften über den öffentlichen Informationszugang	Lähmung durch Teamwork Zeit- und Energieverschwendung Prozess, nicht Performance als Output
Ausführende und Schlüssel-personen	Unterstaatssekretäre Administrative Assistenten Supervisoren Präsident	Inspector Generals Kongress (v.a. House)	„Whistleblowers“ Interessengruppen Medien, Öffentlichkeit Programmanalysten Evaluatoren Kongress (v.a. Senat) Gerichte	Teams Mitarbeiter mit Kundenkontakt Präsident
Aushängeschilder	Herbert Hoover	Jack Anderson W.R. Grace	Ralph Nader John Gardner	Richard Nixon Al Gore
Typische Organisationen	National Academy of Public Administration http://www.napawash.org	Citizens Against Government Waste http://www.cagw.org	Gardner's Common Cause http://www.commoncause.org Nader's Public Citizen http://www.citizen.org	Alliance for Redesigning Government
Hauptzeit	1940 und 1950	1970 und 1980	1960	1990
Früheres Erscheinen seit den Anfängen der Republik	1787 Constitutional Convention A. Jackson: Reorganisationen 1910 Taft Commission 1921 Budgetreformen	1774–1789 Continental Congress Th. Jefferson: Personalabbau 1889 Civil Service Reform 1910 Taft Commission	1830 A. Jackson: Spoils System, Rotationsprinzip 1905-1909 Keep Commission 1921 Budgetreformen	Washington bis J. Q. Adams: officers „free to manage“ Th. Jefferson: Dezentralisierung
Auslösendes Momentum	1937 Brownlow Committee 1947 Hoover Commission	1974 Welfare Fraud Hearings 1984 J. Peter Grace	Vietnam Watergate	Al Gore: National Performance Review Reinventing Government
Auslösende Gesetzgebung	1939 Reorganization Act	1976 Shriners' Hospital for Crippled Children, Conveyance 1978 Inspector General Act	1946 Administrative Procedure Act	1993 GPRA
Jüngere Gesetzgebung	1990 Financial Officers Act	1982 Federal Managers' Financial Integrity Act 1984 Competition in Contracting Act 1986 False Claims Act 1989 HUD	1966 Freedom of Information Act 1989 Whistleblower Protection Act 1989 Ethics Reform Act	1993 GPRA 1994 Government Management Reform Act 1994 Federal Acquisition Streamlining Act
Widersprüche in jüngerer Zeit	1988 Department of Veterans Affairs Act 1994 Social Security Independence and Improvement Act 1994 REGO Package	1939 Hatch Act 1993 Hatch Act Amendment	1994 Social Security Independence and Improvement Act 1990 Administrative Dispute Resolution Act 1990 NegReg Act	1989 Whistleblower Protection Act 1994 Independent Counsel Reauthorization

Tabelle 4: „Reformwellen von Verwaltungsreformen“

Quelle: Autor

Präsident	Zeit	Reforminitiative und Reforminhalt	Vorherrschende Reformwelle
G. Washington 1789-1797		Starkes Anwachsen der Verwaltung	Scientific Management
Th. Jefferson 1801-1809		Steuersenkungen, Personalabbau	War on waste
		"let the managers manage"	Liberation Management
A. Jackson 1829-1837		Reorganisation: Planloses Ausprobieren verschiedenster Ansätze	Scientific Management
		Spoils System	Watchful Eye
Ch. A. Arthur 1881-1885	1883	Pendleton Civil Service Act: „Classified System“, Wettbewerb um öffentliche Positionen, Merit System: Ein Personalsystem, das auf Leistung und nicht auf Politik basiert, im Gegensatz zum Patronagesystem, in dem Jobs für die erwiesene Treue vergeben werden	alle 4 Reformwellen
Th. Roosevelt 1901-1909	1905-1909	Keep Commission: Vorschläge: General Supply Committee zur Zentralisierung der Beschaffung, Personal- und Informationsmanagement; Verwaltungscontracting; der Kongress lehnt jede Empfehlung dieser Kommission ab Progressive Era - Charles Keep war der Assistant Secretary im Finanzministerium	Watchful Eye
W. H. Taft 1909-1913	1910-1913	President's Commission on Economy and Efficiency = Taft Commission: empfiehlt ein "Executive Office of the President" und ein "Bureau of Budget", Bundesbudgetreformen	Scientific Management War on Waste
W. Wilson 1913-1921	1921	Budget and Accounting Act: schafft GAO und Bureau of Budget (BoB, später OMB)	Scientific Management Watchful Eye
W. G. Harding 1921-1923	1921-1924	Joint Committee on Reorganization of the Administrative Branch of the Government: Neuverteilung exekutiver Funktionen zwischen den Ministerien, z.B. BoB und GAO	War on Waste
F. D. Roosevelt 1933-1945	1936-1937	President's Committee on Administrative Management = Brownlow Committee: Schaffung eines "Executive Office of the President" - mehr präsidentiale Macht Louis Brownlow, Luther Gulick und Charles E. Merriam, Studie gründet sich auf akademische Theorie	Scientific Management
	1939	Reorganization Act: Präsident gewinnt organisatorische Autorität in der Exekutive	
H. S. Truman 1945-1953	1946	Administrative Procedure Act Unterwirft Behördenvorschriften intensiver öffentlicher Untersuchung	Watchful eye
	1947-1949	Commission on Organization of the Executive Branch of the Government = 1. Hoover Commission: Untersuchung der Organisation und Funktionen der Exekutivgewalt initiiert durch den Kongress, Vorsitzender der 1. und 2. Commission (1953): Herbert Hoover, Präsident von 1929-1933	Scientific Management
	1950	Budget and Accounting Procedures Act: Performance Budgeting- verbindet Input mit Output, klärt Verantwortlichkeiten zwischen Kongress und Exekutive	
D. Eisenhower 1953-1961	1953-1955	Commission on Organization of the Executive Branch of the Government = 2. Hoover Commission: Fokus eher auf programmatischen Problemen statt Organisationsstruktur	Scientific Management
	1956	Government Budget and Accounting Procedures Act: Novelle zu Act aus 1950	
L.B. Johnson 1963-1969	1964	Task Force on Government Organization = Price Task Force: Reorganisationsvorschläge	Scientific Management
	1966	Study Commission on Executive Reorganization = Heineman Task Force: Stärkung der Managementverantwortung des OMB	
	1965	Planning Programming Budgeting System: Performance Budgeting Im DOD bereits seit 1962 unter McNamara Entscheidungsbasis zur Budgetformulierung für die Auswahl zwischen Alternativen anhand langfristiger Programmziele und alternativer Wege diese zu erfüllen: langfristige Ziele setzen, Kosten/Nutzenanalysen alternativer Programme, Umwandlung in budgetäre und gesetzliche Initiativen verbindet Programmziele und strategische Ziele mit Programmkosten	Liberation Management
R. Nixon 1969-1974	1969-1971	Advisory Council on Government Organization = Ash Council: Fundamentale Reorganisationsempfehlungen in der Exekutive, inkl. Schaffung von vier „Superministerien“ und OMB	Scientific Management
	1973	Management by Objectives Abteilungsleiter sind für die Zielerreichung, Ergebnisse und Wirkungen verantwortlich Unter Performance verstand man hauptsächlich Output und Prozesse, später die Ergebnisse der Bundesausgaben, was heute als Outcomes definiert werden würde verbindet vorgegebene Ziele (von Managern) mit Budget	Liberation Management

G. Ford 1974-1977	1974	Freedom of Information Act (1958 und 1966) Amendments	Watchful Eye
	1976	Government in the Sunshine Act	
J. Carter 1977-1981	1977	Zero-based Budgeting Optimierung der Zielerreichung alternativer Budgetniveaus, Prioritäten setzen anhand von Programmergebnissen rechtfertigt alle Kosten über einem spezifischen Niveau	Liberation Management
	1977-1979	Reorganisationsbemühungen: Von unten nach oben, prozessorientierte Reorganisationsbemühungen Die meisten Bemühungen waren ein Misserfolg, neue Kabinettsministerien wurden unabhängig von den Bemühungen geschaffen	Scientific Management
	1978	Inspector General Act	Watchful Eye
		Ethics in Government Act	
		Civil Service Reform Act: SES, Leistungsbeurteilung, leistungsorientierte Bezahlung	
1980	Paperwork Reduction Act		
R. Reagan 1981-1989	1982-1985	President's Private Sector Survey on Cost Control in the Federal Government = Grace Commission: Umfangreicher Versuch zu bestimmen, wie die Verwaltung billiger funktionieren kann Joseph Peter Grace = chemical producer der W. R. Grace & Co war der Vorsitzende	War on Waste
	1982	Federal Manager's Financial Integrity Act	
	1984	Reorganization Amendment Act: Produktivitätsverbesserungen und TQM	
	1985	Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act = Gramm/Rudman/ Hollings Act: legt geringer werdende Budgetdefizitziele fest, novelliert 1987, soll 1993 einen ausgeglichenen Haushalt ermöglichen	
G. Bush 1989-1993	1989-1990	National Commission on the Public Service = Volcker Commission: Reformen im öffentlichen Dienst auf Bundesebene Private Non-Profit Organisation, die Präsident und Kongress Lösungsvorschläge zur „Quiet Crisis“ in der Verwaltung vorbereiten soll	
	1991	National Commission on the State and Local Public Service = Winter Commission (Hard Truths/Tough Choices): Vorsitzender: William F. Winter, gesponsert durch Nelson A. Rockefeller Institute of Government, bei einem White House Meeting Bill Clinton vorgestellt, Kostensenkung auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene	
W. Clinton 1993-2001	1993-2001	National Performance Review: „Neuerfindung“ der Verwaltung zur Leistungsverbesserung Al Gore war der „Patron“ dieser Bewegung	Liberation Management
	1993	Government Performance and Results Act	
	1994	Federal Acquisitions Streamlining Act	
	1997	Balanced Budget Act	
G.W. Bush Seit 2001	2002	National Commission on the Public Service = 2. Volcker Commission	

Tabelle 5: „Chronologie der Reformgeschichte anhand der Reformwellen“

Quelle: Autor

Aufbauend auf dem allgemeinen Verständnis der Reformentwicklung werden im nächsten Kapitel nun die Verwaltungsreformen in der Amtszeit von Präsident Clinton näher beleuchtet.

3 Reformen unter Clinton und Gore

Wie das vorangegangene Kapitel deutlich machte, gehen Reformen der Verwaltung auf die Zeit vor Clinton zurück. Weltweit betrachtet, könnte man sogar von einer Ära solcher Modernisierungsbestrebungen sprechen. Reformen beschränken sich keineswegs nur auf die Bundesebene, sondern sie sind auch auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene zu finden. Die Reformausprägungen hängen stark mit den erläuterten Einflussfaktoren zusammen. Bevor jedoch auf die zwei Reformschienen und ihre Meilensteine eingegangen wird, sollen noch die wesentlichsten Auslöser für die Initiative während der Amtszeit von Clinton und Gore besprochen werden.

3.1 Auslöser

Die Verwaltung der Vereinigten Staaten der beginnenden 90er Jahre hatte mit drei Defiziten zu kämpfen, die einen Reformdruck ausübten und die Bereitschaft zu Veränderung erhöhten. Diese waren ein **Leistungsdefizit**, das Hand in Hand mit einem **Budgetdefizit** ging und einer tiefen **Vertrauenskrise** in die öffentliche Verwaltung.

Leistungsdefizit

„... Today, America’s governmental dinosaur is the federal bureaucracy, viewed almost universally as unresponsive, unproductive, a wasteful of taxpayers’ money.“⁴⁶

Diese Aussage bringt die Situation auf den Punkt. **Ineffizienz** ist ein schwerwiegendes Problem, sei es in der Finanzwirtschaft, im Bildungswesen, in der Wohlfahrt usw. Trotz Milliardeninvestitionen in Wohlfahrt, öffentlichen Wohnbau, Lebensmittelmarken usw., rutschten mehr und mehr Amerikaner jährlich in die Armut. Die bundesbehördlichen Organisationen hatten eine Monopolstellung und lieferten nur wenig Anreiz zu Innovation oder Verbesserung. Diese Situation stärkte den Wunsch nach einer effizienten, effektiven und leistungsstarken Verwaltung.

Budgetdefizit

Eine weitere Krise befasst sich mit der finanziellen Situation des Staatshaushalts. Das **Budgetdefizit** wuchs seit Ende der 70er Jahre dramatisch an. 1993 betrug das Budgetdefizit \$ 4 Billionen, das sind rund \$ 16.600 pro Person. Die Entwicklung des Budgetdefizits seit den 50er Jahren ist aus der Abbildung 3 ersichtlich.

Die Abbildung verdeutlicht, dass das Defizit bei Amtsantritt von Präsident Clinton an einem historischen Tief angekommen war. Wirksame Gegenmaßnahmen waren also angesagt.

Das Defizit stellte aber nur die Spitze des Eisbergs dar, denn in vielen Fällen gab es Verschwendung durch unnötige Einrichtungen. Anscheinend war die Bundesregierung unfähig, obsolet Gewordenes aufzugeben - sie wusste wie sie sich vergrößern konnte, nicht aber wie sich

⁴⁶ DiIulio Jr., in: *Brookings Review*: Reinventing the Dinosaur?, S. 5.

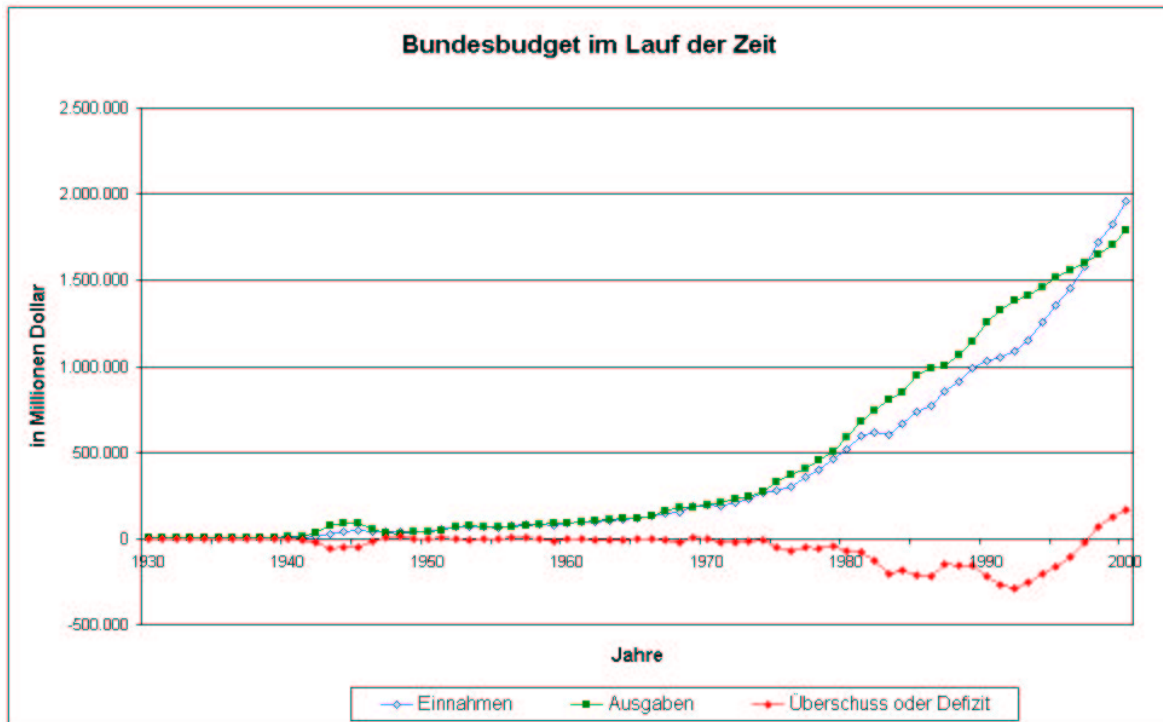


Abbildung 3: „Entwicklung des Budgetdefizits seit 1930“

Quelle: Zusammengestellt durch den Autor aus: *U.S. Census Bureau*,
<http://www.census.gov/statab/freq/00s0532.xls>

zu verkleinern.⁴⁷ Ein Budgetdefizit schränkt jedoch die Handlungsfähigkeit und den Spielraum einer Regierung maßgeblich ein. Außerdem verschlingt der Schuldendienst zunehmend mehr Finanzmittel und Neuverschuldungen werden noch teurer.

Vertrauensdefizit

Während die Leistungs- und Budgetdefizite und ihre Folgen für die Verwaltung, die Regierung und die Bürger eines Landes einfach nachzuvollziehen sind, ist die Bedeutung von Vertrauen weniger offensichtlich. Ihre Relevanz erklärt sich dadurch, dass sich die Macht der konstitutionellen Regierung aus der Zustimmung des Volkes ergibt. Öffentliche Beamte sind daher, als ausführende Organe der Regierung, den Bürgern verantwortlich. Daraus ergibt sich, dass das öffentliche Vertrauen wesentlich für ein erfolgreiches Regieren ist. Dem liegt die Idee der sog. „Self-Governance“ zugrunde, von einem freien Volk, das sich zusammen tut, um Probleme gemeinsam zu lösen - oftmals mit Hilfe von Verwaltungsinstrumenten. Diese Zusammenarbeit und die gemeinsame Lösung von Problemen wird aber nur dann der Fall sein, wenn eine gewisse Vertrauensbasis von Seiten der Bevölkerung gegenüber öffentlichen Instanzen besteht.⁴⁸

Im Laufe der amerikanischen Geschichte gab (und gibt) es allerdings immer wieder Ereignisse, die das Vertrauen in die Integrität der Bundesverwaltung erschütter(t)en. Speziell das Bundesbeamtentum steht unter ständiger Kritik aufgrund seiner Größe und Macht. Selten wird zwar beklagt, dass die ethischen Standards zurückgegangen seien, und auch empirisch

⁴⁷Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 1.

⁴⁸Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 9.

gibt es nur wenige Fälle ethischer Verletzungen. Jedoch die wenigen betrafen meist hochrangige Beamte oder gewählte Funktionäre, was einen detrimentalen Effekt auf das Vertrauen hatte. Dies war und ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil die Verwaltung unter intensiver Beobachtung von Medien und Interessengruppierungen steht.⁴⁹ Die Antwort auf Verstöße der Verwaltung war häufig eine neue Gesetzgebung. So löste beispielsweise der Watergate Skandal die Gesetzgebung für „Ethics in Government“ von 1978 aus.

Neben Skandalen die Misstrauen schüren, ist in den USA die Skepsis gegenüber dem Staat aufgrund der vorherrschenden Wertvorstellungen groß und somit das **Vertrauen** generell weniger stark ausgeprägt. Aber gerade Anfang der 90er Jahre war es auf einem Tiefststand angelangt: Die Bevölkerung glaubte, dass 48 Cents jedes Dollars verschwendet wurden und nur 20 % vertrauten darauf, dass die Bundesregierung das Richtige tat.⁵⁰ Die Entwicklung des Vertrauens seit den späten 50er Jahren geht aus nachstehender Abbildung hervor. Sie zeigt die geringe Vertrauensbasis in der Bevölkerung nach der Präsidentschaft von George Bush Sen.

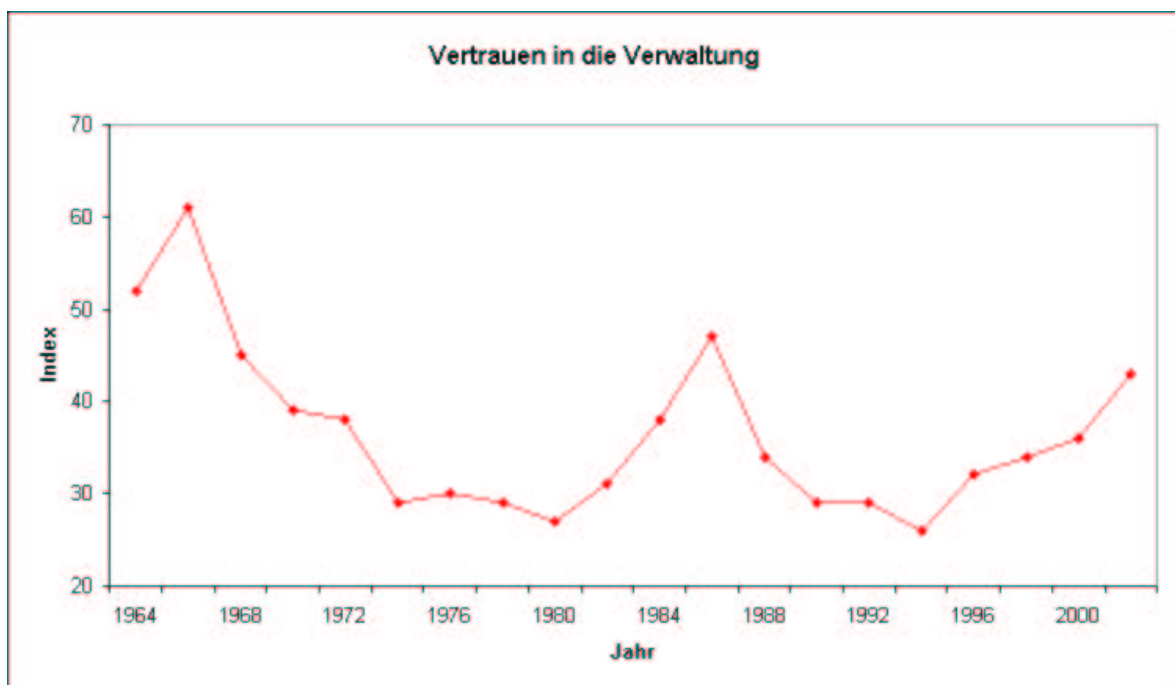


Abbildung 4: „Entwicklung des Vertrauens in die Verwaltung“
 Quelle: *National Election Studies*,
http://www.umich.edu/~nes/nesguide/graphs/g5a_5-1.htm

Für Clinton und Gore war klar, dass Handlungsbedarf bestand und Gore sah in einer radikalen Veränderung der Verwaltung die Lösung. „... There is no way to re-establish confidence in government and confidence in ourselves as a free nation unless we can dramatically change the way the federal government works.“⁵¹ Light bestätigte aufgrund einer Pew Research Center Studie die Aussage Gores, und bekräftigte die Unterstützung seitens der Amerikaner, die

⁴⁹Vgl. *Gilman*, <http://www.oecd.org/htm/M00023000/M00023879.htm>.

⁵⁰Vgl. *Gore*, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 1.

⁵¹*Gore*, in: *Public Administration Review: The New Role of the Federal Executive* in: *Kamensky*, in: *Public Administration Review: The Role of the „Reinventing Government“ Movement in Federal Management Reform*, S. 250.

eine schlankere und billigere Verwaltung wünschten.⁵² Gore unterstrich die Notwendigkeit, dass die Regierung für die Menschen arbeite, dass sie lerne, mehr mit weniger zu erreichen und die Steuerzahler wie Kunden behandle.⁵³

Aus diesen Problembereichen heraus wurden zwei Hauptrichtungen der Verwaltungsmodernisierung gebildet. Zum einen der Government Performance and Results Act, der bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode vorbereitet wurde und zum anderen die National Performance Review (im Folgenden kurz NPR), die als Tochter der Idee des „Reinventing Government“⁵⁴ zu sehen ist. Beide werden nun näher beleuchtet.

3.2 Government Performance and Results Act

Während der Amtszeit von Präsident Clinton bildete neben der NPR Initiative der Government Performance and Results Act (im Folgenden auch kurz GPRA oder Results Act genannt) einen wichtigen Reformschwerpunkt auf Bundesebene. Die darin geforderte Leistungsbeurteilung und -messung spielen in vielen Bereichen eine wichtige Rolle. Ohne die einzelnen Anwendungsbereiche in dieser Arbeit zu analysieren, wird hier nur auf die wesentlichen Inhalte dieses Gesetzes, Hintergrund und Zielsetzung sowie erste Erfahrungen der Umsetzung eingegangen.

3.2.1 Hintergrund und Zielsetzung

Die Hintergründe des Results Acts waren, ähnlich wie bei anderen Reformbestrebungen, die Verschwendung und Ineffizienz der Bundesprogramme. Diese untergraben das Vertrauen der Bürger und schränken die Verwaltung ein, den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung adäquat begegnen zu können. Weiters behinderte die bis dahin fehlende bzw. mangelhafte Zielsetzung von Programmen zum einen die effiziente und effektive Programmumsetzung und zum anderen den Kongress in seinen Entscheidungen bezüglich Budgetzuteilung. Eine Studie des GAO, die in 103 Bundesbehörden durchgeführt wurde, bestätigte dies. Zwei Drittel der untersuchten Behörden hatten zwar strategische Pläne vorzuweisen, allerdings konnten nur neun diese Pläne mit ihren beabsichtigten Ergebnissen verbinden. Das heißt, dass nur wenige wissen, wohin sie sich bewegen. Folglich gründete sich die Verschwendung nicht auf Korruption oder Inkompetenz, sondern auf Mangel an Wissen darüber, was eigentlich erreicht werden sollte. Der GPRA und die NPR stimmen in diesem Punkt überein, das Informationsdefizit zu füllen und damit die Art und Weise der Navigation innerhalb der Verwaltung zu verändern, die sich nicht mehr an den Inputs orientiert, sondern die Ergebnisse misst.⁵⁵

Der GPRA knüpfte an eine lange (mehr oder weniger erfolgreiche) Serie von verschiedenen leistungsorientierten Managementpraktiken an, die insbesondere seit den 60er Jahren Eingang in der amerikanischen Verwaltung gefunden haben. Zu nennen sind hier die PPBS

⁵²Vgl. *Light*, <http://govexec.com/features/0199/0199s1s1.htm>.

⁵³Vgl. *Gore*, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 1.

⁵⁴Die Unterscheidung zwischen NPR und Reinventing Government liegt darin, dass Reinventing Government als die zugrundeliegende Philosophie, die den Ansätzen des NPM entspricht, verstanden werden kann. NPR hingegen ist die Projekt- und Arbeitsgruppe, die diesen Managerialismus forciert, indem sie Vorschläge und Berichte ausarbeitet.

⁵⁵*Gore*, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 72.

Zum Performance Measurement selbst, das von der NPR stark forciert wurde, empfiehlt der Autor die Benchmarking Studie: *Gore*, *Serving the American Public: Best Practice in Performance Measurement*.

Initiative, das MbO Programm von Präsident Nixon, Carter's ZBB bis hin zu BPR und TQM in den 80er Jahren.⁵⁶ Die Idee war also nicht neu, und bereits Woodrow Wilson und Frederick Taylor am Anfang der Wende zum 20. Jahrhundert waren Befürworter der Leistungsmessung.⁵⁷ Zum Unterschied zu den vorangegangenen Reformen war der Results Act aber gesetzlich verankert und nicht nur eine präsidentielle Richtlinie.⁵⁸ Dies erhöhte den politischen Wert und damit die „Vermarktungsmöglichkeit“ sowohl für den Präsidenten als auch den Kongress. Darüber hinaus erwies sich der GPRA für die Verbesserung der Art und Weise, wie Manager ihre Abteilungen leiteten, nützlich. Somit überwand dieses Gesetz die grundsätzliche Schwäche seiner Vorgänger, indem er das interne Management mit den externen politischen Prozessen verknüpfte.⁵⁹

Zielsetzung war – ebenso wie die Bemühungen und Vorschläge der NPR – das Vertrauen der Bürger wieder herzustellen, indem die Bundesabteilungen für die Zielerreichung verantwortlich zeichneten. Darüber hinaus sollte das interne Management durch Effektivität und Effizienz mittels verstärktem Fokus auf Ergebnisse, Servicequalität und Kundenzufriedenheit, aber auch Sicherheit, Responsivität oder Programmqualität gefördert werden. Das bedeutete also, dass der Results Act seine Aufmerksamkeit nicht mehr primär auf Subventionen und Kontrollen von Programmen legte, sondern auf die Ergebnisse derselben.⁶⁰ Die zu erstellenden strategischen Leistungspläne und Berichte sollten den Kongress bei der Budgeterstellung unterstützen.⁶¹ Beabsichtigt war auch die Möglichkeit der Befragung oder Anhörung von einzelnen Bundesbeamten in den kongressionalen Komitees, was wiederum Auswirkungen auf die Personalpolitik hatte. Für das OMB sollten die GPRA Berichte eine Möglichkeit bieten, auf die Abteilungsaktivitäten Einfluss auszuüben.⁶²

Was dieses Gesetz inhaltlich tatsächlich ausmachte und welche Implementierungsschritte vorgesehen waren, werden im nächsten Abschnitt beleuchtet.

