

**Das New Public Management als Grundlage  
für eine effiziente und effektive Verwaltung,  
untersucht am Beispiel der Verwaltung von Hoima, Uganda**

**- Möglichkeiten zum Transfer deutscher NPM-Erfahrungen -**

Dissertation zur

Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)

im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

der Universität Kassel

vorgelegt von Rogers Birijja aus Hoima (Uganda)

Kassel 2010

Tag der mündlichen Prüfung: 12. Juli 2010

Gutachter:

Prof. Dr. Jürgen Reese

Prof. Dr. Karl-Heinz Mintken

**Das New Public Management als Grundlage  
für eine effiziente und effektive Verwaltung,  
untersucht am Beispiel der Verwaltung von Hoima, Uganda**

**- Möglichkeiten zum Transfer deutscher NPM-Erfahrungen -**

**Inhalt**

<b>Vorwort</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1 Fragestellung	1
1.2 Stand der Forschung	4
1.3 Methodisches Vorgehen	9
1.4 Aufbau der Arbeit	11
<b>2 Die Verwaltung in Uganda</b>	<b>12</b>
2.1 Die Verwaltung heute am Beispiel der Stadt Hoima	21
2.1.1 Die Staatliche Verwaltung	21
2.1.1.1 Aufbau der staatlichen Verwaltung	22
2.1.1.2 Erledigung und Management von Aufgaben	25
2.1.2 Die kirchliche Verwaltung	35
2.1.2.1 Aufbau der kirchlichen Verwaltung	35
2.1.2.2 Aufgabenausführung und Management	39
2.2 Hauptprobleme der Verwaltung in Uganda heute	44
2.2.1 Langer Kundenweg zur Dienstleistung	45
2.2.2 Inputorientierte Budgetierung	46
2.2.3 Wenig Haushaltsdisziplin	47
2.2.4 Nachhaltigkeitsproblem	47
2.2.5 Mangelnde Sparsamkeit	48
2.2.6 Ressourcenknappheit	48

2.2.7	Ungerechte Ressourcenverteilung	49
2.2.8	Interne Probleme in der ugandischen Verwaltung	50
<b>3</b>	<b>Public Management in Deutschland</b>	<b>55</b>
3.1	Das Modell des New Public Managements	56
3.1.1	Beschreibung des New Public Managements	56
3.1.2	Entwicklung des New Public Managements	58
3.1.3	Erfahrungen mit dem New Public Management	59
3.2	Die öffentliche Verwaltung in Deutschland	61
3.2.1	Hauptprobleme der Verwaltung	62
3.2.2	Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland	64
3.2.2.1	Erfahrung aus Deutschland	68
3.2.2.2	Positive Wirkungen der NSM - Modernisierung	69
3.2.2.3	Mängel der NSM- Modernisierung	78
3.2.2.4	Implementationsmängel	83
3.2.3	Die Stadtverwaltung Fulda als Beispiel für eine Kommunalverwaltung in Deutschland	87
3.3	Die kirchliche Verwaltung in Deutschland	92
3.4	Verwaltung in Uganda und in Deutschland	101
3.4.1	Ähnlichkeiten in der kommunalen Verwaltung	101
3.4.2	Unterschiede in der kommunalen Verwaltung	102
3.4.3	Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der kirchlichen Verwaltung	104
<b>4</b>	<b>Transfermöglichkeit der deutschen Erfahrungen zum New Public Management</b>	<b>106</b>
4.1	Transferaufgabe und mögliche Probleme	106
4.2	Begründung des methodischen Vorgehens	110
4.3	Entwicklung von Interviewleitfäden und Auswahl der Interviewpartner	112
4.4	Durchführung der Interviews	114
<b>5</b>	<b>Wissens- und Erfahrungstransfer zur Verwaltungsentwicklung</b>	<b>116</b>
5.1	Allgemeine Einschätzung der Experten	120

5.2	Bedingungen und Voraussetzungen	138
5.3	Transferchancen	146
<b>6</b>	<b>Grundzüge eines Entwicklungskonzepts für die Verwaltung in Uganda</b>	<b>157</b>
6.1	Ausgangslage	157
6.2	Entwicklungslinien	162
6.2.1	Defizite in der Verwaltung und Good Governance	162
6.2.2	Ein 7-Punkte-Programm zur Verwaltungsentwicklung	175
6.3	Modellversuche zur Verwaltungsentwicklung	187
6.3.1	Weiterbildung für die Verwaltungspraxis	189
6.3.2	Einrichtung und Betrieb eines Bürgerbüros	194
6.3.3	Bürger-Projekt	195
<b>7</b>	<b>Transfer in der Verwaltungsforschung</b>	<b>199</b>
7.1	Möglichkeiten und Grenzen des Konzept-Transfers	200
7.2	Offene Fragen zum Transfer	207
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>210</b>
	<b>Anhänge</b>	<b>218</b>

## Verzeichnis der Abkürzungen

4G	Fourth Generation (telecommunications technology)
AFDB	African Development Bank
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
CIA	Central Intelligence Agency
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
EAC	East African Community
EU	European Union
GOU	Government of Uganda
HDI	Human Development Index
IDPM	Institute for Development Policy and Management (University of Manchester)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LGB	Local Governance Barometer
LTE	Long Term Evolution (telecommunications technology)
MDAs	Ministries, Departments and Agencies
MOFPED	Ministry of Finance, Planning and Economic Development
MOLG	Ministry of Local Government
MOPS	Ministry of Public Service
NGO	Non-Governmental Organization
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PSRP	Public Service Reform Program
PUMA	Public Management
ROM	Results Oriented Management

UBOS	Uganda Bureau of Statistics
UMU	Uganda Martyrs University
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

## Vorwort

Diese Arbeit betrifft die Verwaltungsentwicklung in Uganda. Es soll untersucht werden, ob die Qualität der Verwaltung in Uganda verbessert werden kann durch den Transfer von Erfahrungen aus Deutschland mit dem New Public Management (NPM). In Deutschland wurde gegen Ende des letzten Jahrhunderts in den Kommunalverwaltungen ein Neues Steuerungsmodell (NSM) eingeführt, das auf dem Konzept des in vielen Staaten erfolgreichen Konzepts des NPM beruht.

Im Einzelnen werden zunächst das Konzept des NPM, die Reformschritte in Deutschland sowie die Ausgangslage in Uganda dargestellt. Auf dieser Grundlage werden in einem empirischen Teil Experteninterviews in Uganda und in Deutschland geführt, um zu klären, ob die positiven Entwicklungen aus Deutschland nach Uganda transferiert werden können. Nach Auswertung der Interviews wird ein Konzept entwickelt, das eine situationsangemessene Übertragung ausgewählter NPM-Elemente in Pilotprojekten vorsieht.

Die Arbeit ist in deutscher Sprache geschrieben,<sup>1</sup> Zitate in englischer Sprache werden nicht übersetzt. Die Experteninterviews in Uganda wurden in englischer Sprache geführt, die Niederschriften und Auswertungen hierzu wurden in englischer Sprache dokumentiert.

Ich widme diese Arbeit meinen Eltern John Mbabaali und Anna Nabukenya, denen ich für die Erziehung, Unterstützung und die liebevolle Begleitung bis zum heutigen Tag von ganzem Herzen danke.

Ohne die Unterstützung zahlreicher Personen wäre die Arbeit nicht möglich gewesen. Bedanken möchte ich mich in erster Linie bei Herrn Univ.-Prof. Dr. Reese für die wissenschaftliche Betreuung und die Begutachtung der Arbeit. Mein Dank gilt daneben Herrn Prof. Dr. Mintken für die Literaturhinweise sowie für die zahlreichen Hinweise zur sprachlichen Gestaltung und zur Formatierung des Manuskriptes.

Unterstützt wurde die Arbeit von kirchlichen Stellen, insbesondere vom Bistum Fulda, das meinen Weiterbildungs- und Forschungsaufenthalt in Deutschland ermöglicht hat. Für die vielfältige Unterstützung durch das Bistum und durch viele Mitarbeiter danke ich. Als besonders wertvoll habe ich dabei die uneinge-

---

<sup>1</sup> Rechtschreibung und Silbentrennung laut Textverarbeitung Microsoft Word.

schränkte Hilfsbereitschaft von Herrn Generalvikar Dr. Stanke erlebt, für die ich herzlich danke.

Weiterhin danke ich vielen anderen Mitarbeitern aus den Kirchengemeinden in Hoima, Fulda und Kassel, die meine Arbeit begleitet und gefördert haben.

Eine Arbeit mit einem empirischen Anteil ist auf die Mithilfe aus dem Untersuchungsbereich angewiesen. Allen Experten in Uganda und in Deutschland danke ich für ihre Bereitschaft zu einem längeren Interview sowie für die offenen Auskünfte.

Kassel 2010

Rogers Birijja

**Das New Public Management als Grundlage  
für eine effiziente und effektive Verwaltung,  
untersucht am Beispiel der Verwaltung von Hoima, Uganda**

**- Möglichkeiten zum Transfer deutscher NPM-Erfahrungen -**

## **1 Einleitung**

### **1.1 Fragestellung**

Die Öffentliche Verwaltung erbringt Leistungen für das politisch-gesellschaftliche System eines Staates. Die Aufgaben, die Einrichtung, die Organisation und die Verfahren folgen verbindlichen rechtlichen Vorgaben. Bezüglich der Funktion und Leistungen einer Öffentlichen Verwaltung können 3 Bereiche unterschieden werden:<sup>2</sup>

- Vollzug von Gesetzen und Verordnungen
- Wahrnehmung und Bearbeitung politisch relevanter Probleme
- Selbstgestaltung der Organisation

Im Zuge der Planung und Durchführung der Aufgaben ergeben sich für Politik und Verwaltung Gestaltungsmöglichkeiten, die insbesondere in der Verwaltungswissenschaft untersucht werden.<sup>3</sup> Der Zusammenhang zwischen politischen Entscheidungen und der Verwaltung kann modellhaft dargestellt werden.<sup>4</sup>

---

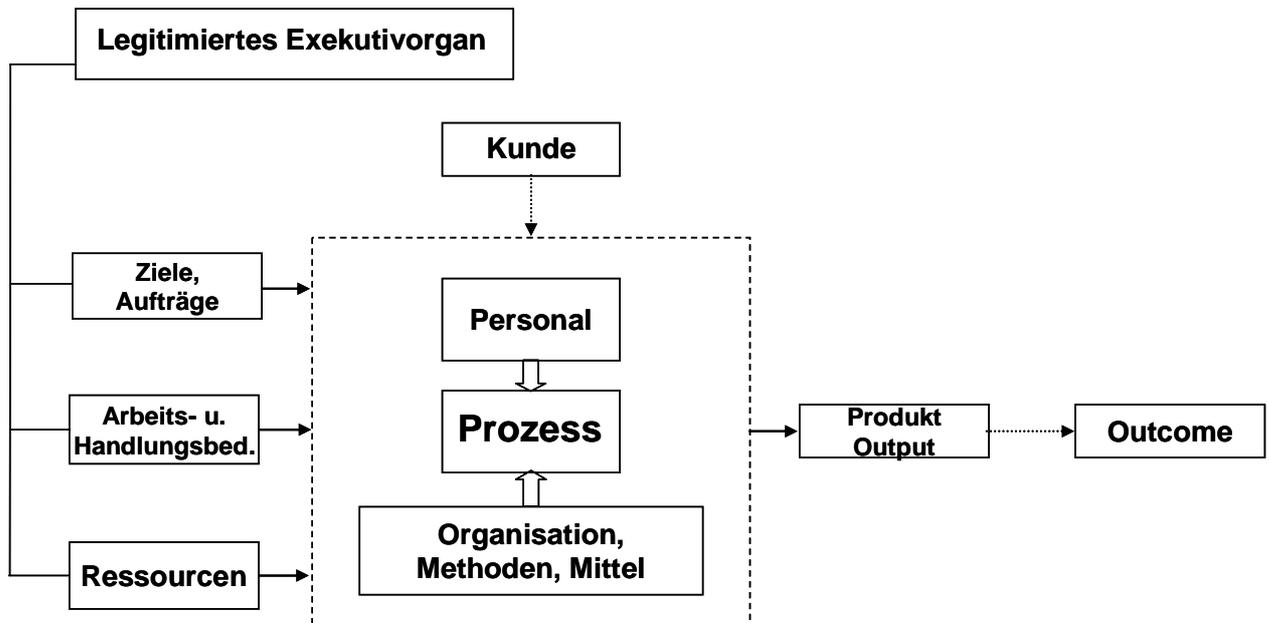
<sup>2</sup> Vgl. GRIMMER 2004, S. 9 - 12.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. BECKER 1989.

<sup>4</sup> Vgl. BECKER 1989, S. 109 - 128.

Eine grafische Aufbereitung der Zusammenhänge im Modell liefert die folgende Abbildung:<sup>5</sup>

### Funktionsmodell der öffentlichen Verwaltung



Grafik: Prof. Dr. Mintken

Von einem ähnlichen Modell ausgehend werden von UNDP die allgemeinen Komponenten des Verwaltungshandelns definiert:<sup>6</sup>

- Inputs as units of labour, capital, goods and services sacrificed for the production of services (e.g. for health services, inputs can be defined as the time of the medical staff, the drugs, the electricity, etc.)
- Public sector processes as structures, procedures and management arrangements with a broad application within the public sector (e.g. social and financial audit of local clinics)

<sup>5</sup> Vgl. MINTKEN / EMDE 2009.

<sup>6</sup> UNDP 2009a, S. 16, mit Bezug auf das OECD-Projekt „Government at a Glance“, [www.undp.org](http://www.undp.org) (Zugriff 2009-11-29).

- Outputs as the services that are delivered to the end user by a public sector organization (e.g. number of babies delivered safely, number of pupils completing primary education);
- Outcomes as the impact of these services on the end user (e.g. reduced maternal mortality, improved income)

Die öffentliche Verwaltung befindet sich gegenwärtig in einer großen „Welle“ des schnellen Wandels. Dies ist vorwiegend den fortdauernden ökonomischen, technischen und ökologischen Veränderungen anzurechnen, von denen die Gesellschaft und somit auch die öffentliche Verwaltung beeinflusst werden. Die Antriebskräfte der Veränderungen zeigen sich in Form wachsender gesellschaftlicher Phänomene wie z.B. Globalisierung, Pluralisierung, Internationalisierung, Individualisierung. Alle diese Phänomene erzeugen für die Verwaltung auf unterschiedliche Art und Weise neue und unterschiedliche Herausforderungen und Problemfelder. Auf diese Tendenzen wird in den Verwaltungen vieler westlicher Industriestaaten u.a. mit Methoden des New Public Management (NPM) reagiert.<sup>7</sup>

Unterschiede im Entwicklungsniveau der jeweiligen Länder führen auch zu Unterschieden in ihren Herausforderungen und Problemfeldern. So begegnet z.B. die staatliche Verwaltung in Uganda im Vergleich zu Deutschland Herausforderungen und Problemfeldern anderer Art, etwa Bekämpfung von Korruption und Armut, Sicherung des Friedens, Modernisierung des Landwirtschafts- und Industriesektors, Verbesserung des Gesundheits- und Schulausbildungssystems, Umsetzung und Konsolidierung eines gerechten Demokratieprozesses, Verbesserung des Straßennetzes usw. Hinzu kommen in einem Staat wie Uganda Probleme aufgrund der politischen Kultur einschließlich der Verwaltungskultur sowie Organisationsprobleme, wie etwa langer Kundenweg zur Verwaltung, wenig Beteiligung der Kunden am Verwaltungshandeln, inputorientierte Form von Verwaltungssteuerung, mangelnde Haushaltsdisziplin, wenig Nachhaltigkeit und Sparsamkeitsbewusstsein, Knappheit der finanziellen Mittel (wenig Steuereinnahmen, wegen des niedrigen Einkommens eines durchschnittlichen Steuerzahlers), ungerechte Verteilung der Ressourcen, Mangel am Patriotismus unter dem Volk, wachsender Egoismus bzw. Individualismus usw.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Die Grundzüge des NPM werden weiter unten dargestellt.

<sup>8</sup> Vgl. detaillierte Beschreibung im Kapitel 2.

Die in manchen Regionen bedeutsame kirchliche Verwaltung in Uganda unterliegt ebenfalls dem schnellen Wandel. Wegen diesen Wandels begegnet sie ebenfalls Problemen und Herausforderungen in ihrer Selbstverwaltung, z.B. wegen des Weggangs der Missionare, Selbstfinanzierung, wegen der knappen Spenden und Unterstützung aus dem Ausland, Unterstützung für die Geistlichen und den Priesternachwuchs, Konkurrenz von Naturreligionen usw.<sup>9</sup>

Die oben dargestellte Situation der Herausforderung und Problemfelder in der ugandischen Verwaltung bilden den Kern der Fragestellung dieser Arbeit. Sie führt zu der Frage: Kann die Entwicklung der Verwaltung in Uganda von der praktischen Umsetzung des New Public Managements in Deutschland lernen?

Wenn ja, wie muss das NPM angepasst werden, damit sich bessere Chancen für die Lösung dieser Probleme ergeben? Welche Elemente des New Public Managements können unter welchen Umständen von welchen Verwaltungseinheiten in Uganda übernommen werden? Welchen Einfluss haben gesellschaftliche Rahmenbedingungen für den Erfolg des internationalen bewährten Verwaltungssystems? Gibt es Besonderheiten für die kirchliche Verwaltung? Welche besonderen Erfahrungen aus Deutschland können genutzt werden?

Diese Fragen zielen auf eine Potentialanalyse. Ob die ermittelten Handlungsspielräume unter den gegebenen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen Ugandas genutzt werden, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

## **1.2 Stand der Forschung**

Das New Public Management ist noch ein relativ neues Konzept im Verwaltungshandeln. Dessen Entstehung geht auf die frühen 80-er Jahre des 20. Jh. zurück. Entwickelt wurde dieses Konzept im anglo-amerikanischen Raum, u.a. durch Hood und Jackson, die damals in UK und Australien im Bereich Public Administration gearbeitet haben.

„The New Public Management (NPM) began life as a conceptual device invented for purposes of structuring scholarly discussion of contemporary

---

<sup>9</sup> Vgl. detaillierte Beschreibung im Kapitel 2.

changes in the Organization and management of executive government. The actual term was coined by political scientists working in the field of public administration in the UK and Australia (Hood 1991; Hood and Jackson 1991). These scholars conceived NPM as a point of view about organizational design in the public sector. This point of view was analyzed as a serious argument and influential package of recycled doctrines about Organization and management. In the decade after entering the literature, NPM acquired a wider range of meanings. For instance, some scholars have asserted that NPM is the application of new institutional economics to public management. Departing from the idea that NPM is a point of view about aspects of public management, many scholars have used this term in referring to a pattern of policy choices. This variation in usage means NPM is more a recognizable term than a fully established concept".<sup>10</sup>

Das Konzept des NPM wurde frühzeitig in Neuseeland umgesetzt, wo es einen „fruchtbaren Boden“<sup>11</sup> gefunden hat, im dortigen Land hat es also beachtliche Fortschritte bewirkt. Solche Fortschritte wurden auch durch verschiedene internationale Organisationen anerkannt und gewürdigt.<sup>12</sup> Wegen dieses ergiebigen Erfolges wurde erwogen, die Umsetzung des NPM in Neuseeland zu einem Muster zu entwickeln, das auch universell in andere Länder transferiert werden könnte.<sup>13</sup> Der Erfolg in Neuseeland ist u.a. dem Beitrag von Boston zu verdanken, der die NPM-Modernisierung in Neuseeland im Rahmen von „New institutional economics“ analysiert und entwickelt hat.<sup>14</sup> In Neuseeland wurden in den früheren 80-er Jahren des 20. Jh. allerdings verschiedene Arten von Modernisierungen etwa Privatisierung und Liberalisierung vorgenommen. Da diese Modernisierungen sich ebenso wie die Implementierung des NPM positiv auf die Entwicklung Neuseelands ausgewirkt haben, kann nachträglich bezüglich der Wirkungen nicht immer genau zwischen Privatisierung und NPM unterschieden wer-

---

<sup>10</sup> McLAUGHLIN u.a. 2002, S. 15.

<sup>11</sup> Der Begriff „fruchtbarer Boden“ bedeutet, dass sich das NPM in Neuseeland aufgrund der dort gegebenen Bedingungen zügig entwickelt und verbreitet hat, also es wurde im dortigen Land sehr erfolgreich.

<sup>12</sup> Z.B. Weltbank, OECD, UNDP.

<sup>13</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 289.

<sup>14</sup> Vgl. McLAUGHLIN u.a. 2002, S. 21.

den, so dass NPM mit Blick auf Neuseeland gelegentlich mit Privatisierung gleichgesetzt wird.<sup>15</sup>

Die NPM-Bewegung hat sich mit wechselndem Tempo und in unterschiedlicher Intensität verbreitet.<sup>16</sup> Als hauptsächliche „Export-Länder“ des NPM gelten USA, Canada, Australia, New Zealand, UK. Als „Import-Länder“ bezüglich NPM gelten im Bereich der Entwicklungsländer z.B. Malaysia, Chile, Ghana, Nigeria, Uganda. Japan gilt als „NPM-resistent“. Transferversuche von den entwickelten „Export-Ländern“ in die wenig entwickelten „Import-Länder“ werden von internationalen Hilfsorganisationen (z.B. UN, Weltbank) unterstützt.<sup>17</sup>

Die Entwicklung in Europa bleibt in diesem internationalen Transferprozess weitgehend unbeachtet. Dabei haben neben UK insbesondere die europäischen Staaten wie Schweden, Deutschland, Österreich, Schweiz und Niederlande ebenfalls Erfahrungen mit dem NPM gesammelt,<sup>18</sup> die für Transferprozesse von Bedeutung sein könnten. Die folgende stichwortartige Darstellung hebt zur Illustration einige besondere Kennzeichen der NPM-Implementierung in einzelnen europäischen Staaten hervor, um die Unterschiedlichkeit in den einzelnen Staaten zu betonen.<sup>19</sup>

Im Vereinigten Königreich (UK) wurde das NPM im Kontext einer Strategiereform unter der Leitung der seinerzeitigen Premierministerin Thatcher eingeführt. Diese Strategiereform umfasste die maßgebliche Rolle von privatwirtschaftlich geprägten Managern als Regierungsberater, die Bedeutung von Kommissionen und die Verringerung der politischen Macht der Kommunen, in denen traditionsgemäß die Labour Party herrschte. Weitere Schwerpunkte bestanden in der Orientierung an den Ergebnissen (output) und nicht am Mitteleinsatz (input), am Bedarf der Bürger und nicht am Interesse der Verwaltung, an der guten Erledigung der Kernaufgaben durch die Regierung und Verwaltung sowie an der Kooperation mit der

---

<sup>15</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 83.

<sup>16</sup> Vgl. ausführlich WOLLMANN 2002b.

<sup>17</sup> Vgl. OEHLER-SINCAI 2008, S. 9.

<sup>18</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 92 – 97 m. Verweis auf NASCHOLD 1998.

<sup>19</sup> Die Zusammenstellung erfolgt nach KNEISSLER 2004; ausgewertet wurden dafür die Länderberichte des OECD-Projektes „PUMA“ („Public Management“); die Länderberichte sind auf der OECD-Website ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)) nicht mehr verfügbar, sie werden derzeit im Kontext des Projekts „Government an a Glance“ ersetzt durch aktualisierte Berichte; ähnlich auch SCHEDLER / PROELLER 2000, S. 265 - 274.

Privatwirtschaft. Insgesamt zählt UK zu den konsequenten Anwendern des NPM und zu den „NPM-Exportländern“.<sup>20</sup>

In Schweden wurde das New Public Management in Form einer Lockerung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Kommunen (Free Commune Experiments), Stärkung der Agentur-Struktur auf der Zentralebene mit relativ kleinen Ministerien, sowie einer Mischung von Staat, Markt und gesellschaftlicher Selbsthilfe beim Umbau des dortigen Sozialstaates umgesetzt.<sup>21</sup>

Die Niederlande sind als Staat durch ein System der konsensorientierten Tradition geprägt. Diese Tradition wird auch als „Poldermodell“ bezeichnet. Das NPM wurde dort im Rahmen dieser Tradition implementiert, in der eine Stärkung von Regionen und Kommunen, Verlagerung von Aufgaben vom Zentralstaat nach unten und auch auf autonome Agencies sowie die Wahrnehmung des Kontraktmanagements als Steuerungsinstrument dominierten.<sup>22</sup>

In der Schweiz und in Österreich wurde die Modernisierung im Kontext der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ vorgenommen, also ebenfalls mit Betonung der Ergebnisse (output).<sup>23</sup>

Das NPM wurde in Deutschland vorwiegend in der Form des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) umgesetzt, dessen Kerninhalt aus der Output-Steuerung, der Verantwortungsabgrenzung zwischen politischer Führung und Verwaltungsführung, der zusammengefassten Ressourcen- und Ergebnis-Verantwortung und im Kontraktmanagement besteht.<sup>24</sup>

Gerade die Erfahrungen aus Deutschland könnten wegen der Berücksichtigung der erst 1990 beigetretenen Gebiete und den damit verbundenen Entwicklungsaufgaben besonders wertvoll sein, ebenso die Erfahrungen der hoch entwickelten europäischen Staaten im Zusammenhang mit dem Beitritt der weniger entwickelten Ost-Staaten (z.B. Bulgaria, Romania, Slovak Republic) zur Europäischen Union und der dort notwendigen Verwaltungsentwicklung.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. KNEISSLER 2004, S. 18.

<sup>21</sup> Vgl. KNEISSLER 2004, S. 16 f.

<sup>22</sup> KNEISSLER 2004, S. 19.

<sup>23</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 5 und S. 291.

<sup>24</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 37.

<sup>25</sup> Vgl. OEHLER-SINCAI 2008, S. 9.