3.2.2 Inhalt und Umsetzung

Da der Kongress die Notwendigkeit einer zunehmenden Outputorientierung erkannte, wurde im Juli 1993 der GPRA in Kraft gesetzt. Er verpflichtete die Bundesabteilungen⁶³ strategische Planung einzuführen sowie Standards zu entwickeln, um Leistung und Effektivität zu

⁵⁶Vgl. *Kettl*, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, S. 26.

⁵⁷Vgl. *Pollitt/Bouckaert*, *Public Management Reform*, S. 189.

⁵⁸Vgl. *Newland*, in: *Nolan: Public Sector Reform*, S. 25.

⁵⁹Vgl. *Kettl*, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, S. 26.

⁶⁰Vgl. *National Performance Review*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html> oder siehe *General Accounting Office*, *Managing for Results: Agencies' Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges*; GAO/GGD-98-44, S. 1.

⁶¹Wie der GPRA tatsächlich die Entscheidungen in Legislative und Exekutive fördern kann, wird in einem Bericht vom GAO angeführt, besonders hilfreich ist dabei die Graphik auf Seite 9 des Berichtes. *General Accounting Office*, *Managing for Results: Using GPRA to Assist Congressional and Executive Branch Decisionmaking*; GAO/T-GGD-97-43.

⁶²Vgl. *Kettl*, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, S. 26 oder siehe auch

OMB Watch, <http://www.ombwatch.org/gpra/sum.html>.

⁶³Davon ausgenommen waren CIA, GAO, Panama Canal Commission, Postal Rate Commission und U. S. Postal Service. Für letztere gelten eigene Bestimmungen.

Vgl. *National Performance Review*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>, Sec. 3.

messen. Das bedeutete, dass hinkünftig die finanziellen Zuwendungen mit den leistungsmäßigen Ergebnissen und Wirkungen gekoppelt wurden.⁶⁴ Dazu müssen die Bundesbehörden strategische Pläne erstellen, die ihre allgemeinen Ziele und speziellen Teilzeile beschreiben. Ebenfalls zu den neuen Verpflichtungen aufgrund des Results Act gehören Leistungspläne unter Berücksichtigung der finanziellen Einschränkungen samt quantifizierbaren Indikatoren, die den Fortschritt belegen und Leistungsberichte, die durch einen Soll-Ist-Vergleich mit den Zielen den tatsächlichen Erfolg analysieren.⁶⁵

Wie die schrittweise Umsetzung der neuen Leistungsbeurteilung und -messung in den Behörden geplant war, ist aus der Tabelle 6 ersichtlich. Einen hilfreichen Leitfaden zur Realisierung der einzelnen Schritte des GPRA bot das GAO.⁶⁶

Die Umsetzung des GPRA war langfristig orientiert. Von 1993 bis 1997 sollten die Programme in den einzelnen Abteilungen in Pilotprojekten geplant und getestet werden. Der daraus resultierende **strategische Plan** (für eine Periode von mindestens fünf Jahren) musste dem Kongress sowie dem OMB erstmals am 30. September 1997 vorgelegt werden, der dann in einem Dreijahresrhythmus aktualisiert werden muss. In diesem strategischen Plan müssen folgende Aussagen enthalten sein:

- ein Mission Statement mit den wichtigsten Funktionen und Aufgaben der betreffenden Behörde,
- die allgemeinen Ziele und Vorhaben mit ihren Auswirkungen,
- eine Beschreibung, wie die Ziele erreicht werden sollen (Prozesse, Fähigkeiten, Technologien, Personal, Kapital, Informationen und andere Ressourcen),
- eine Ausführung, wie sich die Leistungsziele in die strategischen Ziele einfügen,
- die Anführung der externen Schlüsselfaktoren, die die Zielerreichung nachhaltig beeinflussen könnten und schließlich
- die Beschreibung der Programmevaluation, um die Ziele festzusetzen und nötigenfalls zu revidieren.⁶⁷

Ähnlich wie in der Privatwirtschaft sollen die strategischen Ziele des GPRA nicht von oben herab vorgegeben werden, sondern unter Teilnahme der Mitarbeiter sollten einige Ziele mit Toppriorität definiert werden, die anschließend in kleineren Arbeitsgruppen in spezifische Maßzahlen „übersetzt“ werden. Dieser Prozess ermöglicht den für die Zielerreichung verantwortlichen Personen, ihre eigenen Ziele zu setzen. Das sichert auch, dass alle Teile einer Organisation das gleiche Ziel verfolgen und dass jeder versteht, wie sich diese Ziele in die Gesamtkonzeption der Organisation einfügen. Dies mag als ein zeitintensiver Prozess erscheinen, allerdings ist es das Ergebnis wert, nämlich dass alle an einem Strick ziehen. Mit einem neuen Geist der Verantwortlichkeit wird die Exekutive auch verstärkt mit dem Kongress zusammenarbeiten, um die Programmziele abzuklären und jene Programme aufspüren, denen es an Klarheit mangelt. Dies ist eine Notwendigkeit, damit die Manager messbare Ziele

⁶⁴Vgl. *Kettl*, in: *Kettl/Dilulio: Inside the Reinvention Machine*, S. 60.

⁶⁵Vgl. *OMB Watch*, <http://www.ombwatch.org/gpra/sum.html>.

⁶⁶Vgl. *General Accounting Office*, Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act; GAO/GGD-96-118.

⁶⁷Vgl. *National Performance Review*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>, Sec. 4.

Zeitlicher Überblick der GPRA Implementierung	
Zeitpunkt	Implementierungsschritte
Okt. 1993	Mindestens 10 Behörden werden für Pilotprojekte der Leistungspläne und Berichte (FJ 1994, 1995 und 1996) ausgewählt.
Okt. 1994	Mindestens fünf Behörden (aus den obigen) werden für Pilotprojekte bzgl. Managementverantwortlichkeit und Flexibilität (FJ 1995 und 1996) ausgewählt.
Mai 1997	OMB berichtet dem Präsidenten und dem Kongress über die Ergebnisse der Pilotprojekte.
Juni 1997	GAO berichtet dem Kongress über die Bereitschaft der Behörden, die vollständige Implementierung zu beginnen.
Sep. 1997	Behörden unterbreiten dem OMB ihre jährlichen Leistungspläne für das FJ 1999. Danach jährlicher Rekurs für jedes Finanzjahr.
30. Sep. 1997	Alle Behörden müssen einen strategischen Plan für die nächsten 5 Jahre ausgearbeitet haben, welche dann mindestens alle drei Jahre überprüft und aktualisiert werden müssen.
Okt. 1997	Mindestens fünf Behörden müssen für Pilotprojekte des Performance Budgeting für die FJ 1998 und 1999 ausgewählt werden.
Jan. 1998	OMB unterbreitet den Federal Government Plan (basierend auf den Behördenplänen) als Teil des Budgets für das FJ 1999. Danach jährlicher Rekurs.
März 2000	Behörden unterbreiten dem Präsidenten und dem Kongress ihre jährlichen Leistungsberichte für das FJ 1999. Danach jährlicher Rekurs.
März 2001	OMB berichtet dem Präsidenten und dem Kongress von den Ergebnissen der Pilotprojekte der leistungsabhängigen Budgetierung.

Tabelle 6: „Überblick über die Implementierungsschritte des GPRA“
 Quelle: Übersetzt aus: *National Partnership for Reinventing Government*,
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/timeline.html>

setzen können. Bisher wurde die Erfahrung gemacht, dass sich die zahlreichen Ziele häufig widersprachen, denn einige Programme versuchten „... to be all things to all people.“⁶⁸

Die **Leistungspläne** mussten im Februar 1998 erstmals dem Kongress für das Finanzjahr

⁶⁸ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 74.

1999 unterbreitet werden. OMB konnte unterstützend zu Rate gezogen, denn viele Manager fühlten sich unvorbereitet, Pläne mit vernünftigen Leistungsdaten zu erstellen. Anderen fehlten Programm- und wieder andere waren von den vielen Inputindikatoren überwältigt, um jene Maßzahlen zu finden, die die erwünschten Outcomes definierten. Mit Ende September 1997 waren ihm die Leistungspläne vorzulegen. Die darin enthaltenen Leistungsziele sollten objektiv, quantifizierbar und messbar sein, um den tatsächlichen Erfolg jeder Programmaktivität nachvollziehbar und bewertbar zu machen.

Wichtig ist, dass die Behörden selbst dafür Sorge tragen mussten, langfristig genügend Ressourcen für die Leistungsplanung und -messung zur Verfügung zu haben. Dies inkludierte auch die entsprechende Ausbildung des Personals. So mussten die Budgetanalysten beispielsweise in der Lage sein (mit entsprechendem Training), Feedback und einen breiten Überblick zu geben, wie effektive Systeme zu handhaben sind. Die Behörden führten schrittweise Leistungsinformationen in ihrer Budgeterstellung, bei der Überprüfung der Prozeduren sowie in ihren strategischen und operativen Plänen und in ihre überarbeiteten Postenbeschreibungen für ihre Budget-, Management- und Programmanalysten, ein. In alledem versuchten die Behörden die Ziele zu erreichen und damit öffentliche Anerkennung ihrer Leistungen zu erlangen.⁶⁹

Ab 31. März 2000 waren die **Leistungsberichte**⁷⁰ jährlich zu diesem Stichtag zu veröffentlichen.⁷¹ Eine umfangreiche Erklärung warum ein Ziel erreicht bzw. nicht erreicht wurde, musste darin angeführt werden. Das GAO bot bereits im Jahr 1996 eine hilfreiche Anleitung zur Erstellung von Leistungsberichten.⁷²

Per Gesetz wurden mindestens zehn **Pilotprojekte** bezüglich Leistungsmessung, mindestens je fünf für unternehmerische Verantwortung und Flexibilität sowie leistungsbezogene Budgetierung festgelegt, wobei auf die repräsentative Verteilung von verschiedensten Verwaltungshandlungen und Möglichkeiten der Leistungsmessung und Berichtslegung geachtet wurde.⁷³ Beabsichtigt wurde damit ein Lernen voneinander und übereinander. Aufgrund der großen Anzahl der tatsächlichen Pilotprojekte (72), die vom OMB genehmigt wurde, erscheint die Vergleichbarkeit und die Generalisierbarkeit jedoch fraglich. Zumal auch das GAO bestätigte, dass die Ergebnisse bis zum Jahr 1997 sehr unterschiedlich waren. Es wies darüber hinaus auf die Schwierigkeiten hin, strategische Pläne zu formulieren, aufgrund widersprüchlicher oder sich überschneidender Programmziele. Ebenso bereitete die Entwicklung von Programmindikatoren teilweise Probleme. Schließlich verfügte laut GAO der Kongress nicht über den notwendigen Hintergrund, um die Auswirkung der verschiedenen Programme zu beurteilen und diese daher mit dem Budgetprozess zu verbinden. Die Teilnahme der verschiedenen Stakeholder, insbesondere der Öffentlichkeit, an der Strategieausarbeitung war äußerst unterschiedlich, wurde aber vom GAO nicht weiter untersucht.⁷⁴

Unterstützt wurde die Umsetzung durch eine umfassende Reorganisation des OMB, beginnend im Jahre 1994 mit der „OMB 2000“ Offensive. Dabei wurden die Management-

⁶⁹Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 74.

⁷⁰Von Leistungsplanung und -berichterstattung sind alle Abteilungen ausgenommen die \$ 20 Millionen oder weniger an jährlichen Ausgaben zu verzeichnen haben.

Siehe dazu *National Performance Review*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>, Sec. 1117.

⁷¹Vgl. Newland, in: Nolan: *Public Sector Reform*, S. 26.

⁷²*General Accounting Office*, *GPRA Performance Reports*; GAO/GGD-96-66R.

⁷³Vgl. *National Performance Review*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>, Sec. 6.

⁷⁴Vgl. *OMB Watch*, <http://www.ombwatch.org/gpra/1997/gpradesc.html>.

funktionen mit Budgetprüfungen (sog. „review“) in neue „Resource Management Offices“⁷⁵ integriert. Ihre Aufgaben bestanden in der Budgeterstellung und -überwachung, der Beurteilung von Effizienz und Effektivität der Programme, der Analyse von mittel- bis langfristiger Politik und ihren Programmen, der Einführung einer regierungsweiten Managementpolitik wie z. B. in Beschaffung und Finanzwesen sowie der Programmevaluation.⁷⁶ Auch die NPR befürwortete dieses Gesetz voll und ganz. Allerdings ermutigten Präsident und OMB bereits vor 1999 mit der strategischen Planung und den Leistungsmessungen zu beginnen, unabhängig davon, ob sie als Pilotprojekt ausgewählt worden waren oder nicht.⁷⁷

3.2.3 Beurteilung

Das inhärente Potenzial des GPRA wird weitgehend positiv beurteilt, insbesondere durch die gesetzliche Verankerung der Verknüpfung der gesammelten Evaluationsergebnisse mit dem Budget. So kam das GAO aufgrund der Analyse der im September 1997 dem OMB vorgelegten strategischen Pläne zur Schlussfolgerung, dass

„...agencies' September plans appear to provide a workable foundation for Congress to use in helping to fulfill its appropriations budget, authorization, and oversight responsibilities and for agencies to use in setting a general direction for their efforts.“⁷⁸

Für Kettl ist der GPRA ein kritisches Element für das gesamte Verwaltungssystem. Der ultimative Vorteil des Results Act besteht darin, dass mit der Betonung von Leistung und Verantwortlichkeit die beiden Defizite (Vertrauens- und Leistungsdefizit) gelindert werden können und gleichzeitig die Lösung des Budgetdefizits darin enthalten ist. Leistung und Verantwortlichkeit hängen aber letztendlich von Leadership ab.⁷⁹

Von ersten Erfahrungen und „Best Practice“ Beispielen der GPRA und NPR Partner lässt sich eine erfolgreiche Durchführung auf folgende wesentliche Bereiche zurückführen, welche auch zukünftig Beachtung finden sollten:

- Ein ergebnisorientiertes Set von Maßnahmen, das die Bedürfnisse von Wirtschaft, Kunden und Angestellten ausgewogen berücksichtigt. Das heißt, dass die bedeutendsten Maßnahmen priorisiert werden, Stakeholder einbezogen werden und dennoch Flexibilität im Prozess erhalten bleibt.
- Zur Umsetzung des Leistungsmanagements ist über alle Hierarchieebenen der Organisationen für Verantwortlichkeit zu sorgen, durch gute Führungsbeispiele, Verlagerung der Verantwortung auf die ausführenden Ebenen, offene und durchgehende Information und Kommunikation zwischen Kunden und Beamten sowie (monetäre und außermonetäre) Anreize für die öffentlich Bediensteten.

⁷⁵Folgende Bereiche werden damit abgedeckt: National Security and International Affairs; Natural Resources, Energy and Science; Health and Personnel; Human Resources; General Government.

⁷⁶Vgl. Kettl, in: Kettl/Dilulio: Inside the Reinvention Machine, S. 60 f.

⁷⁷Vgl. Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less, S. 73.

⁷⁸General Accounting Office, Managing for Results: Agencies' Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges; GAO/GGD-98-44, S. 3.

⁷⁹Vgl. Kettl et al., <http://www.ksg.harvard.edu/innovations/occasional/kettl.pdf>, S. 4.

- Eine umfangreiche Datensammlung, -analyse und -verwendung schließt an den konzeptionellen Ansatz an und fordert ein professionelles, funktionierendes Berichtswesen.
- Eine Zusammenfassung und Verbindung des Leistungsplans mit der zugrunde liegenden Strategie und dem Budget bildet den letzten Teil des Performance Managements.⁸⁰

Darüber hinaus sind laut Meinung der OMB Watch größere Transparenz, Stakeholderinvolvement und Kooperation zwischen Kongress und exekutiven Abteilungen kritische Faktoren für einen Erfolg des GPRA.⁸¹ Eine Studie des OPM belegt auch, dass Training den Behörden helfen kann, ihre Mission besser zu erfüllen, wenn sie beispielsweise Fragen zur Personalplanung aufarbeiten. Der „Guide to Strategically Planning Training and Measuring Results“ des OPM kam zeitgleich mit der Erfüllung der ersten Etappe des GPRA in die Behörden, wodurch sie gezwungen waren, Veränderungen im Personalwesen anzugehen, denn in den kommenden Jahren müssen die Behörden mit Pensionierungswellen, extrem kompetitiven Arbeitsmärkten und Arbeitsplatzkürzungen fertig werden. Dabei kann effektive Ausbildung helfen, den Angestellten jene Fertigkeiten zur Verfügung zu stellen, die sie brauchen. Damit werden auch andere Personalprobleme gelöst, wie die hohe Fluktuation. Der Schlüssel liegt vor allem in der strategischen Planung der Ausbildung. Behörden sollen Fokusgruppen, Umfragen und aktuelle Leistungsdaten verwenden, um die nötigen Fertigkeiten zu identifizieren. Gleichzeitig müssen Schwachstellen in der derzeitigen und zukünftigen Arbeitskraft aufgezeigt werden.⁸²

Trotz der positiven Einstellung gibt es auch warnende und kritische Stimmen zum GPRA bzw. verbleiben für die weitere erfolgreiche Fortführung Herausforderungen bestehen, die es zu meistern gilt.

Die tatsächliche Umsetzung des unbestrittenen inhärenten Potenzials bleibt teilweise in Frage gestellt. So identifizierte das GAO beispielsweise drei Herausforderungen für die Strategieentwicklung. Wie bereits im Juni 1997 wies das GAO 1998 erneut auf die nächsten notwendigen Schritte hin, um den Herausforderungen adäquat zu begegnen:⁸³

- Die Verbindung zwischen Abteilungen und ihren Zielen, Strategien und operativen Tätigkeiten müssen klar hervorgehoben werden. Bereits in der Planung müssen die Programme und Strategien einer grundlegenden Beurteilung im Hinblick auf Mission und Ziele unterzogen werden. Dabei darf die Ergebnisorientierung nicht aus den Augen verloren werden. In vollständigen und umfassenden Strategien dürfen die notwendigen Informationen und Ressourcen sowie der Prozess der Zielerreichung nicht fehlen.
- Programmbemühungen, die abteilungsüberschreitend erbracht werden, bedürfen einer sorgfältigen Koordinierung seitens des Kongresses, OMB und der einzelnen Abteilungen. Lange Zeit wurde dies in informellen Treffen der verschiedenen Abteilungen durchgeführt. Das GAO sah darin allerdings nicht die geeignete Vorgehensweise, um schwierige und umstrittene Probleme betreffend Koordinierung, Verringerung von Programmüberlappung und Fragmentierung zu lösen.

⁸⁰Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balmeasure.html>, S. 3 f.

⁸¹OMB Watch, <http://www.ombwatch.org/gpra/2000/gpratestimony.html>.

⁸²Vgl. *GovExec.com*, <http://www.govexec.com/dailyfed/0900/090600m1.htm>.

⁸³Vgl. *Newland*, in: *Nolan: Public Sector Reform*, S. 26 f. und *General Accounting Office*, *Managing for Results: Agencies' Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges*; GAO/GGD-98-44, S. 3 f.

- Daher wurde ein intensiviertes Engagement des Kongresses eingefordert, um GPRA nicht zu einer der vielen vorangegangenen „bürokratischen Übungen auf dem Papier“⁸⁴ verkommen zu lassen. Für einen effizienten Gebrauch der gesammelten Leistungs- und Kostendaten ist zuvor allerdings für die nötigen Kapazitäten in den Abteilungen und die Teilnahme aller Stakeholder Sorge zu tragen.

NPR betonte gerade den letzten Punkt: die Beteiligung *aller* Stakeholder. Abteilungen müssen die Erwartungen und Bedürfnisse der Kunden kennen, um ihnen gerecht zu werden. Sie sollten auf die Mitarbeiter, Gewerkschaften, und andere Stakeholder hören und starke Partnerschaften bilden, damit GPRA ein Erfolg wird.⁸⁵

Ellen Taylor kommt Mitte 2000 in ihrer Rede vor dem „Subcommittee on Government Management, Information and Technology of the House Committee on Government Reform“ zur Einschätzung, dass der Erfolg des GPRA wesentlich vom Engagement sowohl von Exekutive als auch Legislative abhängt, was aber bis dahin als nicht ausreichend empfunden wurde. Zufriedenheit mit der Verwaltung und Vertrauen in dieselbe zu schaffen - als wichtige Ziele des GPRA - wurden nur teilweise erreicht. Die Zufriedenheit bezüglich öffentlichem Sektor der Bürger ist vergleichbar mit dem in der Privatwirtschaft. Allerdings ist das Vertrauen in die Verwaltung trotz langsamen Aufwärtstrends sehr niedrig. Dies ist ein ernüchterndes Ergebnis. Unglücklicherweise wurde GPRA auch von manchen als parteipolitisches Zugpferd für Privatisierung, Rückbau und Budgetkürzungen verwendet, anstatt die Leistungsverbesserung zu forcieren. Dies stellte und stellt eine potenzielle Gefahr für den GPRA dar, zur Rhetorik zu werden. Weiters existieren auch gesetzliche Widersprüche, hervorgerufen z. B. durch den Paperwork Reduction Act, der eine Verringerung von Papier- und Schreibearbeiten vorsieht. Die Datensammlung und -auswertung durch den GPRA läuft dazu konträr. Kritisiert wird auch das mangelnde öffentliche Bewusstsein von GPRA. Mit einer verstärkten Internetpräsenz, einem einfacheren Zugang zu den verschiedenen Plänen, Berichten und Indikatoren sowie leichter lesbaren Berichten sollte diesem Mangel Abhilfe geschaffen werden. Aus diesen Gründen schließt Taylor, dass über den tatsächlichen Erfolg von GPRA sich noch kein endgültiges Urteil abgeben lässt. Allerdings zeugt ihre Einstellung von großer Skepsis, denn sie geht sogar soweit, dass der GPRA bisher keine bedeutsamen Informationen hinsichtlich der Qualität der Regierungsprogramme lieferte, trotz seiner Betonung von Effizienz und messbaren Ergebnissen.⁸⁶ Diese harsche Einschätzung scheint überzogen zu sein, wenn man bedenkt, dass tatsächlich Überlegungen zu Leistungsmessung, und -beurteilung sowie die entsprechenden Zielsetzungen und Pläne ausgearbeitet wurden. Wie Exekutive und Legislative mit den daraus resultierenden Informationen umgehen, liegt nicht mehr im Ermessen der Behörden, obwohl das GAO oftmals auf die Verwendung der Daten hinwies.⁸⁷

OMB Watch warf 1997 noch einige interessante Fragen bezüglich der Teilnahme und Rolle von Non-Profit Organisationen auf und wies auf die Gefahr hin, dass der Results Act

⁸⁴Aus dem Englischen übersetzt, im Original: „bureaucratic paper exercise“.

OMB Watch, <http://www.ombwatch.org/gpra/2000/gpratestimony.html>.

⁸⁵Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balmeasure.html>, S. 2.

⁸⁶Vgl. *OMB Watch*, <http://www.ombwatch.org/gpra/2000/gpratestimony.html>.

⁸⁷Vgl. *General Accounting Office*, Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act; GAO/GGD-96-118 oder siehe auch *General Accounting Office*, Managing for Results: Using GPRA to Assist Congressional and Executive Branch Decisionmaking; GAO/T-GGD-97-43 und *General Accounting Office*, Management Reform: Using the Results Act and Quality Management to Improve Federal Performance; GAO/T-GGD-99-151.

als Rechtfertigungsgrund von Präsident und/oder Kongress zur Kürzung oder Abschaffung z. B. von sozialen Programmen (Kunst, Bildung etc.) missbraucht werden könnte, da diese Programme in der Regel wenig quantifizierbare Indikatoren aufweisen. Gerade NPOs, die derartige Leistungen direkt erbringen, könnten davon verstärkt betroffen sein, weil auch sie den Erfordernissen der Leistungsmessung unterliegen.⁸⁸ Allerdings wurden sie nur wenig in die Planung involviert.⁸⁹ Dass dies zu einem echten Problem wurde, konnte in der Literatur nicht festgestellt werden.

Der GPRA war also eine tragende Säule zur Leistungsbeurteilung und -messung in der öffentlichen Verwaltung und unterstützte damit eine verstärkte Managementorientierung. Trotz der verbleibenden Herausforderungen war es einer jener Reformbereiche, die unter dem Clinton Nachfolger George W. Bush seine Fortsetzung erfuhr. Man darf gespannt sein, inwieweit Schwächen ausgemerzt werden, um die Potenziale des Results Act effektiv für Exekutive und Legislative zu nützen. Neben dem GPRA wurden Reformen der Verwaltung durch die NPR Initiative vorangetrieben, die zentrales Thema des nächsten Abschnittes sein wird.

3.3 National Performance Review

Neue Herausforderungen wie Globalisierung, technologische Innovationen, demographische Veränderungen, Fragen zur Lebensqualität und Bedrohungen der Sicherheit beeinflussen die USA und die Gestaltung ihrer Zukunft. Die Notwendigkeit, diese Herausforderungen erfolgreich anzugehen, bewegte die Manager auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors, neue und kreative Wege zu suchen, um Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität der Regierungsprogramme sicherzustellen. Während der Amtszeit von Clinton und Gore wurde daher auf Bundesebene die National Performance Review (NPR) ins Leben gerufen, die von Vizepräsident Gore geleitet wurde. Obwohl NPR an bestehende Managementreformen anknüpfte und diese ergänzte, der Kongress oder der GPRA ebenfalls große Auswirkungen hatten, bildete die NPR das Kernstück der Reformbemühungen in den 90er Jahren.⁹⁰ Sie knüpft an die Vorschläge des „Reinventing Government“⁹¹ von Osborne und Gabler an und wurde zum elften Versuch einer Bundesreform im 20. Jahrhundert.

Nachstehende Fragen sollten im Folgenden beantwortet werden: Wie entstand die NPR? Wer war verantwortlich? Welche Aufgaben und Ziele verfolgte sie? Was war anders im Vergleich zu früheren Reforminitiativen? Welche Phasen können identifiziert werden und wie verschoben sich die Schwerpunkte? Welche Publikationen sind tragendes Gerüst für die NPR? Abschließend wird die NPR einer ersten Beurteilung von GAO und Wissenschaft unterzogen und es folgt der Hinweis auf die wichtigsten Erfolgsfaktoren.

3.3.1 Entstehung und Hintergrund

Am 3. März 1993 kündigte Präsident Clinton die „Initiative to Streamline Government“⁹² an. Vizepräsident Gore nahm damit die Herausforderung Clintons an, die Verwaltung Ame-

⁸⁸Vgl. *OMB Watch*, <http://www.ombwatch.org/gpra/1997/gpradesc.html>.

⁸⁹*OMB Watch*, <http://www.ombwatch.org/gpra/1998/aspen/execsum.html>.

⁹⁰*General Accounting Office*, Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies; GAO/GGD-00-145, S. 1.

⁹¹Vgl. *Osborne/Gaebler*, Der innovative Staat.

⁹²Die Rede zur Ankündigung der National Performance Review findet sich unter *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/speeches/030393.html>.

rikas zu reformieren. Um eine erste Situationsanalyse durchzuführen und konstruktive Vorschläge innerhalb von sechs Monaten zu erbringen, wurde die „National Performance Review“ (NPR)⁹³ geschaffen. Im April 1993 wurde die Arbeit der NPR aufgenommen.