Insgesamt wird schon durch diese kurze stichwortartige Aufzählung deutlich, dass die Umsetzung des NPM in unterschiedlichen Staaten möglich ist. Ein herausragendes Beispiel ist Neuseeland, wo diese Modernisierung offenbar große Erfolge erzielt hat.<sup>26</sup> Allerdings gibt es kein einheitliches, genau abgrenzbares NPM-Konzept, sondern es handelt sich um eine Ansammlung verschiedener Elemente, die von Staat zu Staat variieren kann, worauf schon POLIDANO hingewiesen hat:<sup>27</sup> „The difficulty in answering this question is that in reality there is no such a thing as a totality, unitary new public management model which countries must adopt in its totality or not at all.“ Dies ist zwar für wissenschaftliche Untersuchungen wegen der Unbestimmtheit des Begriffs nachteilig, in der Praxis jedoch eher vorteilhaft, da innerhalb bestimmter Grenzen (Modell-Kern) Anpassungen und Variationen des Modells nach Bedarf vorgenommen werden können.

Fraglich ist, ob das NPM auch in Staaten mit völlig anderen Rahmenbedingungen als in den hoch entwickelten westlichen Ländern, wie z.B. in Uganda, sinnvoll praktiziert werden kann. Unzureichende wirtschaftliche Stabilität, fehlende Gewaltenteilung, wenig transparente politische Prozesse, fehlende rechtliche Regeln sowie unzureichende Finanzen und Qualifikationsdefizite in den „Import-Staaten“ gelten als Risiken für einen erfolgreichen Transfer.<sup>28</sup> So sind die Resultate der bereits in der letzten Dekade des vorigen Jahrhunderts z.B. von Uganda und Ghana unternommenen Transferversuche von NPM-Komponenten weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.<sup>29</sup> Zusätzlich verweist POLIDANO in diesem Zusammenhang auf den Unterschied von „Reform-Rhetorik“ und den tatsächlichen Verhältnissen.<sup>30</sup> Sofern ein erfolgreicher Transfer des aktuellen NPM-Konzepts z.B. aus Deutschland möglich erscheinen sollte, wäre zu prüfen, in welcher Weise die Rahmenbedingungen in dem jeweiligen „Import-Staat“, wie hier Uganda, beachtet werden können bzw. müssen und welche Modifikationen des Verwaltungskonzeptes angezeigt erscheinen.

---

<sup>26</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER, 2006, S. 289.

<sup>27</sup> POLIDANO 1999, S. 3.

<sup>28</sup> Vgl. OEHLER-SINCAI 2008, S. 9 m.w.N.

<sup>29</sup> Vgl. POLIDANO 1999, S. 13 m.w.N.

<sup>30</sup> Vgl. POLIDANO 1999, S. 13.

### 1.3 Methodisches Vorgehen

Ziel der Arbeit ist die Entwicklung von Optionen für die öffentliche Verwaltung in Uganda. Dazu orientiert sich die Untersuchung am aktuellen NPM-Konzept und an den damit gewonnenen Erfahrungen aus Deutschland. Am Beginn der Untersuchung steht deshalb eine Analyse des aktuellen NPM-Konzeptes sowie von Erfahrungsberichten über dessen Implementation im „Erfahrungsgebiet“ Deutschland.<sup>31</sup>

Die Analysen in dieser Arbeit beziehen sich teils auf die einschlägige Literatur, teils auf Experteninterviews.

Für die Literaturanalyse werden aus dem „Erfahrungsgebiet“ Deutschland bzw. Europa Grundlagenliteratur<sup>32</sup>, Studienliteratur<sup>33</sup> und aktuelle Forschungs-dokumentationen<sup>34</sup> berücksichtigt. Hinzu kommen Empfehlungen der KGSt<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Grundlage dieser Analysen und Einschätzungen sind die in den Studienprogrammen der Universität Kassel zur „Public Administration“ erworbenen Kenntnisse sowie vertiefende Gespräche des Verfassers mit mehreren an diesen Studienprogrammen beteiligten Wissenschaftlern der Universität Kassel, die seit vielen Jahren Forschungen im Bereich der Planung, Implementation und Evaluation von Verwaltungsprogrammen durchführen, vgl. z.B. REESE 1982; HELLSTERN / WOLLMANN 1984; GRIMMER 2004; EMDE 2006; EMDE / MINTKEN 2006 sowie die im Verlag Monsenstein und Vannerdat (Münster) erscheinende Schriftenreihe „Moderne Verwaltungsentwicklung“ (Hrsg. EMDE / MINTKEN / REESE).

<sup>32</sup> GRIMMER 2004; SCHEDLER u.a. 2006; McLAUGHLIN 2002.

<sup>33</sup> Es handelt sich dabei um die unveröffentlichten Studienhefte bzw. Web-Lektionen aus dem Studiengang „Master of Public Administration“ (MPA) der Universität Kassel. Dies ist in Deutschland der einzige Universitäts-Studiengang, an dem der akademische Grad MPA erworben werden kann; vgl. EMDE / MINTKEN / REESE 2004. Durchgeführt wird dieser weiterbildende Studiengang nach einem an der Universität Kassel entwickelten Konzept des „blended studying“ im Wesentlichen über das Internet, vgl. [www.mpa.uni-kassel.de](http://www.mpa.uni-kassel.de).

<sup>34</sup> EMDE 2006; BOGUMIL u.a. 2007a; BOGUMIL u.a. 2007b.

<sup>35</sup> Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) ist ein in Köln ansässiger Verein, der Grundsätze und Regeln für eine wirtschaftlich und effektiv arbeitende Verwaltung aufstellt und entsprechende Empfehlungen (Berichte) veröffentlicht. Mitglieder sind insbesondere deutsche Kommunen, vgl. [www.kgst.de](http://www.kgst.de).

Aus dem „Transferegebiet“ Uganda werden insbesondere Regierungsveröffentlichungen<sup>36</sup> berücksichtigt, aber auch Dokumentationen internationaler Organisationen wie die Weltbank, die UNO sowie die OECD.<sup>37</sup>

Da in Uganda die kirchliche Verwaltung neben ihren spezifischen geistlichen Aufgaben im Bereich der Leistungsverwaltung (z.B. Gesundheit, Familie, Bildung und Erziehung) teilweise ähnliche Aufgaben wahrnimmt wie die staatliche öffentliche Verwaltung, werden zusätzlich Informationen aus dem kirchlichen Bereich einbezogen. Dies betrifft neben der persönlichen Erfahrung des Verfassers<sup>38</sup> dieser Untersuchung als Hintergrund-Material vorwiegend solche Dokumente bzw. Berichte, die sich mit der Modernisierungswelle, Entwicklung und Sozialordnung bezogen auf die Stellung der Kirche beschäftigen.

Sowohl in Uganda als auch in Deutschland werden Experteninterviews durchgeführt, um Einschätzungen von Verwaltungsexperten in Bezug auf den Fortschritt, den Transfer und die Anpassung des New Public Managements in den weniger entwickelten Gesellschaften bzw. Ländern wie z.B. Uganda zu gewinnen. Hierzu wird je eine Stadt aus den beiden Staaten als Bezugspunkt gewählt. In Uganda wird Hoima als Bezugsstadt genommen und für Deutschland Fulda. Die Stadt Hoima liegt im Distrikt Hoima in West-Uganda, sie hat rund 40000 Einwohner.<sup>39</sup> Die kreisangehörige Stadt Fulda liegt im Landkreis Fulda im Osten des Landes Hessen. Sie verfügt über gut 100 qkm Fläche mit gut 64 000 Einwohnern.<sup>40</sup> Ausgewählt werden diese Städte aufgrund der persönlichen Kenntnis des Verfassers (Hoima) sowie der Partnerschaft zwischen den Bistümern Hoima und Fulda. Die beiden Städte Hoima und Fulda sind zwar nicht repräsentativ für alle Städte der beiden Staaten, sie haben jedoch andererseits auch keine verwal-

---

<sup>36</sup> MUSEVENI 1990; MUSEVENI 1997; Uganda Bureau of Statistics; Websites des Präsidenten und der Ministerien sowie des Parlaments.

<sup>37</sup> Allein die öffentlich zugänglichen Dokumente in der Datenbank der Weltbank umfassen knapp 1000 Dokumente mit durchschnittlich etwa 50 Seiten Umfang zu Projekten und Programmen der letzten Jahre in Uganda; eine systematische Analyse dieser Dokumente etwa zur Feststellung wiederkehrender Defizite erscheint mit vertretbarem Aufwand kaum möglich.

<sup>38</sup> Der Verfasser ist als ugandischer Staatsbürger hauptberuflich als katholischer Priester in Uganda tätig. Sein Verwaltungsstudium an der Universität Kassel wurde vom Bistum Fulda gefördert.

<sup>39</sup> Vgl. Artikel „Hoima“ und „Uganda“ in der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.Wikipedia.org](http://www.de.Wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-01; die Angaben schwanken je nach Quelle zwischen 30000 und 50000.

<sup>40</sup> Vgl. die Website der Stadtverwaltung ([www.fulda.de](http://www.fulda.de)) sowie den Artikel „Fulda“ in der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.Wikipedia.org](http://www.de.Wikipedia.org)).

tungsrelevanten Besonderheiten, so dass es sich um typische Städte mittlerer Größe der jeweiligen Staaten handelt.

In den Experteninterviews soll ermittelt werden, wie vor dem Hintergrund der in Hoima gegebenen Bedingungen die Chancen für eine Transfer wesentlicher Komponenten des NPM in die staatliche und in die kirchliche Verwaltung eingeschätzt werden, welche Schwerpunkte der Konzeption empfehlenswert erscheinen und welche Faktoren bzw. Prozesse für die Gestaltung des Einführungsprozesses aus der Sicht der Experten hilfreich sein könnten.

#### **1.4 Aufbau der Arbeit**

Die Arbeit umfasst im Wesentlichen 3 Hauptteile. Zunächst wird die Verwaltung in Uganda (kirchliche und staatliche Verwaltung) beschrieben. Anschließend werden die Hauptprobleme der öffentlichen Verwaltung in Uganda dargestellt. Anhand dieser Problem-Diagnose sollen Fragen und Einschätzungen entwickelt werden, ob das aktuelle NPM-Konzept aus Deutschland geeignet erscheint, derartige Probleme wirksam zu lösen bzw. welche weiteren Voraussetzungen gegeben sein müssten, damit die Verwaltung in Uganda vom NPM-Transfer und von den Erfahrungen aus Deutschland profitieren könnte.

Im darauf folgenden Kapitel werden die Verwaltung und die Verwaltungsentwicklung in Deutschland betrachtet. Hierzu gehören die Kritik am herkömmlichen Verwaltungshandeln und die Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM), einer von der KGSt in Deutschland empfohlenen Variante des NPM.

Auf der Grundlage dieser ersten Analysen und Einschätzungen werden je ein Leitfaden für Experteninterviews in Hoima und in Fulda entwickelt. Befragt wurden leitende Experten in den Verwaltungen. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden in Verbindung mit den vorangegangenen eigenen Analysen zu Einschätzungen über die Transferierbarkeit des NPM-Konzepts und der Erfahrungen aus Deutschland sowie zu einem strategischen Konzept für die weitere Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Uganda zusammengeführt.

## 2 Die Verwaltung in Uganda

In diesem Kapitel soll der Aufbau der Verwaltung in Uganda am Beispiel der Stadt Hoima beschrieben werden. Uganda ist eine Republik in Ost-Afrika. Die allgemeinen Daten zur geografischen Lage wurden vom Uganda Bureau of Statistics (UBOS) zusammengefasst:

„Uganda is located in East Africa and lies across the equator, about 800 kilometres inland from the Indian Ocean. It lies between 1° 29' South and 4° 12' North latitude, 29° 34 East and 35° 0' East longitude. The country is landlocked, bordered by Kenya in the East; Sudan in the North; Democratic Republic of Congo in the West; Tanzania in the South; and Rwanda in South West. It has an area of 241,038 square kilometers, of which the land area covers 197,323 square kilometres.“<sup>41</sup>

In Uganda wohnen gut 31 Mio. Einwohner,<sup>42</sup> die Hauptstadt ist Kampala mit knapp 2 Mio. Einwohnern. Neben 2 anderen Großstädten mit jeweils mehr als 100000 Einwohnern werden in der Städteliste Uganda weitere 43 Mittelstädte mit mehr als 20000 Einwohnern aufgeführt, zu denen auch Hoima mit knapp 50000 Einwohnern zählt.<sup>43</sup> Der Staat Uganda ist in 80 Distrikte unterteilt, die wiederum in „counties“ und „sub-counties“ unterteilt sind, auch Hoima ist ein Distrikt.<sup>44</sup> Die Staatsverwaltung in Uganda folgt in der Grundstruktur dem englischen Vorbild, da Uganda von ca. 1890 bis 1962 von England beherrscht wurde.<sup>45</sup>

In Uganda gab es zu Beginn des letzten Drittels des vorigen Jahrhunderts sehr problematische Verhältnisse, die zu einem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Chaos führten, the country was traumatised by civil war and state terror.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Uganda Bureau of Statistics 2007, S. 7 (zugänglich auf der Website [www.ubos.org](http://www.ubos.org)), Zugriff 2009-11-29.

<sup>42</sup> Zahlenangaben nach [www.ubos.org](http://www.ubos.org) sowie [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (Zugriff 2009-11-29); einen Überblick bieten ferner die englischen und deutschen Artikel „Uganda“ der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org); [www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-01.

<sup>43</sup> Zahlenangaben nach dem Artikel „Städte in Uganda“ der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-01.

<sup>44</sup> Angaben zur Struktur nach dem Artikel „Distrikte von Uganda“ der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-01.

<sup>45</sup> Vgl. [www.statehouse.go.ug](http://www.statehouse.go.ug), Zugriff 2009-11-29.

<sup>46</sup> Vgl. OPIO-LUKONE 2004, S. 2 (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

Dies hatte erhebliche Folgen für die angesehene Verwaltung in Uganda:<sup>47</sup>

„The economic mismanagement and political chaos of the 1970s and the early 1980s in Uganda severely decimated one of the most respected and effective public administrations in Eastern Africa. With migration, Ugandan human capacity was further eroded.”

So musste etwa 1986 mit dem Wiederaufbau des Landes, u.a. staatlicher Strukturen und Institutionen, begonnen werden. Dieser Wiederaufbau war nur mit Hilfe aus dem Ausland und von internationalen Organisationen wie z.B. der Weltbank möglich:<sup>48</sup>

“After assuming power in 1986, the National Resistance Movement (NRM) Government undertook a far-reaching Economic Recovery Program (ERP) in order to revive Uganda's public and private institutions, and rebuild its human capacities after nearly two decades of economic mismanagement and political chaos. Underpinning this recovery effort was a historic process of state transformation, manifest in a bevy of constitutional, legal, and institutional reforms between 1993 and 1997. Over this period, the Government of Uganda (GOU) sought to advance and sustain Uganda's transformation through three long term strategic initiatives- namely, decentralization, civil service reform (CSR), and a national capacity building plan.”

---

<sup>47</sup> World Bank 1995, S. 1 (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

<sup>48</sup> World Bank 2002-06, S. 2 (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

Das gesamte Programm wurde als wegweisend bezeichnet, Uganda galt daher als „trail blazer“ bzw. „trend-setter“ in Africa.<sup>49</sup> Mit diesem Programm zum Wiederaufbau wurden beachtliche Erfolge erzielt.<sup>50</sup>

“Following a period of economic collapse and socio-political anarchy during 1971-85, Uganda has accomplished an economic transformation over the past fifteen years which has centered around Government policies aimed at economic liberalization, privatization, fiscal discipline and broad-based public sector reform. The reform program has produced impressive results, including most notably the achievement of positive, sustained economic growth (at an average annual GDP growth rate of almost 6.5% over the past decade), accompanied by financial sector reform, the restructuring of public enterprises and efforts to create an enabling environment for private sector development. Progress is also evident in the empowerment of civil society, the adoption of a new constitution, and the streamlining of the civil service under a public service reform program. A central element of this reform agenda was the introduction in the early 1990s of an ambitious decentralization program designed to bring about improved community well-being/quality of life and popular participation in its achievement.”

Mit einer im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau in der letzten Dekade des vorigen Jahrhunderts durchgeführten Änderung im Verwaltungsaufbau wurden neue Ministerien eingerichtet. Unter den aktuell ca. 25 Ministern der Regierung sind neben dem Innenminister auch Minister für öffentliche Dienstleistungen und für die lokale Verwaltung aufgeführt. Die Zuständigkeit für das Erbringen von Verwaltungsleistungen (service delivery) wurde dem NPM-Ansatz entsprechend auf das „Local Government“ verlagert (Dezentralisierung).<sup>51</sup>

“During the mid-1990s, the Ugandan Government introduced a decentralization program which transferred responsibility for delivery of key services from central government to local governments. Local government became

---

<sup>49</sup> KISUBI 1997, S. VII und 1 (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

<sup>50</sup> World Bank 2002-03, S. 2 (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

<sup>51</sup> World Bank 2007, S. 1 (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

responsible for implementation of primary educational services, primary and secondary health services, feeder roads, water and sanitation infrastructure, agricultural extension services, land administration and surveying, and community development, *inter alia*. Central Government retained its responsibility for overall coordination, planning, and standard setting.”

Diese Dezentralisierung folgt dem Konzept des NPM. Der aktuelle Verwaltungsaufbau auf lokaler Ebene (Local Government) wird vom zuständigen Ministerium auf seiner Website erklärt:<sup>52</sup>

### **„The Local Government System and the Structure of Local Councils**

The system of Local Government in Uganda is based on the District as a Unit under which there are lower Local Governments and Administrative Unit Councils. Elected Local Government Councils which are accountable to the people are made up of persons directly elected to represent electoral areas, persons with disabilities, the youth and women councilors forming one third of the council. The Local Government Council is the highest political authority in its area of jurisdiction. The councils are corporate bodies having both legislative and executive powers. They have powers to make local laws and enforce implementation. On the other hand Administrative Unit Councils serve as political units to advise on planning and implementation of services. They assist in the resolution of disputes, monitor the delivery of services and assist in the maintenance of law, order and security.”

Die Regelung wurde durch Gesetz getroffen (Local Government Act von 1997). In diesem Gesetz sind auch die politischen und die administrativen Organe für ländliche und städtische Gebiete vorgegeben. Diese Vorgaben führten z.B. für Hoima zur Einrichtung des Hoima Town Council.

Weiterhin enthält dieses Gesetz Abgrenzungen bezüglich der Aufgaben und Zuständigkeiten:

“The Local Government Act, 1997 gives effect to the devolution of functions, powers, and services to all levels of Local Government to enhance good governance and democratic participation in and control of decision-

---

<sup>52</sup> Website Ministry of Local Government ([www.molg.go.ug](http://www.molg.go.ug)), Zugriff 2010-01-01.

making by the people. The law also provides revenue, political and administrative set up of Local Governments as well as election of Local Councils.

The powers which are assigned to the Local Governments include powers of making local policy and regulating the delivery of services; formulation of development plans based on locally determined priorities; receive, raise, manage and allocate revenue through approval and execution of own budgets; alter or create new boundaries; appoint statutory commissions, boards and committees for personnel, land, procurement and accountability; as well as establish or abolish offices in Public Service of a District or Urban Council.”

Die Abgrenzung zwischen Local Government und Central Government ist in groben Zügen der deutschen Abgrenzung zwischen der Kommunalverwaltung und dem Zentralstaat (Bund) vergleichbar, eine den deutschen Ländern vergleichbare Verwaltungsebene ist in Uganda nicht vorgesehen. Zur Abgrenzung zwischen Central Government und Local Government, einschließlich der Fachaufsicht, bemerkt das MOLG auf seiner Website:

“The Central Government is responsible for national affairs and services; formulation of national policies and national standards and monitoring the implementation of national policies and services to ensure compliance with standards and regulations.

Line ministries carry out technical supervision, technical advice, mentoring of Local Governments and liaison with international agencies.”

Mit der Einrichtung des Local Government waren verschiedene Probleme verbunden, zu deren Lösung von der Weltbank und anderen Organisationen Kredite für entsprechende Projekte gewährt wurden:<sup>53</sup>

“Decentralization generated the need to build local government capacity. Local government had to learn to administer the devolved government services, manage public resources, procure goods and services, and work in a new administrative and political context. A study from 2000 – carried

---

<sup>53</sup> World Bank 2007, S. 1 (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

out in preparation for this project - found local government lacked the capacity to implement the new agenda. This study found that local government faced significant skills and human capacity deficits. Local government had difficulty recruiting and keeping professional staff, especially in areas such as health services and engineering.”

Zur Behebung der Qualifikationsdefizite wurden mehrere Projekte durchgeführt, u.a. auch unter Beteiligung der Makerere University in Kampala:<sup>54</sup>

“As part of the strategy for Bank assistance to LG capacity (through the Bank-supported Local Government Development Projects I and II, among others) was to provide critical skills training to large numbers of local government officials as quickly as possible. The Ministry of Local Government (MoLG) developed short-term training and skills development programs. These programs emphasized financial management and public administration. Sectoral ministries (health, education, etc.) also managed training programs reaching local government program staff. The MoLG also instituted a system to measure local government capacity, and budgetary incentives and sanctions related to capacity. However, two gaps were noted in the training approach. First, short-term courses were found not to be the best means to provide the appropriate decision-making skills essential to successful local government.”

...

“Before this project, Makerere University, with financial support from the Rockefeller Foundation, initiated the design of a restructuring program that focused on the needs of decentralization. The team of universities and Ugandan Government representatives designing this project believed that higher education could play a broader and more important role.”

Mit diesem erfolgreichen Projekt konnten jedoch nicht alle Qualifikationsprobleme gelöst werden.

Das Bruttoinlandsprodukt in Uganda ist mit gut 14 Mrd. USD im weltweiten Vergleich niedrig, das Pro-Kopf-Einkommen liegt mithin unter 500 USD jährlich. Etwa

---

<sup>54</sup> World Bank 2007, S. 1 f. (zugänglich auf der Website der Weltbank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-01-01.

80 % der Bevölkerung verfügt über ein Einkommen von weniger als 1 USD täglich. Die Lebenserwartung beträgt zum Zeitpunkt der Geburt gut 52 Jahre, Ursache für die niedrige Lebenserwartung sind hohe Infektions- und Mortalitätsraten wegen HIV sowie kriegerische Auseinandersetzungen.<sup>55</sup>

Gut 85 % der Einwohner Ugandas sind Angehörige christlicher Glaubensgemeinschaften, etwa 45 % römisch-katholisch, etwa 35 % anglikanisch. Im politischen System sind autoritäre und demokratische Elemente vertreten. Trotz hoher internationaler Hilfszahlungen ist Uganda hoch verschuldet, da die Staatsausgaben regelmäßig die Einnahmen übersteigen. Etwa 26 % der Staatsausgaben betreffen das Militär, für das Bildungswesen werden 15 % aufgewandt, für das Gesundheitswesen 2 %.<sup>56</sup>

Zusammengefasst wird der Entwicklungsstand eines Staates z.B. im "Human Development Index" (HDI), der von der United Nations Development Programme (UNDP) ermittelt wird.

"The HDI – human development index – is a summary composite index that measures a country's average achievements in three basic aspects of human development: health, knowledge, and a decent standard of living. Health is measured by life expectancy at birth; knowledge is measured by a combination of the adult literacy rate and the combined primary, secondary, and tertiary gross enrolment ratio; and standard of living by GDP per capita (PPP US\$)."<sup>57</sup>

Der HDI wird als Zahlenwert von "0" bis "1" ausgedrückt. Gegenwärtig werden für die Darstellung des HDI 4 Staaten-Gruppen gebildet:<sup>58</sup>

- Very High Human Development (HDI mindestens 0,9)
- High Human Development (HDI 0,8 bis unter 0,9)

---

<sup>55</sup> Zahlenangaben nach den Angaben auf der Website der CIA ([www.cia.gov](http://www.cia.gov)), Zugriff 2010-01-01.

<sup>56</sup> Alle Angaben nach dem Artikel „Uganda“ der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-01.

<sup>57</sup> Definition des HDI nach UNDP, verfügbar auf der Website [www.hdr.undp.org](http://www.hdr.undp.org) (Zugriff 2009-11-29).

<sup>58</sup> Vgl. UNDP 2009b, Anlage H, verfügbar auf der Website [www.hdr.undp.org](http://www.hdr.undp.org) (Zugriff 2009-11-29).

- Medium Human Development (HDI 0,5 bis unter 0,8)
- Low Human Development (HDI unter 0,5)

Mit einem Wert von 0,514 für den HDI liegt Uganda nach der 2009 veröffentlichten Rangfolge auf Platz 157 am unteren Rand der Gruppe „Medium Human Development“ bzw. „Länder mittleren Entwicklungsstandes“ (Rangplätze 84 bis 158). Ursache für diesen Rangplatz ist die relativ hohe Einstufung im Bildungswesen.

Vorsichtig positiv stellt auch die African Development Bank, die neben anderen Organisationen ebenfalls schon viele Projekte in Uganda gefördert hat (z.B. Elektrizität, Wasserversorgung, Straßenbau), die Situation von Uganda dar:<sup>59</sup>

“The Ugandan economy has performed well in the past decade and a half, showing considerable resilience against external shocks – including weather and energy shocks. GDP growth has averaged 6 percent per annum since 2000 and 8.3 percent over the past five years. The country has achieved a degree of economic diversification, with manufacturing increasing in importance. Inflation has declined from 8.5 percent in 2005 to 6.4 percent in 2007, but has been in double digits since April 2008, standing at 11.5 percent in October 2008. Economic growth was forecast at 8.0 percent for 2008, supported by growth in construction and services. Rising food prices, exacerbated by low productivity in agriculture, poor transportation infrastructure, and high energy prices, remain the main determinant of inflation, forecast at 5.0 percent for 2008.

Real GDP growth rates of 7 to 8 percent a year are required to make an impact on poverty. Poor electricity supply, due to an inadequate generation, distribution infrastructure, and spillover effects from the global financial turmoil will, however, make the attainment of these figures a challenge. Consequently, real GDP growth rates have been downgraded from 8.0 percent to 7.3 percent.