Die NPR war organisatorisch als eine Arbeitsgruppe (interagency task force) im Personalbüro des Vizepräsidenten angesiedelt, hatte aber keine unabhängige Autorität, um Aktionen zu erzwingen. Später war sie eine Vermittlungsstelle und Projektgruppe, die die Reformen und Rationalisierungen der Verwaltung koordinieren sollte.⁹⁴ An den anfänglichen Projektgruppen der NPR nahmen in etwa 250 öffentliche Bundesbedienstete und einige staatliche und lokale Verwaltungsmitarbeiter und Berater aus der Privatwirtschaft teil. Diese Partizipation der Verwaltungsmitarbeiter war ein bedeutender Aspekt für die Vorgangsweise von NPR: bottom-up anstelle der oft praktizierten top-down Ansätze. Motiv dahinter war, dass die Personen, die in der Regierung und Verwaltung tätig sind, diese am besten kennen und daher auch sehr genau über Verbesserungsmöglichkeiten und Schwächen Bescheid wissen. Ihre Ideen, ihr Input und ihre Inspiration haben die Arbeit der NPR wesentlich geprägt.⁹⁵ Außerdem erzeugte ihre Mitarbeit eine positivere Einstellung gegenüber den geplanten Veränderungen. Gleichzeitig war aber auch die Förderung von oben wichtig, denn der Erfolg von Reformen war nur mit der Unterstützung der höchstrangigen Beamten möglich.⁹⁶

Die Beteiligten waren in zwei Gruppen aufgeteilt. Ein Team beschäftigte sich vornehmlich mit einzelnen Behörden, während sich das zweite Team mit regierungsweiten Systemen, wie Beschaffung, Budget, Personal usw. befasste. Aufgabe der Projektteams war es, Empfehlungen für greifbare Verbesserungen der Verwaltungsleistungen zu erarbeiten.⁹⁷ Daraus resultierten Vorschläge, die an bestehende und laufende Bemühungen⁹⁸ anknüpften, und sie beinhalteten sowohl behördenspezifische als auch verwaltungsübergreifende Reformen.⁹⁹

Als Schirmherr der Erneuerung der Verwaltung war **Vizepräsident Gore** insbesondere in der ersten Zeit sehr intensiv in der NPR beteiligt. Er leitete eine Reihe von „Town Hall“ Meetings in einigen Dutzend Behörden, um über die Probleme und Herausforderungen der Mitarbeiter aus erster Hand zu lernen. Der „Reinventing Government Summit“ im Juni 1993 lieferte eine unternehmerische Perspektive zur Verwaltungsreform sowie privatwirtschaftliche Ansätze, um Veränderung erfolgreich zu managen.¹⁰⁰ Darüber hinaus wurde deutlich, dass Veränderungen rasch stattfinden sollten, anstelle einer inkrementalen Umsetzung.¹⁰¹

⁹³Sie wurde später in „National Partnership for Reinventing Government“ umbenannt.

⁹⁴Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historyofnpr.html>.

⁹⁵Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. i f.

⁹⁶Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart1.html>.

⁹⁷Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/papers/bkgrd/faqs2.html#orig_task.

Dies ist ein Hinweis darauf, dass rasch herzeigbare Erfolge benötigt wurden, um die Kritiker zum Schweigen zu bringen. Allerdings wurden dadurch meist wichtige, jedoch schwerer und/oder nur langfristig durchsetzbare Veränderungen zweitrangig behandelt.

⁹⁸Zu nennen seien hier der Chief Financial Officers Act, der Clinger-Cohen Act, der Paperwork Reduction Act oder der Government Performance and Results Act. Die einzelnen Gesetze werden an gegebener Stelle näher besprochen.

⁹⁹Vgl. *General Accounting Office*, *Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance*; GAO/T-GGD-00-128, S. 2.

¹⁰⁰*National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/papers/bkgrd/q-n-a.html>.

¹⁰¹Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart1.html>.

Nach dem ersten Bericht übernahm das verbleibende NPR Team, in etwa 50 Personen,¹⁰² die Implementierung vieler Empfehlungen, wie die Initiativen zu Kundenservice, Reinvention Laboratories, Rationalisierung der Zentralfunktionen und personelle Besetzung der abteilungsübergreifenden Beratungsstäbe.¹⁰³ 1995 änderte sich die Aufgabe und Mission der NPR, weshalb auch der Name zu „National Partnership for Reinventing Government“ angepasst wurde. Der Schwerpunkt lag hinkünftig auf einem tiefgreifenden Kulturwandel in der Verwaltung.¹⁰⁴ Im September 1995 wurden zusätzliche Empfehlungen abgegeben. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre verlagerte sich das Schwergewicht auf jene Einrichtungen, die die häufigsten Kundenkontakte aufwiesen und sie wurden ermutigt, auf Kunden und Mitarbeiter zu fokussieren sowie Ergebnisse zu erzielen, die den Amerikanern wichtig waren.¹⁰⁵

Da die NPR selbst über keine Durchsetzungsautorität verfügte, mussten die Vorschläge und Bemühungen der NPR durch andere Behörden und Einrichtungen vorangetrieben werden. Die NPR hat ihre Rolle insofern erfüllt, als sie verschiedene Probleme thematisierte, mögliche Lösungsansätze präsentierte, Partnerschaften vorantrieb, Veränderungen erleichterte und Maßnahmen anregte. Die verwendeten Methoden reichten von Berichten über Reinvention Laboratories (dazu später mehr) bis hin zur Einführung von Kundenservicestandards und Performance Based Organizations.¹⁰⁶

Zur theoretischen Einordnung der NPR ist grundsätzlich auf die Ausführungen im Kapitel 2 New Public Management hinzuweisen.¹⁰⁷ Die Vorschläge der NPR geht mit anderen Managementansätzen, wie Qualitätsmanagement und Business Process Reengineering (BPR) konform, da die Probleme des öffentlichen Sektors¹⁰⁸ aber in der Privatwirtschaft weniger vorherrschend sind, geht ihr Ansatz über die Methoden des privaten Sektors hinaus.¹⁰⁹ Dies schlägt sich auch in der Zielsetzung und in den Aufgaben der NPR nieder.

3.3.2 Zielsetzung und Aufgabenstellung

Geprägt war die NPR von der **Vision** einer Regierungsverwaltung, die für die Menschen arbeitet und frei von unnötiger Bürokratie und Verschwendung, von Papierkram und sinnlosen Regeln ist.¹¹⁰ Die Ziele formulierte Clinton im März 1993 bei der Ankündigung von Reformen in einer Ansprache folgendermaßen:

¹⁰²Im Laufe der Zeit waren bis zu 1 300 Personen mit der NPR beschäftigt. Diese große Zahl ist durch das Kommen und Gehen von verschiedensten Personen erklärbar, aber gerade diesen Zustand kritisierte Kettl sehr stark.

Kettl et al., <http://www.ksg.harvard.edu/innovations/occasional/kettl.pdf>, S. 6 und siehe auch Barr, <http://www.washingtonpost.com/ac1/wp-dyn/A57647-2001Jan13?language=printer>.

¹⁰³Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart1.html>.

¹⁰⁴Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historyofnpr.html>.

¹⁰⁵*General Accounting Office*, *Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies*; GAO/GGD-00-145, S. 1.

¹⁰⁶*General Accounting Office*, *Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance*; GAO/T-GGD-00-128, S. 2 f.

¹⁰⁷Campbell und Rockman bezeichnen die NPR als Ausfluss der rationalistischen Tradition der USA. Vgl. *Campbell/Rockman*, in: *Shull: Presidential Policymaking*, S. 277.

¹⁰⁸Monopolstellung, fehlende Anreize, mangelnder Wettbewerb, Bürokratie usw., um nur einige der Schwierigkeiten zu nennen.

¹⁰⁹Vgl. *Gore*, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 7.

¹¹⁰Brief Gore an Clinton in: *Gore*, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, allererste Seite.

„Our goal is to make the entire federal government less expensive and more efficient, and to change the culture of our national bureaucracy away from complacency and entitlement toward initiative and empowerment.“¹¹¹

Sinngemäß bedeutet dies, dass die NPR das Regierungshandeln billiger und effizienter machen sollte und die Verwaltungskultur sich von Gleichgültigkeit und Berechtigungsdenken hin zu Initiative und Bevollmächtigung verändern sollte. Ziel der Reinventing Anstrengungen war es daher, die Gewohnheiten, Kultur und Leistungsfähigkeit aller Bundesorganisationen zu verändern. Eindringlich warnte Gore: „In times such as these, the most dangerous course is to do nothing. We must have the courage to risk change.“¹¹²

Die **Ziele** der NPR fanden sich auch im Titel des ersten Berichts wieder: „From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less“ – sich von einer Verwaltungsbürokratie wegbewegen, hin zu einer Verwaltung, die besser arbeitet und weniger kostet. Dies beinhaltete einen neuen „Kundenservice-Vertrag“ mit der amerikanischen Bevölkerung, der eine neue Garantie sein sollte für eine effiziente, effektive und verantwortliche Verwaltung, die sich auf neue Gegebenheiten rasch einstellen kann. Darüber hinaus sollte das Bundesdefizit reduziert und vor allem das Vertrauensdefizit überwunden werden.¹¹³ Im Grunde sollten die Ursachen für die Dringlichkeit von Reformen behoben werden. Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, wurde Vizepräsident Gore von Präsident Clinton beauftragt, innerhalb von sechs Monaten einen nationalen Leistungsbericht zu erstellen. Gore übertraf die Erwartungen eines Berichts und begann die erfolgreichsten und längsten Reformbemühungen der USA der Geschichte, indem er eine Verwaltung schaffen wollte, „... that works better costs less, and gets results Americans care about.“¹¹⁴ Dies war die Aufgabe des NPR.

Konkretisiert wurden diese ursprünglichen Ziele der NPR aus dem Jahr 1993 beispielsweise in Form von Einsparungen. Innerhalb von fünf Jahren sollten \$ 108 Milliarden eingespart werden.¹¹⁵ Die Tabelle 7 listet die Bereiche auf, wo und in welcher Höhe dies tatsächlich geschehen sollte.

Durch spezifische Änderungen in den Behörden und Ministerien der Regierung könnten laut diesem Plan bereits \$ 36,4 Milliarden eingespart werden. Eine Kürzung von 12 % der Verwaltungsbediensteten sollte diese auf unter zwei Millionen drücken, was dem Niveau von 1966 entspricht. Damit sollten 252 000 Positionen gestrichen werden. Sie sollten sich vor allem auf Positionen konzentrieren, die auf übermäßige Kontrolle und Mikromanagement ausgerichtet sind, wie Supervisoren, Personal in den Zentralen, Spezialisten im Personalmanagement und in der Beschaffung, Budgetanalysten, Buchhalter und Revisoren. Diese zentralen Kontrollstrukturen lähmten die Kreativität der Linienmanager und Arbeiter. Zusätzliche Kürzungen sollten aufgrund der Produktivitätsgewinne möglich sein, was unnötige Hierarchieebenen und unnötiges Personal vermeiden helfen kann.

Eine systematische Reform des Beschaffungswesens kann die Kosten um etwa 5 % senken helfen. Computerisierung wird in allen Bereichen unterstützend wirken und die Aufgaben

¹¹¹ *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/speeches/030393.html>.

¹¹² Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 9.

¹¹³ Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. i f.

¹¹⁴ *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/papers/bkgrd/q-n-a.html>.

¹¹⁵ Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/howeare/historypart1.html>.

Geplante Einsparungen durch die NPR 1995 - 1999 in Milliarden \$	
In den Behörden	36,4
Verschlinkung der Bürokratie durch Reengineering	40,4
Beschaffungswesen jährlich 5% Einsparung der gesamten Beschaffungsausgaben	
Informationstechnologie	5,4
Einsparungen aufgrund von Konsolidierung und Modernisierung der Informationsinfrastruktur	
Zwischen den Verwaltungen	3,3
Gebühren für Dienstleistungen an Stelle der existierenden administrativen Kosten	
Gesamt	108,0

Tabelle 7: „Einsparungen durch die NPR innerhalb von 5 Jahren“
Quelle: *Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. ii

schneller und billiger erledigen lassen. Schließlich wird durch die Vereinfachung der Papierarbeiten und durch die Verminderung der administrativen Kosten bei der Bearbeitung von Subventionsprogrammen an Staaten und Gemeinden eine Einsparung von \$ 3,3 Milliarden möglich sein. Die meisten Vorschläge können durch eine Verbesserung der internen Organisation verwirklicht werden, andere brauchen eine gesetzliche Grundlage. Im Kongress wird aber eine breite Unterstützung für Ausgabenkürzungen und Regierungsreformen erwartet.¹¹⁶ Im Laufe der Zeit verschoben sich die Zielschwerpunkte und es kamen neue hinzu. Thompson stellte eine Liste der Ziele der NPR zusammen und brachte sie in eine dreigegliederte Hierarchie, je nach Priorität. Sie ist aus Tabelle 8 ersichtlich.

Aus dieser Tabelle lässt sich ersehen, dass die Betonung der Dimension „costs less“ stärker ausgeprägt war als jene der „works better“. Erklärbar ist dies u. a. damit, dass erstere leichter umzusetzen und Erfolge rascher nachweisbar sind. Dies weist auf den nächsten Abschnitt hin, die Implementierung.

3.3.3 Spezifika der Implementierung

Wichtig war, dass die Reformvorschläge nicht in eine Schublade wanderten oder im Regal verstaubten, sondern tatsächlich umgesetzt wurden. Die NPR sorgte mit einigen Instrumenten dafür, dass diese unterstützt und motiviert wurde.

Auszeichnungen - Motivation durch positive Verstärkung

Daher wurde alle sechs Monate für jede Aktion, aufgrund des Projekt- und Implementierungsfortschrittes, ein Sieger bestimmt.¹¹⁷ Dabei spielten verschiedene Auszeichnungen eine

¹¹⁶Vgl. *Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. iii f.

¹¹⁷Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whowere/historypart1.html>.

Zielhierarchie und Erfolg der NPR				
Ziele	erste Ordnung	zweite Ordnung	dritte Ordnung	Erfolgs- indikator
Rationalisierung	X			+
Reduktion der Verwaltungskosten	X			+
Reform des administrativen Systems	X			-
Dezentralisierung der Autorität innerhalb der Behörden		X		0
Ermächtigung der Mitarbeiter		X		+
Kulturelle Veränderung		X		-
Verbesserung der Servicequalität			X	-
Verbesserung der Effizienz der Arbeitspraktiken in den Behörden			X	0
Anmerkungen zur Spalte Erfolgsindikator:				
+ repräsentiert positive Auswirkungen				
- repräsentiert negative Auswirkungen				
0 repräsentiert neutrale oder unbestimmbare Auswirkungen				

Tabelle 8: „Zielhierarchie und Erfolg der NPR“

Quelle: Übersetzt durch den Autor: *Thompson*, in: *Public Administration Review: Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review*, S. 509; 511

wesentliche Rolle. So lieferten beispielsweise der „**Hammer Award**“¹¹⁸ und der „**Plain Language Award**“¹¹⁹ der NPR ideale Möglichkeiten, um die Erfolge zu honorieren und in die Öffentlichkeit zu bringen.¹²⁰ Die Betonung der NPR lag, wie daraus einfach ersichtlich, auf Motivation und Belohnung statt Strafe und Zwang.

¹¹⁸Insgesamt bekamen in den Jahren 1993 bis 2000 über 68 000 Angestellte in 1 378 Teams den Hammer Award, der für Reinvention Innovationen vergeben wurde.

Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/appendixf.html>.

¹¹⁹Seit Juni 1998 wurde er aufgrund einer Weisung des Präsidenten („Plain Language in Government Writing“, Präs. Memo) monatlich an eine Einzelperson oder eine Gruppe von Bediensteten für die Verwendung einfach verständlicher Sprache bei schriftlicher Kommunikation mit den Kunden oder für Gesetzestexte, Vorschriften etc. verliehen.

Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart4.html>.

¹²⁰Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/awards/index.htm>.

Reinvention Labs

Eine weitere Besonderheit war die Umsetzung der Empfehlungen in sog. „**Reinvention Laboratories**“. Das GAO lieferte eine passende Definition derselben: „... [reinvention laboratories] were designated to test ways that agencies could improve their performance and customer service by reengineering work processes and eliminating unnecessary regulations.“¹²¹ Das Lab in Hunt Valley, Maryland, sprach von sich selbst im Oktober 1993 als „... a place that cuts through „red tape,“ exceeds customer expectations, and unleashes innovations for improvements from its employees“¹²².

Es war Vizepräsident Gore, der die Schaffung solcher Labs¹²³ anregte, in denen Pilotprojekte zur Leistungserstellung erprobt wurden. Sie erhielten Erleichterungen bzw. Befreiungen von internen Regelungen, um flexibel und kreativ arbeiten zu können. Sie dienten als Art Spielwiese für neue Innovationen und luden zu Experimenten mit vereinfachten Prozessen ein. Dazu wurden die Abteilungen angehalten, eigene interne Reinvention Teams zu bilden, die mit der NPR zusammenarbeiteten und Verbesserungsvorschläge unterbreiteten.¹²⁴ Die hohe Akzeptanz dieser neuartigen Umsetzungsmöglichkeit verdeutlicht sich in der Vielzahl solcher Labs, so gab es im Februar 1998 bereits 325.¹²⁵

Durch diese Labs sollten Ideen, Erfolge und Erfahrungen über die gesamte Verwaltung verbreitet werden, was insgesamt den Lerneffekt¹²⁶ aller Bemühungen verstärken und wie ein Multiplikator wirken könnte. Durch ihre größere Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit und das verstärkte Engagement der Führungsebene gewannen sie an zusätzlicher Hebelwirkung, die das Lernen innerhalb der Verwaltung ermöglichten. Sie fungierten als sog. „Pacesetter“ und gaben damit das Tempo vor, in dem Veränderungen stattfinden. Gore selbst verdeutlichte die Wichtigkeit der Rolle dieser Labs im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des NPR auf der Reinvention Revolution Conference im März 1996:

„... You [the Reinvention Laboratories] are learning the most valuable lesson and passing on the answers to everyone else. You deal directly with customers and taxpayers, providing assistance and carrying out critical government responsibilities.“¹²⁷

Lernen ist eine der tragenden Säulen der Labs, auch Misserfolge haben Platz und in einer Atmosphäre von Freiheit für Experimente sollten kühnes Denken und Risikobereitschaft eingeübt werden. Die wichtigsten Erfolgsfaktoren dieser Experimentierstellen umfassten daher eine Führungsebene, die sich aktiv engagierte, enthusiastisch war und sich persönlich für

¹²¹ *General Accounting Office*, Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance; GAO/T-GGD-00-128, S. 8.

¹²² *Alliance for Redesigning Government*, <http://www.alliance.napawash.org/waiver/labs/whatisalab.html>, Hervorhebung im Original.

¹²³ Betont werden sollte, dass es sich dabei um Bundesorganisationen handelt, die Aktivitäten der Bundesverwaltung ausführen.

¹²⁴ Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/howeare/historypart1.html>.

¹²⁵ *Alliance for Redesigning Government*, <http://www.alliance.napawash.org/waiver/labs/whatisalab.html>.

¹²⁶ Auch Ingraham, Thompson und Sanders widmeten den Reinvention Laboratories ein Buch über die Lektionen, die daraus gelernt werden können. Aus Platzgründen wird darauf nicht näher eingegangen, aber für den interessierten Leser zur Vertiefung empfohlen. *Ingraham/Thompson/Sanders*, Transforming Government - Lessons from the Reinvention Laboratories.

¹²⁷ *Alliance for Redesigning Government*, <http://www.alliance.napawash.org/waiver/labs/whatisalab.html>, Hervorhebung im Original.

das Gelingen verantwortlich fühlte. Es musste ein Win/Win-Umfeld geschaffen werden, das Risikobereitschaft förderte und einen sicheren Ort für Innovationen bot. Erfolge sollten gefeiert und veröffentlicht werden, wobei die laufende Berichterstattung nicht die Handlungen überschreiten sollte. Schließlich musste in allen Veränderungen eine langfristige Perspektive berücksichtigt werden.¹²⁸ Diese Kombination, einerseits zentrale Bemühungen, Basissysteme wie z. B. das Beschaffungswesen zu verändern, und andererseits die aktive Einbindung von Mitarbeitern, die mit den Bürgern in direktem Kontakt stehen, stellte einen einzigartigen Ansatz in Verwaltungsreformen dar.¹²⁹

Die Labs deckten einen weiten Bereich an Themen ab und enthielten viel versprechende Ansätze.¹³⁰ Pollitt/Boukaert sprechen von einem der interessantesten Teile der gesamten NPR Initiative.¹³¹ Sie waren auch für das GAO eine echte Errungenschaft. Allerdings konnte ihr wahrer Nutzen erst durch die Verbreitung der effektiven Praktiken über die gesamte Verwaltung erzielt werden. Leider musste das GAO feststellen, dass es an grundlegender Kommunikation innerhalb und zwischen den Labs sowie mit den anderen Bundeseinrichtungen mangelte, um die Ergebnisse zu verbreiten. Ein Clearinghouse wurde vorgeschlagen, anfänglich übernommen von der NAPA mittels eines Webportals, welches aber seit Oktober 1998 nicht mehr aktualisiert wurde.¹³²

Abhängigkeit vom Kongress reduzieren

Neben Awards und Reinvention Laboratories versuchte Gore, insbesondere am Anfang, die Abhängigkeit vom Kongress dadurch zu umgehen, dass er solche Handlungsempfehlungen vorschlug, die ohne Gesetzesänderungen umzusetzen waren. Alleine Executive Orders (E.O.) oder andere administrative Schritte sollten dafür genügen.

3.3.4 Was ist neu an „Reinventing Government“ und NPR?

Nach der Beschreibung von Zielen und Aufgaben bzw. Besonderheiten der Implementierung kann so manche Parallele zu früheren Reforminitiativen oder Bemühungen in anderen Ländern ersichtlich geworden sein. Für den kritischen Leser mag sich daher die Frage auftun, was denn nun tatsächlich so neu oder anders an NPR und Reinventing Government war. Er findet sich dabei in guter Gesellschaft wieder, denn diese Kritik wurde immer wieder laut. Einerseits bezog sie sich auf das Schlagwort „Reinventing Government“ und andererseits darauf, dass es sich bei den vorgeschlagenen Reformen nur um Altbekanntes handle.

Reinventing Government?

Die „Reinventing Government“¹³³ Idee geht im Wesentlichen auf die Empfehlungen und Vorschläge von Osborne und Gabler zurück. Eine „Neuerfindung der Verwaltung“ ist aber

¹²⁸ *Alliance for Redesigning Government*, <http://www.alliance.napawash.org/waiver/labs/whatisalab.html>.

¹²⁹ Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/howweare/historypart1.html>.

¹³⁰ Für einen Überblick über die Bemühungen in Reinvention Laboratories empfiehlt der Autor den Bericht des GAO *General Accounting Office*, Management Reform: Status of Agency Reinvention Lab Efforts; GGD-96-96.

¹³¹ Vgl. *Pollitt/Bouckaert*, Public Management Reform, S. 92 f.

¹³² *General Accounting Office*, Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance; GAO/T-GGD-00-128, S. 8.

¹³³ Vgl. *Osborne/Gaebler*, Der innovative Staat.

laut DiIulio nicht möglich, weil sie nie „erfunden“ wurde, sondern sich im Laufe der Zeit entwickelte. Benötigt wird seinen Ansichten nach „... an incremental, experimental approach premised on a long-term commitment to make the government more efficient and more accountable.“¹³⁴ Für Drucker ist anstelle einer „Reinventing“ ein „Rethinking“ notwendig. Er versteht darunter die kritische Hinterfragung der Mission und Aufgaben der Verwaltung. Sind sie immer noch richtig? Sind sie es immer noch wert? Würden sie heute getan werden, wenn sie nicht schon immer getan worden wären? In der Beantwortung dieser Fragen sieht er das Veränderungspotenzial, das nötig ist, damit Organisationen effizient funktionieren.¹³⁵

Was ist neu?

Der zweite allgemeine Kritikpunkt bezog sich auf die Frage, ob diese Reformbewegung etwas Neues darstelle oder nicht. Kritiker meinten, dass die Vereinigten Staaten die Empfehlungen des ersten Gore Reports bereits früher ausprobiert hatten. Auch wenn dies sogar in manchen Fällen¹³⁶ stimmen mag, gibt es dennoch Unterschiede zu früheren Reformversuchen.

Oft wurde die Fülle der Vorschläge und die geringe Umsetzung derselben beklagt, wie dies auch Defense Secretary William J. Perry ausdrückte: „Many people have vowed to reform the government, but after they start that undertaking they mysteriously disappear, never to be heard from again. ...“¹³⁷ Wichtiger als der Inhalt jedes einzelnen Reports ist also die tatsächliche Ausführung. Hier liegt bereits der erste wichtige Unterschied zu vorangegangenen Reformen, nämlich dass der Vizepräsident, der als oberster Reinventor für die Umsetzung Sorge zu tragen hatte, nicht an eine Universität oder an einen sonstigen Ort zurückgeschickt wurde, wie diese beispielsweise bei der Grace Commission unter Reagan der Fall war, sondern dass er in sein Büro im Weißen Haus zurückkehrte, wo er daran arbeitete, die Empfehlungen in die Realität umzusetzen.¹³⁸

Ein weiterer Unterschied neben der Unterstützung von höchster Stelle ist der verstärkte Ansatz „von unten nach oben“.¹³⁹ Der Fokus lag vermehrt auf den einfachen Bundesbediensteten und weniger auf den politischen Beamten oder Spitzenfunktionären.¹⁴⁰ Für seine NPR rekrutierte Gore daher auch Personal aus den Reihen der Beamtenschaft, die bereits lange in der Verwaltung gedient hatten. Einerseits konnten sie aktiv an den Vorschlägen mitarbeiten und andererseits wurde als Ergebnis daraus die Rolle und Verantwortlichkeit der Mitarbeiter, insbesondere jener im Kundenkontakt, neu definiert.¹⁴¹ Dahinter ist wiederum die Idee des Reinventing zu sehen, die im IT Zeitalter für eine dezentralisierte Verwaltung plädiert

¹³⁴ DiIulio Jr., in: *Brookings Review*: Reinventing the Dinosaur?, S. 5.

Im Grunde kamen die Reforminitiativen während der Amtszeit Clintons genau dieser Forderung nach: Platz für Experimente (siehe die Ausführungen zu den Reinvention Labs im Kapitel 3.3.3) und kleine Schritte sowie ein lang anhaltendes Interesse, die Verwaltung effizienter und für ihre Ergebnisse verantwortlich zu machen.

¹³⁵ Drucker, <http://www.theatlantic.com/politics/polibig/reallyre.htm>.

¹³⁶ Man denke hier an die Einsparungen und Personalkürzungen oder an Teilbereiche verschiedener Managementansätze.

¹³⁷ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 7.

¹³⁸ Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 7 f.

¹³⁹ Vgl. Rockman, in: *Jones: The New American Politics*, S. 147.

¹⁴⁰ Vgl. Thompson, in: *Public Administration Review*: Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program, S. 283 f.

¹⁴¹ Vgl. Kamensky, in: *Public Administration Review*: The Role of the „Reinventing Government“ Movement in Federal Management Reform, S. 248 und 252.

und somit die Macht und Verantwortung auf die unteren Hierarchieebenen verteilt.¹⁴²

NPR und Reinvention heben sich auch durch ihren intensiveren Fokus auf Menschen statt Organisationen gegenüber anderen Reforminitiativen ab. Nicht nur eine Umwandlung von Strukturen und/oder Missionen der Verwaltungsorganisationen, sondern die Neugestaltung der Anreize für die Mitarbeiter, kann die interne Kultur verändern. NPR ist also weniger eine Reorganisation, als ein Versuch, die Methoden der Dienstleistungserstellung zu verändern unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Menschen (Mitarbeiter und Kunden).¹⁴³ Gerade die Belebung des Bürgers als „Kunde“ ist eine völlig neue Sichtweise in der Verwaltung und seiner Erneuerung.