Economic policy is broadly focused on the government's Poverty Eradication Action Plan (PEAP) and its successor, the National Development Plan (NDP). Agricultural modernization is the main long-

---

<sup>59</sup> AFDB 2009: Länderbericht „Uganda“, Website [www.afdb.org](http://www.afdb.org) (Zugriff 2009-11-29).

term policy objective, along with improvements to infrastructure and a solution to the electricity crisis. Financial sector development and improved governance are also important goals.”

Da öffentliche Dienstleistungen in Uganda sowohl vom Staat als auch in hohem Maße von der Kirche erbracht werden (besonders im sozialen Bereich), verfügt die kirchliche Verwaltung über einen ähnlichen Stellenwert wie die staatliche Verwaltung. Die gesamte „Verwaltung“ gliedert sich also in Hoima in die zwei Bereiche: staatliche Verwaltung und kirchliche Verwaltung, diese beiden Bereiche werden hier getrennt behandelt. Im jeweiligen Bereich soll sich die Beschreibung vorwiegend auf den Aufbau der jeweiligen Verwaltungen (Aufbauorganisation) sowie die Ausführung (Ablauforganisation) und das Management der Aufgabenerledigung beschränken. In diesen drei Aufgabenbereichen (Aufbau, Ausführung und Management) soll insbesondere den Kernaspekten nachgegangen werden, die im Zusammenhang mit dieser Arbeit stehen.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Die Einzelheiten entstammen der persönlichen Erfahrung des Verfassers, der als ugandischer Staatsbürger in Uganda lebt, unterbrochen für das Verwaltungsstudium in Kassel, und hauptberuflich in Uganda als katholischer Priester tätig ist.

## 2.1 Die Verwaltung heute am Beispiel der Stadt Hoima

### 2.1.1 Die Staatliche Verwaltung

Die Staatliche Verwaltung in Uganda besteht aus zentralen und dezentralen Elementen:

“The country is currently divided into 80 districts. The districts are sub divided into lower administrative units. These are counties, sub-counties and parishes. ... The role of the local governments is to implement and monitor government programmes at the respective levels.”<sup>61</sup>

Hoima ist ein solcher Distrikt, in dem ungefähr 360000 Menschen wohnen. Als Distrikt gliedert sich Hoima in Verbandsgemeinden, die als „Sub-Counties“ bezeichnet werden. Die Stadt Hoima, die ungefähr 40000 - 50000 Menschen - inklusive der umliegenden Dörfer - hat,<sup>62</sup> steht für eine dieser „Sub-Counties“. Als Stadt gliedert sich Hoima politisch-administrativ in zwei Kernorgane, ein zielgebendes (politisches) Organ (Hoima Town Council) und ein ausführendes (administratives) Organ. Das Oberhaupt des zielgebenden Organs (Politik) trägt den Titel „Town Mayor“ und wird vom Volk gewählt. Der oberste Leiter des ausführenden Organs (Verwaltung) wird als „Town Clerk“ bezeichnet und wird durch die „Hoima District Service Commission“ ernannt, die für die Ernennung der Mitarbeiter im Distrikt zuständig ist.

---

<sup>61</sup> Uganda Bureau of Statistics 2007, S. 7 (zugänglich auf der Website [www.ubos.org](http://www.ubos.org)), Zugriff 2009-11-29.

<sup>62</sup> Die Zahlenangaben sind je nach Quelle unterschiedlich, vgl. Artikel „Uganda“ der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-01.

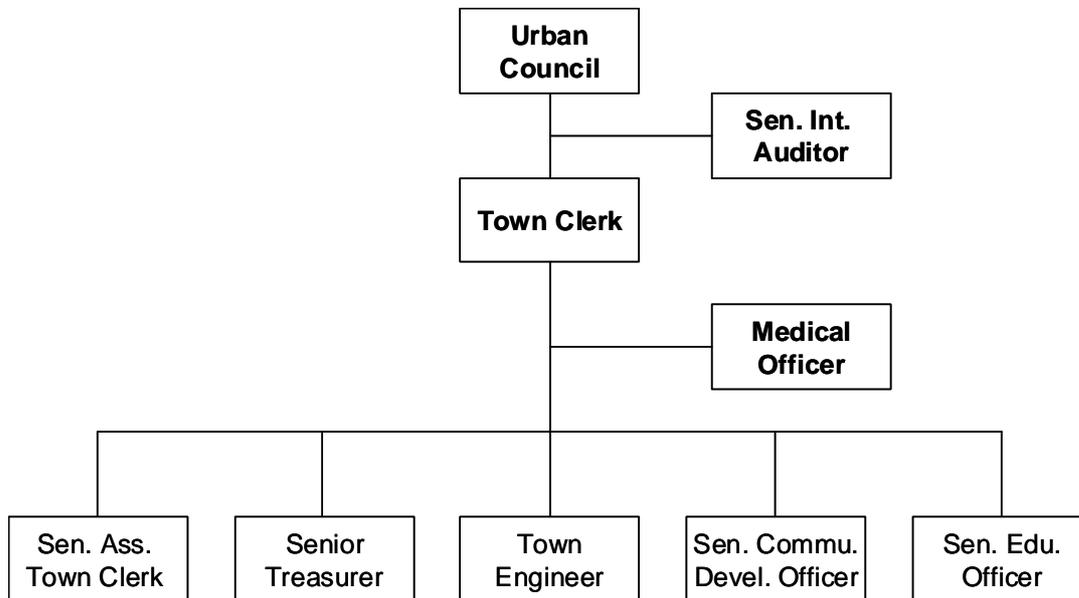
### 2.1.1.1 Aufbau der staatlichen Verwaltung

Wie schon angedeutet ist der Town Clerk der oberste Leiter der Stadtverwaltung Hoima Er wird auch als „Chief Executive Officer“ (CEO) oder „Chief Accounting Officer“ (CAO) bezeichnet. Seine Verwaltung gliedert sich in acht Hauptabteilungen:

<b>Hauptabteilung der Stadtverwaltung Hoima</b>	
1	Administration
2	Finance and Planning
3	Works
4	Community Based Services
5	Education
6	Internal Audit
7	Health Services
8	Production and Marketing

Jede dieser Abteilungen umfasst mehrere Unterabteilungen. Nach den Empfehlungen von MOPS entspricht „Hoima Urban Council“ dem Modell 2 der vorgesehenen „Town Councils“.<sup>63</sup>

### Recommended top management structure: Urban Council, Model 2



Dieser Aufbau entspricht in der Rangordnung („Grading von Town Councils“) dem „Grade 2“. Es wird jedoch erwartet, dass Hoima schon bald als „Municipality“ in die Kategorie „Grade 3“ eingeordnet wird.<sup>64</sup> Ursache dafür ist ein schnelles Wachstum der Stadt Hoima, das von der noch 2010 beginnenden Öl-Förderung am Albertsee im District Hoima bewirkt wird.

<sup>63</sup> Vgl. „Recommended top management structure: Urban Council Model 2“, zugänglich auf der Website [www.publicservice.go.ug](http://www.publicservice.go.ug) (Zugriff 2010-01-27).

<sup>64</sup> Quelle für diese Einschätzung: Persönliche Auskünfte von Herrn Nsamo Emir, dem „Stellvertretenden Verwaltungsoberhaupt“ von Hoima als auch von Herrn Kinimi Charles, dem „Assistant Education Officer“ und „Care Taker for Personnel“ sowie Herrn Businge Simon, dem „Senior Internal Auditor“ von Hoima (jeweils 2010-01-27).

Jede der oben aufgelisteten 8 Abteilungen hat einen Leiter (Abteilungsleiter), der dem Town Clerk unterstellt ist, und mehrere Mitarbeiter:

<b>Abteilung</b>	<b>Abteilungsleiter</b>	<b>Personal 2009<sup>65</sup></b>
1 Administration	Senior Assistant Town Clerk	21
2 Finance and Planning	Senior Treasurer / Senior Finance officer	13
3 Works	Town Engineer / Senior Engineer	18
4 Community Based Services	Senior Community Development officer	3
5 Education	Senior Education Officer	2
6 Internal Audit	Senior Internal Auditor	3
7 Health Services	Medical officer of Health Services / Principal Medical Officer	3
8 Production and Marketing	(In Hoima derzeit nicht besetzt)	3
zusammen		66

Die Abteilungsleiter bilden ein Komitee. Die Mitglieder dieses Komitees sind die unmittelbaren Ansprechpartner vom Town Clerk, was die Ausführung seiner Aufgaben angeht. Diese sind dazu verpflichtet, dem Town Clerk zu berichten und ihm Rechenschaft abzulegen. Der Town Clerk, der auch Mitglied im Stadtratsvorstand (politischer Rat) ist, soll auch dem Stadtratsvorstand Rechenschaft ablegen, denn seine Hauptaufgabe hat im Wesentlichen mit der Realisierung der

---

<sup>65</sup> Quelle: Approved staff for establishment: Hoima Urban Council as at July 2009.

durch den Stadtratsvorstand gesetzten Ziele zu tun. Deswegen ist er dazu verpflichtet, den politischen Vorstand über den Fortschritt der Aufgabenerledigung zu informieren.

Ein Organigramm zur Aufbauorganisation mit einigen zugeordneten Aufgabenbereichen („Administrative Macro Structure Hoima Urban Council“) ist als Anhang A beigefügt.

#### **2.1.1.2 Erledigung und Management von Aufgaben**

Die Verwaltung in der Stadt Hoima wird von dem „Town Clerk“ geleitet, dessen Hauptverantwortung die Erledigung bzw. die Umsetzung der Aufgaben ist. Hierzu übt er Management-Aufgaben aus. Dies bedeutet, seine Aufgabe ist es, dafür zu sorgen, dass die durch den Stadtrat vorgesehenen Verfahren, Ziele bzw. Pläne gut implementiert und gemanagt werden.<sup>66</sup>

Andere Aufgaben (activities) des „Town Clerk“ sind etwa:

- Ensuring effective implementation of lawful decisions taken by the Council
- Supervising and coordinating the activities of all staff seconded to the Council
- Budgeting for and ensuring proper expenditure and accountability for funds
- Advising Council on legal and administrative matters
- Keeping all documents and records of the Council
- Effectively representing Council at different fora
- Ensuring the safe custody and accountability for Council assets and facilities

---

<sup>66</sup> Quelle für die folgenden Beispiele: “Job descriptions and specifications for posts in local Governments, issued by the Ministry of Public Service, Kampala, Uganda, June 2005” und „A report on the review and restructuring of Local Governments and Staffing levels (revised copy), issued by the Ministry of Public Service, Kampala, Uganda, February 2005“, zugänglich auf der Website [www.publicservice.go.ug](http://www.publicservice.go.ug) (Zugriff 2010-01-27).

Der „Town Clerk“ erledigt die oben genannten Aufgaben nicht allein, sondern er führt sie in enger Kooperation mit den Abteilungsleitern in seiner Verwaltung aus, die wiederum mehrere Mitarbeiter in den unteren Verwaltungsebenen ihrer entsprechenden Abteilungen haben.

Die Durchführung und Erledigung von Aufgaben in der Hoima - Verwaltung folgt einer bestimmten Ordnung, die sich wie folgt darstellen lässt.

### **Stadtratsbeschlüsse**

Die Aufgaben werden in dem politischen Stadtrat beschlossen. Die Verwaltung bekommt diese Aufgaben über den „Town Clerk“ und setzt sie um. Typische Beispiele dieser Aufgaben sind etwa Verbesserung des Straßennetzes (Tarmacking streets) in Hoima und Umgebung, Verbesserung des Kanalisationssystems der Stadt Hoima, Erweiterung der Taxi- und Busparkplätze, Erweiterung und Verbesserung des Wasserversorgungssystems, Bau eines „Storyed Market“, Bau besserer Schulen und Verbesserung des akademischen Standards aller Schulen in der Stadt Hoima (Verbesserung des Schulwesens). Diese Aufgaben haben im Wesentlichen mit dem zu tun, was der „Town Council“ für die Bevölkerung tun möchte, also geht es in diesem Zusammenhang um ein „Top-Down-Verfahren“ - Beschlüsse werden durch den Stadtratsvorstand gefasst und dann nach unten an das Verwaltungsorgan zur Erledigung, also zur Umsetzung weitergegeben. Die Verwaltung erhält diese Aufgaben über den „Town Clerk“ und setzt sie um.

Einige relativ kleine Aufgaben, deren Erledigung nicht mit großen Kosten verbunden ist, setzt die Verwaltung selber um. Die großen Aufgaben, die mit großen Geldbeiträgen zu tun haben, lässt sie durch andere Unternehmen, Firmen und manchmal Einzelne umsetzen. In diesem Falle führt sie nur die Aufsicht bzw. Supervision, damit solche Aufgaben gut ausgeführt werden.

An den Stadtratssitzungen dürfen lediglich zwei Mitglieder aus der Verwaltung teilnehmen, der „Clerk to Council“ und der „Town Clerk“. Die Hauptaufgabe des „Clerk to Council“ ist es, das Protokoll bei der Stadtratssitzung zu schreiben. Die Anwesenheit dieser zwei Verwaltungsmitarbeiter im politischen Rat hat drei Vorteile:

Da der Town Clerk das Oberhaupt des Ausführungsorgans ist, muss er die Modalitäten der auszuführenden Aufgaben gut verstehen können, sonst ergibt sich das Risiko einer Fehlumsetzung. Seine Anwesenheit bei Stadtratssitzungen ermöglicht ihm eine gute Gelegenheit der Absprache mit seinem Auftraggeber (Po-

litik), in der er die Einzelheiten über die zu implementierenden Aufgaben erklärt bekommt.

Im politischen Rat spielt der Town Clerk eine Beratungsrolle. Wegen seiner breiten Erfahrung auf dem Gebiet der Aufgabenerledigung, könnte er dann dem Auftraggeber raten, wie bei manchen Aufgaben am Besten zu verfahren ist, damit passende Beschlüsse, was die Umsetzung der Aufgaben angeht, gefasst werden können.

Da die Beschlüsse des Auftraggebers (Politik) im Protokoll durch den „Clerk to Council“ notiert werden, könnte während der Aufgabenausführung Bezug auf das Protokoll genommen werden, um weiter festzustellen, wie im Falle der Unklarheiten zu verfahren ist .

### **Autonomes Handeln von Verwaltungsmitarbeitern**

In bestimmten Fällen können die Verwaltungsmitarbeiter ohne vorherigen Beschluss des Stadtrats tätig werden. In diesem Zusammenhang unterscheidet man zwischen den „Laufenden Angelegenheiten“, die den normalen Formalitäten folgen sollten und den „Außergewöhnlichen bzw. dringenden Angelegenheiten“, wobei nach einer schnellen Lösung gesucht werden muss.

### **Laufende Angelegenheiten**

Diese sind Anliegen, deren Erledigung etwas Zeit braucht, sie müssen also durch die normale Routine der Formalitäten gehen, um nach einer sinnvollen Lösung zu suchen. Ihre Erledigung bedarf der Berücksichtigung und Analyse einiger Modalitäten. Diese müssen deswegen im Grundsatz den nachstehenden 6 Schritten folgen:

1. Der Antragsteller reicht seinen Antrag beim Town Clerk ein.
2. Der Town Clerk informiert die entsprechende Abteilung und beauftragt sie, den Antrag zu bearbeiten
3. Die betreffende Abteilung untersucht den Fall u.a. durch die Besichtigung der Stelle, die im Zusammenhang mit dem Geschehen des Falles bzw. des Anliegens steht. Im Anschluss erstattet die entsprechende Abteilung einen Bericht darüber und legt den Bericht dem Town Clerk vor (the concerned department makes a report about the case in question and brings its findings to the Town Clerk).

4. Wenn der Fall im Bereich seiner Kompetenz liegt, also wenn der Fall nicht mit der Politik zu tun hat, darf der Town Clerk an dieser Stelle- an Hand der vorhandenen Information aus dem eingereichten „Report“ eine Entscheidung treffen.
5. Fälle, die im Wesentlichen mit politischen Instanzen und Verfahren verbunden sind, gehen über die Kompetenz des Town Clerks hinaus, (cases which involve political issues are normally beyond the powers of the Town Clerk). Sie werden daher an den Stadtratsvorstand (Town Council Board) weitergeleitet, wobei der Stadtratsvorstand eine Entscheidung zu treffen hat.
6. Im Anschluss wird das „Feed back“ bezüglich des Beschlusses des Stadtratsvorstands dem Town Clerk bekannt gemacht, der diese Information an die entsprechende Abteilung zur Umsetzung (for action) weitergibt.

#### **Außergewöhnliche bzw. dringende Angelegenheiten**

Manche Aufgaben bzw. Anliegen der Bevölkerung sind so dringend, dass sie einer schnellen Lösung bedürfen, etwa dringende Reparaturmaßnahmen in Bezug auf defekte Wasserversorgungsleitungen, Abwasseranlagen (Kanalisation), Entsorgungssysteme (Abfall – Management), Straßenbeleuchtungssysteme usw. In solchen Fällen würde es zu spät sein, auf eine Stadtratssitzung zur Lösung zu warten, denn die Mehrheit der Mitglieder im Stadtratsvorstand sind keine „permanent workers“, also sie treffen sich nicht regelmäßig.

Auf der anderen Seite sind einige Aufgaben so klein, dass sie keiner Entscheidung des Rates bedürfen, etwa Erteilung einer Erlaubnis auf den Verkauf gesundheitgerechter Lebensmittel, das Aufstellen eines Business-Schildes an einer Straße oder vor einem Unternehmensgebäude, Geschäft oder Laden, Planung für die Einzäunung eines Privathauses oder eines Unternehmensgebäudes. In solchen Fällen haben der Town Clerk und sein Team Spielraum bzw. etwas Autonomie bezüglich der Erledigung solcher Anliegen, das heißt, die Betroffenen könnten entweder einen dringenden Antrag direkt an die Verantwortlichen in der Verwaltung stellen oder direkt dahin gehen, um eine schnelle Lösung zu finden.

Die Erledigung der notwendigen Aufgaben wird begrenzt durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die gegebenen Handlungsbedingungen. So werden vom Hoima Town Council Probleme darin gesehen, dass Mittel der Zentralregierung gekürzt werden und erst spät freigegeben werden, so dass auch die nötigen

Ausschreibungen verzögert werden. Die eigenen Einnahmen erscheinen mit gut 400 Mio. UGX gering,<sup>67</sup> die personelle Ausstattung wird als zu gering betrachtet.<sup>68</sup> Trotzdem konnten im Finanzjahr 2008/09 Bauleistungen (z.B. Brücken, Straßen) und technische Unterhaltungsmaßnahmen im Gesamtwert von knapp 600 Mio. UGX erbracht werden (einschließlich Müllabfuhr).<sup>69</sup> Dieses Department wird daher als „backbone of Council“ bezeichnet.<sup>70</sup> Unter dem Motto „To ensure all departments are coordinated and supervised“ konnten weitere ständige Aufgaben erfolgreich fortgesetzt werden, so z.B. die Kurse zur Alphabetisierung, deren Zahl erheblich gesteigert werden konnte.<sup>71</sup>

Wesentliche Herausforderungen ergeben sich für die Stadtverwaltung aus den insgesamt geringen Ressourcen. So stehen der Stadtverwaltung für jeden Einwohner rechnerisch jährlich nur knapp 20.000 UGX zur Verfügung, dies entspricht etwa 8 EUR. Höhere Kosten für Treibstoff und Energie belasten den Haushalt zusätzlich, weitere Herausforderungen ergeben sich aus der immer noch defizitären Infrastruktur, aus unerwarteten Entwicklungen und der verzögerten Vergabe von Aufträgen. Auch ein hoher Krankenstand unter den Mitarbeiter der Stadtverwaltung verursacht Probleme.<sup>72</sup> Als positiv betrachtet die Stadtverwaltung in diesem Zusammenhang die Rolle der Organisationen zur Entwicklungshilfe sowie die Qualifikation des eigenen Personals. Von den 66 Mitarbeitern der Stadtverwaltung können 15 immerhin einen akademischen Grad nachweisen, weitere 21 haben einen Undergraduate-Abschluss. Mit großen Hoffnungen verbunden wird das erst kürzlich entdeckte Erdölvorkommen im District Hoima.<sup>73</sup>

---

<sup>67</sup> So Bericht des Hoima Town Council, General Performance of Hoima Town Council in Financial Year 2009/10, v. 2010-03-16 (Ref. No. CR 103/1); 1 Mio. UGX entspricht ca. 400 EUR.

<sup>68</sup> So Bericht des Hoima Town Council, Executive Summary 2009, mit Bezug auf das Finanzjahr 2008/09.

<sup>69</sup> So Bericht des Hoima Town Council, Report on Tasks Accomplished 2008/09, v. 2010-01-15 (Ref. No. CR 307/1).

<sup>70</sup> So Bericht des Hoima Town Council, General Performance of Hoima Town Council in Financial Year 2009/10, v. 2010-03-16 (Ref. No. CR 103/1), S. 4.

<sup>71</sup> So Bericht des Hoima Town Council, General Performance of Hoima Town Council in Financial Year 2009/10, v. 2010-03-16 (Ref. No. CR 103/1), S. 1 und S. 5.

<sup>72</sup> So Bericht des Hoima Town Council, General Performance of Hoima Town Council in Financial Year 2009/10, v. 2010-03-16 (Ref. No. CR 103/1), S. 5.

<sup>73</sup> So Bericht des Hoima Town Council, Executive Summary 2009.

## **Zusammenfassung**

Die Stadtverwaltung Hoima (Hoima Town Council) ist das ausführende Organ. Der Verwaltungsleiter ist der „Town Clerk“, dessen Hauptaufgabe die Erreichung der durch den Stadtratsvorstand (Politik) gesetzten Ziele ist. Er führt seine Aufgaben im Geiste der Zusammenarbeit aus, d.h. er arbeitet mit einem Team der unterschiedlichen Abteilungsleiter und der entsprechenden Mitarbeiter in den unteren Verwaltungsebenen. Letzten Endes soll der Town Clerk Rechenschaft gegenüber dem Auftraggeber (Stadtratsvorstand) ablegen, was den Fortschritt der Aufgabenausführung betrifft. In der Verwaltung sind gegenwärtig 66 qualifizierte Mitarbeiter tätig.

## **Laufende Verwaltungsreform**

Es werden von Zeit zu Zeit Programme entwickelt, um die Verwaltung von Uganda an die jeweiligen Notwendigkeiten anzupassen. Die Programme verwenden als Basis das NPM. Aktuell ist das „Public Service Reform Program“ (PSRP), das u.a. das „Results-Oriented Management“ (ROM) einführen soll. Weder das PSRP noch das ROM haben jedoch bislang den gewünschten Erfolg erbracht. Deswegen fördert die Weltbank erneut ein Projekt im Umfang von 23 Mio. USD, um den für das Programm zur Bekämpfung der Armut PEAP erforderlichen Fortschritt in der öffentlichen Verwaltung zu erzielen.<sup>74</sup>

„The Government of Uganda (GOU)'s strategy for economic growth and poverty reduction as set out in its Poverty Eradication Action Plan (PEAP) articulates key challenges and commits Government to consolidating the gains of the past decade in fiscal and macroeconomic stability and to improving the efficiency with which resources are used. In this regard, Government will endeavor to: (i) reduce corruption and increase accountability in the use of resources; (ii) improve the allocation of Authorized Public Disclosure resources by giving high priority to the actions identified in the PEAP; and (iii) reduce the proliferation of uncoordinated initiatives. The PEAP identifies weak public sector management as one of the key constraints to economic development and poverty reduction.”

---

<sup>74</sup> World Bank 2008, S. 1 - 3 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-11-29.

Die Mängel im Management (“weak management”) werden in diesem Bericht weiter detailliert, wobei auch auf die niedrige Bezahlung und auf das Problem der Korruption hingewiesen wird:

“In particular, it highlights major challenges to human resource management in the public sector, including: the gap in pay between the public and private sectors and between the public sector and autonomous agencies; capacity gaps in all sectors; deficient management systems and processes; weak management of the payroll and corruption and unethical conduct by staff at both the centre of Government and on the frontlines of service delivery; and arrears in pension and terminal gratuities. These deficiencies must be effectively addressed to ensure the sustainability of development outcomes.”

Die Mängel in der öffentlichen Verwaltung verhindern das Erreichen wichtiger strategischer Ziele, wie z.B. die weitere wirtschaftliche Anpassung:

“Furthermore, the ongoing strategic initiatives to decentralize public service delivery and diversify the economy, and the evolving sophistication of the operating environment arising from technological developments and globalization exacerbate the capacity constraints of the public sector. Government has adopted a comprehensive strategy to address the issues and challenges in public sector management. The three major planks of the strategy are: (i) a Public Financial Management Reform Program (PFMRP), which the Bank has been supporting through the Economic and Financial Management Project ... ; (ii) a decentralization and local government development program ... , and an initial Public Service Reform Program (PSRP), which the Bank supported until 2002 through the Institutional Capacity Building Project ... .”

Rückblickend werden von der Weltbank insbesondere die Ergebnisse des Programms zur Reform der öffentlichen Verwaltung (Public Service Reform Program, PSRP) kritisiert:

“In recent years, there has been satisfactory progress with the PFMRP and the LGDP programs, but not with the PSRP. Two phases of the PSRP have been completed over the past one and a half decades. Through the first phase, the role of Government was redefined, its size was substantially reduced in terms of both scope of functions and numbers, devolution to local governments commenced, and improvements to the incentive framework,

especially pay, were successfully initiated. The second phase, in the late 1990s, instigated a Results-Oriented Management (ROM) approach. Under the ROM initiative, which remains the core component of the PSRP, Government ministries, departments and agencies (MDAs) are required to plan, implement, monitor and evaluate performance on quarterly and annual bases.“

Wegen der bislang unklaren Zielsetzung des PSRP fehlte in den letzten Jahren auch die notwendige Förderung dieses Programms. Die Regierung (Government of Uganda, GOU) hat sich aufgrund dieser Lagebeurteilung zu einer Umgestaltung des PSRP entschlossen:

“However, low capacities and a weak incentive system in MDAs, especially low pay and shortfalls in disbursements against budgets, have severely constrained implementation of the PSRP. The lack of strategic focus and clear linkages to sector development programs (SDPs) which aim at delivering social services appear to have engendered weak commitment and support for the PSRP by both political and technical leaders and managers across Government. Consequently both Government and development partners (DPs) have been reluctant to support adequately the program for the past several years. Notwithstanding, GOU recognizes that the program is crucial to the sustainable transformation and strengthening of public sector institutions. In that context, GOU decided to take the necessary steps to revamp the PSRP strategy to address the previous weaknesses. In tandem, Government has recognized that there is a need to address capacity and performance issues in the public sector as a whole, particularly in areas captured in the 3 PEAP results-matrix and associated poverty reduction support credit (PRSC) benchmarks.“

Die Regierung (GOU) hat daher um die Förderung eines Programms zur Behebung der Management-Defizite gebeten. Die Weltbank hat daraufhin das Uganda Public Service Performance Enhancement Project (UPSPEP) entwickelt, das mit hoher Priorität realisiert werden soll:

“Therefore, the Government has requested that, beyond supporting the PSRP implementation, the Bank should fund other high priority public sector capacity development initiatives in strategic areas to bridge current gap in leadership and management skills and enhance productivity to support economic growth. In response, the Bank has prepared the Uganda Public

Service Performance Enhancement Project (UPSPEP), which will provide support to the implementation of the PSRP as well as other targeted capacity development and performance enhancement interventions.”

Das gesamte Programm wird mit 41 Mio. USD ausgestattet, davon geben die Weltbank 23 Mio. USD und andere Hilfsorganisationen 18 Mio. USD. Gegliedert ist das Programm in 2 Komponenten:<sup>75</sup>

#### **“Component 1: Public Service Reform Program (PSRP)**

This component supports government’s comprehensive strategic framework for its PSRP. The strategic framework embodies clear links to the PEAP and sector development plans. The key strategic objectives that will be pursued through Bank support to the implementation of the PSRP comprise the following: (i) Enhancing management capacity, performance and accountability of public service organizations; (ii) Improving efficiency in organization and management of the public service; and (iii) Effective leadership and change management.

...

#### **Component 2: Strategic Capacity Development**

Through the SCD Component, UPSPEP will provide funding for; (i) the establishment of a Civil Service College (CSC) to provide a sustainable source of skilled workforce for the public service; (ii) targeted training and research in strategic areas of the growth agenda; and (iii) equipping top public service managers with the skills leading to a more strategic approach to managing the service.”

Es handelt sich also um ein strategisches Programm, das auch an der geplanten Errichtung des Civil Service College (CSC) erkennbar ist. Auf einen langen Zeitraum und gravierende Hindernisse bis zum vollen Erfolg stellt sich daher auch die Weltbank ein:<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> World Bank 2008, S. 8 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-11-29.

<sup>76</sup> World Bank 2008, S. 14 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-11-29.

“It takes decades to assess the impact of a public service reform program and the associated capacity enhancement activities.

...

Low salaries persist as the most pervasive constraint to increasing civil service productivity and motivating increased effectiveness.”

## **2.1.2 Die kirchliche Verwaltung**

Die Stadt Hoima ist sowohl Bischofsstadt als auch Verwaltungszentrum der Kirche. Das Oberhaupt der Kirche in Hoima ist der Bischof. Der Bischof ist für das gesamte Bistum mit etwa 1,2 Millionen Menschen zuständig. Sein Aufgabenbereich umfasst vier Distrikte: Hoima, Masindi, Kibaale und Buliisa. An zweiter Stelle steht der Generalvikar, der der Stellvertreter des Bischofs ist. Er handelt im Namen des Bischofs und ist ebenfalls für das ganze Bistum zuständig. Der Bischof übt seine Aufgaben in Zusammenarbeit mit einem Kapitel aus. Das Kapitel, auch „Board of Consultors“ genannt, ist das oberste Organ des Bistums, was die Leitung der dortigen Kirche angeht. Normalerweise besteht das Kapitel aus 8 Geistlichen inklusive des Bischofs und des Generalvikars, obwohl dies manchmal variiert, je nach Entscheidung des Bischofs. Die Mitglieder des Kapitels (Geistliche) werden durch den Bischof ernannt und werden fachlich als Domkapitular bezeichnet. Der Kern ihrer Aufgabe besteht in der Beratung, d.h. der Bischof kann sie konsultieren oder sich von ihnen beraten lassen, bevor er eine wichtige Entscheidung trifft. Dies bedeutet, die Domkapitulare spielen im Grunde genommen eine Beratungsrolle, was die Ausübung der Bischöflichen Aufgaben angeht. Wichtig ist, dass der Bischof und sein Kapitel das zielgebende Organ (Politik) des Bistums bilden. Dieses Organ kann mit dem politischen Organ des Staates verglichen werden.

### **2.1.2.1 Aufbau der kirchlichen Verwaltung**

Das Oberhaupt der kirchlichen Verwaltung in Hoima wird als Generalsekretär bezeichnet. Der Generalsekretär soll ein Geistlicher sein. Er ist im Wesentlichen für die Durchführung der durch das Kapitel gefassten Beschlüsse zuständig. Seine Funktion gliedert sich in zwei Säulen: das Pastoral und der soziale Bereich. Dies bedeutet, dass er sowohl für die Ausführung als auch für das Management der durch das Kapitel vereinbarten Ziele in den beiden Bereichen sorgen soll.

Die kirchliche Verwaltung in Hoima lässt sich in unterschiedliche Abteilungen, auch „Departments“ genannt, wie folgt gliedern:

Finance Abteilung: Diese Abteilung ist für das Management der Finanzen des Bistums verantwortlich. Sie ist auch für alle Liegenschaften (Diocesan Corporate Goods) des Bistums etwa Land und Gebäude zuständig.

Dem Finanzabteilungsleiter, auch Finanzadministrator genannt, untersteht eine Landkommission, die ihm hilft, alle Grundstücksfälle zu managen. Diese Kommission hat einen Leiter, der seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzadministrator durchführen soll. Er soll dafür sorgen, dass das Bistumsland in allen Kirchengemeinden gut registriert und sichergestellt wird. Er soll auch die Gerichtsfälle behandeln bzw. sich an den Gerichtsverhandlungen beteiligen im Falle eines umstrittenen Kirchenlandes.

Im Falle der Errichtung und der Verwaltung von Bistumsgebäuden arbeitet der Finanzabteilungsleiter in enger Kooperation mit der Bistumsbauabteilung, die als „Diocese of Hoima Construction Department“ bezeichnet wird.

Diocese of Hoima Construction Department, auch „Hoima Construction“ genannt, fördert die Bau- und technischen Services im Bistum Hoima. Diese Abteilung ist die Haupteinnahmequelle des Bistums, denn sie hat den Charakter eines Betriebes. Sie versucht durch die erworbenen Aufträge, Gewinne (Überschüsse) zu erzielen, die zur Finanzierung von den kirchlichen Aufgaben verwendet werden, denn die Kirche in Uganda bekommt keine Unterstützung vom Staat.

Die Abteilung von den Pontifical Mission Societies (PMS) setzt sich vorwiegend für die Kinder ein. Sie versucht die Entfaltung der Rolle der Kinder in der Missionierung und der Evangelisierung bewusst zu machen.

Hoima Caritas Development Organisation (HOCADDEO) fördert die Implementierung von caritativen Services. Sie vertritt die weltweit bekannten Caritas-Verbände bzw. Organisationen. In diesem Zusammenhang soll sie die weltweiten Caritas-Tätigkeiten vorantreiben.

Die Education Abteilung, die für alle kirchlichen Schulen und Institutionen zuständig ist, sorgt dafür, dass der richtige Religionsunterricht, also der Doktrin entsprechend, in den kirchlichen Schulen stattfindet. Durch regelmäßige Besuche, Workshops, Tagungen und Seminare sowohl mit den Lehrkräften als auch mit den Schülern der jeweiligen Schulen soll der Abteilungsleiter, auch Education Secretary genannt, dafür sorgen, dass eine gute Ordnung und Zusammenarbeit in und unter solchen Schulen herrscht.

Die Health-Abteilung (Gesundheitsabteilung) kümmert sich um alle kirchlichen Krankenstationen im Bistum. Der Abteilungsleiter soll für die gute Personal- und Sachausstattung in solchen Krankenstationen sorgen. Er soll auch die Zusammenarbeit unter den unterschiedlichen Krankenstationen im Bistum vorantreiben.

Der Women und Gender Desk fördert die Rolle und Partizipation der Frauen in der Kirche und im Entwicklungsprozess. Durch Workshops, Seminare und Tagungen wird versucht, die Frauen über ihre Rechte und ihr Engagement in der Kirche und der Gesellschaft aufzuklären.

Die Lay Apostolate Abteilung fördert die Weiterevangelisierung und Missionierung durch die Laien. Die Förderung dieser Rolle der Laien in der Kirche entspricht einem der Beschlüsse des 2. Vatikanischen Konzils: „Apostolican Actio-tatem“ Nr. 9.

Pastoral-Abteilung: Diese Abteilung setzt sich mit der Ordnung und Koordination der Pastoralien im Bistum auseinander. Der Abteilungsleiter, der ein Geistlicher ist, macht Terminkalender für alle spirituellen Tätigkeiten, organisiert Exerzitien und Seminare von Laien und Geistlichen zur Vertiefung der Spiritualität bzw. des Glaubens und sorgt dafür, dass die Pastoralien unter den unterschiedlichen Kirchengemeinden gut organisiert und koordiniert sind.

Hoima Catholic Workers' Movement (HOCAWOMO), die mit der Katholischen Arbeitnehmer Bewegung (KAB) in Deutschland gleichzusetzen ist, engagiert sich für die Rechte der katholischen Arbeiter und deren Beteiligung am Entwicklungsprozess.

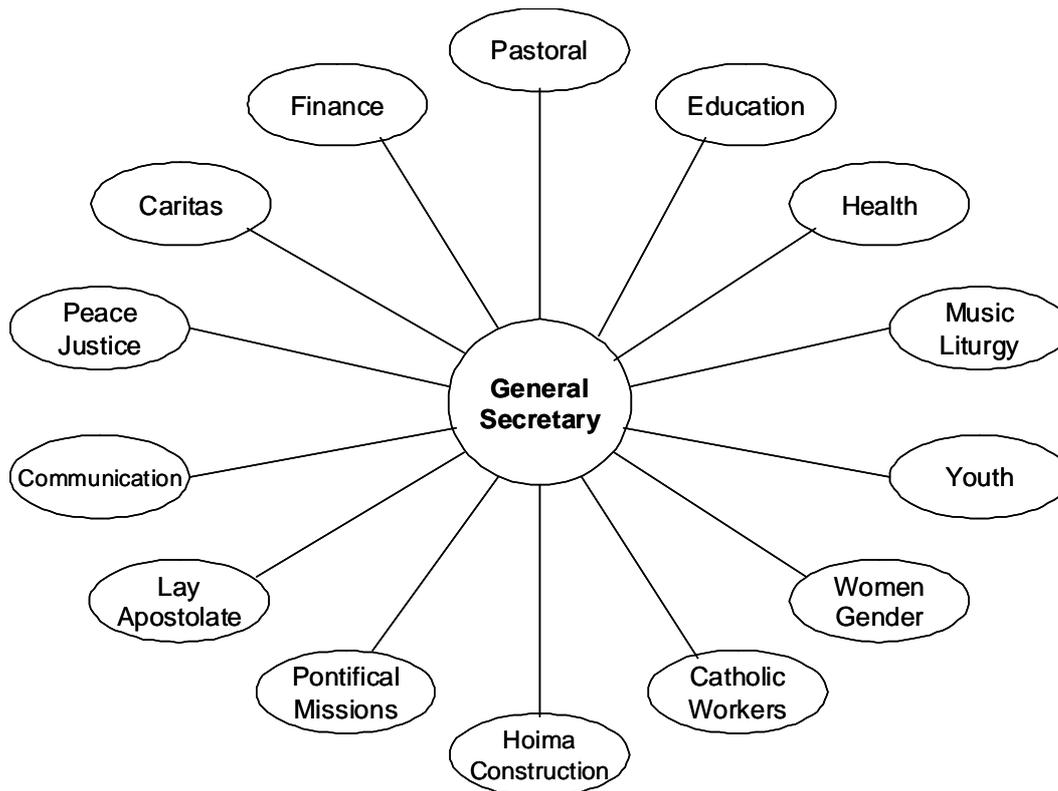
Die Liturgy und Musik Abteilung koordiniert alle liturgischen Feiern und Musiken-gagements im Bistum Hoima. Der Direktor dieser Abteilung fördert die Weitergabe von musikalischen und liturgischen Kenntnissen durch Seminare, Workshops, Tagungen und andere ähnliche Veranstaltungen. Er soll auch für die Ordnung der Liturgie sorgen durch das Erstellen eines Heftes des Liturgie-Kalenders und der Predigthilfen.

Youth Abteilung ist für die Jugendarbeit im Bistum zuständig. Diese Abteilung versucht die Jugendlichen aus den unterschiedlichen Kirchengemeinden zu koordinieren und ihnen ihre Rolle in der Kirche und der Gesellschaft bewusst zu machen durch Veranstaltung unterschiedlicher Arten.

Peace and Justice Abteilung: Diese Abteilung setzt sich für den Frieden und die Gerechtigkeit mitten unter den Gläubigen im Bistum ein. Sie versucht den Gläubigen, die Bedeutung des Friedens und der Gerechtigkeit im Entwicklungsprozess bewusst zu machen.

Die Communication Abteilung ist für die Informations- und Kommunikationssysteme im Bistum verantwortlich. An Hand vom Bistumsblatt und Bistumsradiosendung (Radio Maria) versuchen der Abteilungsleiter und sein Team, alle kirchlichen Gemeinden über die wichtigsten Neuigkeiten und Programme unterschiedlicher Art zu informieren.

### Die kirchliche Verwaltung in Hoima



Diese Abteilungen haben jeweils einen Administrator bzw. Koordinator (Head of Department) und eine Koordinationsstelle im „Administration Block“ (= Verwaltungsgebäude des Bistums) in Hoima. Sie sind auch gut vertreten in den unterschiedlichen Kirchengemeinden durch unterschiedliche Komitees und arbeiten mit den Geistlichen und den entsprechenden Gemeinderäten vor Ort zusammen. Die Geistlichen in den unterschiedlichen Pfarreien nehmen an den verschiedenen Komitees teil.

Vor einigen Jahren gab es wenige Abteilungen, die als traditionelle Abteilungen bezeichnet werden. Im Laufe der Zeit haben sich viele neue ergeben. Die Neuen

ergeben sich aus dem zunehmenden Evangelisierungs- und Missionierungsbedarf.

### **2.1.2.2 Aufgabenausführung und Management**

#### **Beschlüsse aus dem Kapitel**

Die kirchliche Verwaltung im Bistum Hoima unter steht unter der Leitung des Generalsekretärs. Er sorgt dafür, dass die Beschlüsse des Kapitels, in dem er auch Mitglied ist, in den unterschiedlichen Abteilungen gut umgesetzt, koordiniert und gemanagt werden. Er übt seine Aufgabe mit Hilfe der Abteilungsleiter aus, mit denen er sich regelmäßig trifft. Beim Treffen sollen auch die auszuführenden Aufgaben beraten werden. Gemeinsam mit den Abteilungsleitern versucht der „General Secretary“ herauszufinden, wie in der Ausführung der Aufgabe zu verfahren ist, d.h. sie versuchen als Team geeignete Wege zur Erledigung solcher Aufgaben zu finden. Die beschlossene Handlungsweise, was die Umsetzung der Aufgaben angeht, wird dann weiter an die unteren Verwaltungsebenen, also an die entsprechenden Komitees auf Kirchengemeindeebene bekannt gemacht. Der Vorteil dieses Teamverfahrens betrifft die gegenseitige Unterstützung. Dieses Verfahren bringt eines zum Ausdruck: Obwohl die Abteilungen zahlreich und unterschiedlich sind, dienen sie dem gleichen Zweck, also dem einen Bistum. Deswegen gehören sie zusammen. Es entspricht auch dem Aspekt des Gemeinschaftsgefühls, das einer der wichtigsten Bestandteile des Afrikanischen Lebens ist. Einer der berühmtesten afrikanischen Autoren - John S. Mbiti - drückt diesen Aspekt des afrikanischen Gemeinschaftsgefühls in seinem Buch: „African Religions and Philosophy“ wie folgt aus:

„I am because we are“, d.h. Ich bin, weil wir sind.

Bei den regelmäßigen Sitzungen wird auch der Fortschritt der Aufgabenausführung thematisiert und analysiert, um gemeinsam nach passenden Korrekturmaßnahmen zu suchen im Falle eines Scheiterns oder gute Umsetzungsmethoden vorzuschlagen und zu empfehlen im Falle eines Erfolges bei vergleichbaren Verfahren in anderen Abteilungen. Dies betrifft lediglich die Aufgaben, die schon in Gang gesetzt worden sind.

Normalweise nutzen auch die Abteilungsleiter die Gelegenheit der Sitzungen, dem Verwaltungsoberhaupt Rechenschaft in Form von einem zusammengefassten Bericht abzulegen. Dementsprechend soll auch das Verwaltungsoberhaupt dem Kapitel Rechenschaft ablegen.

Der Aufgabe des kirchlichen Verwaltungsoberhauptes (General Secretary) ist gleichzusetzen mit der Aufgabe des staatlichen Verwaltungsleiters (Town Clerk), denn die beiden Oberhäupter sind im wesentlichen Auftragnehmer, also sie setzen Beschlüsse bzw. Ziele der Politik um (Im Kontext der Kirche steht das Kapitel für die Politik). Der Unterschied besteht darin, dass der kirchliche Verwaltungsleiter über ein größeres Aufgabengebiet verfügt (das ganze Bistum mit vier Distrikten und knapp 1,2 Millionen Menschen), während sich der Aufgabenbereich des staatlichen Verwaltungschefs lediglich auf die Stadt Hoima beschränkt (Einwohnerzahl der Stadt Hoima ca. 40000 Menschen).

Da normalerweise der kirchliche Verwaltungsleiter Mitglied des Kapitels ist, hat er auch ähnliche Vorteile wie das staatliche Verwaltungsoberhaupt.

### **Autonome Ausführung der kirchlichen Verwaltungsaufgaben durch Mitarbeiter**

Das geschilderte Durchführungsverfahren betrifft in dieser Form lediglich die Binnenverwaltung, d.h. es geht im Wesentlichen um die Transaktionen zwischen dem Auftraggeber (Kapitel) und dem Auftragnehmer (Verwaltung). Das Oberhaupt der Verwaltung empfängt die Ziele aus der Politik, also dem Kapitel und setzt sie um.

In diesem Abschnitt soll es im Wesentlichen um das Handeln mit Außenwirkung, also zwischen dem Auftragnehmer (Kirchliche Verwaltung) und den Kunden („Clients“) gehen.

Es ist wichtig von vornherein festzustellen, dass die Ausführungsfunktion des kirchlichen Verwaltungsleiters nicht nur mit der Umsetzung der Beschlüsse des Kapitels zu tun hat, sondern sie umfasst auch die Wahrnehmung von Aufgaben, die sich aus dem Handeln der Verwaltung mit den Kunden ergeben könnten. Dies bedeutet, im Geiste der Zusammenarbeit mit den Abteilungsleitern könnten auch kurzfristige Ziele, die als „tactical and operational plans“ bezeichnet werden, entwickelt werden könnten, deren Erledigung keiner Genehmigung oder keines Eingriffes des Kapitels bedarf. In diesem Falle hat das Verwaltungsoberhaupt den Handlungsspielraum und die Vollmacht sich zu entscheiden, wie bei der Umsetzung solcher Aufgaben zu verfahren ist.

In ähnlicher Weise könnten auch Abteilungsleiter in ihrem Handeln Entscheidungen über die Erledigung mancher Aufgaben treffen ohne Verweis an das Verwaltungsoberhaupt. Dies bedeutet, die Kunden könnten sich, wenn sie Anliegen

haben, direkt an die entsprechenden Abteilungsleiter wenden. In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass jede Abteilung einen gewissen Grad von Autonomie hat, was die Ausführung und das Management von Aufgaben angeht d.h. in diesem Falle haben die Abteilungsleiter die Handlungs- und Entscheidungsmacht, auf die Kundenanliegen einzugehen und deren Lösung zu suchen, ohne sie an den Generalsekretär verwiesen zu haben. Nur wenn eine Abteilung irgendein Anliegen nicht behandeln kann, soll der betroffene Kunde weiter an den Generalsekretär verwiesen werden.

Während die Kundenanliegen im staatlichen Bereich überwiegend technischer Art sind, sind sie im kirchlichen Bereich teils pastoraler Art, teils sozialer Art. Wegen der sozialen Aufgaben, die von der staatlichen Verwaltung nur unzureichend wahrgenommen und daher von der kirchlichen Verwaltung durchgeführt werden, hat sich die Kirche in Uganda zu einer wichtigen Ergänzung des Staates entwickelt. Deswegen ist es sinnvoll, die kirchliche Verwaltung zusammen mit der staatlichen Verwaltung in die Untersuchung einzubeziehen.

Die Anliegen pastoraler Art, die zu einem Kontakt mit der kirchlichen Verwaltung führen könnten, sind etwa:

- Bestellung von einer Messe für besondere Anlässe etwa Jubiläen, Feste und Festlichkeiten, Dank für gute Gesundheit, Danksagung nach gutem Erfolg im Leben usw.
- Bestellung von Fürbitten für die Verstorbenen, für die Lebenden um Gesundheit, guten Erfolg, Heilung von irgendeiner Krankheit, gute Familie, gute Ernte, gute Reise, gutes Geschäft usw.
- Vereinbarungen von Terminen im Hinblick auf die Spendung von Sakramenten etwa Taufe, Erstkommunion, Firmung, Beichte, Krankensalbung, Trauungen usw.
- Vereinbarungen von Terminen in Bezug auf die Unterweisung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen aufgrund der Vertiefung des christlichen Lebens und der Vorbereitung auf den Empfang der Sakramente.
- Vereinbarung von Terminen für Seminare, Workshops, Veranstaltungen, Tagungen unterschiedlicher Art bezogen auf die

Vertiefung des Glaubens und den Umgang mit Anliegen seelischer bzw. spiritueller Art.

In diesen Fällen sollen sich die Kunden direkt an die Geistlichen in ihren entsprechenden Kirchengemeinden wenden. Jeder Geistliche fungiert als Verwaltungsoberhaupt in seiner Kirchengemeinde. Diese Art von Anliegen soll überwiegend über den Pastoralbereich laufen.

Die Anliegen sozialer Art einer kirchlichen Verwaltung wären etwa:

- Anträge auf finanzielle Unterstützung in Bezug auf Hilfe zur Selbsthilfe.
- Anträge auf finanzielle Hilfe für Hilfsprojekte Wasser- und medizinische Versorgung.
- Vereinbarung von Terminen für Seminare, Workshops und Veranstaltungen im Hinblick auf die Abwicklung und das Management von Hilfsprojekten.
- Anliegen in Form von Bitten um Spenden für die Unterstützung von den Benachteiligten in der Gesellschaft etwa die Schwachen, Armen, Behinderten, Waisen, Witwen, usw.
- Anträge auf die Finanzierung von Baumaßnahmen für Kirchengebäuden, Schulen, Krankenstationen usw.

Die Anliegen dieser Art sollen vorwiegen über die Caritas-Abteilung laufen.

### **Resümee**

Der Hauptverwalter der kirchlichen Verwaltung in Hoima ist der Generalsekretär. Er ist der erste Ansprechpartner des zielgebenden Organs (Kapitel), was die Durchführung von Aufgaben betrifft, also er soll dafür sorgen, dass die Ziele und Pläne in der Praxis gut realisiert werden.

## **Allgemeines Fazit**

Es kann zusammengefasst werden, dass sowohl die kirchliche als auch die öffentliche Verwaltung in Hoima bezüglich der politisch-strategischen Richtung einem zielgebenden Organ unterstehen, aber jeweils über einen gewissen Grad von Autonomie verfügen, was die Wahrnehmung von Aufgaben angeht, d.h. trotz der Vorgaben und Vorschriften von der Politik haben sie im Rahmen ihrer Ausführungsfunktion einen gewissen Handlungsspielraum. Dieser Handlungsspielraum erfordert Flexibilität im Handeln und kann zu einer stärkeren Eigenverantwortung im dienstlichen Handeln führen. Dies ist für eine Verwaltung, die nach dem New Public Management organisiert ist, eine Voraussetzung und zugleich eine Chance für das wirtschaftliche Handeln der Verwaltung.

## 2.2 Hauptprobleme der Verwaltung in Uganda heute

Die öffentliche Verwaltung in Uganda befindet sich in einem schnellen Wandel und ist „at a take off stage“, was deren Entwicklung angeht (cf. Speech of President Museveni at the occasion of inaugurating the East African Community). Trotz dieses schnellen Wandels ist das Verwaltungshandeln noch nicht weit, was die Modernisierungsprozesse angeht. Die öffentliche Verwaltung in Uganda hat also noch viele Probleme, die noch nicht gelöst sind. Im Folgenden sollen diese Probleme skizziert werden.

Zur Messung der Leistung einer öffentlichen Verwaltung (Public Administration Performance) verweist UNDP auf 5 Messbereiche, in denen jeweils mehrere Merkmale zusammengefasst sind:<sup>77</sup>

- **Civil service management:** legal and ethical framework, HRM policies and procedures, institutional framework
- **Public financial management:** budget preparation and execution, accounting systems, audit and legislative scrutiny
- **Government policy making:** processes, structures and capacity for analysing problems, identifying and appraising options, consulting with stakeholders, decision-making, monitoring and evaluation
- **Leadership:** selecting, rewarding, deploying and developing capacity of senior public servants
- **Service delivery:** identifying client needs, developing service standards and targets, monitoring performance, building capacity to deliver

Mit Hilfe dieser 5 Messbereiche analysiert UNDP 25 veröffentlichte Konzepte (tools) zur Status-Ermittlung von öffentlichen Verwaltungen (Public Administration Performance).<sup>78</sup> Im Ergebnis zeigt sich, dass kaum ein Konzept alle 5 Messbereiche zusammenhängend erfasst. Außerdem sind alle Tools in der Anwendung mit erheblichem Sach- und Personal-Aufwand verbunden. Für die hier vorzunehmende Einschätzung der Performance der Verwaltung in Hoima wird daher auf

---

<sup>77</sup> UNDP 2009a, S. 4 (zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org)), Zugriff 2009-11-29.