Wichtig, wenn auch nicht höchste Priorität, ist eine gewünschte Veränderung der Beziehung bzw. Abhängigkeit der Exekutive zum Kongress bezogen auf die Umsetzung der Reformen. Sie ist nicht völlig von der Zustimmung des Kongresses abhängig.¹⁴⁴ Daher wurde mit etlichen Empfehlungen versucht, die Freiheit der Exekutive auszuweiten und die Verantwortlichkeit gegenüber der Legislative einzuschränken. Damit verbunden sind die Motive zur Reformbereitschaft, die Rockman grundsätzlich in zwei Faktoren unterteilt.¹⁴⁵

1. Reformen sollten einen politischen Pay-off erzielen. Allerdings sind Managementreformen zwar eine edle Sache, beinhalten aber relativ wenig „politischen Ertrag“, das bedeutet, dass sie nicht unbedingt für die nächste Wahlkampagne ausschlaggebendes Thema sind. Reformen nur aus politischer Motivation heraus durchzusetzen, scheint daher wenig sinnvoll. Außerdem würde der Streit, wer sich Erfolge auf seine Fahnen heften darf, eine dringend nötige Zusammenarbeit behindern.
2. Managementrationalität hingegen stellt ein Mittel dar, das der Regierung hilft ihre Ziele zu erreichen. Diese Betonung eines besseren, effizienteren Managements in der Verwaltung deckt sich mit den Aussagen der NPR und kann daher als wichtiges Motiv gewertet werden.

Wie aus diesen Ausführungen klar wird, war und ist „Reinventing Government“ anders als andere Initiativen. Es beginnt und endet nicht mit einer bestimmten Gesetzgebung und die Verwaltung kann auch keinen Sieg verkünden, wenn es eine entscheidende Stimme im Kongress gewinnt. Reinventing ist viel mehr ein Prozess laufender Verbesserung, von dem erwartet wird, dass er länger als ein Jahrzehnt anhält.¹⁴⁶

3.3.5 Phasen der NPR

Nach dieser Einführung über die Entstehung, Ziele und Aufgaben, die Besonderheiten der Implementierung der Initiativen und der Abklärung, was diese Initiative von ihren Vorgängern

¹⁴² Mills, in: *Congressional Quarterly Weekly Report*: Clinton and Gore Hit the Road to Build a Better Bureaucracy, S. 2381 f.

¹⁴³ Vgl. Thompson, in: *Public Administration Review*: Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program, S. 283 f. und siehe auch Kamensky, in: *Public Administration Review*: The Role of the „Reinventing Government“ Movement in Federal Management Reform, S. 248.

¹⁴⁴ Thompson, in: *Public Administration Review*: Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program, S. 284.

¹⁴⁵ Vgl. Rockman, in: *Jones: The New American Politics*, S. 147.

¹⁴⁶ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 8.

unterscheidet, werden in den nächsten Abschnitten die Schwerpunkte und die entstandenen Berichte näher inhaltlich analysiert. Im Allgemeinen wurde nahezu jedes Jahr ein Hauptbericht verfasst und die vorausgegangenen Tätigkeiten evaluiert. Die wichtigsten sind in Tabelle 9 zusammengefasst. Gleichzeitig kann die NPR in mindestens drei Phasen eingeteilt werden. 1993 und 1995 wurden Empfehlungen ausgearbeitet, die Ansätze und Fortschritte beurteilt und Anfang 1997 wurden die nächsten vier Jahre vorbereitet.¹⁴⁷

Überblick über die NPR Berichte	
1993	From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less
1994	Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report: Implementing the Original Set of Recommendations
1995	Creating a Common Sense Government
1996	Governing in a Balanced Budget World: A New Challenge The Best Kept Secrets In Government
1997	The Blair House Papers Access America - Reengineering Through Information Technology Businesslike Government: Lessons Learned From America's Best Companies

Tabelle 9: „Überblick über die NPR Berichte“
Quelle: Zusammengestellt durch den Autor

Auffallend ist, dass die Dokumentation und Evaluation in der zweiten Amtszeit weniger umfangreich war. Allerdings dürfen die zahlreichen spezifischen Publikationen nicht außer Acht gelassen werden. Sie wurden nicht in Tabelle 9 aufgenommen, sind aber auf der Homepage der NPR zu finden.¹⁴⁸

3.3.5.1 Phase I: 1993 - 1995

Die erste Phase der NPR begann im März 1993 und ihr strategischer Schwerpunkt lag darauf, „WIE“ die Verwaltungen arbeiten und nicht so sehr auf dem Was. Außerdem wurde bei den Gemeinkosten angesetzt und nicht bei der traditionellen Reorganisation bestehender Abteilungen. Darüber hinaus hatte das NPR Team die Anweisung, wenn möglich, solche Vorschläge zu unterbreiten, die keiner gesetzlichen Änderungen bedürfen und allein mit der Vollmacht der Exekutive umgesetzt werden können. Weiters sollten die Vorschläge keine weiteren Untersuchungen brauchen.¹⁴⁹

¹⁴⁷Vgl. Kamensky, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/kamensky.html>.

¹⁴⁸Unter *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whowere/appendixA.html> sind die Haupt- und Begleitberichte sowie Hintergrundpapers aus den Jahren 1993 bis 2000 gelistet. Eine umfangreiche Dokumentation von Reden aus den Jahren 1993 bis 2001 sind in *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/speeches.html> angeführt, wobei der Großteil heruntergeladen werden kann. Alle NPR Publikationen können auch beim Government Printing Office bestellt werden.

¹⁴⁹Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/papers/bkgrd/q-n-a.html> und siehe auch

Im Wesentlichen geben die Berichte von 1993 und 1994 (siehe Tabelle 9) Aufschluss über die Vorhaben und Errungenschaften dieser ersten Phase. Sie werden im Folgenden näher vorgestellt, wobei dem allerersten Report die größte Aufmerksamkeit gewidmet wird.

1993 - From Red Tape to Results

Nach nur sechs Monaten intensiver Arbeit wurde der erste Gore Bericht, aufgrund der Ergebnisse der Arbeitsgruppen, veröffentlicht. Die Präsentation von „Creating a Government That Works Better and Costs Less“ fand am 7. September 1993 am South Lawn des Weißen Hauses statt. Insgesamt bildeten sich in diesem Bericht vier Schwerpunkte mit 384 Hauptempfehlungen heraus. Daneben wurden weitere 38 begleitende Berichte ausgearbeitet, in denen 1250 spezifische Aktionen beschrieben sind. Diese Empfehlungen beziehen sich auf 27 Bundesbehörden und 14 Verwaltungssysteme, wie z. B. die Beschaffung.¹⁵⁰

Zur Präsentation des ersten Berichts sei angemerkt, dass sie äußerst medienwirksam inszeniert wurde und das Interesse vieler Bürger nach sich zog. Sie trug wesentlich dazu bei, dass Verwaltungsreform zu einem Thema im Lande wurde. Bemerkenswert ist auch, dass innerhalb weniger Tage nach Veröffentlichung im Internet,¹⁵¹ mehr als 100 000 Kopien heruntergeladen wurden. Renommierte Zeitungen und Bestsellerautoren im Wirtschaftsbereich schrieben positive Kritiken zum Gore Bericht.¹⁵²

„Reinventing Government“ versteht sich als eine fundamentale Veränderung der Art und Weise wie die Verwaltung ihre Geschäfte erfüllt. Der Prozess wird weder schnell noch einfach sein. In vier Schritten sollte eine Verwaltung erreicht werden, die sich gegenüber ihren Kunden - der Öffentlichkeit - verantwortlich zeigt, ihre Kunden ernst nimmt, Bundesmonopole bricht und Anreize für ihre Mitarbeiter schafft, um den Kunden besser zu dienen. Marktmechanismen werden eine neue Dynamik in die Verwaltung bringen.¹⁵³ Dieser erste Bericht benannte diese Schwerpunkte wie folgt:¹⁵⁴

1. **Cutting the Red Tape** – Reduzierung der Verwaltungsbürokratie:

Red Tape hat zu einem System geführt, das einerseits die Beamten hindert ihre Arbeit effizient zu verrichten und ihnen kein Vertrauen entgegenbringt. Andererseits haben die unzähligen Regeln und Vorschriften zusätzliche Ebenen der Kontrolle entstehen lassen.¹⁵⁵ Um von dieser unbefriedigenden Situation wegzukommen, braucht es eine neue Verwaltung, die der Bürokratie den Kampf ansagt. Ein Wandel von der Prozessorientierung zur Ergebnisorientierung ist notwendig.¹⁵⁶ Betroffen davon sind der Budgetprozess, die Personalpolitik und das Beschaffungswesen. Forciert werden die Deregulierung

General Accounting Office, Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review; T-GGD-95-154, S. 1 oder

Kettl, Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card, CPM Report 98-1, S. 2 ff.

¹⁵⁰Vgl. *General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 1.

Diese begleitenden Publikationen werden nicht näher thematisiert, denn dies würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Für den interessierten Leser sind sie jedoch im GPO erhältlich.

¹⁵¹Es war übrigens das erste Regierungsdokument, das im Internet verfügbar war.

¹⁵²Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart1.html>.

¹⁵³*Gore*, Creating a Government that Works Better and Costs Less, S. 43 f.

¹⁵⁴Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/papers/bkgrd/q-n-a.html>.

¹⁵⁵Vgl. *Gore*, Creating a Government that Works Better and Costs Less, S. 11 f.

¹⁵⁶Vgl. *Gore*, Creating a Government that Works Better and Costs Less, S. 12.

bzw. Abschaffung von Gesetzen, die Dezentralisierung und Kompetenzverlagerung auf Bundesstaaten und lokale Gemeinden sowie beispielsweise die Reorganisation der Inspector Generals.

2. **Putting Customers First** - Kundenorientierung an erster Stelle:

Entsprechend der NPM und Reinventing Government Philosophie bestehen effektive, unternehmerische Regierungen auf Kundenzufriedenheit. Die Organisationsstruktur wird den Kundenbedürfnissen und deren Erfüllung angepasst. Marktdynamik wie beispielsweise Wettbewerb schafft Anreize für die Verwaltungsmitarbeiter, damit sie den Kunden¹⁵⁷ oberste Priorität einräumen.

3. **Empowering Employees to Get Results** – Ermächtigung der Bediensteten zur Ergebnisorientierung:

Die Bedeutung der Mitarbeiter erkannten bereits George Washington und Ralph Waldo Emerson, die in zwei Faktoren die zentralen Bestandteile für ein gesundes und produktives Arbeitsumfeld sahen: Einerseits Manager, die innovativ sind und motivieren können und andererseits Arbeiter, die frei sind zu improvisieren und Entscheidungen zu treffen.¹⁵⁸ Effektive, unternehmerische Verwaltungen verändern ihre Kultur, indem sie die Autorität und Verantwortung dezentralisieren.

Der Gore Report sieht die Zeit gekommen, in der Verwaltung eine Kultur des Unternehmertums zu schaffen. Allerdings ist eine Kulturveränderung viel schwieriger als eine Veränderung von Regeln und Vorschriften. Um die Kultur in der Verwaltung zu verändern und um demokratische Führung innerhalb der Bürokratie zu leben braucht es einen Sprung ins Ungewisse: Zusammenarbeit statt Kontrolle, Entscheidungen auf niedrigsten Ebenen, Informationssysteme, Vertrauen und Zielmessung.¹⁵⁹

4. **Getting Back to Basics** – zurück zu den Grundlagen:

Die Bundesverwaltung ist in alten Wegen gefangen, unterlässt es, die eigenen Prozesse zu hinterfragen und ist Veränderungen gegenüber resistent. Ihre Inflexibilität hat überaltete Programme weiterleben lassen. Eine innovative Verwaltung hingegen ist bereit, Veraltetes aufzugeben, sie eliminiert Mehrgleisigkeiten und schafft gesonderte Privilegien für spezielle Gruppen ab. Investition in höhere Produktivität durch Darlehen und langfristige Kapitalinvestitionen stehen im Vordergrund. Dabei spielen fortschrittliche Technologien eine große Rolle, um schließlich die Kosten zu kürzen.¹⁶⁰

Diese soeben besprochenen Prinzipien passen zusammen wie die einzelnen Teile eines Puzzles: wenn eines fehlt, dann verlieren die anderen ihre Wirkung. Dies lässt die Ganzheitlichkeit des Reformansatzes erkennen. Kamensky drückte dies folgendermaßen treffend aus: „We’ve seen the pieces at work; now it’s time to put them together.“¹⁶¹ Um die Empfehlungen umzusetzen, bedarf es nachfolgend aufgelisteter Handlungen. Auch die Zuständigkeit wird kurz erwähnt.

¹⁵⁷ Kunde ist allerdings nicht gleichzusetzen mit Bürger. Bürger haben nur selten Einfluss auf das Verhalten öffentlicher Organisationen, sehr wohl aber ein Kunde mit seiner „Kaufentscheidung“.

¹⁵⁸ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 65.

¹⁵⁹ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 91.

¹⁶⁰ Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 6 f.

¹⁶¹ Kamensky, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/kamensky.html>.

- Die Verlängerung der derzeitigen Budget- und Zuteilungsprozesse von einem auf zwei Jahre. Für eine Veränderung in diesem Bereich muss der Kongress die Führungsrolle übernehmen.
- Die Minimierung der kongressionalen Restriktionen von Behörden, durch sog. „line items“ und „earmarks“.
- Die Einrichtung von Budgetprozessen, die Ausgabengrenzen für jede Behörde festsetzen, bevor das Budget terminisiert ist. Das OMB begann bereits mit diesem Prozess, was die Planung erheblich erleichtern sollte und die kollaborative Zusammenarbeit mit Behörden und Ministerien im Budgeterstellungprozess forciert.
- Die Schließung von 1 200 Büros der USDA zur Einsparung von \$ 1,6 Milliarden über fünf Jahre und die Kürzung um 7 500 Angestellte vorantreiben. Dies könnte durch administrative Handlungen alleine geschehen, allerdings wird erwartet, dass patriarchische Interessen so mancher Kongressmitglieder einige der Schließungen blockieren.
- Für die Abschaffung von Subventionen für Wolle, Mohair und Honig muss der Kongress zustimmen.
- Die Abschaffung des Food Safety and Inspection Service durch die Zuweisung der Kompetenzen an die FDA. Die Verwaltung muss Gegenstimmen innerhalb des USDA überwinden, obwohl die letztendliche Entscheidung beim Kongress liegt.
- Für die Schließung weiterer 30 000 ziviler Einrichtungen, wie beispielsweise die regionalen Büros des HUD (80 Büros, 1 500 Stellen) oder die Reduzierung der USAID Einrichtungen von 150 auf 50, ist mit Widerstand von seiten des Kongresses zu rechnen. Ähnlich verhält es sich mit der Verringerung der Regionalstellen des Army Corps of Engineers von 11 auf 6.
- Die Entwicklung eines Systems im IRS, damit die Bürger mit Kreditkarte zahlen können. Dafür ist die Zustimmung des Kongresses nötig.
- Die Verwendung von privaten Schuldeneintreibern, insbesondere im IRS, benötigt ebenfalls kongressionale Handlung.
- Die Erleichterung und Dezentralisierung der Personalpolitik durch das Auslaufen lassen des FPM, wobei die Rolle des Kongresses noch nicht eindeutig klar war. Das OPM suchte nach Möglichkeiten, die ohne Kongress zu realisieren sind.
- Die Forderung nach mehr Freiheiten, um Benützergebühren einzuführen und eingehobene Einnahmen behördenintern zu verwenden, müssen behördenweise an den Kongress herangetragen werden.
- Zur Schaffung eines Systems, um die Unterstützungsgelder des Bundes elektronisch zu überweisen, muss von Seiten der Verwaltung viel getan werden. Jedoch muss auch der Kongress einige offene Fragen klären (Betrugsschutz wie bei Kreditkarten, Haftung etc.).

- Um das Managementsystem sowie die Einrichtung der IG zu verbessern, bedarf es gemeinschaftlicher Anstrengungen anstelle von feindlichen Untersuchungen. Eine E.O. würde diese Veränderung ohne eine Beteiligung durch den Kongress tragen.¹⁶²

Diese umfangreiche Liste lässt bereits erkennen, dass Ausdauer nötig sein wird und auch Rückschläge und Fehler Teil der Bemühungen sein werden, denn Veränderung ist nicht einfach und wird auch nicht schnell erfolgen. Einige der Handlungsempfehlungen können sofort durchgeführt werden, andere werden nur schrittweise begonnen werden. Ein Vergleich mit der Privatwirtschaft bzgl. Veränderung bestätigt diese vorausschauende Aussage zur Umsetzung der Reinvention Initiative. In großen Unternehmen brauchen Transformationen mindestens sechs bis acht Jahre. Außer Zweifel steht daher, dass dieser Prozess in der Bundesverwaltung mit sieben mal mehr Mitarbeitern als in der größten amerikanischen Unternehmung mehr Zeit in Anspruch nehmen wird, um die historischen Änderungen hervorzubringen, die im Gore Report vorgeschlagen werden.¹⁶³

1994 - Status Report

Ebenfalls zur ersten Phase der NPR Initiative gehört der Statusbericht vom September 1994. Dieser Bericht fasst die innerhalb eines Jahres erreichten Ergebnisse zusammen. Dabei wird anhand zahlreicher Erfolgsbeispiele die Umsetzung dokumentiert. Dies kann auch als Hinweis darauf gewertet werden, dass man schnell sichtbare Ergebnisse liefern wollte, um die Kritiker milde zu stimmen oder sie von der Wichtigkeit und Richtigkeit der angestrebten Veränderung zu überzeugen. Der Aufbau richtet sich im Wesentlichen nach dem ersten Gore Report und enthält zusätzlich ein Kapitel über die Kulturveränderung in der Verwaltung, die als Katalysator angesehen wird. Im Folgenden werden die wichtigsten Resultate zusammengefasst und einige Beispiele aufgegriffen.

Ergebnisse

Ein Jahr nach dem Gore Report wurden bereits 90 % der NPR Empfehlungen, dank Präsident, Kongress, Exekutivbehörden und Bundesbediensteten auf allen Ebenen, weiterbehandelt, sei es durch die Einführung einer E.O., sei es durch Vorschläge in der Gesetzgebung oder durch Behördentätigkeit. Der Präsident unterzeichnete 22 Weisungen und schloss mit sieben Behördenleitern Leistungsvereinbarungen ab, die spezifische Ziele zur Verbesserung von Qualität und Effizienz umfassten. Mehr als 100 Behörden hatten erstmals Kundenservicestandards publiziert, wie beispielsweise die SSA oder das Customs Service. In neun Behörden wurden umfangreiche Rationalisierungsinitiativen eingeleitet. In zunehmendem Maße formten die Bundesbehörden Partnerschaften mit ihren Gewerkschaften, insgesamt 32 an der Zahl bis zum September 1994. Die Bürokratie, symbolisiert in Bundespersonalhandbuch und SF-171 Bewerbungsformulare des OPM, wurde zerschmettert. Es wurden weniger verwaltungsspezifisch gefertigte Produkte gekauft, sondern vermehrt kommerzielle Standardprodukte favorisiert, insbesondere im DOD. In 135 Reinvention Laboratories konnten die Angestellten bereits neue Wege erproben, einige davon bereits mit Erfolgen hinsichtlich verbessertem Kundenservice und reduzierten Kosten. Die Kommunikation zwischen Bundesebene und den nachgelagerten Ebenen wurde verändert, es gibt weniger Vorschriften, mehr Freiheit und Flexibilität.¹⁶⁴

¹⁶² Gore, in: *Congressional Quarterly Weekly Report: The Proposals - and the Road Ahead*, S. 2385 ff.

¹⁶³ Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 9.

¹⁶⁴ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 4 f.

Auch der Kongress leistete einen erheblichen Beitrag im ersten Jahr. 21 NPR bezogene Gesetze wurden in Kraft gesetzt. Darunter fiel beispielsweise die Vollmacht sog. „buyouts“ für Bundesbedienstete und die Kürzung des Personals. Den Staaten und lokalen Regierungen wurden in den Bereichen Schulstipendien, Kinderimmunisierung, Familienunterstützung und bei den Humandienstleistungen größere Flexibilität eingeräumt. Beide - sowohl der Kongress als auch der Präsident - waren sich über eine Gesetzgebung zur Überprüfung der Bundesbeschaffung einig. Darüber hinaus waren eine Reihe von NPR bezogenen Aktionen im Kongress anhängig.¹⁶⁵

Kulturveränderung in der Bundesverwaltung

Reinvention ist ein andauernder Prozess, es ist ein Geisteszustand, der alle Arbeitsaktivitäten erfassen soll. Während einzelne Reformfortschritte oftmals schwer einzuordnen sind, können sie jedoch meist in eine der großen Kategorien des NPR Gore Reports von 1993 zugeordnet werden.¹⁶⁶ Diese Veränderungen haben zur Folge, dass die Wertigkeiten, die Grundeinstellungen und Verhaltensweisen allmählich verändert werden, oder anders ausgedrückt, dass die Kultur verändert wird: es entsteht ein Geist von Entrepreneurship, Innovation, Kreativität, Verantwortung, usw., der die Erneuerung trägt.

Cutting Red Tape

Die ersten Anfänge bezüglich Reduktion der Bürokratie waren schon nach einem Jahr ersichtlich. Präsident Clinton und zehn Behörden hatten begonnen den Beschaffungsprozess zu revolutionieren, Einsparungen von mindestens \$ 50 Millionen wurden bereits erzielt. Mit dem präsidentiellen Memo „Implementing Management Reform in the Executive Branch“ vom 1. Oktober 1993¹⁶⁷ sollte in der Exekutive weitestgehend mit Jänner 1997 ein verwaltungsweites E-Commerce Anschaffungssystem eingeführt werden. Alle Aspekte der Beschaffung – Bestellung, Rechnung, Zahlungen usw. – sollten sich von einem papierbasierten zu einem elektronischen System für kleine Einkäufe ändern. Dadurch sollten die Kosten sinken und sich die Anschaffungsprozesse beschleunigen von derzeit drei Wochen auf fünf Tage. Darüber hinaus experimentierten 20 Behörden in Pilotprojekten mit der Beurteilung und Berücksichtigung der früheren Leistung bestehender Lieferanten, wenn ihnen künftig Verträge angeboten wurden. GSA unterzeichnete einen speziellen Vertrag mit Visa, sodass die Verwaltung keine Gebühren zahlen musste und Rabatte auf ihre Einkäufe erhielt. Damit sparte die Verwaltung pro Einkauf \$ 50. Außerdem verwendeten 24 Behörden zunehmend ein Alternative Dispute Resolution System (ADR) zur Streitbeilegung.¹⁶⁸

Das OMB baute kooperative Beziehungen mit Ministerien auf und legte seinen Schwerpunkt auf das Management der Exekutive. Es schlug nun vor, wie sich der Präsident zwischen den vielen Ausgabenvorschlägen der Behörden entscheiden sollte und war daher oft Anlaufstelle für Beschwerden von Ministerien und Behörden. Seit Frühling 1993 begannen das OMB und das Behördenpersonal bezüglich der Behördenanfragen zusammen zu arbeiten. Dafür hielten sie gemeinsame Management und Budget Überprüfungen der Behördentätigkeiten ab. Außerdem teilte das OMB den Behörden die fiskalen Beschränkungen mit, damit sie diese bei

¹⁶⁵ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 6.

¹⁶⁶ Vgl. Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 24 f.

¹⁶⁷ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 124.

¹⁶⁸ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 52 f.

ihren Budgetvorschlägen berücksichtigen konnten. Es ging noch einen Schritt weiter in der Zusammenarbeit mit dem **OMB 2000** Prozess, der die umfassendste Selbstuntersuchung der Behörden darstellt. Es ist eine Entscheidung für eine breitere und langfristige Perspektive von Budget- und Managementfragen. OMB 2000 inkludierte auch das Potenzial, Leistungsfragen in den jährlichen Budgetprozess zu integrieren und stellte eine Anstrengung dar, den Kommunikationsstil zwischen OMB und den Behörden zu verändern, von engen Budgetfragen bis hin zu weiteren Performancefragen. Das OMB verbesserte somit seine Beziehungen mit der Gesetzgebung. Die internen Veränderungen sollten den Behörden helfen, ihre Aufmerksamkeit auf ergebnisorientierte Leistung zu richten. Im OMB wurde daher eine mächtige Kraft gesehen, die die Institutionalisierung der zugrunde liegenden Managementthemen der NPR unterstützte.¹⁶⁹

Putting Customers First

Aus verständlichen Gründen dachte die Verwaltung lange, dass sie die Steuerzahler zufriedenstellen würde, wenn sie die Gelder weise und wirtschaftlich verwenden. Steuerzahler zu sein, ist allerdings nicht die einzige Beziehung der Menschen zur Verwaltung. Kunde ist laut Status Report ein Nutznießer und/oder Verwender von Gütern und Dienstleistungen der Verwaltung.¹⁷⁰ Innerhalb eines Jahres begannen die Behörden, Kundenservicestandards festzusetzen und ihre Kunden zu befragen, um herauszufinden, was sie wollen und brauchen. Die Verwaltung fing an, revolutionäre Instrumente im Hinblick auf Informationstechnologie einzusetzen, um den Kunden besser zu dienen. Eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe entwickelte einen Plan, anhand dessen die Verwaltung EBT zur Kostenreduktion und zur Vermeidung von Betrug bei der Übermittlung von über \$ 100 Milliarden an Unterstützungen pro Jahr einsetzen sollte.¹⁷¹

Mit der E.O. vom 11. September 1993 „Setting Customer Service Standards“: Create Customer-Driven Programs in All Departments and Agencies That Provide Services Directly to the Public, nahm der Kunde als Mittelpunkt der Verwaltungstätigkeiten einen offiziellen Charakter an.¹⁷² Dies ist eine Verordnung, die einen Standard für die Qualität der Serviceleistungen festsetzte: Kundenservice muss dieser Verordnung zufolge, dem besten in der Wirtschaft gleich sein. Sie verlangte von Ministerien und Behörden,

- dass sie ihre Kunden identifizieren und befragen,
- dass sie Standards veröffentlichen an welchen die Ergebnisse gemessen werden sollten,
- dass sie ihre Leistungen mit den besten in der Wirtschaft vergleichen (Benchmarking),
- dass sie ihre Mitarbeiter mit Kundenkontakt über ihre Ideen befragen bzw. welche Barrieren die Erreichung des Standards behindern,
- dass sie ihren Kunden Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Bezugsquelle und Art der Erstellung von Dienstleistungen bieten,
- dass Informations-, Service- und Beschwerdesysteme leicht zugänglich sind und

¹⁶⁹ Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 54 ff.

¹⁷⁰ Vgl. Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 30.

¹⁷¹ Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 30 f.

¹⁷² Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 123.

- dass sie Möglichkeiten schaffen, um Kundenbeschwerden aufzugreifen.

Mit September 1994 hatte jede Behörde einen einfach verständlichen Kundenserviceplan zu veröffentlichen, der zum einen jene Standards für die Kundenbefragungen enthalten sollte und zum anderen jene, die für das Benchmarking mit den besten der Wirtschaft herangezogen werden sollten. Das OMB war den Behörden dabei behilflich, dies einzuhalten.¹⁷³ Unter dieser E.O. des Präsidenten hatte der Schwerpunkt des Kundenservices eine höhere Priorität in allen Behörden bekommen. Nur eine nachhaltige Verbesserung kann die Einstellung vieler zum Kundenservice verändern.¹⁷⁴ Die SSA statuierte zum Thema Kundenorientierung ein gutes Beispiel. Ihre oberste Priorität bezieht sich seither auf Kundenservice. Sie befragte 65 000 ihrer Angestellten und organisierte zu diesem Zweck Diskussionsgruppen. Als erste publizierte sie ihre Kundenservicestandards und hängte sie in den Büros auf. Die Arbeitsprozesse wurden verändert, wodurch Verantwortlichkeit für Ergebnisse gefördert wurde. Die Versprechung eines besseren Kundenservice stellte die grundlegende Basis der Reformbemühungen der SSA dar.¹⁷⁵

Außerdem hatte die Verwaltung kein mächtigeres Werkzeug als Informationstechnologie, um ihren Kunden zu dienen. Sie ist zentraler Bestandteil zur Verwirklichung der Verwaltungsziele. Die Arbeitsgruppe Government Information Technology Services (GITS) war Teil der Information Infrastructure Task Force (IITF), die mit dem Kongress und dem Privatsektor zusammenarbeitete, um eine National Information Infrastructure (NII) aufzubauen, ein Netzwerk von high-speed Telekommunikationsnetzwerken, fortgeschrittenen Computersystemen und Software. GITS koordinierte dabei die Bemühungen, die Anwendung von IT in den Behörden zu verbessern. Darüber hinaus war GITS mit der Einführung der IT-bezogenen Empfehlungen des NPR Reports beauftragt. Sie musste eine Vision von IT in einer effizienten, effektiven, kundenfreundlichen E-Government definieren und seine Einführung überwachen. Sie lautete: „To help create a government that uses information technology to interact with and serve its customers on their terms.“¹⁷⁶

Empowering Employees to Get Results

Der NPR Gore Report definierte die „Grundzutaten“ eines gesunden und produktiven Arbeitsumfelds als Manager, die innovieren und motivieren und Arbeiter, die frei sind zu improvisieren und Entscheidungen zu treffen.¹⁷⁷

Dieselben ökonomischen Kräfte, die Privatunternehmen dazu brachten, ihren Fokus vermehrt auf ihre Kunden zu legen, veranlassten auch die Verwaltung, ihre Arbeitsprozesse und Strukturen rund um das Qualitätskonzept zu bauen. Was zählt waren nicht die Inputs sondern die Outputs d. h. Ergebnisse. Um die besten Ergebnisse zu erhalten, veränderten die Organisationen ihre Art und Weise, wie sie organisiert sind, sie verließen sich mehr auf flache Strukturen, Labor-Management Kooperationen und Teamansätze. Sie verlagerten die Vollmachten zu den Frontlinien und ermächtigten ihre Angestellten, gaben ihren Arbeitern die Werkzeuge, die sie benötigten, um sie für Ergebnisse verantwortlich zu machen. Die (geplante) Kürzung der Posten um 252 000 (tatsächlich gestiegen auf 272 900 Stellen) erhielt

¹⁷³ Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 31.

¹⁷⁴ Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 36.

¹⁷⁵ Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 29 f.

¹⁷⁶ Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 32.

¹⁷⁷ Gore, Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, S. 38.

die größte Aufmerksamkeit. Es wurden auch sieben Leistungsvereinbarungen zwischen dem Präsidenten und den Leitern der Behörden abgeschlossen. Davon erwartete man sich, dass sie die Handlungen und das Denken in und über die Verwaltung hinaus beeinflussen würden. Außerdem machte ihre Veröffentlichung im Internet¹⁷⁸ die Bediensteten für Ergebnisse verantwortlich wie nie zuvor. Senior Executives waren gezwungen durch die Veränderungen der Arbeiterschaft selbst innovativ zu sein und entgegen bisheriger Gewohnheit mit untergeordneten Bediensteten intensiver zusammenzuarbeiten. Die Arbeit der IGs veränderte sich erheblich und sie bildeten zunehmend Partnerschaften.¹⁷⁹

Cutting Back to Basics

Verwaltung und Kongress mussten harte Entscheidungen treffen, um das Defizit der kommenden Jahre zu reduzieren. In ihrer Fünfjahresvereinbarung von 1993 verlangsamten sie das Wachstum der allgemeinen Ausgaben und erreichten ein Einfrieren eines großen Teiles des Budgets. Geld musste effektiver ausgegeben werden. Die Situation machte es notwendig, dass Kosteneffizienz oberste Priorität hatte. Nur Kürzungen von verschwenderischen Ausgaben können das Budgetloch nicht stopfen. Was die Verwaltung brauchte, waren neue effizientere Wege, Basisdienstleistungen zu liefern. Tatsache ist, dass die meisten Regierungsausgaben für die Hauptprogramme aufgingen, die die Bürger entweder verlangten (Sozialversicherung, Gesundheitsvorsorge und andere Berechtigungen wie Pensionen oder Einkommen) oder brauchten (wie Verteidigung) bzw. der Staat zu finanzieren hat (nationale Verschuldung). Diese drei Bereiche zusammen machten 85 % der Bundesausgaben aus.

Mit dem Omnibus Budget Reconciliation Act von 1993 wurde erreicht, im Zeitraum von 1994 bis 1998 eine halbe Trillion Dollar der prognostizierten Budgets zu kürzen. Dies geschah durch die Balance von Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. Defizitreduktion und wirtschaftliches Wachstum gingen Hand in Hand. Ersteres sollte, alles andere konstant gehalten, letzteres hervorbringen.¹⁸⁰

Zusammenfassend stellte dieser Report mehr als eine Beschreibung von neuen Prozeduren, präsidentiellen Weisungen und Gesetzesentwürfen dar. Er forderte die gesamte Bundesverwaltung heraus und lieferte ein Versprechen von einer neuen besseren Verwaltung für die Kunden.¹⁸¹

3.3.5.2 Phase II: 1995 - 1997

Die Republikaner machten die traditionellerweise eher ihrem Lager zuzuschreibende Themen Verwaltungsrationalisierung und Personalabbau zu ihren Wahlkampfthemen für die Midterm Elections von 1994. Mit Erfolg. Nachdem sie die Mehrheit in beiden Häusern gewannen,¹⁸² wurde die Phase II der Reinvention Initiative eingeläutet, da sich der Schwerpunkt vom WIE die Verwaltung arbeitet, gezwungenermaßen durch die republikanische Mehrheit auf das WAS verlagerte.

¹⁷⁸ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 41.

¹⁷⁹ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 38.

¹⁸⁰ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 63 ff.

¹⁸¹ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report*, S. 7.

¹⁸² Für Thayer ist dies Ausdruck für eine Rückkehr zum alten Kampf zwischen Legislative und Exekutive um die völlige Kontrolle über die „spoils“.

Thayer, in: *Farazmand: Modern Systems of Government*, S. 119.

1995 veröffentlichte die Verwaltung den NPR Phase II, als Antwort auf die ernstesten Kürzungsvorschläge, die innerhalb des neuen republikanischen Kongresses diskutiert wurden. Die neuen Initiativen sagten weitere Einsparungen von \$ 69 Milliarden bis ins Finanzjahr 1999 vorher, was die gesamten erwarteten Einsparungen auf \$ 177 Milliarden anhob.¹⁸³

Dieser neue und sehr rasche Kurswechsel der NPR schwächte sie erheblich und ließ den Fokus verschwimmen. Nichtsdestotrotz wurde Clinton nicht müde die Unterschiede in Bezug auf Verwaltungsmodernisierung zwischen Republikanern und Demokraten hervorzuheben. Dabei betonte er die Wichtigkeit des Menschen und die Möglichkeit, ihn durch Bildung an mehr Verantwortung heranzuführen. Dies war für eine neue Verwaltung im Sinne der NPR unerlässlich. Einige Statements aus dem Jahr 1995 verdeutlichen dies:

„...big government is not the solution to every big problem. ... The difference between the Republicans and me is that I still believe that the federal government has an affirmative responsibility to help people to make the most of their own lives. ... Today, government's job is to enable people to adjust to the changing economy. ... The most important thing government can do to achieve that goal is to help people raise their education and skill levels. ... That's what I mean when I talk about the New Covenant: creating more opportunity but demanding more responsibility in return.“¹⁸⁴

Mehr Verantwortung und mehr Möglichkeiten verlangten gleichzeitig Wirtschaftswachstum, eine gestärkte Gesellschaft und eine Art Befreiung von Restriktionen, damit sie ihre Potenziale vollständig ausschöpfen konnten. Im Budgetplan musste daher Bildung eine wichtigere Stellung einnehmen,¹⁸⁵ wie grundsätzlich das Bemühen ein ausgeglichenes Budget zu schaffen.

„I [Clinton] believe very strongly that we have to balance the budget. I think we have to do it to take the burden of debt off of future generations. I think we have to do it to keep interest rates down and to free up capital for investment now so that we can achieve higher rates of growth. But I think that we have to do it in a way that will achieve our objectives.“¹⁸⁶

Neben mehr Bildung und einem ausgeglichenem Haushalt forderte Vizepräsident Gore die Manager der Bundesverwaltung auf, alles was sie tun zu überprüfen und dabei sogar die Abschaffung der eigenen Behörde in Betracht zu ziehen.¹⁸⁷ NPR II betonte daher die Restrukturierung der Behörden, Reinvention in der Gesetzgebung, Föderalismus und die weitere Einführung der Empfehlungen aus dem ersten Gore Report.¹⁸⁸ Diese Forderungen waren in den zwei wichtigsten Berichten dieser Phase enthalten. Einerseits handelte es sich dabei um den Common Sense Report von 1995 und ein Jahr später um den Bericht rund um die Ansage

¹⁸³ Hodge, <http://www.heritage.org/library/categories/budgettax/bg1095.html>.

¹⁸⁴ Clinton, in: *Newsweek: What Good is Government...*, S. 21.

¹⁸⁵ Vgl. Clinton, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents: Remarks on the National Performance Review*, 1514.

¹⁸⁶ Clinton, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents: Remarks on the National Performance Review*, S. 1512.

¹⁸⁷ Kettl, *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*, CPM Report 98-1, S. 4.

¹⁸⁸ Vgl. *General Accounting Office, Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review*; T-GGD-95-154, S. 3.

eines ausgewogenen Haushalts. Andererseits zog der Best Kept Secrets Report eine umfassende Bilanz über die erste Amtszeit und bietet eine Ansammlung von Erfolgsbeispielen, die bisher durch Reinvention erreicht wurden.

1995 - Creating a Common Sense Government

Dieser Report beschreibt die Auswirkungen der Reinvention auf das amerikanische Volk und seine Regierung. Außerdem schlägt er weitere 300 neue Empfehlungen vor. Darauf und auf die einzelnen Errungenschaften wird nicht näher eingegangen, sondern nur auf die Themen, die allgemein an Bedeutung gewannen.

Anfänglich wurde die Ankündigung, die Verwaltung zu reformieren sehr skeptisch aufgenommen. Wenn man eine wahre Veränderung erreichen möchte, dann muss man jene Personen involvieren, die am meisten betroffen sind. Die wahren Experten sind jene Personen, die bereits involviert sind und die am meisten zu verlieren haben, um den Job richtig zu machen: die Bundesbediensteten selbst.¹⁸⁹

Frühere Reformversuche waren meist nicht erfolgreich. Einer der wesentlichen Fehler war der Top-Down Ansatz anstatt von unten nach oben. Weiters wurden meist nur die Kästchen im Organigramm verschoben und so blieb die Arbeitsweise die gleiche und die Verwaltung insgesamt inflexibel und bürokratisch.¹⁹⁰ Dies trennte das amerikanische Volk beinahe von seinem Traum einer Regierung „des Volkes, durch das Volk und für das Volk“, dies ist auch ein wesentlicher Unterschied zu anderen Historien seit 220 Jahren, seit der Unabhängigkeitserklärung von England.¹⁹¹ Verwaltung und Regierung sollten nicht abgeschafft werden, sondern weniger kosten und besser arbeiten. Das bedeutet, dass die Verwaltung sich auf Ergebnisse konzentriert, dass sie die Menschen als Kunden wahrnimmt, mit ihnen zusammen arbeitet und ihre Wünsche und Bedürfnisse versteht und sie an die erste Stelle stellt. Es bedeutet auch, dass sie das Geld wert ist, das investiert wird.¹⁹² Die Anstrengung, die Verwaltung neu zu erfinden, als Teil der laufenden NPR, wird zu einem Lebensstil für Bedienstete in den Behörden und ihren Kunden, denen sie dienen. Es ist ein Prozess, der nie aufhört und nie abgeschlossen sein wird.¹⁹³

Der Anschlag in Oklahoma City vom 19. April 1995 ließ deutlich werden, dass die Verwaltung nicht etwas Separates ist, sondern ein Teil des Volkes. Es war ein Ereignis, das veranschaulichte, dass die Verwaltung schnell, effizient und gut handeln kann, wenn es nötig ist und sich von Papierkram befreiend, um die Nöte der Menschen kümmert. Es braucht ein radikales Umdenken von dem *was* die Verwaltung tun soll und *wie*. Die Welt hat sich verändert und so auch die Bedürfnisse und Erwartungen der Menschen.¹⁹⁴

Laut verschiedenen Umfragen wollten die Amerikaner eine Verwaltung, die besser arbeitet und weniger kostet. Sie wollten nicht die Verwaltung generell um 20 % kürzen, sondern sie effizienter machen, damit sie den Menschen dienen und ihnen mehr Wahlmöglichkeiten bieten konnte. Sie sollte mehr Dienstleistungen mit weniger Geld erbringen. Dazu war eine Feinabstimmung nötig, damit sie flexibler, verantwortlicher und benutzerfreundlicher gemacht

¹⁸⁹ Gore, Common Sense Government - Works Better & Costs Less, S. 2 f.

¹⁹⁰ Vgl. Gore, Common Sense Government - Works Better & Costs Less, S. 3.

¹⁹¹ Gore, Common Sense Government - Works Better & Costs Less, S. 3 ff.

¹⁹² Gore, Common Sense Government - Works Better & Costs Less, S. 5 f.

¹⁹³ Gore, Common Sense Government - Works Better & Costs Less, S. 8.

¹⁹⁴ Gore, Common Sense Government - Works Better & Costs Less, S. 12.

werden kann. Außerdem musste sie dramatischen Restrukturierungen und Kürzungen unterzogen werden, ähnlich wie dies im Privatsektor in den 80er Jahren geschah. Die Mehrheit der Amerikaner glaubte, dass die Verwaltung effektiver sein müsse und dies durch besseres Management erreicht werden könne.¹⁹⁵

Das grundsätzliche Problem der Verwaltung lag darin, dass sie jeder neuen Anforderung mit neuen Gesetzen, Vorschriften und Regeln begegnete, während sie es verabsäumte, zu bemerken, dass die Welt sich in eine andere Richtung bewegte. Amerika hatte sich von einer Produktionswirtschaft zu einer Konsumentenwirtschaft entwickelt und war vom Industriezeitalter ins Informationszeitalter gewechselt. Aber die Verwaltung handelte immer noch gemäß dem Produzentenmodell. Veränderung kam, wenn überhaupt, nur langsam.¹⁹⁶ Die Absichten der Verwaltung waren zwar immer gut, sie wollte den Steuerzahler vor Missbrauch, Ungerechtigkeit, Willkür, Korruption und Eigensinnigkeit seiner eigenen Angestellten, der Firmen, die sie beauftragten und anderen Verwaltungseinheiten schützen. Aber der Preis dafür war hoch. Sicherheit wurde zur Inflexibilität, Fairness wurde zur Starrheit und jeder wurde zum Verdächtigen, durch die Vermeidung von Eigeninterpretation. Zudem erschien der Kunde am Ende der Prioritätenliste (1. Regeln, 2. Kontrolllore, 3. jene, die die Regeln machen und 4. Kunde). Somit wuchs die Distanz zwischen den Menschen und der Verwaltung. Die größte Herausforderung, der die Nation am Anfang des neuen Jahrtausends daher gegenüberstand, war, wie sie das Versprechen der Selbstverwaltung einlösen könne und wie die Verwaltung zu verändern sei, um sie wieder „sinnvoll“ arbeiten zu lassen.¹⁹⁷

1996 - Governing in a Balanced Budget World

Dieses Hintergrundpapier anlässlich einer Rede von Vizepräsident Al Gore vom 4. März 1996 beschreibt die nächsten notwendigen Reformschritte unter geänderten Bedingungen, nämlich einem ausgeglichenen Budget. Clinton dazu im September 1995:

„And we forgot that one of the reasons we’re doing this [balancing the budget] is to make sure that the money left can advance the cause of America’s economic interest and the basic values of the American people to give every citizen the chance to live up to his or her God-given capacity, to keep the American dream alive, and to give us a chance to come together in a prosperous, secure, and exciting future. That is ultimately - ultimately - the great benefit of this whole effort.“¹⁹⁸

Wie bereits in den drei Jahren zuvor sollten der Service verbessert und gleichzeitig die Kosten niedrig gehalten werden. Wichtige Themen umfassten maßgeschneiderte Lösungen und Dienstleistungen, anstelle des bisher üblichen Ansatzes „one-size-fits-all“. Erreicht werden sollte dies vor allem durch den Einsatz von IT und PBOs, Partnerschaften und One-Stop Anlaufstellen. Darüber hinaus lag der Schwerpunkt auf den Zielen und nicht den Mitteln oder den Inputs. Dies verlangte ein Delegieren von Verantwortung und Vollmacht zu den „Front-line Mitarbeitern“.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Gore, *Common Sense Government - Works Better & Costs Less*, S. 13.

¹⁹⁶ Gore, *Common Sense Government - Works Better & Costs Less*, S. 16 f.

¹⁹⁷ Gore, *Common Sense Government - Works Better & Costs Less*, S. 18 f.

¹⁹⁸ Clinton, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents: Remarks on the National Performance Review*, S. 1516.

¹⁹⁹ Vgl. Gore, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balbud.html>.

1996 - Best Kept Secrets in Government

Dieser Bericht an Präsident Clinton beschreibt die Reinvencion Ergebnisse der letzten drei Jahre.²⁰⁰ Al Gore behauptet darin, dass das Zeitalter der aufgeblähten Verwaltung vorüber sei: Abbau von 240 000 Arbeitsplätzen mit Jänner 1996, Abschaffung von Zentralen, Hierarchieebenen von Managern, veralteten Außenstellen und lächerlichen Regeln und Vorschriften sowie nahezu 200 Programmen und Behörden. Die Verwaltung wurde radikal verändert, den Menschen wird besser gedient, die Umgangsformen mit Unternehmen veränderten sich und sie arbeitet mit der Lokalebene zusammen.

Alles was unternommen wird und wurde war auf ein Ziel hin getrimmt, nämlich das Vertrauen der Amerikaner in ihr eigenes System der Selbstverwaltung wieder herzustellen, mit dem Glauben, dass sie die nationalen Probleme gemeinsam lösen könnten.

Schlachtruf - der dem Titel dieses Reports gleicht - war daher, wenn Veränderungen in der Verwaltung bemerkt werden, sollen sie nicht geheim gehalten, sondern weiter erzählt werden. Die Verwaltung wurde mehr und mehr Teil der Lösung und die Amerikaner konnten vermehrt auf tatsächliche Ergebnisse zählen.

3.3.5.3 Phase III: 1997 - 2000

Die NPR änderte ihren Namen von „National Performance Review“ zu „National Partnership for Reinventing Government“. Es sollte ein Signal sein für die „Reinvencion der Reinvencion“. Außerdem wurde der neue Slogan: „America @ Its Best“ geschaffen. Insgesamt waren es fünf Strategien, die den Schwerpunkt dieser Phase bildeten. Sie betonen die Kunden-, Markt- und Ergebnisorientierung:

- Veränderung von High Impact Agencies zu produktiverem Verwaltungshandeln
- Verwendung von Ergebnismessung zur Veränderung des Bundesmanagements
- Partnerschaften bauen und stärken sowie Strategien entwickeln, um Probleme zu verhindern
- mehr Freiheit für die Angestellten im Job, aber gleichzeitig ihre Verantwortung für die Zielerreichung einfordern.
- Entwicklung von One-Stop Informations- und Servicezentren.²⁰¹

Zu den High Impact Agencies sei kurz erklärend erwähnt, dass es sich dabei um 32 Bundesbehörden handelt, die zusammen 90 % der Kontakte mit der Öffentlichkeit haben. Sie spielen eine zentrale Rolle, um das Vertrauen in die Verwaltung wieder herzustellen und wurden daher von Vizepräsident Gore aufgefordert bis September 2000 spezifische wirtschaftliche Ergebnisse zu erbringen. Sie sollten ihren Fokus insbesondere auf ihre Kunden und Angestellten legen.²⁰²

Phase III wollte sich von der übermäßigen Betonung des Personalabbaus lösen, denn dies hat die Moral innerhalb der Verwaltung stark angeschlagen und auch außerhalb konnte

²⁰⁰ Vgl. Gore, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/digest96.html>.

²⁰¹ Kettl, Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card, CPM Report 98-1, S. 5.

²⁰² National Partnership for Reinventing Government, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/announc/hiapage3.html>.

sie wenig damit punkten. Nicht zu vergessen ist die längerfristige Perspektive, die einen Präsidentenwahlkampf zugunsten Gores positiv unterstützen sollte.²⁰³

1997 - Blair House Papers

Am 11. Jänner 1997 kurz vor der Angelobung zur zweiten Amtszeit Clintons wurde den Kabinettsmitgliedern im Blair House dieses Papier als Marschroute für die kommenden Jahre vorgelegt. Im Wesentlichen betonte es die Serviceerstellung unter Berücksichtigung der Kunden und die unterstützende Verwendung von IT. Einen zweiten Schwerpunkt bildeten die Partnerschaften v. a. mit den Gemeinden. Dabei spielten auch Labor-Management Relations (LMR) und alternative Streitbeilegungsmethoden (Alternative Dispute Resolution, kurz: ADR) verstärkt eine wichtige Rolle. Natürlich durften auch die Einsparungstendenzen nicht fehlen, wenn sie auch nicht mit der Vehemenz wie in der zweiten Phase gefordert wurden. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die PBOs, die einen leistungsorientierten Ansatz in den Behörden forcieren sollten. Insgesamt belegen zahlreiche Beispiele die bisher erreichten Ergebnisse, die eine Ermutigung zur Fortsetzung dieses Kurses darstellen sollte.²⁰⁴

1997 - Access America

Bereits ein knappes Monat nach den Blair House Papers wurde Anfang Februar der Bericht über die Reengineering Aktivitäten rund um Informationstechnologie veröffentlicht.²⁰⁵ Darin werden sehr ausführlich, immer in NPR Manier, mit einleuchtenden Beispielen aus der Verwaltungspraxis die Fehler und Schwächen angeprangert und darauf aufbauend die Lösung, in diesem Fall durch E-Government, präsentiert. Das bedeutet, dass weitere Handlungsempfehlungen aufgelistet sind.

E-Government ist ein großartiges Instrument, wenn es darum geht, mehr Kundenorientierung zu bieten und die Verwaltung offener, serviceorientierter und effizienter zu machen. Die Vorschläge und nutzbringenden Einsatzgebiete reichen dabei vom Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen über die Einführung der elektronischen Überweisung von Unterstützungsleistungen und sonstigen Geldern, von der Information über Umweltdaten über Hilfestellung zu Sicherheit, Gesundheit oder beispielsweise Angaben für die Privatwirtschaft oder von der Vereinfachung der Steuererklärungen bis hin zu den Rationalisierungsprozessen der internen Abläufe und vieles andere mehr.

Bedeutend ist dabei u. a. die Klärung und Lösung von Problemfeldern wie Datenschutz und -sicherheit, Anbindung an andere Informationssystemen oder die Lern- und Effizienzeffekte, die es optimal zu nützen gilt.

1997 - Businesslike Government

In amüsanter Art und Weise, gespickt mit Dilbert Cartoons, wird eine positive Bilanz der NPR Bemühungen anhand von Beispielen in der Verwaltung gezogen. Wie bereits der Titel sagt, ist aber auch die Privatwirtschaft mit vorbildlichen Modellbeispielen kurz erwähnt. Ein Ausblick über die verbleibende Herausforderung und insbesondere die Kommunikation der bisherigen Erfolge rundet diese Beispielsammlung ab.²⁰⁶

²⁰³ Vgl. *Kettl*, Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card, CPM Report 98-1, S. 5 f.

²⁰⁴ Vgl. *Clinton/Gore*, The Blair House Papers.

²⁰⁵ Vgl. *Gore*, Access America.

²⁰⁶ Vgl. *Gore*, Businesslike Government: Lessons Learned From Americas's Best Companies.

Im Anschluss an die Darstellung der drei Phasen mit ihren Berichten folgt nun eine allgemeine Beurteilung.

4 Beurteilung der Reformvorschläge

Kritik kann und soll vor der eigenen „Betriebsblindheit“ schützen und ist daher von großer Bedeutung für ein Lernen aus den amerikanischen Erfahrungen. In diesem Abschnitt werden die NPR Initiative und ihre Empfehlungen allgemein beurteilt. Befürworter und Skeptiker sowie das GAO, als neutrale Organisation, werden zur Sprache kommen. Abschließend sollen noch einige Erfolgsfaktoren auf die Abhängigkeit aufmerksam machen.

Die NPR selbst sieht sich als Innovator. Ihrer Meinung nach hat sie nicht nur eine Liste von Kürzungen geboten, sondern einen neuen Weg aufgezeigt. Er eröffnet der Verwaltung eine neue Verantwortlichkeit gegenüber den Kunden und einen neuen Respekt für die öffentlichen Gelder. Wenn den vorgeschlagenen Schritten und Empfehlungen gefolgt wird, dann wird es zu einer Verwaltung kommen, die weniger kostet und für alle besser arbeitet. Sie wird schlanker, effektiver, gerechter und aktueller sein und sie wird eine Verwaltung sein, die ihr Geld wert ist.²⁰⁷

Um dieser Selbsteinschätzung ein abgerundeteres Bild gegenüber zu stellen, sollen nun auch andere zu Wort kommen, denn naturgemäß werden Reformen von glühenden Verfechtern aber auch mahnenden bis zynischen Kritikern begleitet.

4.1 Einschätzung durch das GAO

Das GAO als Bundesrechnungshof hat eine wichtige Stellung und daher werden seine Einschätzungen der Reformvorschläge gesondert angeführt. Im Wesentlichen wurden nur die des ersten Berichtes unter die Lupe genommen. Danach folgten Stellungnahmen zu spezifischen Themen.

Grundsätzlich muss vorausgeschickt werden, dass die NPR nicht alleinig ausschlaggebend für Veränderungen in der Verwaltung war. Das GAO bezeichnete sie als eine von vielen Katalysatoren, die Behörden dazu anhielt, effizienter und effektiver zu werden. So schuf der Kongress die gesetzlichen Rahmenbedingungen beispielsweise für einen leistungsbasierten Ansatz.²⁰⁸ Laufende oder frühere Managementreformen sowie die bestehenden Bemühungen innerhalb der Behörden und kongressionale Aktivitäten - all das hat die NPR beeinflusst und eine Atmosphäre geschaffen für die Empfehlungen der Initiative.²⁰⁹

Im Dezember 1993 veröffentlichte das GAO, dass sie mit nur einer der 384 Empfehlungen des NPR nicht übereinstimmten.²¹⁰ NPR wertete dies als einen beachtlichen Erfolg. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass das GAO eine Abstufung zwischen „agree“,

²⁰⁷ Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, S. 120.

²⁰⁸ Insbesondere durch den GPRA, näheres dazu im Kapitel 3.2.

²⁰⁹ Der Autor schließt sich der Meinung des GAO an, welche bei all den folgenden Ausführungen im Hinterkopf behalten werden sollte, nämlich dass „... NPR's effort cannot be isolated from other reform efforts that also contributed to improved government performance.“

General Accounting Office, *Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies*; GAO/GGD-00-145, S. 4.

OMB sieht in der NPR einen bedeutenderen Einfluss und hält diese obige Aussage für ein Understatement, wie aus einem Briefwechsel mit dem GAO hervorgeht.

Vgl. *General Accounting Office*, *Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies*; GAO/GGD-00-145, S. 37.