<sup>78</sup> UNDP 2009a, S. 6 f. (zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org)), Zugriff 2009-11-29.

die Nutzung eines dieser Tools verzichtet, statt dessen wird auf die persönliche Erfahrung des Verfassers sowie auf informelle Gespräche mit Verwaltungsmitarbeitern und Verwaltungskunden zurückgegriffen.

### **2.2.1 Langer Kundenweg zur Dienstleistung**

In vielen Verwaltungen in Uganda ist der Kundenweg räumlich betrachtet noch sehr lang. Wenn er beispielsweise eine Dienstleistung von der Verwaltung möchte, muss er zuerst eine lange Entfernung zurücklegen, bis er in der Verwaltungsdienststelle ankommt. Er muss sich auch an viele Anlaufstellen wenden, die manchmal weit voneinander entfernt sind, obwohl es durchaus um sachlich zusammenhängende Aufgaben gehen kann. Manchmal muss er lange wegen der langen Bearbeitungszeiten seines Anliegens bzw. Antrags warten. Die langen Bearbeitungszeiten sind manchmal auch länger als es unbedingt nötig wäre. Oft liegt es daran, dass die Verwaltungsmitarbeiter wegen des niedrigen Jahresgehaltes, das knapp 300 US-Dollar im Durchschnitt beträgt, nicht motiviert sind. Diese mangelnde Motivation führt dazu, dass nicht zielführend gearbeitet wird. Wenn der Kunde den Verwaltungsmitarbeitern ein „Beschleunigungsmittel“<sup>79</sup> in Form von Geld gibt, dann geht es schneller. Das ist eine der Hauptursachen der Korruption in Uganda.

---

<sup>79</sup> Der Begriff „Beschleunigungsmittel“ ist in diesem Falle im Sinne der Bestechung gebraucht. Weil das legale Einkommen der Verwaltungsmitarbeiter nicht ausreicht, versuchen sie manchmal andere Mittel zum Überleben zu finden. Es gibt zwei Alternativen: Entweder extra Geld von den Kunden zu verlangen, damit schneller gearbeitet wird oder nach einer anderen zusätzlichen Beschäftigung zu suchen, die heimlich parallel zum offiziellen Job durchgeführt wird. Dies erklärt auch, warum manche Verwaltungsmitarbeiter regelmäßige Ausreden für ihre Abwesenheit geben.

## Korruption in der Verwaltung

Die subjektiv wahrgenommene Korruption in Uganda wird durch internationale Vergleiche bestätigt, so z.B. durch das Länder-Ranking der Organisation „Transparency International“:<sup>80</sup>

### Korruptionsrangfolge 2008 Transparency International

Rangplatz	Land	Punktwert	Streuung
1	Dänemark	9,3	0,2
14	Deutschland	7,9	0,6
126	Uganda	2,6	0,7
180	Somalia	1	0,6

Nach dieser Erhebung liegt Uganda in Bezug auf Korruption im unteren Drittel aller Staaten, allerdings noch vor vielen anderen Staaten in Afrika, z.B. Burundi mit Rang 158 oder Zimbabwe mit Rang 166.

Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die vom Afrobarometer 2008 vorgenommene empirische Erhebung in 18 afrikanischen Staaten (Round 4), nach der weit überdurchschnittlich viele Befragte in Uganda (Basis: 2431 Befragte) „Police“, „Tax Officials“ und „Government Officials“ für bestechlich halten, obgleich die Werte zur persönlichen Erfahrung mit Bestechung deutlich niedriger liegen. Weit unterdurchschnittlich wird dagegen die Bestechlichkeit der „Traditional Leaders“ eingeschätzt, die als Konsequenz unter den „Political Institutions“ das höchste Ansehen genießen.<sup>81</sup>

## 2.2.2 Inputorientierte Budgetierung

In manchen Verwaltungen in Uganda ist die Steuerung noch vorwiegend inputorientiert. Diese Form von Steuerung bedeutet, dass nicht das Produkt, sondern die einzusetzenden Mittel zur Herstellung der Dienstleistung in den Mittelpunkt gestellt werden, etwa Finanzmittel, Betriebsmittel bzw. Sachmittel und Ar-

---

<sup>80</sup> Zugänglich z.B. auf der Website [www.transparency.de](http://www.transparency.de) (Zugriff 2009-11-29).

<sup>81</sup> LITTLE / LOGAN 2009, S. 13 – 15, zugänglich auf der Website [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org) (Zugriff 2009-11-29).

beitseinsatz. In einem solchen Fall spielen das Produkt und der Kunde keine bedeutende Rolle. Wegen dieser Art von Planung werden die Kunden in vielen Verwaltungen in Uganda noch als Bittsteller und als passive Empfänger von Dienstleistungen angesehen. Dies bedeutet, die Kunden haben wenig Chance, sich am Dienstleistungsprozess zu beteiligen. Sie sollten nur ihre Anträge stellen und auf das Ergebnis warten. Zusammenfassend wird das Mitwirken von Kunden in manchen Verwaltungen Uganda selten in Erwägung gezogen.

### **2.2.3 Wenig Haushaltsdisziplin**

Manche Verwaltungen in Uganda haben wegen der fehlenden Disziplin im Verwaltungshaushalt Budgetdefizite. Dies bedeutet, die betreffenden Verwaltungen haben mehr Ausgaben als Einnahmen. Es geht auch darum, dass manche Verwaltungsmitarbeiter haushaltsrechtlich nicht gut ausgebildet sind, sie kennen sich also nicht gut aus, wie im Umgang mit Haushaltsplänen zu verfahren ist.

### **2.2.4 Nachhaltigkeitsproblem**

In der Denkweise vieler Verwaltungsmitarbeiter des Landes fehlt es noch an dem Bewusstsein zur Pflege und Instandhaltung von Objekten. Die Objekte werden nicht ständig unterhalten. Deswegen treten im Laufe der Zeit Störungen auf. Es dauert manchmal zu lange, bis man die Reparaturmaßnahmen trifft. Wegen des niedrigen Gehaltsniveaus versuchen manche Verwaltungsmitarbeiter das Ausführungsverfahren zu manipulieren, indem sie „Zweitklasse-Arbeit“<sup>82</sup> leisten, damit etwas Material für private Zwecke übrig bleibt. Im Laufe der Aufgabenausführung werden manchmal nicht alle vorgesehenen Finanzmittel für eine bestimmte Aufgabe richtig eingesetzt. d.h. nur Teil davon wird eingesetzt und der Rest wird veruntreut (in die eigene Tasche gesteckt). Das bedeutet, ein großes Projekt wird mit zu knappen Ressourcen durchgeführt (z. B. wird an der Mischung von Baumaterial gespart). Manche neue Gebäude in der Hauptstadt Kampala und in anderen Städten stürzen aus diesem Grunde ein. Die Bewohner in der Stadt Fort Portal haben z.B. im Jahr 2007 gegen die Verwaltung und die Regierung wegen der schlechten Qualität der geteerten Hauptstraße von der Stadt Fort Portal bis in die Stadt Kaseese im westlichen Teil des Landes demonstriert. Solche Probleme kommen in Uganda häufiger vor.

---

<sup>82</sup> Der Begriff „Zweitklasse-Arbeit“ verweist auf die Arbeit schlechter Qualität.

### **2.2.5 Mangelnde Sparsamkeit**

In der Denkweise vieler Verwaltungsmitarbeiter in Uganda ist Wirtschaftlichkeitsdenken noch nicht weit verbreitet. Diese Tatsache geht zurück auf die Tradition in Familien, wo die meisten Leute in den Tag hinein leben. Es fehlt noch an dem Bewusstsein, Vorsorge zu treffen, Rücklagen bzw. Rückstellung zu bilden und Versicherungen abzuschließen. Dies führt dazu, dass kaum Rücklagen gebildet werden. Erklärt werden kann dadurch auch, warum viele Verwaltungen in Uganda gefährdet sind - ganz besonders, wenn sie mit Naturkatastrophen konfrontiert sind. Ein Beispiel hierfür war die Flutkatastrophe, die im August und September 2008. Die meisten Betroffenen, ganz besonders im Osten und Nordosten, haben darunter wegen der fehlenden bzw. der sehr knappen Haushaltsreserven gelitten.

### **2.2.6 Ressourcenknappheit**

Die meisten Verwaltungen in Uganda sind noch arm an Finanzmitteln. Dies hängt mit dem niedrigen Bruttoinlandsprodukt (Bruttosozialprodukt) zusammen. Viele Verwaltungen im Lande haben kaum Einnahmequellen zur Finanzierung ihrer Aufgaben. Sie sind vorwiegend von den Steuereinnahmen abhängig. Aber wie schon angedeutet, ist das Einkommen der privaten Steuerzahler (Arbeitnehmer, Verbraucher) ebenfalls sehr niedrig. Die meisten Steuerzahler haben kaum Beschäftigung. Etwa 80 % der Gesamtbevölkerung Ugandas sind in der Landwirtschaft tätig und leben davon. Der Beitrag von der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt ist sehr niedrig, das heißt, nur gut 20%.<sup>83</sup> Viele Faktoren tragen zu diesem niedrigen Beitrag bei, etwa:

- Schlechtes Straßennetz, wobei über 80 % der Straßen in Uganda nicht geteert sind. Solche Straßen beeinträchtigen bzw. verhindern den Transport von Anbauprodukten auf den Markt.
- Niedrige Preise der Anbauprodukte, die durch die großen Weltmärkte bestimmt werden.
- Fehlende Qualität der Lagerhaltung, die dazu führt, dass ein Großteil der Anbauprodukte verdirbt, bevor die Produkte auf den Markt gebracht werden.

---

<sup>83</sup> Zahlenangaben nach World Factbook, [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (Zugriff 2009-11-29).

- Primitive Landwirtschaftsmethoden und Werkzeuge, die dazu führen, dass zahlreiche Steuerzahler Landwirtschaft auf kleinem Niveau (Subsistenz-Landwirtschaft, nur zur Eigenversorgung) betreiben.

Wegen dieser Faktoren, in denen sich kurzfristig nicht viel ändern lässt, gibt es einen sinkenden Trend der Steuereinnahmen. In diesem Falle ist nicht viel von den privaten Steuerzahlern an Finanzmittel zur Finanzierung der Verwaltungsaufgaben zu erwarten.

Wegen der Knappheit der Ressourcen gibt es auch viele Bereiche, in denen die ugandischen Verwaltungen noch defizitär sind, etwa moderne Büro- und Betriebsausstattung; moderne Werkzeuge zur schnellen Durchführung und Erledigung der Aufgaben, was der zeitgemäßen Kundenorientierung entspricht; sinnvolle Investitionen, die als Einnahmequellen für die Verwaltungen dienen würden usw.

### **2.2.7 Ungerechte Ressourcenverteilung**

Dieses Problem steht im Zusammenhang mit dem oben thematisierten Problem der Ressourcenknappheit. Die knappen Ressourcen in manchen Verwaltungen in Uganda würden ausreichen, wenn sie zweckmäßig verteilt werden würden. Das Problem ergibt sich aus ihrer ungleichmäßigen Verteilung. Manche Verwaltungsspitzen (dies passiert öfter unter den Politikern) benutzen die Ressourcen entweder zum eigenen Vorteil oder favorisieren nur die Regionen, wo sie herkommen. Dies ist einer der Gründe, warum das Entwicklungsniveau mancher Regionen in Uganda sehr niedrig ist im Vergleich zu den anderen gleicher Einkommensquote. Dieses Argument negiert nicht die Tatsache, dass manche Distrikte fleißiger sind als die anderen gleichen Einkommensniveaus. Gemeint ist damit, dass der Faktor die ungerechte Verteilung der Ressourcen eine entscheidende Rolle im Entwicklungsgrad der betreffenden Distrikte spielt. Die große Kluft zwischen Arm und Reich in Uganda ist zum Großteil diesem Faktor zuzuschreiben. Manche Ressourcen, die für das Wohl aller bestimmt sind, kommen nie an ihren Bestimmungsort. Schätzungsweise besitzen 15 - 20 % der Menschen in Uganda (politische Führung und Verwaltungsspitzen) 80% des Reichtums des Landes.

## **2.2.8 Interne Probleme in der ugandischen Verwaltung**

### **Top Down Verfahren**

In vielen Verwaltungen sind die Aufgaben nur durch die Vorgesetzten vorgegeben. Dies bedeutet, die Ausführenden haben wenig Mitspracherecht, was die Planung der auszuführenden Aufgaben angeht. Es herrscht also noch eine Top-Down-Form bei den Verfahren. So verringert sich der Spielraum der Ausführenden und beeinträchtigt deren eigene Initiative und Innovation.

### **Mangel an der Qualität**

In vielen Verwaltungen in Uganda ist die Qualität der Dienstleistung noch nicht „up to date“.<sup>84</sup> Manchmal liegt es daran, dass sich die zuständige Stelle wegen des niedrigen Ausbildungsniveaus nicht gut auskennt. Manchmal mangelt es an Überwachung (Supervision) und Aufsicht im Ausführungsprozess. Daraus folgt, dass manche Verwaltungsführungseinheiten sich nicht darum kümmern, dass vorgegebene Ziele erreicht werden. Dies führt manchmal zur Ressourcenverschwendung durch die Ausführungseinheiten, wobei die Menge des Ressourceneinsatzes für eine bestimmte Aufgabe weniger wird. Im Endeffekt mindert dies die Qualität des herzustellenden Produkts.

Bestätigt werden derartige Defizite durch Berichte aus den Ministerien, z.B. von OPIO-LUKONE.<sup>85</sup>

„The objective of carrying out efficiency studies is to be able to identify improvements which can be made in the speed, quality, price or cost of a specific service provided by Government. However an Efficiency Unit under the Ministry of Public Service was not established and as a result the planned activities in that respect were not carried out.“

Sowie an weiterer Stelle.<sup>86</sup>

“However, a great deal of work still needs to be done to build an effective human resource capacity in the Public Service.“

---

<sup>84</sup> Der Begriff „up to date“ in diesem Zusammenhang verweist auf die Modernität, das heißt, die Qualität der Produkte ist manchmal nicht zeitgemäß oder modern. Diese Tatsache verringert die Nachhaltigkeit der Produkte.

<sup>85</sup> OPIO-LUKONE 2004, S. 10.

<sup>86</sup> OPIO-LUKONE 2004, S. 13.

### **Wenig Motivation**

Wie schon angedeutet, liegt die geringe Motivation der Mitarbeiter in vielen Verwaltungseinheiten im Lande vorwiegend am niedrigen Gehaltsniveau. Es ist schon betont worden, dass jeder Verwaltungsmitarbeiter in Uganda ein durchschnittliches Einkommen von etwa 300 US-Dollar im Jahr hat. Dieses Einkommen ist nicht ausreichend für eine Familie mit sieben Kindern im Durchschnitt. Im Falle einiger Verwaltungen, die ihre Mitarbeiter wegen guter Einnahmequellen (große Städte etwa Kampala, Masaka, Jinja, Mbaale, Mabara mit schnell wachsenden Industrien) gut bezahlen, liegen die trotzdem vorhandenen Motivationsdefizite daran, dass den Verwaltungsmitarbeitern zu wenig Spielraum für die Entfaltung ihrer Eigeninitiative und ihres Verantwortungsbewusstseins gegeben wird. Deswegen können sie sich nicht richtig einbringen, was die Ausgabenabführung und Erledigung angeht. Sie müssen nur auf die Vorgaben und Vorschriften warten und danach handeln. Dies beeinträchtigt die notwendigen Innovationen.

### **Wenig Delegation**

Manche Verwaltungsführungsleiter in Uganda streben vornehmlich nach Macht und Einfluss. Sie tun sich schwer, ihre Macht zu teilen bzw. die Verantwortung nach unten zu delegieren. Dies verzögert Verwaltungsvorgänge und Aufgabenerledigungen, denn fast alle Entscheidungen sollten auf die Genehmigung der Verwaltungsspitzen warten, selbst wenn es in manchen Fällen nicht notwendig wäre.

### **Eigennutz**

Es gibt Tendenzen unter den Verwaltungsspitzen und den Politikern, sich vornehmlich selbst zu bedienen. Wer an die Macht kommt, der versucht so viel wie möglich in die eigene Tasche zu stecken. Manche Politiker wollen innerhalb kürzester Zeit reich werden. Andere veruntreuen öffentliche Mittel, um die während des Wahlkampfes angehäuften Schulden begleichen zu können. Eigennutz ist auch sonst festzustellen, so z. B. in Alltagssituationen wie dem Straßenverkehr. Die subjektive Einschätzung wird bestätigt durch Angaben aus dem Ministry of Local Government.<sup>87</sup>

“Local governments are still facing challenges which tend to limit their ability to deliver services in an effective and efficient manner. The major challenge relates to financing of local governments against a backdrop of low local revenue collections and increasing costs of delivering services. Other challenges relate to weaknesses in financial management and accountability; institutional capacity gaps, conflicts in some local councils and inadequate supervision of local government institutions such as schools, health units and lower local governments.”

---

<sup>87</sup> MOLG 2009, S. 8.

Gerade auch Hoima District gehörte 2008 im nationalen Vergleich (National Assessment Exercise)<sup>88</sup> zu den ca. 20 % negativ bewerteten Verwaltungen.<sup>89</sup>

Die noch vorhandenen Mängel im Public Service schmälern den Erfolg mancher Projekte und Programme, so auch des Programms zur Armutsbekämpfung (Poverty Eradication Action Plan, PEAP), wie es kürzlich nach einer umfassenden Evaluation von Oxford Policy Management (OPM) festgestellt wurde:<sup>90</sup>

#### **“Decentralisation**

Decentralisation has not achieved subsidiarity. For most purposes districts now operate under delegated rather than devolved authority from central government. They have very limited local revenue and the creation of central government-appointed chief accounting officers represents a significant recentralisation of decision-making. The risk of these arrangements is a weakened sense of responsibility and accountability for good service delivery of local government officials towards their constituents.

#### **Compliance and accountability**

There are serious deficiencies in compliance and accountability systems in public service and these contribute to inefficiency and corruption. The sectors where these problems are most evident are also the sectors most central to the PEAP. The strengthening of management controls in the public service is a high priority.

...

---

<sup>88</sup> “The National Assessment Exercise is done once a year to comprehensively measure the extent to which a LG meets a series of set minimum conditions and performance measures which are derived from applicable policies, laws, regulations and guidelines. Among others, financial management, procurement and tendering are extensively examined during the assessment”, MOLG 2009, S. 8.

<sup>89</sup> Vgl. MOLG 2009, S. 59.

<sup>90</sup> Oxford Policy Management 2008, S. VIII und XII.

### **Address the ‘basics’ of improved public administration first**

A priority for public sector reform is strengthening internal accountability and management control. As a first step, the existing systems of management supervision and external inspection should be improved. This should be a pre-condition for more ambitious management reforms. It is important that moves by the MoFPED to introduce output-oriented budgeting should be linked to sharpened administrative responsibility for service delivery, particularly by the senior officers of the MDAs.”

Die notwendigen Veränderungen werden sich vermutlich über einen langen Zeitraum erstrecken, so auch die Einschätzung aus der Regierung:<sup>91</sup>

“Public Service Reform is significantly a social and political phenomenon driven by human behaviour and local circumstances. It is a long and difficult process that requires public servants to change fundamentally, the way they regard their jobs, their mission and their interaction with citizens. It would appear that long-term success of Public Service Reform is dependent upon a significant degree of culture change in the public service.

...

It ought to be noted that it takes a long time to achieve fundamental reform of any public sector. Those involved in Public Service Reform need to adopt a long-term perspective because fundamental change demands sustained effort, commitment and leadership over many generations. Mistakes and setbacks are normal and inevitable part of the process. The big challenge is to seize upon mistakes as learning opportunities rather than use them as excuses for squashing reform.”

---

<sup>91</sup> OPIO-LUKONE 2004, S. 16.

### 3 Public Management in Deutschland

Der Aufbau der Verwaltung und der Ablauf des Verwaltungshandelns folgen in Deutschland traditionell dem bürokratischen Prinzip, wie es den Erkenntnissen von WEBER entspricht. Im Vordergrund stehen in dieser „Old Administration“ ein klarer hierarchischer Aufbau und das rechtmäßige Handeln.

WEBER beschreibt im Kapitel „Typen der Herrschaft“ seiner Veröffentlichung „Wirtschaft und Gesellschaft“ wesentliche Elemente, die eine bürokratische Institution charakterisieren.<sup>92</sup> Diese lassen sich wie folgt darstellen.<sup>93</sup>

- Es besteht eine strenge Kompetenzordnung, welche durch generelle Normen festgelegt wird.
- Jedes Amt ist fest in eine Hierarchie eingebunden, wobei die Rechte und Pflichten der einzelnen Ämter und Amtsinhaber genau umschrieben sind.
- Die Amtsführung beruht auf dem Grundsatz der Schriftlichkeit, der weitgehenden Trennung von Amtstätigkeit und Privatsphäre des Amtsinhabers und der Unterscheidung zwischen Privateigentum und Verwaltungsmittel.
- Jedes Amt setzt Fachqualifikationen voraus und erfordert daher eine generell geregelte Ausbildung und Beurteilung des Amtsinhabers.
- Ein Amt wird hauptamtlich ausgeführt. Karrierelaufbahnen verlaufen schematisch aufgrund des Dienstalters.
- Der Beamte bzw. die Beamtin muss sich bei der Aufgabenerledigung an ein vorgegebenes System von Regeln halten, welche ein geregeltes Verfahren sicherstellen.

Eine solche „alte“ Verwaltung hat Vorteile, insbesondere arbeitet sie zuverlässig und mit guter Qualität. Sie ist insgesamt berechenbar, ihre Ergebnisse sind überprüfbar. Die Kombination aus einer hochgradigen Regelbindung, hierarchischer

---

<sup>92</sup> Vgl. WEBER 1922.

<sup>93</sup> Vgl. MAYNTZ 1997, S. 109 ff.

Abhängigkeit und genau abgegrenzten Zuständigkeiten führt aber nach MAYNTZ zu einer unzureichenden Anpassungsfähigkeit an geänderte Bedingungen und an neue Probleme sowie zu einer Innovationsschwäche der Verwaltung.<sup>94</sup>

Die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich der Öffentlichen Verwaltung können auf der anderen Seite auch genutzt werden, um die wirtschaftlichen Aspekte des Verwaltungshandelns stärker zu betonen, wie es im Modell des „New Public Management“ (NPM) geschieht.

### **3.1 Das Modell des New Public Managements**

Das Modell des New Public Management, das sich in den 80-er Jahren international und in den 90-er Jahren des 20. Jh. auch im deutschsprachigen Raum etabliert hat, ist ein Oberbegriff für aktuelle Verwaltungsreformen.

#### **3.1.1 Beschreibung des New Public Managements**

Das New Public Management ist ein relativ neues Konzept im Verwaltungshandeln. Dessen Entstehung geht auf die früheren 80-er Jahre des 20. Jh. zurück. Entwickelt wurde dieses Konzept im anglo-amerikanischen Raum, in den USA vor allem durch David Osborne und Ted Gaebler.<sup>95</sup>

„New Public Management (NPM) ist der Oberbegriff der weltweit terminologisch einheitlichen „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basieren.“<sup>96</sup>

Osborne und Gaebler charakterisieren das NPM durch 10 Punkte.<sup>97</sup>

1. "Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing
2. Community-Owned Government: Empowering Rather than Serving
3. Competitive Government: Injecting Competition into Service

---

<sup>94</sup> Vgl. MAYNTZ 1997, S. 118.

<sup>95</sup> Veröffentlichung: Reinventing Government, deutsch: OSBORNE / GAEBLER 1997.

<sup>96</sup> SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 5.

<sup>97</sup> Vgl. Artikel „Public Administration“ in der englischen Ausgabe der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-02.

4. Mission-Driven Government: Transforming Rule-Driven Organizations
5. Results-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs
6. Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy
7. Enterprising Government: Earning Rather Than Spending
8. Anticipatory Government: Prevention Rather than Cure
9. Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork
10. Market-Oriented Government: Leveraging Change Through the Market"

In Europa ist eine Aufzählung des englischen Verwaltungswissenschaftlers HOOD verbreitet.<sup>98</sup> HOOD zählt 7 für das NPM charakteristische Punkte auf:<sup>99</sup>

1. Praktisches professionelles Management
2. Explizite Leistungsstandards und –messgrößen
3. Größere Betonung der Output-Steuerung
4. Disaggregation von Einheiten im öffentlichen Sektor
5. Mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor
6. Betonung von privatwirtschaftlichen Führungsstilen
7. Betonung größerer Disziplin und Sparsamkeit im Ressourceneinsatz

---

<sup>98</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 38 f.

<sup>99</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 38 f.

Der Kern der New Public Management-Modernisierung besteht in der Umstellung von der inputorientierten Art von Steuerung auf die Output-Steuerung.

„Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel der Steuerung von der Input- zur Output-Orientierung“.<sup>100</sup>

Inputsteuerung bedeutet, dass die einzusetzenden Ressourcen im Zentrum des Verwaltungshandelns stehen. Die Output-Steuerung ist das Gegenteil von der Input-Steuerung. Mit der Output-Steuerung geht es im Wesentlichen darum, dass das Produkt bzw. das Ergebnis der Verwaltungstätigkeiten in das Zentrum des Verwaltungshandelns gestellt wird.