²¹⁰ Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart1.html>.

„generally agree“ (zusammen 297 der Vorschläge), „disagree“ (ursprünglich nur 1, ab 1994 3) und „no judgement“ (86 - aufgrund unzureichender Informationen oder zu vager Formulierungen) wählte und darüber hinaus keine Aussage zu den Einsparungen machte, die durch das CBO zu analysieren waren.²¹¹ Generell konnte der Gore Report von 1993 in allgemeine, verwaltungsübergreifende sowie abteilungsspezifische Empfehlungen, um Programme und Organisationen „neu zu erfinden“, eingeteilt werden.²¹² Das GAO sah in den Empfehlungen viele Grundprobleme in Angriff genommen, die sie selbst seit Jahren betont hatten, wie beispielsweise die Notwendigkeit, das Management innerhalb der Behörden zu stärken oder eine Management- und Ergebnisorientierung bei Programmen zu forcieren. Allerdings schränkte es seine Beurteilung ein, denn einige Empfehlungen waren zu allgemein gehalten. Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich darauf, dass einige kritische Management- und Programmfragen nicht Eingang gefunden hatten.²¹³ Dies betrifft die sog. „high-risk areas“ (von GAO und OMB eingestuft), wie die Lagerhaltungspraktiken des DOD oder das FAA Modernisierungsprojekt der Luftraumüberwachung, die Kontrolle über die DOD Auszahlungen oder die inadäquaten Projektmanagement- und Planungsmethoden im DOE.²¹⁴

Trotz mancher Einschränkung erachtete das GAO eine erfolgreiche Implementierung der NPR Empfehlungen als einen wertvollen Beitrag zur Lösung der Management- und Programmprobleme der Bundesverwaltung. Allerdings ist der Erfolg von verschiedenen Faktoren abhängig.²¹⁵

Im Dezember 1994 veröffentlichte das GAO den zweiten umfangreichen Bericht über die Beurteilung der NPR. Dieses Mal wurden die Implementierungsfortschritte ein Jahr nach Veröffentlichung des Gore Reports untersucht. GAO teilte die Fortschritte in die Kategorien „fully implemented“, „partially implemented“, „not implemented - action taken“, „not implemented - no action taken“, „insufficient information“ und „other“ ein.²¹⁶ In 93 % der Empfehlungen wurde in irgendeiner Form eine Handlung eingeleitet. Nur 4 % (absolut: 15 Vorschläge) der Empfehlungen waren vollständig, 37 % (143) teilweise eingeführt. Für 52 % (199) wurden einige Handlungen gesetzt²¹⁷ jedoch nicht eingeführt und für 5 % (18) wurden noch keine Handlungen gesetzt.²¹⁸ Die Aktionen erfolgten entweder spezifisch für eine bzw. mehrere Einrichtungen oder, als zweithäufigste Variante, durch legislative Maßnahmen. Festzuhalten ist auch, dass etliche Maßnahmen zwar von NPR aufgegriffen wurden, aber bereits laufende Bemühungen stattfanden, wie z. B. die Reformen in der EPA oder im IRS.

²¹¹Vgl. *General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 6.

²¹²*General Accounting Office*, Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies; GAO/GGD-00-145, S. 1.

²¹³Diese Kritik wurde mehrfach in den folgenden Jahren wiederholt.

Vgl. *General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 2

²¹⁴*General Accounting Office*, Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review; T-GGD-95-154, S. 2.

Für eine detaillierte Auflistung siehe *General Accounting Office*, Management Reform: Implementation of the National Performance Review's Recommendations; OCG-95-1, S. 6.

²¹⁵*General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 2.

Mehr dazu im Kapitel 4.3.

²¹⁶*General Accounting Office*, Management Reform: Implementation of the National Performance Review's Recommendations; OCG-95-1, S. 14 ff.

²¹⁷Wenn auch nicht immer völlig entsprechend in der von der NPR vorgeschlagenen Variante.

²¹⁸Die Differenz auf 100 % ergibt sich aus jenen, die nicht beurteilt werden konnten.

Allerdings lieferte NPR einen zusätzlichen Anreiz.²¹⁹

Ein knappes halbes Jahr später im Mai 1995 befürwortete das GAO die Anstrengungen für eine kleinere effizientere Verwaltung erneut, stellte jedoch fest, dass die Maßnahmen eine strategische Ausrichtung haben und auf überdachten Personalplänen basieren sollten. Dies inkludierte Fragestellungen rund um die Kapazität und Fähigkeit der Ausführung neuer Aufgaben, sowie die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und der Eindämmung von Betrug, Verschwendung oder Missbrauch. Ergebnisorientierung²²⁰ und sichere zeitgerechte Informationen werden dabei, wie bereits im Bericht von 1994 angesprochen, als wesentlicher Bestandteil für das Gelingen gesehen. Als positiver Synergieeffekt könnte die NPR in ihrer zweiten Phase außerdem für eine Beschleunigung des geplanten Fahrplans für den GPRA sorgen, weil für die Restrukturierungen Teile der gleichen Analyse über Ziele und Strategien nötig sein werden.²²¹

Aus diesen anfänglichen Einschätzungen der GAO ergab sich eine relativ positive Bilanz und eine gute Basis für die weitere Arbeit der NPR. Nichtsdestotrotz gab es eine Reihe von kritischen Stimmen, die gewisse Schwächen hervorhoben.

4.2 Beurteilung seitens der Wissenschaft

Zahlreiche Autoren schrieben über die NPR und ihre Initiativen. Die Kritik bezog sich einerseits auf die Art der Vorschläge und der Berichte im allgemeinen und andererseits auf spezielle Empfehlungen.

Für manche gingen die Handlungsempfehlungen zu wenig weit. Drucker kritisierte, dass die Veränderungen als „Reinvention“ hinausposaunt wurden, die in einem privaten Unternehmen nicht einmal angekündigt werden würden, außer vielleicht am Schwarzen Brett am Gang.²²² Ähnlich dazu Nelson, dem zu wenige Programme zur Eliminierung angeführt wurden. Allerdings könnte Vieles mit nur geringem Verlust für die Bevölkerung abgeschafft werden, wie beispielsweise das Bureau of Mines.²²³ Auch das Journal New Republic kritisierte, dass die Ausgabenkürzungen jeder Bundesbehörde tangibel seien und eher theoretische Einsparungen über eine längere Zeitspanne darstellten. Abgesehen davon räumte es aber dem Gore Report gute Ideen bezüglich Rationalisierung der Bundesbürokratie ein.²²⁴ Bezogen auf die vorgeschlagenen Einsparungen vermerkte Hodge, dass diese nur einen minimalen Einfluss auf die Größe und den Umfang des Bundesbudgets haben werden, denn die \$ 108 Milliarden stellten nur einen Bruchteil der veranschlagten Bundesausgaben dar: von 1995 bis 1999 waren \$ 8,73 Trillionen Ausgaben vorgegesehen. Anders ausgedrückt bedeutete dies, dass von jedem ausgegebenen Dollar nur 1,2 Cents in der ersten Phase eingespart werden.²²⁵ Außerdem wurden

²¹⁹Vgl. *General Accounting Office*, Management Reform: Implementation of the National Performance Review's Recommendations; OCG-95-1, S. 4 f.

²²⁰Implementierung durch GPRA, CFO und dem Government Management Reform Act (GMRA - als Erweiterung des CFO, der konsolidierte Finanzberichte beginnend mit dem Fiskaljahr 1997 fordert).

²²¹*General Accounting Office*, Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review; T-GGD-95-154, S. 6.

²²²Drucker, <http://www.theatlantic.com/politics/polibig/reallyre.htm>.

²²³Nelson sieht darin die unterstützenden Lobbies und Kongressmitglieder, die solchen Programmen gut gesonnen sind. Außerdem ist im Kongress die „Verletzung von Wählern“ sehr unbeliebt: „This is pure Washington. Vague promises for the future with hard numbers attached but few concrete proposals to make real cuts.“

Nelson, in: *Forbes*: Old Bureaus Never Die, S. 50.

²²⁴Barnes, in: *New Republic*: Gored, S. 11.

²²⁵Dies stieg auf knapp 2 Cents in der zweiten Phase an.

die Einsparungen absichtlich in die Höhe getrieben, indem sie auf Schätzungen einer sog. „baseline prediction“ (Voraussage der Bezugsgrößen) der Bundesausgaben beruhten, d. h. es wurde angenommen, dass Bundesprogramme aufgrund von Inflation, Wirtschaftswachstum, Bevölkerungsentwicklung etc. wachsen. Somit führten bereits kleine programmatische Veränderungen zu Überschätzungen.²²⁶ Moe stellte die genannten Zahlen der Einsparungspotenziale ebenfalls in Frage.²²⁷ Mit all den Einsparungen und Managementverbesserungen sollte die Öffentlichkeit von der effizienteren Ausführung von Programmen überzeugt werden. Häufig wurde jedoch die Kehrseite verschwiegen, nämlich dass damit neue Programme finanziert werden sollten. Für Nelson ist daher der Gore Report zwar einerseits ein Katalysator für Reformen andererseits aber ein Hindernis.²²⁸

Häufiger Kritik unterlagen die Vorschläge zum Personalwesen. So kritisierte Thayer, dass die Beamten im Gore Report zu Opfern wurden und nicht etwa die politischen Beamten, die sehr wohl zu den aufblühenden Kontrollebenen führten.²²⁹ Moe fürchtete ein Anwachsen der politischen Beamten unter dem Deckmantel größerer politischer Verantwortlichkeit.²³⁰ Devine ging in seiner Beurteilung der Personalreformen noch weiter und ortete Widersprüche zwischen den tatsächlichen Leistungen der Clinton Administration und ihren Versprechungen. Er warf ihr vor, dass es ihr an einer schlüssigen Vision des Verwaltungsmanagements fehlte.²³¹ Insbesondere sah er keinen zusammenhängenden Plan für die Kürzungen der Angestellten, eine Schwächung der präsidialen Kontrolle, eine Zersetzung des Leistungsbeurteilungssystems für Bundesbedienstete, eine Beendigung der leistungsabhängigen Bezahlung und eine Verminderung der Bedeutung von Leistung als Kriterium dafür, einen Job in Zeiten des Personalabbaus zu behalten. Außerdem wertete er die Anstellung von politischen Beamten in Zeiten der Kürzung der zentralen Beamtenschaft als verwerflich, da dies wenig Anreize zur individuellen Leistungssteigerung schaffe.²³² Außerdem wurden gerade jene Positionen zur Eliminierung freigegeben, die für die Aufrechterhaltung ethischer Standards am wichtigsten sind, wie die Inspector Generals (IG), die eine unabhängige Position inne haben. Während Thayer im Angriff auf die IG eine Blauäugigkeit in Bezug auf systematische Korruption, die auf einem Managel an intellektueller Tiefgründigkeit basiere, sah,²³³ war dies für Moe sogar ein Gesetzesbruch. Einen weiteren Widerspruch stellte Thayer zur Diskussion. Er sprach die konträren Positionen von Personalabbau einerseits und Ermächtigung andererseits an. Dies mache konstruktive Kritik an NPR unmöglich, denn jene Mitarbeiter die noch übrig blieben, könnten dabei des Zynismus beschuldigt werden.²³⁴ In Bezug auf die geforderte Ermächtigung ergab sich für Rockman ein Vakuum an Autorität. Denn anstelle einer Managementrationalität, die auf eine Befehlskette aufbaut, wurde eher eine Marktra-

²²⁶Vgl. Hodge, <http://www.heritage.org/library/categories/budgettax/bg1095.html>.

²²⁷Vgl. Moe, in: *Public Administration Review: The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, S. 114.

Moe zählte zu den schärfsten Kritikern des ersten Reports und er sprach viele Schwachstellen an.

²²⁸Vgl. Nelson, in: *Forbes: Old Bureaus Never Die*, S. 51.

²²⁹Vgl. Thayer, in: *Farazmand: Modern Systems of Government*, S. 115.

²³⁰Vgl. Moe, in: *Public Administration Review: The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, S. 114.

²³¹Dem hält Kamensky entgegen, dass die NPR nicht nur eine Serie von Empfehlungen darstelle, sondern „... an evolving movement whose vision and philosophy is trying to adapt democratic governance to new public expectations.“

Kamensky, in: *Public Administration Review: The Role of the „Reinventing Government“ Movement in Federal Management Reform*, S. 253.

²³²Devine, <http://www.heritage.org/library/archives/backgrounder/bg970.html>.

²³³Thayer, in: *Farazmand: Modern Systems of Government*, S. 116.

²³⁴Thayer, in: *Farazmand: Modern Systems of Government*, S. 116.

tionalität betont, die eine rasche Anpassung an die Nachfrage forderte. Auch Kettl weist darauf hin und impliziert ein Problem für die Verantwortlichkeit:

*„If empowerment drives the NPR, and empowerment means delegating far greater discretion to bureaucrats, what glue will unify governmental policy and prevent it from spinning off centrifugally into thousands of directions? This is the core problem of accountability in the NPR.“*²³⁵

In diesem Zusammenhang warnte Moe vor den sog. „interagency committees“ zur Implementierung, denn darin sind zwar alle verantwortlich, letztlich fühle sich aber niemand verantwortlich. Sie seien nur kurzfristig und beinhalte keinerlei Verpflichtungen. Problembehaftet sei auch die Umsetzung der Reformvorschläge durch den President’s Management Council (PMC) mit politischen Beamten anstatt die Verantwortung dem OMB und den Chief Operating Officer (COO) zu übertragen.²³⁶ Weitere Kritikpunkte bezogen sich auf die Rolle des Kongresses, die Rolle und Kontrolle von externen Beratern, die geplanten Erleichterungen von gesetzlichen Verpflichtungen (sog. Waivers), die mehrjährigen Budgets, die ungenügend ausgearbeiteten Pläne auch im Hinblick auf den zeitlichen Rahmen oder die fehlende Theorie hinter den Vorschlägen.²³⁷

Zu den Veröffentlichungen der NPR äußerte Thayer seine Bedenken im Hinblick auf die Auswahl der aufgelisteten Beispiele, die sich immer wieder auf IRS, SSA, Customs Service und VA beziehen. Er stellte die Frage nach den Kunden der anderen Behörden und Ministerien. Würde dies Machenschaften der Interessengruppen aufwerfen?²³⁸ Ähnlich dazu Moe, der den journalistischen Stil mit der ungenauen Verwendung von Vokabular, wie z. B. „customer“, anprangerte.²³⁹ Pollitt wies ebenfalls darauf hin, dass die Begriffe des NPM teilweise unscharf sind und eine definite normative Seite haben.²⁴⁰ Außerdem wurden die getroffenen Annahmen mit der zugrunde gelegten Theorie nicht entsprechend gekennzeichnet.²⁴¹ Dem Autor fiel auf, dass die NPR Task Force mit Fortschreiten der Reformen weniger Berichte bezüglich einer Beurteilung der Implementierungsfortschritte publizierte. Ein Schlussbericht der NPR fehlt gänzlich, allerdings wurden die Erfolge zwischen 1993 und Anfang 2001 auf der Homepage²⁴² knapp zusammengefasst. Angesichts der ausschweifenden Berichterstattung am Beginn, erstaunt die Kürze am Ende, gerade da wo eine abschließende Evaluation sinnvoll erscheinen würde.

Insgesamt prophezeite Drucker, dass die Ergebnisse der Veränderungen nur trivial sein werden, denn der grundsätzliche Ansatz sei falsch:

²³⁵Hervorhebung im Original; Kettl, *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, S. 30; in: Rockman, in: *Farazmand: Modern Systems of Government*, S. 284.

²³⁶Vgl. Moe, in: *Public Administration Review: The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, S. 116 f.

²³⁷Vgl. Moe, in: *Public Administration Review: The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, S. 111 - 118.

²³⁸Thayer, in: *Farazmand: Modern Systems of Government*, S. 116.

²³⁹Vgl. Moe, in: *Public Administration Review: The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, S. 111 f.

²⁴⁰Pollitt/Bouckaert, *Public Management Reform*, S. 189 f.

²⁴¹Vgl. Moe, in: *Public Administration Review: The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, S. 111 und S. 113.

²⁴²Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/appendixf.html>.

„They are trying to patch and to spot-weld, here, there, and yonder - and that never accomplishes anything. There will be no results unless there is a radical change in the way the federal government and its agencies are managed and paid. The habit of continuous improvement has to be built into all government agencies, and has to be made self-sustaining.“²⁴³

Diese Aussage weist darauf hin, dass es selbst bei den besten Absichten Verbesserungspotenziale der Reformvorhaben gab und verschiedene Erfolgsfaktoren für das Gelingen der Reformen zu beachten sind. Bei all der Kritik sollten aber nicht die positiven Aspekte vergessen werden, was mit folgender Aussage ausgedrückt werden sollte: „... the Gore Report accomplished, in just its first year, far more than anyone thought possible.“²⁴⁴

4.3 Erfolgsfaktoren

Die Ausführungen in diesem Abschnitt sollten generell für Reformvorhaben beachtet werden und haben Bedeutung für den Erfahrungsaustausch und -transfer, natürlich unter Berücksichtigung der landesspezifischen Gegebenheiten.

Laut GAO sind folgende Elemente wichtig für eine erfolgreiche Einführung und Nachhaltigkeit für die Bemühungen, das Management zu verbessern:²⁴⁵

- sichtbares **Engagement der Führungseliten**, Verantwortlichkeit und Ausdauer,
- die **Integration** der Managementverbesserungsinitiativen **in die programmatische Entscheidungsfindung**,
- die **Leistungssysteme** müssen die Möglichkeiten und den Rahmen für Veränderung sicherstellen,
- die Notwendigkeit für erhebliche und tiefgreifende **Planung** mit klaren, messbaren Zielen unter Verwendung von geschätzten Bezugsgrößen,
- die **Beteiligung der Mitarbeiter**, damit Ideen generiert, sowie Engagement und Verantwortlichkeit forciert werden,
- **organisatorische Anpassung** zur Rationalisierung von Operationen und Klärung von Zuständigkeiten,
- sowie ein starkes Engagement des **Kongresses**.

Neben dieser Auflistung gibt es noch weitere Erfolgsfaktoren und gleichzeitig Herausforderungen, wie die externen Einflussfaktoren. Dazu zählen beispielsweise die Lobbyisten und Interessengruppen, die sich möglicherweise gegen Veränderungen stellen. Wichtig ist, dass bedeutende Stakeholder möglichst von Anfang an in einen transparenten Kommunikationsprozess eingebunden werden.

Einige Punkte sollen nach diesem kurzen Überblick noch detaillierter besprochen werden.

²⁴³ *Drucker*, <http://www.theatlantic.com/politics/polibig/reallyre.htm>.

²⁴⁴ *Menninger/Margolies*, in: *Wichita Business Journal*: 'Gore Report' Accomplishes More than Expected; Questions Remain, S. 20 ff.

²⁴⁵ *General Accounting Office*, *Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies*; GAO/GGD-00-145, S. 2, S. 5 und S. 19.

Engagement der Führungselite und strategische Ausrichtung

Das Topmanagement spielt eine zentrale Rolle für die langfristigen Verbesserungsbemühungen. Nachhaltige Kulturveränderungen brauchen Jahre, wie dies verschiedene Untersuchungen des GAO belegen, und bedürfen daher der ständigen Unterstützung durch die Toppolitiker und die Spitzenbeamten der einzelnen Organisationen. Diese beiden müssen eng zusammenarbeiten, um ein Umfeld zu schaffen, das andauernde Verbesserungen fördert. Sie müssen eine klare Vision haben, leben und verständlich kommunizieren. Daraus abgeleitet müssen sie Ziele setzen und laufend Prioritäten festlegen.²⁴⁶ In Zusammenhang damit steht die Bedeutung von strategischer Planung. Unkoordiniertes, ungeplantes Aneinanderfügen von Reformen oder bloße Personalkürzung schlagen immer fehl.²⁴⁷ Dazu ist zu sagen, dass die Systemebene eine entscheidende Rolle spielt und der Blick auf das Ganze bei allen Bemühungen nicht verloren gehen darf.

Für Vision, Ziele und Planung müssen die Entscheidungsträger zuverlässige Informationen über Programme, Finanzen und Operationen haben, um zu wissen, ob die Behörden ihre Ziele erreichen. Konstante Informationsflüsse über die Effizienz der Operationalisierungen in den einzelnen Behörden sind für das Topmanagement unentbehrlich.²⁴⁸

Da solche Reformen über die Amtszeit politischer Funktionäre hinausgehen,²⁴⁹ ist die Führung den Beamten zu überlassen. Leistungsvereinbarungen mit Behördenleitern und den Senior Executives werden als sinnvolle Bemühungen zur erfolgreichen Implementierung gesehen. Daneben sind Reinvention Teams in den Ministerien und Reinvention Labs weitere positive Schritte.²⁵⁰

Mitarbeiter, Systeme und Prozesse

Die NPR geht von der impliziten Annahme aus, dass die Behörden über die Prozesse, Systeme und qualifiziertes Personal verfügen, um erhöhte Verantwortung und Macht, die mit der Deregulierung und Dezentralisierung einhergehen, übernehmen zu können. Eine Untersuchung des GAO in 23 Behörden und Ministerien zeigte allerdings Mängel in diesen Bereichen, insbesondere im Hinblick auf die strategische Vision, bei Systemen zur Informationsgewinnung und -verwendung, sowie im Personalbereich.²⁵¹

Um langfristig erfolgreich zu sein, muss die NPR ihren Fokus schärfen und die Empfehlungen an schlüssigere Rahmenbedingungen knüpfen. Dies könnte durch einen verstärkten Schwer-

²⁴⁶ DiIulio Jr., in: *Brookings Review*: Reinventing the Dinosaur?, S. 5.

²⁴⁷ Drucker, <http://www.theatlantic.com/politics/polibig/reallyre.htm>.

Für Drucker sind ein „Umdenken“ und Restrukturierung die Schlüssel für eine erfolgreiche Veränderung der Verwaltung.

²⁴⁸ Die NPR weist darauf hin, und plädiert daher für die Implementierung von GPRA und CFO, denn diese beiden Gesetze bilden den Rahmen für Ergebnisorientierung und qualitative Informationen über Budget, Finanzen und Programme. Im GPRA wird das Potenzial gesehen, die nötigen Informationen über Programmsergebnisse zu liefern, um qualifizierte Entscheidungen zu treffen. Mehr dazu im Kapitel 3.2.

²⁴⁹ DiIulio rechnet mit der Zeitspanne einer Generation.

Vgl. DiIulio Jr., in: *Brookings Review*: Reinventing the Dinosaur?, S. 6.

²⁵⁰ *General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 5 f. und siehe auch *General Accounting Office*, Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review; T-GGD-95-154, S. 5.

²⁵¹ Vgl. *General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 3.

punkt auf Ergebnis- und Wirkungsorientierung erreicht werden. Dafür sind klar definierte Ziele, an denen die Ergebnisse gemessen werden können, nötig. Systeme müssen die notwendigen Informationen in zeitgerechter Form liefern. Dazu wird es auch nötig sein, Strukturen und Prozesse zu reorganisieren.²⁵²

Als problematisch wird eine Reduktion der Personalstände gesehen, wenn es nicht zu flankierenden Maßnahmen und der Rekrutierung hochqualifizierter Mitarbeiter kommt. Wo nötig, sind die entsprechenden Schulungen zu bieten, dies kann bereits bei der Vermittlung der Managementphilosophie beginnen.²⁵³ Mit Leistungsanreizen und positiver Verstärkung wird darüber hinaus erfahrungsgemäß mehr erreicht und auch eine regere Kooperation gelebt, als wenn Sanktionen drohen. Die vorgeschlagenen mehrjährigen Leistungsvereinbarungen, die der Präsident mit den Leitern der Behörden unterzeichnen will, stellen einen Mechanismus dar, um diese Kürzungen genau zu planen.²⁵⁴

Rolle des Kongresses

Die Exekutive muss mit dem Kongress eng zusammenarbeiten, um eine koordinierte langfristige Implementierungsstrategie zu entwickeln. Dies ist schon deshalb notwendig, weil dem Kongress eine Aussichtsfunktion zukommt und viele Empfehlungen legislativer Handlungen bedürfen.²⁵⁵ Aber Mills weist gerade auf die Schwierigkeit der Verwaltung hin, ein Momentum zu finden, das Interesse im Kongress an den Reformen aufrecht zu erhalten.²⁵⁶ DiIulio fordert den Kongress sogar auf, Mikromanagement aufzugeben.²⁵⁷ Nicht zu unterschätzen sind auch die Auswirkungen einer veränderten Zusammensetzung der Legislative.

In der Beherzigung und Bewältigung der Erfolgsfaktoren, die aufgrund der teilweise widersprechenden Realität Herausforderungen darstellen, liegt ein wichtiges Potenzial. Es ist mitunter ausschlaggebend, wie und in welcher Qualität die Reformen vorankommen.

²⁵² *General Accounting Office*, Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review; T-GGD-95-154, S. 2 f. und siehe auch

Devine, <http://www.heritage.org/library/archives/backgrounder/bg970.html>.

²⁵³ Vgl. *Devine*, <http://www.heritage.org/library/archives/backgrounder/bg970.html>.

²⁵⁴ *General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 4.

²⁵⁵ *General Accounting Office*, Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, S. 2 f. und siehe auch

General Accounting Office, Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review; T-GGD-95-154, S. 5.

²⁵⁶ *Mills*, in: *Congressional Quarterly Weekly Report*: Clinton and Gore Hit the Road to Build a Better Bureaucracy, S. 2381 f.

²⁵⁷ *DiIulio Jr.*, in: *Brookings Review*: Reinventing the Dinosaur?, S. 5 f.

5 Beurteilung der Reformen

Am 11. Januar 2001 verlieh Al Gore die letzten Hammer Awards an das IRS Restrukturierungsteam und das Entwicklungsteam der Webpage FirstGov.gov. Es war gleichzeitig der letzte Tag der jahrelangen Bemühungen der „National Partnership for Reinventing Government“, die am 15. April 1993 ihren Anfang genommen hatte. Noch laufende Projekte wurden an das Department of Education, OPM, GPO und andere Einrichtungen übergeben.²⁵⁸ Mit dem Ende der zweiten Amtszeit von Clinton und Gore war also die Zeit gekommen, die Reformen abschließend zu untersuchen. Die Problematik der Beurteilung von NPR liegt im breiten Umfang des Reformprogramms, in der Art der angestrebten Ziele, die sich auf subtile Elemente des organisatorischen Lebens beziehen,²⁵⁹ in den rhetorischen Elementen, und in der schwer fassbaren Theorie. Einige Ziele sind so breit und zweideutig, sodass nur unverbindliche Schlüsse über die Auswirkungen gezogen werden können.²⁶⁰

Was wurde nun in Bezug auf die Forderungen und unter Berücksichtigung der Reformauslöser tatsächlich erreicht? Was blieb offen? Welchen Herausforderungen müssen sich nachfolgende Regierungen stellen? Wie ist die Sichtweise der NPR selbst und wie wurde sie von den akademischen Autoren wahrgenommen?²⁶¹

5.1 Beurteilung der Errungenschaften

Die Leistungen der Reformbemühungen können anhand der wirtschaftlichen Situation des Landes und der Veränderung der zentralen Reformauslöser, nämlich Leistungs-, Budget- und Vertrauensdefizit untersucht werden. Nach einer Selbsteinschätzung durch die NPR werden andere Beobachter (z. B. Wissenschaftler, GAO etc.) und deren Meinung angeführt.

5.1.1 Wirtschaftliche Situation und Veränderung der Reformauslöser

Vergleicht man die sozio-ökonomische Situation von 1993 mit Ende 2000 (siehe Tabelle 10), so wird rasch klar, dass diese Zeit von einem starken wirtschaftlichen Aufschwung geprägt war. Natürlich sind nicht alle positiven Entwicklungen automatisch bzw. einzig und alleine auf den Präsidenten und seine Reformen zurückzuführen. Wie schon mehrmals betont, ergibt sich dies aus dem hochkomplexen, dynamischen Zusammenspiel verschiedener Kräfte. Unbestritten ist aber, dass ein derartiger wirtschaftlicher Aufschwung wie in den 90er Jahren durchlebt die Reformmöglichkeiten positiv beeinflusst.

In Tabelle 10 sind die Veränderungen von 1993 bis 2001 dokumentiert. 1996 ist als Beginn der zweiten Amtszeit von Interesse und 1998 markierte die ersten fünf Jahre der NPR Initiative. 2000 endete die Amtszeit und ebnete den Weg für die neue Präsidentschaft. Einige Indikatoren werden nun kurz angesprochen.

²⁵⁸ Barr, <http://www.washingtonpost.com/ac1/wp-dyn/A57647-2001Jan13?language=printer>.

²⁵⁹ Wie z. B. die Ermächtigung von Angestellten, die Einführung einer weniger risikoaversen Kultur oder die Verbesserung der Servicequalität etc.

²⁶⁰ Vgl. Thompson, in: *Public Administration Review: Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review*, S. 508 f.

²⁶¹ Wenn hier überwiegend auf die NPR Bezug genommen wird, dann resultiert dies daraus, dass einerseits der GPRA teilweise mit der NPR in Verbindung steht und ihre Vorschläge unterstützte. Andererseits ist die Implementierung des GPRA noch im Gange und eine vorläufige Beurteilung wurde bereits im Kapitel 3.2 versucht.

Wirtschaftsindikatoren der USA					
Indikator	1993	1996	1998	2000	2001
Reales BIP (in % zum Vorjahr)	2,7	3,6	4,3	4,1	1,1
Nominales BIP (in % zum Vorjahr)	5,1	5,6	5,6	6,5	3,2
Reale private Konsumausgaben (in % zum Vorjahr)	3,4	3,2	4,8	4,8	2,7
Reale öffentliche Konsumausgaben (in % zum Vorjahr)	-0,3	0,5	1,4	2,9	2,9
Reale Inlandsnachfrage gesamt (in % zum Vorjahr)	3,2	3,7	5,4	4,8	1,1
Reale Exporte (in % zum Vorjahr)	3,3	8,2	2,1	9,5	-3,9
Reale Importe (in % zum Vorjahr)	9,1	8,6	11,8	13,4	-2,9
Output Gap (Abweichung tatsächliches BIP vom Potenzialoutput als % vom Potenzialoutput)	-1,8	-0,4	1,1	1,9	-0,5
BIP Deflator (in % zum Vorjahr)	2,4	1,9	1,2	2,3	2,1
Verbraucherpreisindex (in % zum Vorjahr)	3,0	2,9	1,6	3,4	–
Arbeitskräftepotenzial	0,8	1,2	1,0	1,1	0,7
Beschäftigung (in % zum Vorjahr)	1,5	1,5	1,5	1,3	-0,1
Arbeitslosenrate	6,9	5,4	4,5	4,0	4,8
Sparquote der Haushalte (in % des frei verfügbaren Haushaltseinkommens)	7,1	4,8	4,7	1,0	2,0
Nationale Sparquote (brutto) (in % zum nominalen BIP)	15,0	16,7	18,4	–	–
Staatsausgaben (in % zum nominalen BIP)	43,1	32,4	30,5	29,9	30,4
Staatseinnahmen (Steuern und sonstige Einnahmen in % zum nominalen BIP)	29,2	30,2	30,8	31,6	31,0
Budgetsaldo (Überschuss (+) oder Defizit (-) in % zum nominalen BIP)	-5,0	-2,2	0,3	1,7	0,6
Kurzfristiger Zinssatz	3,2	5,4	5,5	6,5	3,8
Langfristiger Zinssatz	5,9	6,4	5,3	6,0	4,9
Relative Lohnkosten (Indizes, 1995 = 100)	106,7	101,1	114,8	114,4	–
Anteil am Export der Welt (% Wert der gesamten Güter, Zollbasis)	11,9	11,1	12,0	11,9	11,4
Anteil am Import der Welt (% Wert der gesamten Güter, Zollbasis)	16,3	15,4	17,4	19,8	19,0
Handelsbilanz (in Milliarden \$)	-132,5	-191,0	-246,7	-452,2	-429,4
Nettoinvestitionseinkünfte (in Milliarden \$)	23,9	21,0	-6,2	-14,8	-22,3
Leistungsbilanz (in Milliarden \$)	-82,5	-120,9	-217,5	-444,7	-413,6
Leistungsbilanz in % des BIP	-1,2	-1,5	-2,5	-4,5	-4,1

Tabelle 10: „Wirtschaftsindikatoren der USA während und nach der Ära Clinton“

Quelle: Zusammengefasst aus: *OECD*, Economic Outlook 2001

Sowohl reales als auch nominales BIP konnten in den acht Jahren positive Zuwachsraten erzielen. Die Beschäftigung blieb in etwa gleich, erlebte aber ein leichtes Absinken im Jahre 2000. Die Arbeitslosenrate konnte um fast 3 % gesenkt werden. Dies holte mehr Menschen aus der Armut zurück. Die Handelsbilanz vergrößerte ihr Defizit durch die zunehmende

Importlastigkeit. Auch die Leistungsbilanz verschlechterte sich absolut und in Prozent zum BIP. Die Senkung der gesamten Staatsausgaben von 43,1 % des BIP im Jahre 1993 auf 29,9 % im Jahre 2000 kann u. a. auf die Kürzungen und Einsparungen zurückgeführt werden, die wesentlicher Schwerpunkt der Reformen waren. Erfreulich war die Trendumkehr bei den Budgetzahlen, mit einem leichten **Budgetüberschuss** ab 1998. Mit einem ausgeglichenen Haushalt seit Jahren war also die geforderte Richtung eingeschlagen worden.

Bezogen auf das **Vertrauensdefizit** können ebenfalls Verbesserungen festgestellt werden. Kettl verwies 1998 aber auf Daten, die immer noch von einer hohen Skepsis zeugten. So vertrauten nur 22 % der Amerikaner der Bundesregierung. 47 % dachten, dass die Verwaltung die Verwirklichung des „American dream“ behindere und 42 % der Befragten konnten nicht einen einzigen Erfolg der Bundesverwaltung in den letzten 30 Jahren nennen. 76 % gaben immer noch an, dass das größte Problem der Bundesverwaltung die Verschwendung sei. Folglich müsste die Lösung eigentlich eine kleinere Verwaltung sein.²⁶² Es gab weitere kritische Stimmen über Stichhaltigkeit der Daten bezogen auf den Vertrauenszuwachs. Für Burns/Sorneson war „Reinventing Government“, gemessen an der Meinung der Amerikaner gegenüber ihrer eigenen Verwaltung, weitgehend ineffektiv.²⁶³ Virginia Thomas bezweifelte die Studie aus dem Jahre 1998 von der University of Michigan,²⁶⁴ die einen Anstieg von 21 % im Jahre 1994 auf 40 % vier Jahre später bestätigte. Als Beweis führt sie die Studie des Council for Excellence in Government (1999) an, die nur eine geringe Veränderung feststellen konnte.²⁶⁵ Die Hart-Teeter Umfragen bestätigen diese Aussagen. Das Vertrauen in die Bundesverwaltung war im März 1995 bei 15 %, für die Verwaltung auf bundesstaatlicher Ebene bei 23 % und für Lokalverwaltungen bei 31 %. Knappe zwei Jahre später war das Vertrauensniveau leicht gestiegen. Im Juli 1999 meldete Hart-Teeter, dass sich die Amerikaner von ihrer Verwaltung entfernt fühlten.²⁶⁶

Auch wenn es keine Einigung über die tatsächlichen Prozentzuwächse hinsichtlich Vertrauen in die Verwaltung gibt, kann bereits ein kleiner Vertrauenszuwachs als Teilerfolg gewertet werden. Da alle reformauslösenden Defizite Verbesserungen erfuhren, kann in dieser Hinsicht eine positive Bilanz gezogen werden. Die NPR selbst resümierte ebenfalls positiv über ihre erreichten Leistungen.

5.1.2 Selbsteinschätzung der NPR

Erwartungsgemäß beurteilte die NPR ihre acht Jahre als Erfolg. Über 90 Gesetze und 50 präsidiale Weisungen und Verordnungen betreffend der Forderungen der NPR wurden verabschiedet. Als erreichte Ergebnisse führte sie u. a. folgende Punkte an:²⁶⁷

- **Das Ende des „Big Government“:**

²⁶² Kettl et al., <http://www.ksg.harvard.edu/innovations/occasional/kettl.pdf>, S. 3 f.

²⁶³ Vgl. Burns/Sorneson, *Dead center: Clinton-Gore leadership and the perils of moderation*, S. 121.

²⁶⁴ Vgl. *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/appendixf.html>.

²⁶⁵ *GovExec.com*, <http://www.govexec.com/dailyfed/0101/011801p2.htm>.

²⁶⁶ Vgl. *Council for Excellence in Government*, <http://www.excelgov.org/displayContent.asp?Keyword=pppHomePage>.

²⁶⁷ Vgl. auszugsweise aus *National Partnership for Reinventing Government*, <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/appendixf.html>.

- Abbau von 426 200 Posten von Januar 1993 bis September 2000 und zwar an den „richtigen“ Stellen: in den Zentralen, in den überalteten Zweigstellenbüros und in den überflüssigen Managementebenen
 - Einsparungen von \$ 136 Milliarden
 - Streichung von 640 000 Seiten interner Regelungen
 - Schließung von 2 000 Zweigstellen und 250 Programmen, die nicht mehr den Anforderungen der Zeit entsprachen
 - Beschaffungsreform mit Einführung einer Kreditkarte für kleine Einkäufe, was etwa \$ 250 Million pro Jahr an Bearbeitungskosten einspart
- **Verstärkte Ergebnis- und Leistungsorientierung:**
 - Jährliche Leistungsberichte
 - Partnerschaften und Netzwerke
 - Verwendung ausgewogener Kennzahlen und Leistungsanreize
 - Reform der Schuldeneintreibung sowie der staatlichen Programme
 - Einführung von Finanzstandards
- **Besserer Kundenservice:**
 - 4 000 „Customer Service Standards“
 - externe Kundenzufriedenheitsmessungen in 30 Behörden
 - Zusammenarbeit verschiedener Behörden in „Hassle Free Zones“
 - Formulare zum Download im Internet
 - umfangreiche klar strukturierte Informationen über die Verwaltung (One-Stop)
 - elektronische Finanztransaktionen mit der Verwaltung (z. B. IRS, Subventionen etc.)
 - Anstellung von ehemaligen Sozialhilfeempfängern
- **Verbesserte Zusammenarbeit mit der Wirtschaft:**
 - Deregulierung durch Abschaffung von über 16 000 Seiten an unnötigen Vorschriften, die die Wirtschaft betrafen
 - Übersetzung von etwa 31 000 Seiten in eine einfach verständliche Sprache - „plain language“
 - „Regulatory Partnerships“ z. B. mit EPA, FDA, OSHA und FAA
- **Verbesserte Zusammenarbeit mit der Lokalebene:**
 - Partnerschaften und Netzwerke, wie die Oregon-Option: Zusammenarbeit (Bund - Bundesstaaten - Gemeinden) in Angelegenheiten der Gesundheit von Kindern, Arbeitsplatzentwicklung und Stabilität der Familien
 - Förderung des Arbeitsmarktes mittel 2 000 One-Stop Karrierezentren
 - „Boost 4 Kids“ Netzwerk aus 13 Gemeinden und Bundesstaaten

- Schaffung von „Afterschool Network“ in 50 Gemeinden
- **Veränderung durch Informationstechnologie:**
 - FirstGov Webpage mit Informationen rund um das politische System der Vereinigten Staaten
 - Über ein Dutzend One-Stop Internetportale
 - bessere Nutzung von geographischen Daten
- **Verbesserter Arbeitsplatz in der Verwaltung:**
 - 1378 Hammer Awards als Anerkennung der Leistung
 - 350 Reinvention Labs als Experimentierfeld für Innovation
 - bessere Kommunikation über die erwarteten Ergebnisse von Mitarbeitern
 - Abschaffung von Stempelkarten und Zeitaufschreibung
 - Förderung familienfreundlicher Arbeitsplätze
 - 850 Labor-Management Partnerships
 - verwaltungsweite Mitarbeiterbefragung

Diese beachtliche Liste legt den Schluss nahe, dass die Zeit der NPR Initiative von Erfolgen übersät war. Sie hinterlässt allerdings einen einseitigen Eindruck, weil die NPR keine abschließende Beurteilung mit kritischen Kommentaren oder verbleibenden Herausforderungen publizierte. Dieser Aufgabe kamen externe Beobachter von unabhängigen Institutionen und Wissenschaftler nach.

5.1.3 Beurteilung durch Experten und Organisationen

Generell waren NPR und Reinvention ein Vehikel für den Ausdruck und die Synthese von Ideen und Empfehlungen verschiedenster Denkschulen darüber, wie die öffentliche Verwaltung verändert werden sollte. Für einige Beobachter waren viele Teile des NPR eine Art „déjà vu“. Der Kontext²⁶⁸ der NPR war aber im Vergleich zu den vorangegangenen Reformbemühungen anders. Was sie ausließ (beispielsweise die anfängliche Analyse über das Was der Bundesverwaltung) war wahrscheinlich genauso wichtig wie das, was sie inkludiert, wie z. B. die Idee der Verwaltung als eine ausgleichende Kraft in der Gesellschaft.²⁶⁹

Die oben aufgelisteten Erfolge der Reformen der 90er Jahre wurden nicht nur von der NPR selbst honoriert. In der abschließenden Beurteilung der Reformbemühungen wertete das GAO die NPR nicht als eine isolierte Reform, sondern eine gemeinsame Anstrengung von Kongress, Verwaltung und den Bundesbehörden.²⁷⁰ Es sah in den Reformen des letzten Jahrzehnts

²⁶⁸Eine der schwierigsten Fragen ist, ob und inwieweit „Reinvention“ eine entsprechende Antwort auf das Ende des Kalten Krieges und die sich verändernden nationalen Prioritäten geben kann.

²⁶⁹Vgl. Carroll, in: *Public Administration Review*: Introduction - Forum „Reinventing“ Public Administration, S. 245 f.

²⁷⁰Vgl. *General Accounting Office*, Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance; GAO/T-GGD-00-128, S. 1.

wichtige, ehrgeizige und weitgehend konsistente Reformen.²⁷¹ Da allerdings die ursprünglichen NPR Empfehlungen keine klar messbaren Leistungsziele beinhalteten, war es laut GAO schwierig, den tatsächlichen Level der Verbesserungen in den Behörden zu beurteilen.

Die positiven Auswirkungen der NPR Empfehlungen wurden vom GAO in fünf Kategorien eingeteilt, welche mit den von der NPR genannten Errungenschaften konform gehen.²⁷²

1. verbesserte Einkünfte oder reduzierte Kosten,
2. verbesserter Kundenservice,
3. verbesserte Effizienz, Effektivität oder Erreichung der Mission (Ziele),
4. verbesserte Prozesse und
5. verbesserte Verwaltung oder Verringerung von Verschwendung, Betrug und Missbrauch.

Gerade was die Erfolge in Beschaffungs- und Finanzwesen, in der Förderung der Kundenorientierung, in der Abschaffung von überflüssigen oder schlichtweg dummen Regelungen oder im IT-Bereich betrifft, waren sich die Kritiker weitgehend einig, dass dies wichtige Meilensteine für eine bessere Verwaltung darstellten.²⁷³

Die Tabelle 8 von Thompson zeigte, dass verschiedene Ziele unterschiedlich gut erreicht wurden. Während sich bei den leicht zu erreichenden Zielen mit höchster Priorität (erste Ordnung) Erfolg einstellte, war dies bei den wichtigeren Zielen, die aber in die zweite und dritte Rangstufe gereiht wurden, nur beschränkt der Fall. Sogar dort, wo die Zahlen für eine Verbesserung sprachen, war es laut Thompson nicht offensichtlich, dass die Verbesserung beispielsweise direkt auf eine Reduktion von „faulen“ Mitarbeitern zurückzuführen war und die Angestellten schwerer arbeiteten oder die Arbeitsprozesse gemäß den Empfehlungen des NPR Berichtes umgeformt worden waren. Für ihn wurden die Bereiche Rationalisierungen und Personalkürzungen, Kostensenkung und Ermächtigung gemäß den Forderungen der NPR erreicht. Bei Dezentralisierung und Veränderung der Arbeitspraktiken konnte Thompson keine nennenswerte Verbesserung feststellen und die Bereiche „Verbesserung von Systemebene und Kundenservice“ sowie die „Veränderung der internen Kultur“ waren seiner Meinung nach sogar mit negativen Folgen behaftet.²⁷⁴

Mängel, Widersprüche, Fehler

Die Einschätzung Thompsons weist bereits auf Kritik hin, denn die Einschätzungen der Reformen war geteilt. Für den GAO waren die von der NPR aufgestellten Einsparungen, welche nicht vollständig den behördenspezifischen Empfehlungen zugerechnet werden können, kritisch zu hinterfragen. Sie wies auf die langfristigen Auswirkungen der Personalkürzungen hin

²⁷¹ *General Accounting Office*, Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies; GAO/GGD-00-145, S. 4.

²⁷² Vgl. *General Accounting Office*, Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies; GAO/GGD-00-145, S. 18.

²⁷³ Vgl. *Barr*, <http://www.washingtonpost.com/ac1/wp-dyn/A57647-2001Jan13?language=printer> und siehe auch *Burns/Sorenson*, Dead center: Clinton-Gore leadership and the perils of moderation, S. 121 oder *GovExec.com*, <http://www.govexec.com/dailyfed/0101/011801p2.htm>.

²⁷⁴ Vgl. *Thompson*, in: *Public Administration Review*: Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review, S. 510.

und forderte eine bessere Kommunikation, um die verwendeten Methoden der Reinvention Labs effektiver in der Verwaltung zu verbreiten. Außerdem bemängelte es, dass die USA trotz der Reformen immer noch kein Beschaffungssystem von Weltklasse hätten.²⁷⁵

Häufig angesprochen wurden die Probleme mit den Personalreformen. Pollitt/Boukaert anerkennen die Innovationen im Personalmanagement, wiesen aber auch auf die bedeutenden Problemen mit den SES und der leistungsabhängigen Entlohnung hin, denn mehr als die Hälfte der föderalen Arbeitskräfte unterlagen weiterhin dem mehr oder weniger strengen Meritensystem.²⁷⁶ Versagen wurde auch im Bereich der Überarbeitung der Beamtengesetze festgestellt. Ebenfalls kritisiert wurden die Personalkürzungen, als nahezu einzigem Schwerpunkt in manchen Behörden.²⁷⁷ Gerade die Forderung nach personellen Kürzungen war inkonsistent mit dem Ziel der Einführung von Kooperation von Bundesbediensteten.²⁷⁸

Außerdem behinderten weitere Widersprüche innerhalb der NPR, die Effektivität der Programme:

- Sowohl die Anliegen von Angestellten als auch jene der Kunden sollten erhöhte Priorität bekommen, obwohl sie teilweise konträr zueinander stehen.
- Mittelmanager waren „Nutznießer“ der Dezentralisierung, da ihnen mehr Kompetenzen zufielen und gleichzeitig bildeten sie die Zielscheibe der Personalkürzungen.
- Die Betonung, verbesserte Serviceleistungen zu bieten und trotzdem die Kosten zu senken, blieb ohne Berücksichtigung der Tatsache, dass Serviceverbesserungen in vielen Fällen erhöhte Kosten erfordern, z. B. durch die Investition in IT.
- Rationalisierungen könnten Innovationen behindern, wenn die besten Köpfe die Verwaltung verlassen (müssen).
- Die geforderten Partnerschaften beschränkten jedoch den Ermessensspielraum der Manager.²⁷⁹

Passend zu letzterem Widerspruch die Meinung Kettls, der zwar neue Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen durch die Transformation der amerikanischen Verwaltung statuierte. Die Mitarbeiter verfügten allerdings nicht über die entsprechenden Fähigkeiten, um diese effektiv zu managen. Dies galt auch in Bezug auf Partnerschaften mit den NGOs. Diese Situation belastete die „traditionelle“ Rolle aller Beteiligten und auch die Kapazität hochqualitative Leistungen bereitzustellen.²⁸⁰

Für Kettl war es nicht eindeutig, ob Reinvention im Allgemeinen und Personalabbau im Speziellen das politische Bewusstsein durchdrängt hatten. Er kritisierte weiters, dass die

²⁷⁵ *General Accounting Office*, Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance; GAO/T-GGD-00-128, S. 1.

²⁷⁶ *Pollitt/Boukaert*, Public Management Reform, S. 92 f.

²⁷⁷ Vgl. *Barr*, <http://www.washingtonpost.com/ac1/wp-dyn/A57647-2001Jan13?language=printer>.

²⁷⁸ *Thompson*, in: *Public Administration Review*: Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review, S. 517 f.

²⁷⁹ *Thompson*, in: *Public Administration Review*: Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review, S. 516 ff.

²⁸⁰ *Kettl*, in: *Public Administration Review*: The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government, S. 488.

Reinventionbewegung sehr „mikroskopisch“ war.²⁸¹ Es waren nämlich nicht mehr als vier bis fünf Personen von Anfang an dabei, und es herrschte ein ständiges Kommen und Gehen von verschiedensten Personen, woraus für ihn die Schaffung einer politischen Hebelwirkung zweifelhaft schien.²⁸² Auch Thompson sah darin einen Mangel der Implementierung, denn ursprünglich war geplant, dass NPR nach seinem ersten Bericht im September 1993 auslaufen würde. Aber die mangelnde Responsivität einiger Behörden auf die Weisungen des NPR führte dazu, dass Personal präsent bleiben musste, damit das Programm Erfolg hatte. Dennoch schloss die geringe Personalzahl und die große Anzahl an eingeführten Initiativen eine enge Überwachung aus und den Behörden blieb ein erheblicher Ermessensspielraum. Dies wiederum führte zu einer starken Divergenz, inwieweit sich die Behörden auf Reinvention einließen. Meist war es von den Personen an der Spitze der Behörden abhängig.²⁸³

Realität und Rhetorik

Die Reformdebatte gestaltete sich ziemlich intensiv, aber auch höchst doktrinär.²⁸⁴ Es tauchten immer wieder Fragen zwischen Realität und Rhetorik auf und förderten eine tiefe Kluft zwischen Reforminitiativen und Umsetzung, zwischen Beurteilung seitens der obersten Vertreter der Reformen und des „Fußvolkes“. Dazu Pollitt/Bouckaert: „... The gaps between rhetorics and actions, and between the view from the top and the experience at the grassroots are frequently so wide as to provoke scepticism or - according to taste - cynicism.“²⁸⁵ Außerdem konnten die Ansagen neuer Initiativen kaum mit ihrer Umsetzung Schritt halten. Sie verwendeten häufig eine stark übertriebene und zu optimistische Sprache. Hodge drückte dies folgendermaßen aus:

„... the White House has pushed an agenda of pseudo-reform designed to get media attention rather than to get to the root of government’s most pressing problems. The truth is that the Administration’s reinventing government program has had little material impact on the day-to-day lives of ordinary Americans.“²⁸⁶

Die Medienpräsenz bestätigte auch Brudney. Er folgerte, dass Reinventing Government zwar eine weite Publizität erreichte und prestigeträchtige politische Aufmerksamkeit erhielt, „... but it appears to be more of a ripple than a reform wave ...“²⁸⁷ Diese eingeschränkten Auswirkungen bemängelte auch die OECD, die das Fehlen von umfassenden Reformversuchen über alle Ebenen der Verwaltung hinweg kritisierte.²⁸⁸

Die Behauptung, dass die Bundesverwaltung kleiner wurde und dass die Ära des „Big Government“ vorbei sei, war für Frederickson nicht mehr als politische Rhetorik. Er stimmte mit

²⁸¹Pollitt führt dies auf das fragmentierte politisch-administrative System der USA zurück, das es schwierig macht, Reformen durch eine abgestimmte Aktion von oben herab zu implementieren und das „follow-through“ zu sichern.

Vgl. Pollitt/Bouckaert, Public Management Reform, S. 92.

²⁸²Kettl et al., <http://www.ksg.harvard.edu/innovations/occasional/kettl.pdf>, S. 6.

²⁸³Vgl. Thompson, in: *Public Administration Review: Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review*, S. 516.

²⁸⁴Vgl. Pollitt/Bouckaert, Public Management Reform, S. 93.

²⁸⁵Pollitt/Bouckaert, Public Management Reform, S. 188 f.

²⁸⁶Hodge, <http://www.heritage.org/library/categories/budgettax/bg1095.html>.

²⁸⁷Brudney/Hebert/Wright, in: *Public Administration Review: Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform*, S. 28 f.

²⁸⁸Vgl. OECD, <http://www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004170.pdf>, S. 48.

Light überein, der in seinem Buch „The True Size of Government“ dokumentierte, dass nun auf jeden Bundesbeamten 5,7 Personen kämen, die ihr Einkommen von der Bundesverwaltung beziehen würden.²⁸⁹ Auch Burns und Sorenson vermerkten, nicht ohne Ironie, dass die Wirkungen und, ihrer Meinung nach, dürftigen Erfolge der Reformen kaum jemanden tatsächlich überraschen konnten. Für sie war es eher ein „periodischer Hausputz“ von den Verwaltungen der Amtsvorgänger.²⁹⁰ Später fassten die Autoren zusammen, dass „... Government was hardly reinvented“, weil Gore mehr Möglichkeiten gehabt hätte als nur Kürzungen vorzunehmen und mit Managementansätzen zu experimentieren. Schließlich war es für sie statt „Government Lite“ ein „Leadership Lite“.²⁹¹

Aus der Kritik heraus ergeben sich gute Anhaltspunkte, was bei zukünftigen Reformen besser gemacht werden könnte, welche Herausforderungen bestehen und welche Ansätze ausgebaut werden sollten.

5.2 Lernerfahrungen und zukünftige Herausforderungen

Ein altes Sprichwort sagt bereits: „Aus Erfahrung wird man klug.“ Dies bedeutet, dass die wertvollen Erfahrungen, die während der Amtszeit Clintons gemacht wurden, für hinkünftige Handlungen Referenzpunkt sein können, und zwar nicht nur für die Vereinigten Staaten selbst, sondern auch für andere Staaten, die eine Modernisierung ihrer Verwaltung anstreben. Dabei ist besonders zu unterstreichen, dass gerade die gewonnene Erkenntnis aus Negativem, Misslungenem, Fehlendem oder sonstiger Kritik, die Erfolgsquote für weitere Verwaltungsmodernisierungsbemühungen positiv beeinflussen kann.

Was konnte aus den Erfahrungen der amerikanischen Reformen gelernt werden und was sollte daher für zukünftige Reformen beachtet werden? Die folgende Auflistung führt die wichtigsten Punkte an:²⁹²

- schlüssiger Reformansatz, der die Gegebenheiten und Restriktionen in seinen Forderungen inkludiert
- durchdachte Strategie statt wahlloses „Patching“ von einzelnen Reforminitiativen
- realister Zeitplan für die Umsetzung der Reformvorschläge
- „weniger ist mehr“ - Konzentration auf einige wenige Reformschienen und Implementierungsbereiche, in denen die Vorschläge tatsächlich vollständig eingeführt werden
- Unterstützung durch die Topleader und gleichzeitig Partizipation der Mitarbeiter (Betroffenen), damit eine breite Basis der Zustimmung geschaffen wird - praktikabel scheint die „Office-Ebene“ zu sein, die diesen Prozess nach unten weiter gibt
- Motivation der Mitarbeiter fördern, wie z. B. durch Preise, Anerkennungen, Erfolgsgeschichten etc., Erfolge dürfen auch (medienwirksam) gefeiert werden
- Reformen auf breiter Basis in der Bevölkerung abstützen, durch die Bildung von Partnerschaften und Netzwerken (NPO, NGO, Privatwirtschaft etc.)