„Zentrales Element im NPM ist daher eine Verschiebung von der Inputorientierung hin zur Ergebnisorientierung“.<sup>101</sup>

### **3.1.2 Entwicklung des New Public Managements**

Umgesetzt wurde das NPM in den USA vor allem während der Amtszeit von Präsident Clinton (1992 – 2000).<sup>102</sup> Außerhalb der USA sind Anwendungen insbesondere aus Kanada, Neuseeland, England, Niederlande, Schweden, Finnland, Österreich, Schweiz und Deutschland bekannt geworden.<sup>103</sup>

Unter dem Einfluss der modernen Informationstechnologie werden derzeit weitere Ergänzungen in der Verwaltungsentwicklung beschrieben, die in den USA als „Digital Era Governance“ (DEG) bezeichnet werden, in Deutschland soweit es den Kernbereich zur Anwendung der Informationstechnologie betrifft als E-Government.

---

<sup>100</sup> SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 5

<sup>101</sup> SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 71.

<sup>102</sup> Vgl. Artikel „Public Administration“ in der englischen Ausgabe der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-02.

<sup>103</sup> Vgl. Artikel „New Public Administration“ in der deutschen Ausgabe der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-02.

Das DEG ist allerdings etwas weiter gefasst als das E-Government. Mit dem DEG wird zugleich versucht, einige problematische Entwicklungen des NPM<sup>104</sup> zu korrigieren:

The concept of digital era governance (or DEG) has three key elements - reintegration (bringing issues back into government control, like US airport security after 9/11); needs-based holism (reorganizing government around distinct client groups); and digitalization (fully exploiting the potential of digital storage and Internet communications to transform governance).<sup>105</sup>

### 3.1.3 Erfahrungen mit dem New Public Management

Die international gewonnenen Erfahrungen mit dem NPM werden vorwiegend qualitativ beschrieben, es fehlen dagegen auch gegenwärtig noch belastbare quantitative Vergleiche, wie HOOD schon 1995 feststellte: "There are no systematic cross-national studies showing degrees of variation in public management reform in a robust and reliable way".<sup>106</sup>

Als konvergierender Trend der national variierenden Ausgestaltung des NPM wird die Hinwendung zu marktorientierten Prinzipien bei gleichzeitiger Abkehr von klassischen bürokratischen Strukturen angesehen.<sup>107</sup> Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass die Vorzüge der klassischen Bürokratie nicht gering zu schätzen seien. Vielmehr sei gerade im angelsächsischen Raum eine wieder stärkere Beachtung des verlässlichen, gerechten und korruptionsfreien Verwaltungshandelns zu konstatieren. Objektivität, Loyalität und Kompetenz dürften als Vorzüge der „alten Verwaltung“ nicht ausgeblendet werden.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Vgl. SCHRÖTER / WOLLMANN 2005, S. 72 ff.

<sup>105</sup> Vgl. Artikel „Digital Era Government“ in der englischen Ausgabe der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)), Zugriff 2009-01-02.

<sup>106</sup> Vgl. OEHLER-SINCAI 2008, S. 11 mit Hinweis auf HOOD 1995, S. 98.

<sup>107</sup> Vgl. KNILL / BALINT 2007, S. 434 f. m.w.N.

<sup>108</sup> Vgl. WUTSCHER / HAMMERSCHMID 2005, S. 121.

### **Pauschale Definition**

Die NPM-Modernisierung stellt eine Gesamtbewegung von Reformen dar, die den Aspekt der institutionellen Sichtweise in den Vordergrund stellen.<sup>109</sup> Diese Definition ist allerdings pauschal. Ein solches breites Verständnis kann zu einer Gefahr führen, dass auch wenig sinnvolle Modernisierungen unter dem „Deckmantel“ dieses sehr breiten und allgemeinen Verständnisses als NPM auftreten können. Dies kann zur Abnützung und Diskreditierung des NPM führen.<sup>110</sup>

### **Vernachlässigung der Politik**

Es gibt ferner die Kritik, dass das NPM seinen Fokus vorwiegend auf die Managementfragen richtet, also wenig Bezug auf die politischen Inhalte nimmt. Dies verringert bzw. mindert das Interesse der politischen Führung am NPM-Verfahren mit der Behauptung, dass das NPM lediglich eine Sache der Verwaltung sei.<sup>111</sup> Möglicherweise ist diese Behauptung einer der Gründe, warum manchmal behauptet wird, dass es wenig Einbindung und Unterstützung von der Politik gibt, was die Umsetzung des NPM bzw. NSM angeht.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 5.

<sup>110</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 289.

<sup>111</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 290.

<sup>112</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 85.

### 3.2 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland folgt in ihrer Makrostruktur den Vorgaben des Grundgesetzes, also der deutschen Verfassung. Nach der Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes<sup>113</sup> werden die Bundesverwaltung, die Landesverwaltungen und die Kommunalverwaltungen unterschieden. Deutschland besteht als Bundesrepublik aus 16 Ländern, die zusammen gut 12000 Kommunen<sup>114</sup> aufweisen.<sup>115</sup> Die Gemeinden gehören Kreisen<sup>116</sup> an („kreisangehörige Gemeinden“), sofern sie nicht wie größere Mittelstädte<sup>117</sup> und Großstädte<sup>118</sup> kreisfrei sind („kreisfreie Städte“)<sup>119</sup>.

Die Bundesverwaltung wird durch die Bundesregierung geleitet, die Landesverwaltungen durch die jeweilige Landesregierung. Die Kommunen unterliegen dem Kommunalrecht des jeweiligen Landes,<sup>120</sup> allerdings ist das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gesichert.<sup>121</sup> Repräsentiert wird die Kommune durch den Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister, der in der Regel auch die Kommunalverwaltung leitet. Die politische Steuerung der Kommunalverwaltung erfolgt durch eine von den Bürgern gewählte Vertretung. Diese Vertretung, z.B. Gemeinderat bzw. Stadtrat oder Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung, wird je nach der konkreten Gestaltung des Kommunalrechts, z.B. durch einen Stadtverordnetenvorsteher

---

<sup>113</sup> Art. 70 bis 74 GG bezüglich der Gesetzgebung, Art. 83 bis 91 b GG bezüglich der Ausführung der Gesetze (Verwaltung).

<sup>114</sup> Vgl. Artikel „Gemeinde (Deutschland)“ in der Internetenzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2008-11-30.

<sup>115</sup> Die Kommunen sind als Gebietskörperschaften Teil der jeweiligen Länder.

<sup>116</sup> Gegenwärtig bestehen in Deutschland 301 Kreise, vgl. Artikel „Liste der Landkreise in Deutschland“ in der Internetenzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2008-11-30.

<sup>117</sup> Mittelstädte sind in der öffentlichen Statistik in Deutschland Städte mit mehr als 20000 und weniger als 100000 Einwohner.

<sup>118</sup> Großstädte sind in der öffentlichen Statistik in Deutschland Städte ab 100000 Einwohner.

<sup>119</sup> Gegenwärtig sind in Deutschland 114 Städte kreisfrei, vgl. Artikel „Liste der kreisfreien Städte in Deutschland“ in der Internetenzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2008-11-30.

<sup>120</sup> Vgl. Artikel „Kommunalrecht“ in der Internetenzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2008-11-30.

<sup>121</sup> Vgl. GRIMMER 2004, S. 34 ff.

geleitet, der aber kein eigenständiges Organ der Kommune darstellt.<sup>122</sup> Neben dem gewählten Vertretungsorgan wird in manchen Ländern ein weiteres Kollegialorgan gebildet, das z.B. als Magistrat oder als Verwaltungsausschuss bezeichnet wird.<sup>123</sup> Insgesamt ist das deutsche Kommunalrecht aus historischen Gründen in den Einzelheiten recht unterschiedlich.<sup>124</sup> Auf diese Unterschiede in den Kommunalverfassungen der Länder kommt es jedoch für die weitere Untersuchung nicht an.

Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Bereich wird durch jährliche Personalstatistiken des statistischen Bundesamtes zuverlässig erhoben.<sup>125</sup> Im kommunalen Bereich wurden für 2008 insgesamt gut 1,1 Mio. Vollzeit-Arbeitskräfte ermittelt, wobei Teilzeit-Stellen auf „Vollzeit-Äquivalent“ umgerechnet wurden.<sup>126</sup> Darin enthalten sind gut 200000 Vollzeit-Äquivalente für Krankenhäuser sowie Tagesstätten für Kinder. Derartige Einrichtungen werden aber auch von Kirchen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege sowie von kommerziellen Unternehmen betrieben, so dass es aus Gründen der Vergleichbarkeit vertretbar erscheint, diese 200000 Vollzeit-Äquivalente abzuziehen. Es verbleiben dann gut 900000 Vollzeit-Äquivalente für den kommunalen Bereich (ohne Tagesstätten für Kinder und ohne Krankenhäuser). Diese sind neben den Beschäftigten der Länder und des Bundes für die gut 82 Mio. Einwohner Deutschlands zuständig, so dass sich ein Verhältnis von rund 90 Einwohnern zu 1 Beschäftigten des kommunalen Bereichs ergibt.

### 3.2.1 Hauptprobleme der Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist in ihrer Grundstruktur bürokratisch organisiert, dies hat Vorteile, auf die insbesondere WEBER hingewiesen hat, aber auch Nachteile.<sup>127</sup> Öffentliche Verwaltungen stehen daher in der Kritik und es werden

---

<sup>122</sup> Vgl. Artikel „Gemeindeordnungen in Deutschland“ in der Internetenzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2008-11-30.

<sup>123</sup> Vgl. Artikel „Gemeindeordnungen in Deutschland“ in der Internetenzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2008-11-30.

<sup>124</sup> Vgl. NABMACHER / NABMACHER 1999, S. 263 ff.

<sup>125</sup> Zugänglich auf der Website des Statistischen Bundesamtes ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)).

<sup>126</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt 2009, S. 84.

<sup>127</sup> Vgl. MAYNTZ 1997, S. 115 ff.

Leitbilder für alternative Modelle entwickelt.<sup>128</sup> Die Hauptkritikpunkte betreffen das Verhältnis zwischen Bürokratie und Ökonomie, den Aufwand für die Verwaltung bei sinkenden Steuereinnahmen sowie die Verantwortlichkeit für das Verwaltungshandeln.

### **Zu viel Bürokratie**

Im negativen Verständnis hat der Begriff Bürokratie mit Gesetzen, Vorschriften, Vorgaben und Formalitäten zu tun, die die Aufgabenerledigung in einer Verwaltung regeln, aber manchmal auch zum Nachteil des Kunden verzögern.

„Unter Bürokratien werden heutzutage insbesondere staatliche Organisationen und Organisationsformen verstanden, deren Strukturen sich nicht am Markt orientieren, sondern den von Max Weber identifizierten Charakteristiken folgen. Meist wird der Begriff Bürokratie heute synonym für die Bürokratiepathologien verwendet“<sup>129</sup>.

### **Zu wenig Ökonomie**

Zu den häufigen Kritikpunkten an der öffentlichen Verwaltung gehört die Vermutung, mit den Ressourcen werde nicht wirtschaftlich umgegangen, die Kosten und Leistungen seien nicht hinreichend transparent. Im Vordergrund des Verwaltungshandelns stehe oft die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens, weniger die Wirkung.<sup>130</sup> Der zu geringe Stellenwert für die Effektivität<sup>131</sup> und die Effizienz<sup>132</sup> des Verwaltungshandelns stelle ein „Hauptproblem“ der Verwaltung dar.<sup>133</sup>

---

<sup>128</sup> Vgl. GRIMMER 2004, S. 51 ff.

<sup>129</sup> SCHEDLER / PROELLER, 2006, S.17.

<sup>130</sup> Vgl. GRIMMER 2004, S. 52.

<sup>131</sup> Effektivität bezeichnet das Ausmaß, in dem geplante Tätigkeiten verwirklicht und geplante Ergebnisse erreicht werden (DIN EN ISO 9000: 2005-12).

<sup>132</sup> Effizienz bezeichnet das Verhältnis zwischen dem erreichten Ergebnis und den eingesetzten Ressourcen (DIN EN ISO 9000: 2005-12).

<sup>133</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 54.

### **Wenig Verantwortlichkeit**

Kritisiert werden ferner die in der hergebrachten Verwaltung übliche Konzentration der Ressourcenverantwortung in zentralen Querschnittsämtern und die damit verbundene Trennung zwischen Fach- und Ressourcenverantwortung.<sup>134</sup>

Durch diese Trennung, die im Sinne einer Arbeitsteilung wirkt, reduziert sich auch der Handlungsspielraum für die Beschäftigten, so dass deren Leistungspotential nicht immer ausgeschöpft werden kann, zumal angeblich auch die Leistungsanreize zu schwach ausgeprägt sein sollen.<sup>135</sup>

### **Sinkende Steuereinnahmen**

Finanzielle Probleme einer Volkswirtschaft berühren auch die öffentliche Verwaltung. Während in Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums die öffentliche Verwaltung „mit wächst“, stellt eine finanzielle Krisensituation häufig einen Anlass zur kritischen Überprüfung Staatsaufgaben und der Staatsorganisation dar.<sup>136</sup> Neben den weltwirtschaftlich bedingten finanziellen Engpässen wirkt in Deutschland noch die finanzielle Anstrengung im Zuge des 1990 erfolgten Beitritts der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland nach.<sup>137</sup>

## **3.2.2 Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland**

Unterschiede in dem Entwicklungsgrad einer Gesellschaft führen zu Unterschieden in den jeweiligen Herausforderungen, die auch im Endeffekt zu Unterschieden in der Art und Weise der Interpretation und Implementierung einer Modernisierung bzw. Neuerung führen. Aus diesem Grunde ist es deswegen nicht verwunderlich, dass die New Public Management-Modernisierung in den verschiedenen Ländern unterschiedlich (je nach Verfassung, Tradition, Kultur, Regierungsprogramm usw.) interpretiert und implementiert worden ist. In Deutschland z.B. wurden Reformen nach dem NPM in der Form des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) durch die KGSt interpretiert und zur Umsetzung empfohlen. In der

---

<sup>134</sup> Vgl. GRIMMER 2004, S. 52.

<sup>135</sup> Vgl. GRIMMER 2004, S. 52.

<sup>136</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 27 f.

<sup>137</sup> Jährlich werden Leistungen im Wert von etwa 200 Milliarden EUR in das Beitrittsgebiet transferiert.

Schweiz und in Österreich wurde sie in Form von Wirkungsorientierter Verwaltungsführung behandelt.

„Das neue am New Public Management ist die institutionelle Sichtweise der Verwaltung und ihrer Kontaktpartner -und die konzeptionellen Vorstellungen darüber, wie solche Institutionen gesteuert werden sollen. Vor allem zu Beginn dieser Art der Reformen wurden sie daher in Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet, in der Schweiz und in Österreich (eher inhaltlich orientiert) als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Beide Begriffe legen allerdings den Schwerpunkt jeweils auf einen Teilaspekt der Modernisierung nach dem Typ „NPM“, die Steuerung und Wirkungsorientierung“<sup>138</sup>

Das Neue Steuerungsmodell (NSM) ist als Variante des NPM ein deutsches Modell, das im Jahre 1993 durch die KGSt zum Zweck der weiteren Entwicklung der deutschen Kommunalverwaltung offiziell vorgeschlagen wurde.<sup>139</sup>

Der Schwerpunkt des NSM besteht analog zum allgemeinen NPM in der Umstellung von einer Input-bezogenen zur Output-orientierten Verwaltungssteuerung.

Im Zentrum der Bemühung um das Neue Steuerungsmodell stand zunächst die Binnenmodernisierung der Verwaltung mit dem Ziel einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion. Effizienz und Effektivität sollten durch eine umfassende Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung und eine Output-gesteuerte Verwaltungsführung erreicht werden.<sup>140</sup>

Die Begründung des NSM hat mit den damals von der KGSt behaupteten Lücken im bisherigen Steuerungsmodell zu tun, bezeichnet als Strategielücke; Managementlücke; Attraktivitätslücke und Legitimitätslücke.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 5.

<sup>139</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 35.

<sup>140</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 23.

<sup>141</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 40 ff.

Empirische Belege für die Existenz dieser behaupteten Lücken sowie ggf. für deren Umfang wurden allerdings von der KGSt nicht mitgeteilt.<sup>142</sup>

Um diese Lücken schließen zu können, bedurfte es nach Einschätzung der KGSt eines anderen Verwaltungsmodells („Neues Steuerungsmodell“). Ob diese behaupteten Lücken tatsächlich entscheidend für die Einführung des NSM waren oder letztlich die kommunalen Haushaltsdefizite die entscheidende Kraft waren, kann im Rahmen dieser Untersuchung offen bleiben.<sup>143</sup>

### **Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung**

Im Modell des NSM ist eine Verantwortungsabgrenzung zwischen der politischen Führung und der Verwaltungsführung vorgesehen.<sup>144</sup> Die politische Führung (der Auftraggeber) soll zuständig sein für das „Was“, also die Zielvorgaben, Definition von Leistungen nach Menge, Qualität, Zielgruppen und Kosten, die Zuweisung von Produktbudgets, die Einrichtung von Handlungsspielräumen zur Erfüllung der Aufträge, die Kontrolle und Messung der Leistungserstellung sowie die Modifizierung des Auftrages.<sup>145</sup> Der Auftragnehmer (Verwaltung) ist dagegen verantwortlich für das „Wie“, also die Erfüllung der Leistungsaufträge, Information in Form von Rückmeldung bzw. Feed Back an die politische Führung über die Auftragsvollzüge, Zielerreichung oder Zielabweichungen und die Gründe dafür. Zentrale Aufgaben des Auftragnehmers bestehen also in der Ergebnisverantwortung, Budgetverantwortung, Ressourcenverantwortung und im Berichtswesen.<sup>146</sup>

Der Hauptzweck der Verantwortungsabgrenzung (Aufgabenteilung) ist es, Klarheit in der Aufgabendurchführung und im Aufgabenmanagement zu schaffen, damit effektiver und effizienter gearbeitet wird.<sup>147</sup>

### **Dezentrale Gesamtverantwortung**

Der Kern der dezentralen Gesamtverantwortung besteht darin, dass die Ressourcen- und Ergebnisverantwortung an die unteren Verwaltungseinheiten dele-

---

<sup>142</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 42.

<sup>143</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 42 f.

<sup>144</sup> Die Einzelheiten sind mit weiteren Nachweisen ausführlich dargestellt in EMDE 2006, S. 35 - 40.

<sup>145</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 63.

<sup>146</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 64.

<sup>147</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 111 f.

giert wird. Im bisherigen Steuerungsmodell („Old Administration“) waren sowohl die Entscheidungskompetenzen als auch die Ressourcen und Ergebnisverantwortung vorwiegend den Verwaltungsspitzen vorbehalten. Zudem bestand eine Trennung zwischen der Ressourcenverantwortung, die von den Querschnittsämtern (Kämmerei, Personalamt) wahrgenommen wurde, und der Fachverantwortung, die den Fachämtern oblag. Im Modell des NSM soll diese Trennung aufgehoben werden.

Diese Form des Handelns entspricht dem Konzept des Lean Managements.

„Lean Management zielt darauf ab, ein möglichst hohes Maß an Verantwortung und Entscheidungskompetenz an diejenigen zu übertragen, die unmittelbar mit der Produktion befasst sind. Die Einführung von flachen Hierarchien bedeutet im Vergleich zu Strukturen der Massenproduktion vor allem eine Verringerung der mittleren Führungsebenen.“<sup>148</sup>

Ergänzend wird dazu auch ein entsprechender Führungsstil empfohlen:

“Eine Sonderform des Managements by Delegation ist das Lean Management. Hierbei wird Vereinfachung von Arbeitsabläufen und durch Delegation von Verantwortung in die unteren Führungsebenen, eine Verflachung von Hierarchien (Verringerung von Führungsebenen) angestrebt. Durch die Verflachung von Strukturen, eine Beschleunigung von Arbeitsabläufen und durch Teamarbeit soll eine fortwährende Verbesserung für alle Bereiche und Funktionen eines Betriebes erreicht werden“<sup>149</sup>

Den Leistungserbringern soll also mehr Handlungsspielraum und Verantwortung übertragen werden:

„Veränderungen ergeben sich im NPM für die Leistungserbringenden Verwaltungseinheiten in der Hinsicht, dass ihnen ein hoher Grad an Autonomie gleichzeitig aber auch mehr Verantwortung übertragen wird.“<sup>150</sup>

Eine solche Eigenverantwortung und Entscheidungsautonomie kann als „operative Selbständigkeit“ bezeichnet werden. Dies bedeutet, dass über die Art und

---

<sup>148</sup> STÖBE 1998, S. 239.

<sup>149</sup> KUGLER u.a. 1996, S. 211.

<sup>150</sup> SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 107.

Weise der Leitungserstellung durch die Leistungserbringer eigenständig entschieden wird (d.h. ohne viel Eingreifen von der Verwaltungsführung).<sup>151</sup>

### **Kontraktmanagementverfahren**

Das Konzept des Kontraktmanagements, das in anderer Terminologie auch als Zielvereinbarung bezeichnet wird, umfasst die Kooperation zwischen den Verwaltungsleitern und den Verwaltungsausführenden. Im Rahmen dieser Kooperation geht es darum, dass die Verwaltungsziele gemeinsam ausgehandelt werden. Solche Absprachen sind verbindlich und beziehen sich im Wesentlichen auf die Qualität und Quantität der zu erbringenden Leistung, die Art und den Umfang des Berichtswesens, die Gültigkeitsdauer der Herstellung des Produkts und die zur Verfügung stehenden Mittel zur Produktherstellung.<sup>152</sup>

### **Zusammenfassung**

Die Modernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell strebt nach einer modernen Verwaltung, in der das Produkt und der Kunde im Zentrum des Verwaltungshandelns stehen. Die Zusammenfassung dieser vorgeschlagenen Verfahren bedeutet die Stärkung der Output-Steuerung.<sup>153</sup>

#### **3.2.2.1 Erfahrung aus Deutschland**

In diesem Abschnitt wird die Erfahrung mit dem NPM in Deutschland analysiert. Da die NPM-Modernisierung in Deutschland im Rahmen des NSM umgesetzt worden ist, wird sich die Erfahrung vorwiegend auf die konkrete Implementierung von NSM beziehen.<sup>154</sup>

Wie schon angedeutet, wurde das Neue Steuerungsmodell in den früheren 90-er Jahren des 20. Jh. durch die KGSt vorgeschlagen. Dies bedeutet, Deutschland hat schon fast 20 Jahre der Erfahrung mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells.<sup>155</sup> Als neues Modernisierungskonzept hat sich das NSM zu Anfang

---

<sup>151</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 108.

<sup>152</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 155 f.

<sup>153</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 37 f.

<sup>154</sup> Vgl. dazu auch BLANKE u.a. 2005, ein Kompendium mit 56 Einzelbeiträgen zur Verwaltungsreform.

<sup>155</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 35.

wie ein „Buschfeuer“ ausgebreitet, zahlreiche Kommunen haben es begrüßt und mit der Umsetzung begonnen.<sup>156</sup>

„Verwaltungsmodernisierung ist und war ein flächendeckendes Thema in deutschen Kommunalverwaltungen, was unsere Umfragebefunde klar widerspiegeln. 92,4 % der antwortenden Kommunen geben an, seit den 1990er Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben, wobei es bemerkenswert ist, dass es kein Ost-West Gefälle gibt“.<sup>157</sup>

### **3.2.2.2 Positive Wirkungen der NSM - Modernisierung**

In diesem Abschnitt werden die Bereiche fokussiert, in denen die NSM – Modernisierung (und auch das NPM im Allgemeinen) zur positiven Entwicklung der Kommunalverwaltung in Deutschland beigetragen hat.

#### **Einführung der Doppik**

Neuere Untersuchungen ergeben, dass manche Kommunen in Deutschland die NSM - Modernisierung nicht als umfassendes Reformleitbild umgesetzt haben, sondern sich auf einige wesentliche Aspekte konzentriert haben.<sup>158</sup> Hierzu gehört die Einführung in die Doppik<sup>159</sup>.

„Die Einführung neuer Maßnahmen konzentriert sich momentan auf die Einführung der Doppik in Folge der Landesgesetzgebungen, was andere Reformambitionen weitgehend zu absorbieren scheint“.<sup>160</sup>

Ein aktuelles Beispiel in diesem Falle ist das Land Hessen, welches seine Kommunen dazu verpflichtet hat, das Verfahren der Einführung in die Doppik spätestens bis Anfang des Jahres 2009 abgeschlossen zu haben.

„Hessen hat seine Kommunen verpflichtet, spätestens zum 01.01.2009 die Haushalte entweder in erweiterter kameraler oder in doppischer Form

---

<sup>156</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 37.

<sup>157</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 37.

<sup>158</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 37.

<sup>159</sup> Der Ausdruck „Doppik“ bedeutet „Doppelte Buchung in Konten“, auch als „doppelte Buchführung“ bezeichnet; es handelt sich um das übliche System der kaufmännischen Buchführung.

<sup>160</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 37 f.

zu führen. Die Option einer Verwaltungsbuchführung ist dem Konnexitätsprinzip der Hessischen Verfassung geschuldet. Der bundespolitische Trend geht eindeutig in Richtung Doppik.<sup>161</sup>

Ein aktuelles Beispiel dieses Verfahrens ist auf kommunaler Ebene die Stadt Fulda, die zum ersten Mal ein Produktorientiertes Budget für das Jahr 2008 erstellt hat. Diese Stadt hat die Output-Steuerung in Form von Produktdefinitionen vorbereitet, was auch einem der Bausteine des Neuen Steuerungsmodells entspricht.<sup>162</sup> Im Budget sind alle wichtigen Bereiche des anzubietenden Produkts im Detail definiert in Form von z.B. Produktbeschreibung, Antragsgrundlage, Zielen, Zielgruppen, Kennzahlen und Leistungsmengen, Ergebnisplan, Teilfinanzplan und Investitionsplan usw. Für die Stadt Fulda ist die Einführung der Doppik ein wichtiger Einschnitt im Haushaltswesen.<sup>163</sup>

Nach Angaben des amtierenden Bürgermeisters Dr. Gerhard Möller aus einem 2009 geführten Gespräch ist festzustellen, dass die Verwaltung zufrieden mit der Einführung dieser Modernisierung ist, denn die Doppik fördert Effizienz und Effektivität. In der neuen Budgetaufstellung stehen die Produkte im Vordergrund des Verwaltungshandelns, was auch dem Kern der Output-Steuerung entspricht. Also die anzubietenden Produkte bilden die Grundlage des ganzen Budgets. Vorteile sind:<sup>164</sup>

- Es herrscht Kostentransparenz. Dies ermöglicht eine gute Vergleichbarkeit.
- Das Ziel wird mit minimalem Mitteleinsatz erreicht, also der Ressourceneinsatz wird rationaler und sparsamer.
- Die Reform ermöglicht einen Überblick über die Vermögen und Schulden sowie über den Ressourcenverbrauch und Zuwachs
- Die Möglichkeit der Steuerung durch Kennzahlen ist gegeben

---

<sup>161</sup> MÖLLER 2007, S. 1 f.

<sup>162</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 37.

<sup>163</sup> Vgl. MÖLLER 2007, S. 2.

<sup>164</sup> Quelle: Einschätzungen von Oberbürgermeister Dr. MÖLLER in einem persönlichen Gespräch mit dem Verfasser dieser Arbeit (2009).

- Im Allgemeinen gibt es eine hohe Akzeptanz der NSM-Modernisierung in der Stadtverwaltung Fulda.

### **Effizienz und Effektivität (Wirtschaftlichkeit), Wartezeiten**

Nach Meinung von HILBERTZ hat das Neue Steuerungsmodell gute Fortschritte im Rahmen der effizienten und effektiven Erledigung der Aufgaben gebracht. Sein Ergebnis bezieht sich u.a. auf eine Allensbach-Umfrage von August 2000 in Bezug auf Behördenbesuche der Kunden, in der festgestellt wurde, dass es eine schnelle und unkomplizierte Erledigung der Aufgaben in der Verwaltung gab. Dies würde bedeuten, dass die Wartezeiten, die bisher den Kunden belastet haben, kürzer geworden sind, der Kunde also nicht mehr lange bis zur Erledigung seines Anliegens warten muss. In der gleichen Umfrage wurde auch festgestellt, dass in den meisten Kommunen effizienter, effektiver und transparenter gearbeitet wird.<sup>165</sup>

### **Einsparungserfolge**

Es wird behauptet, dass die oben beschriebenen Dezentralisierungsmaßnahmen des NSM zu einem Einsparungserfolg in manchen Kommunen Deutschlands (z.B. NSM-Stadt „Ehrenreuth“)<sup>166</sup> beigetragen haben, obwohl es auch möglich ist, dass solche Einsparungsfortschritte verschiedenen verwaltungsexternen Einflussfaktoren zu verdanken sind.<sup>167</sup>

„Trotz der auch in Ehrenreuth spätestens seit dem Jahre 2001 immer akuter werdenden Finanzkrise, schneide die Stadt -so die Argumentation- im Vergleich zu anderen Kommunen haushaltsmäßig noch vergleichsweise gut ab (genehmigter Haushalt). Dies sei vor allem den in den vergangenen Jahren verfolgten NSM-Reformschritten, der Dezentralisierung und dem neuen Finanzmanagement zu verdanken, die nicht unwesentlich

---

<sup>165</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 86.

<sup>166</sup> Bei der Bezeichnung „Ehrenreuth“ handelt es sich um ein Pseudonym für eine wirklich existierende Stadt (angeblich Detmold).

<sup>167</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 129.

dazu beigetragen hätten, dass es nicht „noch schlimmer gekommen ist“. <sup>168</sup>

### **Dezentalisierungsmaßnahmen**

Die NSM-Modernisierung hat in einigen Kommunen Deutschlands (siehe Städte etwa „Ehrenreuth“ und „Arenleben“) <sup>169</sup> zu einer Verschlinkung (Dezentalisierung) der herkömmlichen Verwaltungsstrukturen geführt, obwohl dies auch zu Steuerungsproblemen geführt hat. <sup>170</sup> Diese werden im nächsten Abschnitt behandelt. Zum einen geht dieses Dezentalisierungsverfahren um den Abbau der langen Hierarchiestufen und der entsprechenden Bürokratie in einer Verwaltung sowie um Zuständigkeitsverlagerungen im Behördensystem. Zum anderen hat es mit der Delegation von Entscheidungskompetenzen und Handlungsvollmachten nach unten, also an diejenigen in den Fachbereichen, die sich direkt mit der Produktion auseinandersetzen.

„Dabei verdient es vor allem hervorgehoben zu werden, dass durch die Abschichtung von Entscheidungskompetenzen und Handlungsvollmachten auf die Ebene der Fachbereiche die Ressortegoismen und die institutionelle Abschottung der Fachbereiche deutlich zugenommen haben.“ Die Stärkung von Fachbereichsautonomie, zumal im Denkmodell des NSM, wird als motivationsförderndes erstrebenwertes Reformziel nach wie vor anerkannt, jedoch sind auch problematische Tendenzen zur „Verselbständigung“ erkennbar. <sup>171</sup>

Die Implementierung dieses Verfahrens führt im Endeffekt zur Mitwirkung, Eigenverantwortung und Motivation der Verwaltungsmitarbeiter. Daher wird in einer Verwaltung transparenter, effizienter und effektiver gearbeitet.

---

<sup>168</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 129.

<sup>169</sup> Die Untersuchung von BOGUMIL u.a. umfasst neben einer bundesweiten Befragung von Kommunen auch 3 Fallstudien aus verschiedenen Städten. Diese Städte werden in der einschlägigen Veröffentlichung mit den Pseudonymen „Ehrenreuth“, „Nauenstein“ und „Arenleben“ bezeichnet. Es soll sich dabei um die Städte Detmold, Schwerin und Offenburg handeln.

<sup>170</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 159 u. S. 301.

<sup>171</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 159.

Ein aktuelles Beispiel dieses Dezentalisierungsverfahrens ist konkret in der Vorgehens- und Handlungsweise der NSM-Stadt „Ehrenreuth“ festzustellen:

„Die NSM-Reform in der Stadt Ehrenreuth hat zu einer weit reichenden Dezentralisierung der formalen Organisationsstrukturen in der Verwaltung geführt, auch im Vergleich zu den anderen Städten dieser Größenordnung. Eine Leitungsebene wurde vollständig abgeschafft (Abteilungsleiter), an die Stelle von Dezernaten (4); Ämtern (28), und Abteilungen (56) traten neun große Fachbereiche, die intern durchweg in Teams organisiert wurden. Die neue Verwaltungsstruktur im Rahmen des Ehrenreuther NSM ist damit hochgradig dezentral und -formell gesehen - radikal enthierarchisiert“.<sup>172</sup>

### **Verbesserung der Servicequalität**

Dezentalisierungsmaßnahmen und die Begünstigung von einigen früheren Reformkonzepten, etwa Bürgerbüros durch die NSM-Modernisierung, haben zur Verbesserung der Servicequalität in der deutschen Kommunalverwaltung beigetragen, denn durch diese Maßnahmen können die Kunden z.B. im Prozess des Erstellens und des Bereitstellens von der Dienstleistung mitwirken, tragen Eigenverantwortung in der Ausführung der Aufgaben, brauchen nicht mehr lange auf die Dienstleitung zu warten d.h. sie brauchen sich an nur eine Anlaufstelle zu wenden, um ihr Anliegen erledigt zu bekommen usw., obwohl auch behauptet wird, dass eine solche Servicequalität ohne die NSM-Modernisierung erreichbar gewesen wären.

„Die NSM-Reform hat zwar deutliche Verbesserungen in der Servicequalität und Verfahrensdauer begünstigt, aber diese wären prinzipiell auch ohne NSM erreichbar gewesen“.<sup>173</sup>

Die Verbesserung von Servicequalität wird in der NSM-Stadt „Ehrenreuth“ zu einer konkreten Realität. In dieser Stadt dient z.B. die Bürgerberatung als Dienstleistungszentrale, an die sich die Kunden wenden, um ihr Anliegen erledigt zu bekommen, etwa Steuersachen, Gewerbeanmeldungen, Personaldokumente,

---

<sup>172</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 282.

<sup>173</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 317.

Führerscheine, Wehrerfassungen usw. Der fachliche Begriff für diese Art von Handeln dort heißt „Single window access“, also statt dass sich die Kunden an „viele Windows“ zu wenden haben, sollten sie nur an ein „Window“ (Anlaufstelle) gehen, um ihr Anliegen erledigt zu bekommen.<sup>174</sup>

Andere Instanzen von der Servicequalitätsverbesserung in der NSM-Stadt „Ehrenreuth“ sind etwa:

- Die jährlichen Nachfrageanalysen in Bezug auf die Bürgerberatung
- Die Garantie von den kürzeren Wartezeiten für die Adressaten bzw. Kunden
- Die fortlaufende Anpassung und Erweiterung von Angebotspektrum im Kontext der Beratung der Kunden
- Die Regelung, dass kein Kunde weitergeleitet oder verwiesen wird an einen anderen Verwaltungsmitarbeiter. Im Grunde genommen sollte das Kundenanliegen nur durch einen Verwaltungsmitarbeiter behandelt und erledigt werden.<sup>175</sup>

Ein weiteres Beispiel der Verbesserung der Servicequalität in Bezug auf die Bürgerbüros (One Stop-Shops) ist die Stadt Fulda. Befragungen zeigen, dass das Stadtbüro in Fulda eine gute Kundenorientierung bietet.<sup>176</sup> Nach Meinung von Kunden, die dahin gehen, wird z.B. folgendes erkennbar:

- Das Stadtbüro hat viele Counters, also Kundenplätze, die dazu dienen, dass die Kunden schnell bedient werden. Die Kunden dürfen sich also an einen der freiwerdenden Counters wenden. Auf diese Art und Weise wird den Kunden geholfen, sich unnötige Wartezeiten zu ersparen.
- Der Kunde wird sehr freundlich aufgenommen und nicht mehr als „lästiger Bittsteller“, wie vor längerer Zeit im herkömmlichen Verwaltungssteuerungsmodell

---

<sup>174</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 139.

<sup>175</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 139.

<sup>176</sup> Das Bürgerbüro wurde 1998/1999 unter Leitung des damaligen Oberbürgermeisters Dr. Riehl eingerichtet.

- Die Realität von gebündelter Leistung an einem Ort zum Vorteil des Kunden ist auch sichtbar, also im Gegensatz zum herkömmlichen Verwaltungssteuerungsmodell, brauchen die Kunden des Bürgerbüros nur an eine Anlaufstelle zu gehen, um ihr Anliegen erledigt zu bekommen.
- Es gibt eine Beratungsstelle („back office“), an der Kunden mit besonderen Anliegen geholfen wird.
- Die Anträge werden schnell bearbeitet.

Die verbesserte Servicequalität der NSM-Modernisierung wird auch von REICHARD bestätigt. Nach seiner Meinung hat das NSM einen guten Fortschritt gemacht, was die Entwicklung der deutschen Kommunalverwaltung betrifft. Dieser Fortschritt bezieht sich auf die Bereiche etwa Verfahrensbeschleunigung, Einspareffekte, gestiegene Fortbildung von den Verwaltungsangehörigen und stärkere Berücksichtigung von Bürgerbedürfnissen.<sup>177</sup>

### **Kundeneinbeziehung und Mitwirkung**

Die Berichte über die Stadt Passau stellen ebenfalls ein gutes Bild dar, was die Erfahrung und den Erfolg des Neuen Steuerungsmodells angeht, ganz besonders in den Bereichen Qualitätsmanagement und Kundeneinbeziehung. Wie schon angedeutet, sind diese zwei Aspekte wichtige Bestandteile der aktuellen Verwaltungsentwicklung.

Bezogen auf den Aspekt des Qualitätsmanagements wird behauptet, dass die Stadt Passau sehr fortgeschritten ist und ist zum großen „Champion“ geworden. Ein solcher Fortschritt ist im Rahmen von Bürgerorientierung und Bürgereinbeziehung zu verstehen.

„Passau gewann dank der Einführung ihres Qualitätsmanagements 1998 als erste Stadt zum zweiten Mal den prestigeträchtigen Qualitätswettbewerb der Verwaltungshochschule Speyer“.<sup>178</sup>

Diese Berichte stellen auch dar, dass die Stadt Passau gute Fortschritte im Rahmen der Einbeziehung der Bürger in das Verwaltungshandeln erzielt hat. Aus

---

<sup>177</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 101.

<sup>178</sup> SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 3.

der ganzen Erhebung wird berichtet, dass das durch die Beteiligung und Mitwirkung der Kunden umgesetzte neue Leitbild in der Stadt Passau zu einer neuen und besonderen Tradition geführt hat, in der jede Verwaltungseinheit eine Tradition der monatlichen Orientierung am Kunden entwickelt hat. An Hand der regelmäßigen Rückmeldung bzw. Feedbacks wird im Wesentlichen festgestellt, wie die Kunden ihre Verwaltungen empfinden. Dies hilft den Verwaltungsmitarbeitern auf die Wünsche ihrer Kunden einzugehen.<sup>179</sup>

### **System- und Kulturveränderung**

Während in der Stadt „Ehrenreuth“ radikal dezentralisiert wurde und es zu Steuerungsproblemen kam, ist in einer anderen NSM-Stadt „Arensleben“ eine gemäßigte Form von Dezentralisierungsverfahren, das zu einer ausgewogenen Balance zwischen Zentralität und Dezentralität geführt hat, durchgeführt worden.<sup>180</sup> Dies hat zu einer Harmonisierung der herkömmlichen Steuerungsmechanismen und der neuen Managementinstrumente geführt.<sup>181</sup> Diese Harmonisierung führt zu einer neuen Kultur in einer Verwaltung, die in der Kombination ihrer Elemente besser sein soll als deren Bestandteile (= alte Steuerungsmechanismen und neue Managementinstrumente).

### **Kenntnis- und Wissensvorsprung**

Aus dem Vergleichsergebnis zwischen den NSM-Kommunen und den Nicht-NSM-Kommunen wird erkennbar, dass die Verwaltungsmitarbeiter in den NSM-Kommunen einen erheblichen Kenntnis- und Wissensvorsprung gegenüber denjenigen in den Nicht-NSM-Kommunen besitzen, ganz besonders in Bezug die Bereiche Verwaltungsleistungen, Kosten und wichtige Wirtschaftskennzahlen der Verwaltung.<sup>182</sup> Dieser Vorsprung führt zum erheblichen Fortschritt in Bezug auf die Erbringung besserer Leistung in den NSM-Kommunen. Er trägt auch zur positiven Einstellung gegenüber solchen von außen kommenden Herausforderungen bei, die sich negativ auf eine Verwaltung auswirken. Auf diese Art und Weise sind solche Kommunen in der Lage, unterschiedliche Widerstände zu verkraften.

---

<sup>179</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 4.

<sup>180</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 282.

<sup>181</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 317.

<sup>182</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 317.

### **Katalysator für andere Modernisierungen**

Obwohl das NSM „als Ganzes“ dessen ursprüngliche Ziele wegen seiner nicht optimalen Konzeption und Umsetzung durch die KGSt nicht erreicht hat,<sup>183</sup> hat es trotzdem ein günstiges Klima für andere Reformschritte geschaffen. Die NSM-Modernisierung hat in anderen Worten ein Gelegenheitsfenster („window of opportunity“) sowohl für die früheren Reformkonzepte, etwa Bürgerbüros oder Bürgerberatungen, als auch für die neuen Modernisierungen, etwa IT-Nutzung und E-Government, geöffnet.

„Anders verhält es sich bei der Bewertung der Output-Veränderungen. Hier ist die NSM-Reform insoweit erklärungskräftig, als sie ein günstiges Reformklima geschaffen und Gelegenheitsfenster für Verwaltungsmodernisierung geöffnet hat. Dadurch wurden in den Kommunen „altbekannte“, aus früheren Diskurskontexten stammende Reformkonzepte, wie die Bürgerberatung oder die Baubesprechung, wieder in Erinnerung gerufen und erhöhten sich deren Implementationschancen“.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 101 - 104.

<sup>184</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 317.

Diese gleiche Behauptung wird weiter im folgenden Zitat unterstützt, das sich auf die NSM-Stadt „Ehrenreuth“ bezieht.

„Gleichwohl muss an dieser Stelle die Einschränkung vorgenommen werden, dass die Einführung von Bürgerberatungen zwar in den zeitlichen Kontext der NSM-Reform in Ehrenreuth fällt, die Idee der Bürgerbüros jedoch bereits auf die 1970er Jahre und eine dem NSM-weit vorauslaufende Reformdiskussion zurückgeht. Damit steht die erreichte Leistungsverbesserung nur bedingt in einem Zusammenhang mit der NSM-Reform“.<sup>185</sup>

Aus der Perspektive der Bürger sind vor allem die Bürgerbüros und die Nutzung der Informationstechnologie „sichtbar“, sie stellen für den „Kundenservice“ die erfolgreichsten Veränderungen der letzten Jahre in der deutschen Verwaltung dar. Beide Veränderungen gehören zwar zum Gesamtbereich des NPM, wurden jedoch nicht in das NSM der KGSt aufgenommen, das sich stärker auf Finanzprobleme konzentriert (z.B. Einführung der Kostenrechnung, Controlling). Nach Meinung von BANNER (früher KGSt) ist die Erfahrung mit dem Neuen Steuerungsmodell trotzdem insgesamt positiv und fortschrittlich. Er bezieht sein Argument auf drei Aspekte etwa Bürgernähe, Transparenz und Wirtschaftlichkeit, in denen er wegen der Einführung des Neuen Steuerungsmodells eine positive Entwicklung feststellt. Empirische Belege werden allerdings nicht angegeben.<sup>186</sup>

### **3.2.2.3 Mängel der NSM- Modernisierung**

In diesem Abschnitt werden die Bereiche betrachtet, in denen das NSM noch verbesserungsfähig ist.

Die NSM - Modernisierung wurde durch die KGSt offenbar nicht optimal konzipiert und implementiert. Deswegen haben sich Mängel ergeben, die in diesem Kapitel betrachtet werden.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 140.

<sup>186</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 87.

<sup>187</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 101 – 104.

## **Konzeptionelle Mängel**

Herausragende konzeptionelle Mängel des KGSt-Modells sind die Konzentration auf das Finanzmanagement bei gleichzeitiger Vernachlässigung anderer Bereiche, die fehlende Aufklärung der Problemlage mit der Folge einer mangelnden Abstimmung zwischen Problem und Lösungsvorschlag sowie die fehlende Einbeziehung der IT. Problematisch ist ferner die implizite Annahme, ein und dasselbe Modell sei zur Lösung von Problemen sowohl einer Großstadt-Verwaltung als auch einer kleinen Gemeinde geeignet.<sup>188</sup> Diese von der KGSt zu verantwortenden konzeptionellen Mängel wurden allerdings von den „Anwender-Kommunen“ meistens bemerkt und in eigener Zuständigkeit ausgeglichen.

## **Steuerungsverluste**

Es ist schon angedeutet worden, dass die NSM-Modernisierung in Form von radikaler Dezentralisierung in einigen deutschen Städten, etwa „Ehrenreuth“, umgesetzt worden ist. Neben den positiven Ergebnissen hat dieses radikale Verfahren zu erheblicher Autonomie in den dezentralen Einheiten bzw. Fachbereichen geführt (siehe Stadt „Ehrenreuth“). Wegen der großen Autonomie lassen sich solche dezentrale Einheiten schwer durch das zentrale Organ kontrollieren, d.h. diesen zentralen Einheiten mangelt es an der Rückbindung an das zentrale Steuerungsorgan,<sup>189</sup> obwohl das Gegenteil in anderen NSM-Städten, etwa „Arensleben“, festzustellen ist, wo eine Balance zwischen den beiden Einheiten (Zentrale und Dezentrale) gehalten wird.

„Die Ausweitung dezentraler Entscheidungsrechte und Managementspielräume korrespondierte nicht mit der Installierung funktionsfähiger Gegengewichte, etwa eines strategischen Controllings oder „Handlungsstandards“ für die Fachbereiche. Die Fachbereiche haben ein quasi-autonomes Eigenleben entfaltet, das durch die „Zentrale“ nicht mehr diszipliniert werden konnte“.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Vgl. im Einzelnen EMDE 2006, S. 97 – 99.

<sup>189</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 159.

<sup>190</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 301.

Eine solche Autonomie der Fachbereiche führt zu sektoralen Fragmentierungen,<sup>191</sup> die unnötige Sachkosten in der Verwaltung verursachen, denn jeder Fachbereich tendiert zu Eigenhandeln, das nicht mit anderen Fachbereichen koordiniert ist.<sup>192</sup> Auch dieses Problem kann auf „Anwender-Ebene“ ausgeglichen werden.

### **Rationalisierungstrend**

Zahlreiche Modernisierungen bzw. Reformen ergeben sich aus der Haushaltskrise, also aus dem Druck durch die Haushaltskonsolidierung in einer Verwaltung. Deswegen ist für die meisten Verwaltungsreformen dieser Art die Konzentration auf die Kosteneinsparung und Wirtschaftlichkeit von großer Bedeutung.<sup>193</sup> Da auch die NSM-Modernisierung zu dieser Kategorie gehört, wurde sie nach Meinung von BOGUMIL als Modernisierungskonzept konzipiert, aber als Rationalisierungsprozess umgesetzt.<sup>194</sup> Dies würde bedeuten, dass das NSM und Rationalisierung miteinander gleichzusetzen sind. Dieses Denken führt zu einem Missverständnis und einem Scheitern, was die Interpretation und Implementierung dieser Modernisierung angeht, denn gemäß den ursprünglichen Absichten hat die NSM-Modernisierung nicht nur „Kosteneinsparung“ und „Wirtschaftlichkeit“ vorgehabt. Diese sind nach den Erklärungen der KGSt nur ein Teil der Absichten dieser Modernisierung.

### **Budgetkürzungen**

Die durch das NSM eingeführten verschärften Einsparungsmaßnahmen waren zum Teil gerechtfertigt, denn nach dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland benötigten die Kommunen im Beitrittsgebiet erhebliche finanzielle Mittel für die dortige Infrastrukturentwicklung<sup>195</sup>. Aber dadurch wurden Kürzungen der öffentlichen Haushalte für ganz Deutschland verursacht, so dass in manchen westlichen Kommunen Haushaltsmittel für notwendige Investitionen in die Infrastruktur fehlen. Dieses Ressourcenproblem ist jedoch nicht auf das NSM zurückzuführen, sondern durch die notwendige Aufnahme der bankrotten DDR verursacht.

---

<sup>191</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 159.

<sup>192</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007a, S. 159.

<sup>193</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007b, S. 9 u. S. 19.

<sup>194</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007b, S. 19.

<sup>195</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007b, S. 36.

## **Binnenmodernisierungsproblem**

Eine der Schwachstellen des NSM hat damit zu tun, dass sich die NSM-Modernisierung vorwiegend auf die Binnenverwaltung konzentriert hat. Dies bedeutet, mit der Implementierung des NSM wurde die Überleitung von Rand-Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (z.B. Müllabfuhr, Nahverkehr, Grünflächenbewirtschaftung) in den gewerblichen Wirtschaftsbereich („Privatisierung“) vernachlässigt. In anderen Worten hat sich die Modernisierung auf die Bewegung nach Innen konzentriert.<sup>196</sup>

„Im Zentrum der Bemühungen um das neue Steuerungsmodell stand zunächst die Binnenmodernisierung der Verwaltung mit dem Ziel einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion“.<sup>197</sup>

Diese Form von Verfahren kann zu der Auffassung führen, dass das NSM als Binnenmodernisierung bezeichnet wird. Ein ähnliches Verfahren ist im Umgang mit dem NPM in der Schweiz festzustellen, wo behauptet wird, dass sich die NPM-Reform zunächst auf den Innenbereich bzw. auf die internen Leistungserbringer konzentriert hat.<sup>198</sup>

## **Kompatibilitätsmangel**

Obwohl die Output-Steuerung der NSM-Modernisierung in einigen NSM-Kommunen, etwa „Ehrenreuth“, relativ erfolgreich war, fehlte es trotzdem in manchen NSM-Städten an geeigneten Organisationsstrukturen, die den Produktstrukturen entsprechen sollten. Dies bedeutet, es mangelte an der Kompatibilität zwischen der Produktstruktur und der Organisationsstruktur.

„Ferner sind die definierten Performanz- und Output-Kennzahlen überwiegend nicht steuerungsgeeignet und es fehlen Zielvorgaben und Zielvereinbarungen teilweise gänzlich. Auch gibt es vor allem in Ehrenreuth keine Kompatibilität von Organisationsstrukturen und „Produktstrukturen...“<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 97.

<sup>197</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 23.

<sup>198</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006. S. 109.

<sup>199</sup> BOGUMIL u.a. 2007a, S. 303.

Wenn die Produktstruktur nicht der Organisationsstruktur entspricht, kann nicht effektiv und effizient gearbeitet werden. Allerdings lässt sich dieses Problem auf „Anwender-Ebene“ ausgleichen.

### **Personalentwicklungsmangel**

Mit der Frage der Mitarbeiterorientierung, die unter den wichtigen Absichten des NSM zählt, ging es nicht um die Entwicklung und das Fördern des Personals per se, sondern um die Frage, wie Führung im modernen Zusammenhang definiert werden kann. Es ging also um die Frage, wie sich die moderne Führungskraft vom herkömmlichen „Bürokraten“ unterscheiden soll.<sup>200</sup> Dies bedeutet, wenig Bezug wurde traditionell auf den Faktor Personalentwicklung genommen.<sup>201</sup> Personalentwicklung bedeutet nichts anderes als das Fördern der Verwaltungsmitarbeiter in Form von Bildung, Ausbildung, Weiterbildung und Fortbildung. Der Faktor Personal spielt eine entscheidende Rolle, was die Implementierung einer Modernisierung angeht.