²⁸⁹ *Frederickson*, in: *Public Administration Times: Lessons from Government Reform*, S. 8.

²⁹⁰ Vgl. *Burns/Sorenson*, *Dead center: Clinton-Gore leadership and the perils of moderation*, S. 121.

²⁹¹ *Burns/Sorenson*, *Dead center: Clinton-Gore leadership and the perils of moderation*, S. 339.

²⁹² Die vorgegebene Reihung ist ohne Bedeutung.

- Synergieeffekte, Know-how, Kompetenzen nützen durch Partnerschaften mit anderen Organisationen innerhalb und außerhalb der Verwaltung
- klare Kommunikation von Vision, Zielen, Aufträgen, möglichen Instrumenten
- Vorbereitung der Betroffenen auf die neuen Aufgaben durch Aus- und Weiterbildung, sowie laufende Beratung
- Klärung der Rollen, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen
- Sicherstellung der nötigen Ressourcen, Systeme und Technologien
- Veränderungen im Kleinen bringen meist konkretere Ergebnisse, diese Erfolge sind zu kommunizieren und auf andere Einheiten zu übertragen
- laufende Initiativen „verdauen“, bevor neue Initiativen ins Leben gerufen werden
- Ehrlichkeit statt übertriebener Rhetorik, damit die Glaubwürdigkeit nicht verletzt wird
- Reflektion der Reformvorschläge, -umsetzungen, -prozesse, -beteiligung etc.
- Bereitschaft zu Veränderung und Lernen trotz Rückschläge nicht verlieren. Hilfreich kann die Zusammenarbeit in Teams und Partnerschaften sein.

Diese allgemeinen Lernerfahrungen bergen konkrete Herausforderungen für die USA in sich, denn wie das GAO bestätigte, braucht eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung kontinuierliche Aufmerksamkeit und ist nie abgeschlossen. Daher werden der nächste Kongress und die nächste Präsidentschaft mit einer Reihe von langfristigen Herausforderungen des Managements konfrontiert sein.²⁹³ Im Detail sieht der GAO die wichtigsten Problem- und daher Reformfelder:

- in der Annahme effektiver Ergebnisorientierung seitens der Behörden,
- in der Koordinierung behörden- und hierarchieüberschreitender Programme,
- in der vermehrten Aufmerksamkeit auf Bundesfunktionen und -programme mit hohem Risiko,
- in der Entwicklung und Einführung eines modernen Leistungsmanagements und Personalinstrumenten,²⁹⁴
- in der Stärkung des Finanzmanagements und schließlich
- in der Verbesserung der Sicherheit im IT-Bereich.²⁹⁵

²⁹³Vgl. *General Accounting Office*, Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies; GAO/GGD-00-145, S. 2 und S. 5 und siehe auch *General Accounting Office*, Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance; GAO/T-GGD-00-128.

²⁹⁴Dies ist mit einer erfolgreichen Weiterführung des GPRA möglich.

²⁹⁵*General Accounting Office*, Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies; GAO/GGD-00-145, S. 19 und siehe auch *General Accounting Office*, Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance; GAO/T-GGD-00-128, S. 1.

5.3 Ausblick unter George Bush Jr.

Für John Kamensky, einer der Reinventoren der ersten Stunde, lebt die Reinvention Initiative auch nach dem Wechsel der Präsidentschaft fort, getragen durch die vielen ehemaligen Mitarbeitern der NPR unter der Beamtenschaft. Hoffnungsfroh sieht er „Reinventing Government“ nicht als „... an initiative but a way of life for people.“²⁹⁶

Auch die OECD äußerte sich zu den Vorhaben der Bush-Administration positiv: „President Bush believes that Government should be citizen-centred, results-oriented, and market-based, and he places a high priority on our Government’s performance.“²⁹⁷ Wesentliche Bausteine dafür sind der GPRA sowie die Verantwortlichkeit der Behörden, der Senior Executives und der Mitarbeiter durch Leistungsvereinbarungen.

George Bush W. fasste seine Einstellung und Absichten zur Verwaltung in der President’s Management Agenda (PMA) zusammen. Sie enthält die spezifischen Ziele und Strategien, um den wichtigsten Managementfragen und -problemen der Bundesverwaltung zu begegnen. Dabei beziehen sich fünf auf die gesamte Verwaltung und neun auf behörden-spezifische Bereiche.

1. Verbesserung des strategischen Managements des Humankapitals.
2. Ausweitung des E-Government, weil es besseren Service zu geringeren Kosten ermöglicht und gelebte Kundenorientierung darstellt und somit den Bürgern²⁹⁸ mehr Wert bringt.
3. Anwendung von Methoden, die den Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Organisationen forcieren.
4. Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit.
5. Integration von Budget und Performance.²⁹⁹

Die erste Forderung sieht der Präsident als Grundstein für die weiteren Bereiche. Er kritisiert, dass während der letzten zehn Jahre des Personalabbaus, die Qualitätsseite der Dienstleistungen nicht berücksichtigt wurde.³⁰⁰ Daher wurde eine sog. „**Human Capital Scorecard**“ entworfen mit fünf Dimensionen: Strategische Einfügung (alignment), strategische Kompetenzen, Leadership, Leistungskultur und Lernen bzw. Wissensmanagement. Entlang dieser Dimensionen sollte mit Hilfe des OPM die Leistungsmessung gesichert werden. Darüber hinaus wurden bereits „Human Resources Management Accountability Standards“ für die HR-Programme der Behörden geschaffen.³⁰¹

Eine weitere Zielsetzung betrifft die Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit, welche genaue, zeitgerechte und hilfreiche Informationen liefern sollte zur Unterstützung von Durchführungs-, Budget- und Politikentscheidungen und um die Zahlungsströme besser und fehlerfreier zu managen. Alle Maßnahmen bauen im Wesentlichen auf den Results Act

²⁹⁶ Barr, <http://www.washingtonpost.com/ac1/wp-dyn/A57647-2001Jan13?language=printer>.

²⁹⁷ OECD, <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007401.pdf>, S. 4.

²⁹⁸ Bereits in der Formulierung kann ein Unterschied zu Reinventing Government gefunden werden, denn die Bürger werden nicht mehr als Kunden bezeichnet.

²⁹⁹ OECD, <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007401.pdf>, S. 7 f.

³⁰⁰ OECD, <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007401.pdf>, S. 7.

³⁰¹ OECD, <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007401.pdf>, S. 9.

von 1993 auf, wobei nicht die bloße Pflichterfüllung im Vordergrund (welche in vielen Fällen zur Schreibarbeit verkommen ist) steht, sondern die Erfüllung der Absichten und des Geistes des GPRA.³⁰²

Die PMA ist, fern der Aufmerksamkeit von Medien und Öffentlichkeit, Ausdruck für das Bemühen, die Verwaltungsleistung zu verbessern. Von seinen theoretischen Zielen her zu folgern, kann eine positive Entwicklung für die Verwaltung angenommen werden. Tatsächlich wird aber die Verwaltungspraxis zeigen, inwiefern diese Agenda Realität wird.

5.4 Resümee

Diese Ausführungen über die Reformbemühungen unter Clinton und Gore sollten insbesondere drei Punkte deutlich machen. Erstens stellen Veränderungen immer eine gewisse Herausforderung dar und brauchen Mut seitens der Initiatoren, auch solche Aspekte anzugehen, die in der Öffentlichkeit wenig Anklang finden. Zweitens waren die Reformen in den USA bemerkenswert, weil sie lange nicht nur Thema sondern Verwaltungsrealität waren. Trotz mancher Rückschläge, wie die republikanische Mehrheit im 104. Kongress, wurde Vizepräsident Gore nicht müde, Engagement zu zeigen und mit Erfolgsbeispielen Mut zu machen. Schließlich war die Beteiligung der Menschen (Mitarbeiter und Kunden) ein wichtiger Fokus. Nicht ein abgeschottetes Aushecken von Reforminitiativen, sondern die Mitarbeit der Beamten sorgten für praxisrelevante Änderungsvorschläge. Ebenso wurde den Bürgern als Kunden der Verwaltung mehr Respekt eingeräumt und das Bemühen gefördert, ihnen wirklich zu dienen.

Auch wenn nicht alle Probleme angegangen wurden, nicht alle Vorhaben realisiert wurden, und nicht alle Implementierungen nachhaltig erfolgreich waren, so kann dennoch auf bedeutende Veränderungen und Verbesserungen - wenn manchmal auch nur ansatzweise - in der amerikanischen Verwaltung zurückgeblickt werden. Daher können die Erfahrungen der amerikanischen „Reinventing Government“-Ära für andere Verwaltungen in anderen Ländern, mit entsprechenden Adaptierungen auf die eigenen Gegebenheiten, ein lehrreiches Beispiel sein.

³⁰² *Office of Management and Budget*, http://www.whitehouse.gov/omb/financial/2002_report.pdf, S. 1 ff.

Literaturverzeichnis

- Adams, James Truslow*: The Epic of America, New York: Garden City Publication, 1941.
- Alliance for Redesigning Government*: What is a Reinvention Lab? Februar 1998
URL: <http://www.alliance.napawash.org/waiver/labs/whatisalab.html> (21. Juni 2002).
- Barnes, Fred*: Gored, New Republic (Vol. 209) 20. September 1993, Nr. 12/13, S. 11 – 13.
- Barr, Stephen*: Members of Campaign to Reinvent Government Packing Up, Not Giving Up, 14. Januar 2001 URL: <http://www.washingtonpost.com/ac1/wp-dyn/A57647-2001Jan13?language=printer> (21. Juni 2002).
- Brudney, Jeffrey L./Hebert, F. Ted/Wright, Deil S.*: Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform, Public Administration Review (Vol. 59) Januar/Februar 1999, Nr. 1, S. 19 – 30.
- Burns, James Mac Gregor/Peltason, J.W./Cronin, Thomas E./Magleby, David B.*: Government by the people, 15. Auflage, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- Burns, James MacGregor/Sorenson, Georgia Jones*: Dead center: Clinton-Gore leadership and the perils of moderation, New York: A Lisa Drew Book/Scribner, 1999.
- Buschor, Ernst*: Neue politische Führung im Rahmen des New Public Management, In: *Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard (Hrsg.)*: Die innovative Verwaltung - Perspektiven des New Public Management in Österreich, 18. Auflage, Wien: Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Signum Verlag, 1998, S. 57 – 78.
- Campbell, Colin/Rockman, Bert A.*: Comparing Policy Leadership, In: *Shull, Steven A. (Hrsg.)*: Presidential Policymaking: An End-of-Century Assessment, Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 1999, S. 275 – 293.
- Carroll, James D.*: Introduction - Forum „Reinventing“ Public Administration, Public Administration Review (Vol. 56) Mai/Juni 1996, Nr. 3, S. 245 – 246.
- Central Intelligence Agency*: The World Factbook 2000 - United States, 2000 URL: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html> (13. Juli 2001).
- Clinton, Bill/Gore, Al*: The Blair House Papers, United States, Washington D.C.: National Performance Review, 1997.
- Clinton, Bill*: Remarks by the President and Vice President at REGO Event, GSA Warehouse, Franconia, VA., 8. Oktober 1993, Weekly Compilation of Presidential Documents (Vol. 29) Oktober 1993, S. 5.

- Clinton, Bill*: Remarks on the National Performance Review, 7. Sep. 1995, Weekly Compilation of Presidential Documents (Vol. 31) 11. September 1995, Nr. 36, S. 1511 – 1516.
- Clinton, Bill*: What Good is Government... Newsweek (Vol. 125) 10. April 1995, Nr. 15, S. 20 – 26.
- Council for Excellence in Government*: Council Publications - Polls, 2002 URL: <http://www.excelgov.org/displayContent.asp?Keyword=pppHomePage> (23. Juli 2002).
- Devine, Donald J.*: Why President Clinton's Reinvention of Government is not Working, 28. Dezember 1993 URL: <http://www.heritage.org/library/archives/backgrounder/bg970.html> (20. August 2001).
- DiIulio Jr., John J.*: Reinventing the Dinosaur? Brookings Review (Vol. 11) Herbst 1993, Nr. 4, S. 5 – 6.
- Drucker, Peter F.*: Really Reinventing Government, Februar 1995 URL: <http://www.theatlantic.com/politics/polibig/reallyre.htm> (20. August 2002).
- Frederickson, George H.*: Lessons from Government Reform, Public Administration Times (Vol. 23) Juli 2000, Nr. 7, S. 8.
- General Accounting Office*: Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act; GAO/GGD-96-118, Juni 1996.
- General Accounting Office*: Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review; T-GGD-95-154, 2. Mai 1995.
- General Accounting Office*: GPRA Performance Reports; GAO/GGD-96-66R, 14. Februar 1996.
- General Accounting Office*: Management Reform: Continuing Attention Is Needed to Improve Government Performance; GAO/T-GGD-00-128, 4. Mai 2000.
- General Accounting Office*: Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations; OCG-94-1, 3. Dezember 1993.
- General Accounting Office*: Management Reform: Implementation of the National Performance Review's Recommendations; OCG-95-1, 5. Dezember 1994.
- General Accounting Office*: Management Reform: Status of Agency Reinvention Lab Efforts; GGD-96-96, 20. März 1996.
- General Accounting Office*: Management Reform: Using the Results Act and Quality Management to Improve Federal Performance; GAO/T-GGD-99-151, 29. Juli 1999.

- General Accounting Office: Managing for Results: Using GPRA to Assist Congressional and Executive Branch Decisionmaking; GAO/T-GGD-97-43, 12. Februar 1997.*
- General Accounting Office: Managing for Results: Agencies' Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges; GAO/GGD-98-44, 30. Januar 1998.*
- General Accounting Office: Reinventing Government: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies; GAO/GGD-00-145, 21. September 2000.*
- Gilman, Stuart: The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, OECD Dezember 1995 URL: <http://www.oecd.org/htm/M00023000/M00023879.htm> (23. Juli 2002).*
- Gore, Al: Creating a Government that Works Better and Costs Less, United States: Times Books Random House, 1993.*
- Gore, Al: The Proposals - and the Road Ahead, Congressional Quarterly Weekly Report (Vol. 51) 11. September 1993, Nr. 36, S. 2385 – 2390.*
- Gore, Al: Creating a Government that Works Better and Costs Less - Status Report, United States: National Performance Review, 1994.*
- Gore, Al: The New Role of the Federal Executive, Public Administration Review (Vol. 54) Juli/August 1994, Nr. 4, S. 317 – 321.*
- Gore, Al: Common Sense Government - Works Better & Costs Less, Washington D.C.: National Performance Review, 1995.*
- Gore, Al: The Best Kept Secrets In Government - A Report to President Bill Clinton, Digest Version, September 1996 URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/digest96.html> (6. Juni 2001).*
- Gore, Al: Reinvention's Next Steps: Governing in a Balanced Budget World, 4. März 1996 URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balbud.html> (13. Juni 2002).*
- Gore, Al: Access America – Reengineering Through Information Technology; National Performance Review and the Government Information Technology Services Board, Washington D.C.: Government Printing Office, 1997.*
- Gore, Al: Businesslike Government: Lessons Learned From Americas's Best Companies, Washington D.C.: National Performance Review, 1997.*
- Gore, Al: Serving the American Public: Best Practice in Performance Measurement, Benchmarking Study Report, Washington D.C.: National Performance Review, Juni 1997.*

- GovExec.com*: Clinton Administration claims Management Success - by Jason Peckenpaugh, 18. Januar 2001 URL: <http://www.govexec.com/dailyfed/0101/011801p2.htm> (16. Juli 2002).
- GovExec.com*: More training means better results, OPM says - by Kellie Lunney, 6. September 2000 URL: <http://www.govexec.com/dailyfed/0900/090600m1.htm> (22. Juli 2002).
- Hodge, Scott A.*: Reinvention has not Ended the „Era of Big Government“, 15. Oktober 1996 URL: <http://www.heritage.org/library/categories/budgettax/bg1095.html> (20. August 2001).
- Hughes, Owen E.*: Public Management and Administration - An Introduction, 2. Auflage, Houndmills: Macmillan Press Ltd., 1998.
- Ingraham, Patricia W./Thompson, James R./Sanders, Ronald P.*: Transforming Government - Lessons from the Reinvention Laboratories, San Francisco: Jossey Bass, 1998.
- Kamensky, John M.*: The Role of the „Reinventing Government“ Movement in Federal Management Reform, Public Administration Review (Vol. 56) Mai/Juni 1996, Nr. 3, S. 247 – 255.
- Kamensky, John M.*: The U.S. Reform Experience: The National Performance Review, 6. April 1997 URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/kamensky.html> (13. Juni 2002).
- Kettl, Donald F./Kamarck, Elaine/Kelman, Steven/Donahue, John C.*: Assessing Reinvention as a Major Reform: A Conversation, The Innovations in American Government Program, Occasional Paper Series, Spring - März 1998 URL: <http://www.ksg.harvard.edu/innovations/occasional/kettl.pdf> (21. Juni 2002).
- Kettl, Donald F.*: Reinventing Government? Appraising the National Performance Review, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- Kettl, Donald F.*: Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers, In: *Kettl, Donald F./Dilulio, John J. Jr. (Hrsg.): Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington D. C.: The Brookings Institution, 1995, S. 9 – 83.
- Kettl, Donald F.*: The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance, Washington D.C.: The Brookings Institution, 2000.
- Kettl, Donald F.*: The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government, Public Administration Review (Vol. 60) November/Dezember 2000, Nr. 6, S. 488 – 497.
- Kettl, Donald F.*: Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card, CPM Report 98-1, Washington D.C.: The Brookings Institution, September 1998.

- Kickert, Walter J. M.*: Public Management in the United States and Europe, In: *Kickert, Walter J. M. (Hrsg.): Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc., 1997, S. 15 – 39.
- Lehner, Franz/Widmaier, Ulrich*: Vergleichende Regierungslehre, Band 4, 3. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, 1995.
- Light, Paul C.*: Al Gore was Right, 1. Januar 1999 URL: <http://govexec.com/features/0199/0199s1s1.htm> (17. Juli 2002).
- Menninger, Bonar/Margolies, Dan*: „Gore Report“ Accomplishes More than Expected; Questions Remain, *Wichita Business Journal* (Vol. 10) 20. Januar 1995, Nr. 4, S. 20 – 22.
- Mills, Mike*: Clinton and Gore Hit the Road to Build a Better Bureaucracy, *Congressional Quarterly Weekly Report* (Vol. 51) 11. September 1993, Nr. 36, S. 2381 – 2384.
- Moe, Ronald C.*: The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences, *Public Administration Review* (Vol. 54) März/April 1994, Nr. 2, S. 111 – 122.
- National Election Studies*: Trust in Government Index 1958 - 2000: Average Score, 27. August 2001 URL: http://www.umich.edu/~nes/nesguide/graphs/g5a_5_1.htm (12. September 2002).
- National Partnership for Reinventing Government*: Awards, URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/awards/index.htm> (21. Juni 2002).
- National Partnership for Reinventing Government*: A Brief History of Vice President Al Gore’s National Partnership for Reinventing Government - During the Administration of President Bill Clinton 1993 - 2001, Januar 2001 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historyofnpr.html> (10. April 2001).
- National Partnership for Reinventing Government*: Balancing Measures: Best Practices in Performance Management, August 1999 URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/balmeasure.html> (10. April 2001).
- National Partnership for Reinventing Government*: Frequently Asked Questions about the National Partnership for Reinventing Government, Mai 2000 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/papers/bkgrd/q-n-a.html> (10. April 2001).
- National Partnership for Reinventing Government*: From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less - 1993, 12. Januar 2001 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart1.html> (10. April 2001).
- National Partnership for Reinventing Government*: GPRA Summary Timeline, URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/timeline.html> (21. Juni 2002).

- National Partnership for Reinventing Government: High Impact Agencies: Reinventing Agencies That Touch The Most People*, April 2000 URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/announc/hiapage3.html> (21. Juni 2002).
- National Partnership for Reinventing Government: History of the National Partnership for Reinventing Government – Accomplishments, 1993 – 2000, A Summary*, 12. Januar 2001 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/appendixf.html> (10. April 2001).
- National Partnership for Reinventing Government: History of the National Partnership for Reinventing Government – Reports and Publications*, Dezember 2000 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/appendixA.html> (10. April 2001).
- National Partnership for Reinventing Government: Original Task Force*, 1993, 12. Januar 2001 URL: http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/papers/bkgrd/faqs2.html##orig_task (4. Juli 2001).
- National Partnership for Reinventing Government: Reinvention in the Second Clinton-Gore Administration: Changing The Culture of Government Agencies - 1997 - 2001*, 12. Januar 2001 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/whoweare/historypart4.html> (10. April 2001).
- National Partnership for Reinventing Government: Remarks by President Clinton – Announcing the Initiative to Streamline Government*, März 1993 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/speeches/030393.html> (4. Juli 2001).
- National Partnership for Reinventing Government: Speeches*, Januar 2001 URL: <http://govinfo.library.unit.edu/npr/library/speeches.html> (10. April 2001).
- National Performance Review: Government Performance and Result Act of 1993 (P.L. 103-62)*, 2001 URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html> (6. Juni 2001).
- Neisser, Heinrich/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard: Kontexte und Konzepte des New Public Management*, In: *Neisser, Heinrich/Hammerschmid, Gerhard (Hrsg.): Die innovative Verwaltung - Perspektiven des New Public Management in Österreich*, 18. Auflage, Wien: Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Sigmund Verlag, 1998, S. 19 – 56.
- Nelson, Robert H.: Old Bureaus Never Die*, *Forbes* (Vol. 152) 11. Oktober 1993, Nr. 8, S. 50 – 51.
- Newland, Chester A.: Public Management and Reform in the United States*, In: *Nolan, Brendan C. (Hrsg.): Public Sector Reform: An International Perspective*, Houndsmill, Basingstoke, New York: Palgrave, 2001, S. 21 – 32.
- OECD: Managing Across Levels of Government - Part One: Overview*, 1997 URL: <http://www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004170.pdf> (22. Juli 2002).

- OECD*: Public Management: Profile 1992 - United States of America, 1992 URL: <http://www.oecd.org/puma/country/Profiles/USAGB.pdf> (10. April 2001).
- OECD*: Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance, 4. März 2002 URL: <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007401.pdf> (22. Juli 2002).
- OECD*: Economic Outlook 2001, Paris: OECD, 2001.
- Office of Management and Budget*: Federal Financial Management Report, 2002 URL: http://www.whitehouse.gov/omb/financial/2002_report.pdf (17. Juni 2002).
- OMB Watch*: Measuring the Measurers: Executive Summary, 1998 URL: <http://www.ombwatch.org/gpra/1998/asp/en/execsum.html> (18. Juni 2002).
- OMB Watch*: OMB Watch Analysis of the Government Performance and Results Act of 1993, September 1997 URL: <http://www.ombwatch.org/gpra/1997/gpradesc.html> (18. Juni 2002).
- OMB Watch*: Seven Years of GPRA: Has the Results Act Provided Results? Juli 2000 URL: <http://www.fombwatch.org/gpra/2000/gpratestimony.html> (18. Juni 2002).
- OMB Watch*: What is GPRA? 2001 URL: <http://www.ombwatch.org/gpra/sum.html> (20. August 2001).
- Osborne, David/Gaebler, Ted*: Der innovative Staat - Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden: Gabler Verlag, 1997.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*: Public Management Reform - A Comparative Analysis, New York: Oxford University Press, 2000.
- Porter, Michael E.*: Nationale Wettbewerbsvorteile: Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, München: Droemer Knauer, 1991.
- Reichard, Christoph*: Die „New Public Management“ - Debatte im internationalen Kontext, In: *Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)*: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel: Birkhäuser, 1996, S. 241 – 274.
- Rockman, Bert A.*: The Federal Executive: Equilibrium and Change, In: *Jones, Bryan D. (Hrsg.)*: The New American Politics: Reflections on political change and the Clinton Administration, Boulder: Westview Press, 1995, S. 144 – 164.
- Rockman, Bert A.*: „Honey, I Shrank the State“, In: *Farazmand, Ali (Hrsg.)*: Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians, Thousand Oaks - London - New Delhi: Sage Publications, 1997, S. 275 – 294.
- Sautter, Udo*: Die Vereinigten Staaten: Daten, Fakten, Dokumente, Tübingen - Basel: A. Franke Verlag, 2000.

- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*: New Public Management, Bern - Stuttgart - Wien: Haupt - UTB für Wissenschaft, 2000.
- Shell, Kurt L.*: Kongreß und Präsident, In: *Adams, Willi Paul/Czempiel, Ernst-Otto/Ostendorf, Berndt/Shell, Kurt L./Spahn, P. Bernd/Zöller, Michael (Hrsg.)*: Die Vereinigten Staaten von Amerika: Geographie - Geschichte - Politische Kultur - Politisches System - Wirtschaft, Band 1, 2. Auflage, Frankfurt - New York: Campus, 1992, S. 357 – 396.
- Stockman, David Alan*: The Triumph of Politics, London: Bodley Head, 1986.
- Strehl, Franz*: Internationale Trends im Management öffentlicher Verwaltungen, In: *Strehl, Franz (Hrsg.)*: Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung - Betriebswirtschaftliche Ansätze zur Leistungssteigerung, Wien: Österreichische Staatsdruckerei, 1993, S. 161 – 208.
- Thayer, Frederick C.*: The U.S. Civil Service: 1883 - 1993 (R.I.P.), In: *Farazmand, Ali (Hrsg.)*: Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians, Thousand Oaks - London - New Delhi: Sage Publications, 1997, S. 95 – 124.
- Thompson, James R./Sanders, Ronald P.*: Reinventing Public Agencies: Bottom- Up Versus Top-Down Strategies, In: *Ingraham, Patricia W./Thompson, James R./Sanders, Ronald P. (Hrsg.)*: Transforming Government - Lessons from the Reinvention Laboratories, San Francisco: Jossey Bass, 1998, S. 97 – 121.
- Thompson, James R.*: Devising Administrative Reform That Works: The Example of the Reinvention Lab Program, *Public Administration Review* (Vol. 59) Juli/August 1999, Nr. 4, S. 283 – 292.
- Thompson, James R.*: Reinventing As Reform: Assessing the National Performance Review, *Public Administration Review* (Vol. 60) November/Dezember 2000, Nr. 6, S. 508 – 521.
- U.S. Census Bureau*: No. 532. Federal Budget - Summary, 31. Oktober 2002 URL: <http://www.census.gov/statab/freq/00s0532.xls> (4. November 2002).
- U.S. Census Bureau*: Population Change and Distribution - US Census 2000 Brief, April 2001 URL: <http://www.census.gov/Press-Release/www/2001/demprousmemo.html> (20. Juli 2001).
- U.S. Department of Commerce*: Best Practices in Achieving Workforce Diversity – Benchmarking Study, URL: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/benchmk/workforce-diversity.pdf> (23. Juli 2002).
- U.S. Department of Justice - Immigration and Naturalization Service*: U.S. Government Structure, Band Level II, Washington D.C.: Government Printing Office, 1987.

Vorländer, Hans: Empirische Aspekte der politischen Kultur, In: *Adams, Willi Paul/Czempiel, Ernst-Otto/Ostendorf, Berndt/Shell, Kurt L./Spahn, P. Bernd/Zöller, Michael (Hrsg.)*: Die Vereinigten Staaten von Amerika: Geographie - Geschichte - Politische Kultur - Politisches System - Wirtschaft, Band 1, 2. Auflage, Frankfurt - New York: Campus, 1992, S. 303 – 326.

Wasser, Hartmut: Die Rolle der Ideologie in den Vereinigten Staaten, In: *Wasser, Hartmut (Hrsg.)*: USA: Wirtschaft - Gesellschaft - Politik, Opladen: Leske + Budrich, 2000, S. 39 – 68.