„Ohne Personal geht es nicht“ (so der ehemalige Vorstand der KGSt Gerhard Banner). Die Beschäftigten sind nicht nur die Betroffenen von Gestaltungsmaßnahmen, sondern auch Modernisierungsträger. Ihre Motivation, Qualifikation und insbesondere ihre Beteiligung am Modernisierungsprozess gelten folgerichtig als feste modernisierungspolitische Größen.<sup>202</sup>

Aus diesem Grunde ist die Entwicklung der Verwaltungsmitarbeiter („Workers' Training and Development“) von großer Bedeutung. Die Vernachlässigung dieses Faktors führt zum Scheitern einer umzusetzenden Modernisierung. Hier liegt ein Problem vor, da das NSM gerade die Hierarchie straffen möchte, also Stellen abbauen. Diese Stellen stehen dann nicht mehr für Beförderungen zur Verfügung. Die KGSt hat dieses Problem offenbar unterschätzt.

---

<sup>200</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007b, S. 18.

<sup>201</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 86.

<sup>202</sup> KISLER 2007, S. 17.

### **3.2.2.4 Implementationsmängel**

Zu den hauptsächlichen Defiziten der KGSt-Implementationsstrategie gehören die unzureichende Motivation der Führungskräfte, die ungenügende Einbeziehung der Mitarbeiter und die Vernachlässigung geeigneter Rückkopplungen. Hinzu kommen die hier ungeeignete implizite Top-Down-Strategie sowie insgesamt ein unprofessionelles Projektmanagement.<sup>203</sup>

#### **Vernachlässigung von Innovationsmanagement**

Ausgebildetes Personal ist eine wichtige Voraussetzung für den Faktor Innovation in einem Unternehmen. Die Unternehmen, deren Mitarbeiter gut ausgebildet und entwickelt sind, haben einen erheblichen Wissens- und Kenntnisvorsprung gegenüber den anderen, was den Umgang mit den Aufgaben in einer Verwaltung angeht. Da die NSM-Modernisierung mit dem Faktor Personal ganz anders umgegangen ist (siehe Personalentwicklungsmangel oben), konnte es den Faktor Innovationsmanagement nicht gut vorantreiben. Es ist erstaunlich, dass der Faktor durch die KGSt vernachlässigt worden ist.

#### **Mobilisierungslücke**

Nach Meinung von BOGUMIL, der seine Analyse auf die Verwaltungsmodernisierung in den deutschen Städten Hagen, Saarbrücken und Wuppertal bezogen hat, liegt die schleppende Umsetzung des NSM an der schlechten Mobilisierung des Potentials der Verwaltungsmitarbeiter.<sup>204</sup> Die Verwaltungsmitarbeiter sind ein wesentliches „Werkzeug“, was die Umsetzung einer Modernisierung bzw. Reform angeht. Deswegen ist es in der Auftaktphase zu empfehlen, dass sie gut mobilisiert, aufgeklärt und überzeugt werden, um ihre Unterstützung zu gewinnen, denn sie sind durchaus diejenigen, die sich mit der unmittelbaren Umsetzung an der Basis auseinandersetzen. Dies bedeutet, wenn sie nicht davon überzeugt sind (wenn die Auftaktphase nicht gut durchgeführt wird), dann wird es kaum gelingen, die vorgesehene Reform durchzusetzen. In diesem Zusammenhang kann gesagt werden, dass die Einbeziehung und Beteiligung der Mitarbeiter auf allen Verwaltungsebenen von großer Bedeutung ist. Im Kontext dieses Arguments wird von manchen Kritikern behauptet, dass die Aufklärungsphase, die

---

<sup>203</sup> Vgl. im Einzelnen EMDE 2006, S. 99 – 101.

<sup>204</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 87.

Implementierung von der NSM-Modernisierung angeht, nicht gut durchgeführt worden sei, d.h. sie hätte besser sein können.<sup>205</sup>

### **Mangel am Prozess-Verfahren**

Eine weitere Kritik an der NSM-Modernisierung hat mit dem Prozessverfahren zu tun. Nach Meinung von BOGUMIL (siehe nochmals seine vergleichende Studie von in Bezug auf die Modernisierung in den Städten Hagen, Wuppertal und Saarbrücken) ist das NSM nicht als kontinuierlicher Prozess implementiert worden.<sup>206</sup> Deswegen konnte es nicht viel bringen. Der Begriff Prozess-Verfahren in diesem Zusammenhang würde bedeuten, dass die unterschiedlichen Aspekte bzw. Elemente einer umzusetzenden Modernisierung nicht im Einzelnen, sondern als „Ganzes“ zu betrachten, und kontinuierlich fortzuführen sind.

### **Ungenügende politische Einbindung**

Die Analyse des NSM-Modells in der Stadt Bremen, die eine NSM-Modernisierung im Rahmen von Sanierungs- und Innovationsmanagement vorgenommen hat, stellt dar, dass es noch an der Einbindung der Politik in die Umsetzung des NSM mangelt. In anderen Worten bedeutet diese Kritik, dass die aktive Einbeziehung, Beteiligung und Unterstützung von oben, also von der Politik, was das Realisieren der Ziele von NSM angeht, noch unzureichend ist, sonst hätte es noch mehr Fortschritte in der Kommunalverwaltung gegeben.<sup>207</sup> Die KGSt-Idee einer strikten Trennung von „Politik“ und „Verwaltung“ erweist sich als problematisch, die politischen Gremien verhalten sich offenbar anders als die KGSt angenommen hat.

### **Top-Down-Verfahren**

In einigen Ländern etwa Baden Württemberg ist die NSM-Modernisierung der Landesverwaltung wegen der schlechten Methoden ihrer Einführung und Implementierung noch unzureichend. Es wird vermutet, dass in solchen Ländern vorwiegend ein „Top-Down-Einführungsverfahren“ (Einführungsstrategie) angewendet worden ist.<sup>208</sup> Ein Top-Down-Verfahren hat vorwiegend mit den Vorgaben und

---

<sup>205</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 98.

<sup>206</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 87.

<sup>207</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 85 u. S. 100.

<sup>208</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 100.

Vorschriften von den Verwaltungsführungseinheiten bzw. den politischen Spitzen zu tun. Im Falle Baden Württembergs und auch in anderen Ländern mangelte es am „Gegenstrom-Verfahren“<sup>209</sup>. Der Kern dieses Verfahrens besteht in der Kombination zwischen dem „Bottom-Up-Verfahren“ (Einbeziehung und Mitwirkung der Verwaltungsmitarbeiter in den unteren Verwaltungsebenen) und dem „Top–Down-Verfahren“ (Dominanz der Verwaltungsführungseinheiten).

### **Sonstige Defizite**

Es wird darauf hingewiesen, dass die IT-Nutzung im Prozessverfahren von NSM vernachlässigt worden ist.<sup>210</sup>

Manche Kritiker meinen ferner, dass es im NSM der KGSt an der im NPM vorgesehenen Änderung in den Bereichen Wettbewerb, Qualität und strategisches Management mangelt.<sup>211</sup>

Die NSM-Modernisierung hat mit ihrer Binnenorientierung neben dem Aspekt der Privatisierung auch das Outsourcing vernachlässigt.

### **Zusammenfassung**

Die Soll-Ist-Analyse der NSM-Modernisierung scheint durch ein weitgehendes Scheitern der KGSt-Strategie geprägt zu sein, ganz besonders, wenn man die flächendeckende bzw. holistische Umsetzung dieser Modernisierung in Deutschland betrachtet, also der Umsetzung dieses Modells „als Ganzes“. Betrachtet man aber die einzelnen Elemente und Absichten (Elemente, Aspekte, Ziele) des NSM, an denen sich manche Kommunen orientiert haben, stellt man fest, dass diese Modernisierung einiges in der deutschen Kommunalverwaltung bewegt hat. Die fehlende Umsetzung des NSM als Ganzes bzw. als holistische Unternehmung liegt an der problematischen Vorgehensweise und Umsetzungsmethode der KGSt. Aber diese wurde und wird auf der „Anwender-Ebene“ korrigiert, um dem NSM eine neue Dimension und Bedeutung zu geben. Die Mängel des KGSt-Modells und der KGSt-Strategie betreffen zwar viele Einzelheiten, aber

---

<sup>209</sup> Der Begriff „Gegenstromverfahren“ verweist auf einen guten Managementstil, der sowohl das „Top down-Verfahren“ als auch das „Botton-up-Verfahren“ in Einklang bringt. Philosophisch ausgedrückt ist das „Gegenstromverfahren“ eine Synthese zwischen dem Top Down- und dem Bottom Up- Managementstil.

<sup>210</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 98.

<sup>211</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 99.

nicht die Grundgedanken des NPM. Bürgerbüros, verbesserter Service, die IT-Nutzung, moderne Organisation, transparentes Rechnungswesen, wirtschaftliches Handeln und Qualitätsorientierung sind die herausragenden „Plus-Punkte“ der aktuellen Verwaltungsentwicklung in Deutschland. Die Übertragung des NPM in das ehemals sozialistische Beitrittsgebiet im Osten Deutschlands ist ohne größere Schwierigkeiten gelungen.

Für eine mögliche Übertragung des NSM bzw. der Kerngedanken des NPM aus den Gebieten der weit entwickelten Staaten auf Städte in einem Staat wie Uganda wären also die Stärken des NPM sowie die deutschen Erfahrungen zu nutzen und die Defizite, die sich z.B. bei der Einführung des NSM durch die KGSt in Deutschland gezeigt haben, möglichst zu vermeiden. Zuvor ist allerdings zu prüfen, ob ein derartiger Transfer angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen überhaupt möglich sein könnte.

Die Transfermöglichkeit soll anhand möglichst konkreter Praxisbezüge geprüft werden. Deswegen ist es ein Grundanliegen dieser Arbeit, eine vergleichende Darstellung von Hoima und Fulda vorzunehmen. Nachdem in Kap. 2 bereits die Verwaltung in Hoima dargestellt wurde, werden im folgenden Abschnitt der Aufbau und die Arbeitsweise der Stadtverwaltung Fulda skizziert.

### **3.2.3 Die Stadtverwaltung Fulda als Beispiel für eine Kommunalverwaltung in Deutschland**

Die Stadt Fulda im Land Hessen gehört mit aktuell knapp 65000 Einwohnern zum Landkreis Fulda.<sup>212</sup> Für die Stadtpolitik und die Stadtverwaltung gelten daher die Vorschriften des Landes Hessen, insbesondere die Hessische Gemeindeordnung (HGO). Nach der HGO werden von den wahlberechtigten Einwohnern einer Kommune 2 Organe direkt gewählt, dies sind in Fulda die Stadtverordnetenversammlung und der Oberbürgermeister. Die Stadtverordnetenversammlung ist das oberste politische Organ einer Stadt, die Wahlperiode beträgt 5 Jahre. Die Zahl ihrer Mitglieder richtet sich nach der Einwohnerzahl, in Fulda besteht die Stadtverordnetenversammlung derzeit aus 59 Mitgliedern. Die Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung sind grundsätzlich öffentlich.

Ebenfalls direkt gewählt wird der Oberbürgermeister (Wahlperiode 6 Jahre). Oberbürgermeister der Stadt Fulda ist derzeit Dr. Gerhard Möller. Der Oberbürgermeister leitet die Stadtverwaltung, daneben nimmt er Repräsentationsaufgaben wahr.

Aufgrund seines Amtes ist der Oberbürgermeister der Vorsitzende des Magistrats der Stadt. Der Magistrat ist rechtlich die „Verwaltungsbehörde“ der Stadt. Neben dem Oberbürgermeister gehören in Fulda 1 hauptamtlicher Bürgermeister, 1 hauptamtlicher Stadtbaurat sowie 11 ehrenamtliche Stadträte zum Magistrat. Mit Ausnahme des direkt gewählten Oberbürgermeisters werden die Mitglieder des Magistrats von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. Sitzungen des Magistrats sind grundsätzlich nicht öffentlich.

---

<sup>212</sup> Sämtliche Angaben in diesem Abschnitt nach der Website der Stadt Fulda ([www.fulda.de](http://www.fulda.de)) sowie nach Angaben des Büros des Oberbürgermeisters, Stand: 2010-03-10.

Die Aufgaben einer Kommunalverwaltung sind in einem Aufgabengliederungsplan systematisch erfasst. Es werden 8 Aufgabenhauptgruppen unterschieden:

- Aufgabenhauptgruppe 1: Allgemeine Verwaltung
- Aufgabenhauptgruppe 2: Finanzen
- Aufgabenhauptgruppe 3: Recht, Sicherheit und Ordnung
- Aufgabenhauptgruppe 4: Schule und Kultur
- Aufgabenhauptgruppe 5: Soziales, Jugend und Gesundheit
- Aufgabenhauptgruppe 6: Bauwesen
- Aufgabenhauptgruppe 7: Öffentliche Einrichtungen
- Aufgabenhauptgruppe 8: Wirtschaft und Verkehr

Innerhalb jeder Aufgabenhauptgruppe sind Aufgabengruppen gebildet, z.B. gehören zur „Allgemeinen Verwaltung“ die Aufgabengruppen

- Aufgabengruppe 10: Zentrale Verwaltung
- Aufgabengruppe 11: Personal
- Aufgabengruppe 12: Statistik und Wahlen
- Aufgabengruppe 13: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Aufgabengruppe 14: Rechnungsprüfung

Für jede Aufgabengruppe sind die Aufgaben konkret benannt. so umfasst die Aufgabengruppe 22 („Steuern“) die folgenden Aufgaben:

**AUFGABENGRUPPE 22: STEUERN**

1	1 Besteuerungs- und Erhebungsverfahren für Gemeindesteuern
1.1	Gewerbsteuer
1.2	Grundsteuer
1.3	Vergnügungssteuer
1.4	Hundesteuer
1.5	Berechnung von Stundungszinsen
2	Wahrnehmung gemeindlicher Interessen bei Festsetzungs-, Zerlegungs- und Bewertungsverfahren der Finanzämter
3	Entwurf gemeindlicher Steuersatzungen
4	Erhebung der Gebühren oder privatrechtlichen Entgelte für Abwasser- und Abfallbeseitigung, Straßenreinigung u. ä. Einrichtungen
5	Mitwirkung beim Erlass gemeindlicher Gebührensatzungen oder Entgeltordnungen zu Nr. 4
6	Kommunale Abgabenprüfung
7	Rechtsstreitigkeiten nach Abgaberecht, soweit nicht der Aufgabengruppe 30 zugewiesen
8	Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten
9	Abgabenstatistik und -prognose
10	Geschäftsführung der Steuerkommission
11	Haftungsbescheide, Zinsbescheide
12	Erlasse nach dem Grundsteuergesetz

Der gesamte Aufgabengliederungsplan umfasst in Fulda ca. 70 Seiten.

Die Aufgabenerledigung ist in 3 Dezernate mit zusammen ca. 20 Ämtern organisiert. Hinzu kommen einige Stabsstellen und mehrere aus dem Kernbereich der Verwaltungstätigkeit ausgegliederte Bereiche (Zweckverbände, Eigenbetriebe, Unternehmen in privatrechtlicher Form). Die 3 Dezernate werden von den 3 hauptamtlichen Mitgliedern des Magistrats (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Stadtbaurat) geleitet.

Einen Überblick zur Verteilung der Zuständigkeit liefert die folgende Tabelle.

### **Zuständigkeit Stadtverwaltung Fulda**

<b>Dezernatsbezeichnung</b>	<b>Dezernat I</b>	<b>Dezernat II</b>	<b>Dezernat III</b>
Leitung	Oberbürgermeister	Bürgermeister	Stadtbaurat
Aufgaben- gruppen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Haupt- und Personalverwaltung</li><li>• Finanzen, Kultur</li><li>• Wirtschaftsförderung Stadtmarketing</li><li>• Beteiligungen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Öffentliche Sicherheit und Ordnung</li><li>• Familie, Jugend, Schulen, Sport, Soziales</li><li>• Senioren</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Liegenschaften</li><li>• Umwelt-, Bau-, Planung</li><li>• Stadtentwicklung</li></ul>

Ein ausführlicher Gliederungsplan ist als Anhang B beigefügt.

Das gesamte Hauhaltsvolumen der Stadt Fulda beträgt für 2010 knapp 140 Mio. EUR.<sup>213</sup> Somit stehen der Stadtverwaltung rechnerisch jährlich pro Einwohner knapp 2400 EUR zur Verfügung. In der Stadtverwaltung Fulda sind ca. 700 Personen beschäftigt, der gesamte Personalaufwand beträgt daher gut 33 Mio. EUR.

Die Stadt Fulda gehört zu den Kommunen in Deutschland, die einen Teilbereich des NSM implementiert haben. Dieser Versuch ist dem ehemaligen Oberbürgermeister der Stadt Fulda Dr. Alois Riehl (1998 – 2003) zu verdanken, der im Jahre 1998/1999 das Bürgerbüro als Modernisierung in die Stadtverwaltung Fulda eingeführt hat. Eine weitere Modernisierung wurde von seinem Nachfolger Dr. Gerhard Möller vorgenommen, der im Jahre 2008 die Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) geleitet hat. In diese Falle ging es im Wesentlichen um die Umstellung von der herkömmlichen Buchführung kameralistischer Natur auf die Doppik nach den Vorgaben des Landes Hessen.

---

<sup>213</sup> Der gesamte Haushaltsplan (knapp 2000 Seiten) ist auf der Website der Stadt Fulda ([www.fulda.de](http://www.fulda.de)) veröffentlicht.

Wie in anderen Kommunen Deutschlands, in denen die Einführung der NSM-Modernisierung nicht als umfassendes Reformleitbild umgesetzt worden ist, ist auch die Implementierung des NSM in der Stadt Fulda nicht ganzheitlich vorgenommen worden, sondern nur in Teilbereichen. Im Wesentlichen handelt es sich um drei Bereiche: Bürgerbüro, Outsourcing, Doppik. Dies sind wesentliche Bereiche der Verwaltung, die in Fulda erfolgreich reformiert wurden. Von diesen 3 Bereichen konnte das Bürgerbüro nach Angaben von Dr. Riehl und Dr. Möller völlig ohne Probleme eingerichtet werden, es hat sich bewährt. Bei dem Outsourcing muss dagegen beachtet werden, dass die Kommune nicht von den Auftragnehmern abhängig wird, die Fachkompetenz und die Fähigkeit zur Re-Kommunalisierung muss auch in der Kommune erhalten bleiben. Für die Doppik liegen zwar noch keine ausreichenden Erfahrungen vor, jedoch ist diese Umstellung mit erheblichem Aufwand verbunden und daher nicht umkehrbar. Mit der Umstellung auf die Doppik wird die Betrachtungsweise des Verwaltungshandelns vom Input (herkömmliches kamerales Haushaltswesen) auf den Output (produktorientierter Haushalt) gelenkt. Die Umstellung ist auch deswegen vertretbar, weil sich die Doppik international bewährt hat und gute IT-Unterstützung verfügbar ist. Für eine gelingende Reform ist nach den Angaben von Dr. Riehl und Dr. Möller das Projektmanagement zu empfehlen. Es sollte aus Akzeptanzgründen eine hohe Beteiligung des Personals sichergestellt sein, ausreichende Weiterbildungsmaßnahmen sind erforderlich. Für den gesamten Reformprozess wird aufgrund der positiven Erfahrungen aus Fulda ein zuverlässiges Reporting-System empfohlen.

### 3.3 Die kirchliche Verwaltung in Deutschland

Da in Uganda viele soziale Aufgaben noch nicht wie in Deutschland von der staatlichen Verwaltung wahrgenommen, sondern von der kirchlichen Verwaltung übernommen werden, ist es zweckmäßig, die kirchliche Verwaltung in diese Untersuchung einzubeziehen. In Hoima ist die katholische Kirche der Träger der kirchlichen Verwaltung. Aus Vergleichsgründen wird daher auch in Deutschland die katholische Kirche einbezogen, die auch in Fulda dominiert. Dieser Abschnitt zur kirchlichen Verwaltung bezieht sich daher ausschließlich auf die katholische Kirche in Deutschland. Die „kirchliche Verwaltung in Deutschland“ ist ein breites Thema. Deswegen ist in diesem Abschnitt vorgesehen, dass nicht alle deren Teilbereiche behandelt werden, sondern es wird nur den Kernbereichen zusammenfassend nachgegangen, die einen relevanten Zusammenhang mit der Praxis des Verwaltungshandelns und des Managements der Kirche in Deutschland aufweisen.

Die Kirche nimmt auch in Deutschland neben den pastoralen Aufgaben mehrere soziale Aufgaben wahr. Allerdings ist die quantitative Relation zwischen den staatlichen und den kirchlichen Aufgabenanteilen in Deutschland anders als in Uganda.

Insgesamt sind knapp 300000 Personen in Vollzeit und weitere ca. 300000 Personen in Teilzeit für die katholische Kirche (einschließlich Caritas) in Deutschland tätig.<sup>214</sup> In der staatlichen Verwaltung im weitesten Sinn sind dagegen gut 5,5 Mio. Personen beschäftigt, davon ca. 30 % in Teilzeit; im kommunalen Bereich sind einschließlich der Teilzeit-Arbeitskräfte insgesamt gut 1,7 Mio. Personen tätig.<sup>215</sup> Die katholische Kirche bietet mit ihren seelsorgerischen und caritativen Einrichtungen also eine wichtige qualitative Komponente zur öffentlichen Daseinsvorsorge, jedoch hat ihre Verwaltung quantitativ keine vergleichbare Bedeutung wie die Kommunalverwaltung oder die sonstige staatliche Verwaltung (Bund, Länder).

Bezüglich der aktuellen Verwaltungsentwicklung dominieren im kirchlichen Bereich in Deutschland Fragen der Aufbauorganisation, wie z.B. die strukturellen

---

<sup>214</sup> Zahlenangaben grob geschätzt nach den Angaben auf den Websites der Deutschen Bischofskonferenz ([www.dbk.de](http://www.dbk.de)) und des Deutschen Caritasverbandes ([www.caritas.de](http://www.caritas.de)), Zugriff 2010-01-20.

<sup>215</sup> Zahlenangaben grob gerundet nach den Angaben auf der Website des Statistischen Bundesamtes ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)), Zugriff 2010-01-20.

Änderungen der Pfarreien oder die Kooperation von Einrichtungen, eine Binnenmodernisierung der kirchlichen Verwaltung wie auf kommunaler Ebene das NSM ist im kirchlichen Bereich nur in Ansätzen aktuell.

### **Teilbereiche der katholischen Kirche**

Die katholische Kirche in Deutschland, die aus 27 Bistümern und 12000 Gemeinden besteht, bildet den institutionellen Rahmen für über 26 Millionen katholische Christen. Die Gemeinden, Bistümer, Orden, Verbände, Caritas, Deutsche Bischofskonferenz, Hilfswerke und der Vatikan bilden die unterschiedlichen Teilbereiche. Diese Teilbereiche ergeben zusammen ein komplexes Gefüge, das die Struktur der Katholischen Kirche in Deutschland ausmacht. Wichtig ist, dass die Kirchengemeinden und die Bistümer die zentralen Orte des kirchlichen Lebens sind. Während in den Kirchengemeinden der Glaube aktiv gelebt wird, sind die Bistümer vor allem territoriale Gliederungen. Gemeinsam ist der aktuellen Entwicklung in allen Bistümern die Durchführung von Strukturreformen.

### **Regionale Gliederung**

Regional ist die katholische Kirche in Deutschland in 7 Kirchenprovinzen aufgeteilt: Bamberg, Berlin, Freiburg, Hamburg, Köln, München / Freising und Paderborn, die jeweils aus dem Erzbistum und weiteren Bistümern bestehen. Das an einem Sitz der Kirchenprovinz bestehende Bistum wird als Erzbistum bezeichnet, der Bischof dementsprechend als Erzbischof. Daneben bestehen 20 weitere Bistümer, die jeweils zu einem Erzbistum gehören.<sup>216</sup> Beispielsweise gehört das Bistum Fulda neben den Bistümern Erfurt und Magdeburg zur Kirchenprovinz Paderborn (mit dem dortigen Erzbistum Paderborn). Die gegenwärtige Aufteilung der Diözesen in Deutschland ist relativ jung. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands (Beitritt der DDR 1990) erfolgte im Jahre 1995 eine kirchliche Neuordnung, die durch Papst Johannes Paul II in Gang gesetzt wurde.

Der Norden und Osten Deutschlands kann aus katholischer Sicht als Diaspora bezeichnet werden, da dort die Katholiken die Minderheit sind. In den Diözesen Dresden-Meißen, Berlin und Görlitz beispielsweise haben die Katholiken lediglich einen Anteil zwischen 4 und 5 % an der Bevölkerung. Im Süden und Westen Deutschlands hingegen stellen die Katholiken mit 60 bis 90 % die Mehrheit der

---

<sup>216</sup> Vgl. den Artikel „Bistümer der römisch-katholischen Kirche in Deutschland“ in der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2010-01-20.

Bevölkerung, beispielsweise in Münster, Paderborn, Köln und Freiburg. Insgesamt ist Deutschland ein christliches Land, wobei die katholische Kirche und evangelische Kirchen ungefähr mit gleicher Zahl von Gläubigen vertreten sind.<sup>217</sup>

### **Besonderheit**

Deutschland ist eines der wenigen Länder Europas bzw. der ganzen Welt, in dem eine enge vertragliche Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche herrscht. Diese Kooperation wird in Konkordaten geregelt. Konkordate sind Verträge bzw. Vereinbarungen zwischen Kirche und Staat. Sie regeln, wie in einigen Fragen bezüglich der beiden Institutionen zu verfahren ist.<sup>218</sup> Nach der Aussage von Dr. Gerhard Stanke, dem Generalvikar des Bistums Fulda, in einem persönlichen Gespräch<sup>219</sup> über die kirchliche Verwaltung in Deutschland soll z.B. der Staat in Deutschland nach den Konkordaten alle Steuergelder im Auftrag der Kirche einziehen. Die Kirche muss dann dem Staat die dadurch entstehenden Verwaltungskosten vergüten.

Im Folgenden wird nun die kirchliche Verwaltung in Deutschland zusammenfassend dargestellt. Die Übersicht bezieht sich wie dargelegtausschließlich auf die Verwaltung der katholischen Kirche in Deutschland.

### **Leitung durch den Residierenden Bischof und den Generalvikar**

Die Diözese stellt den Amtsbereich des Bischofs dar. Als Diözesanbischof leitet er das Bistum im geistigen und administrativen Sinne und ist das Oberhaupt aller Katholiken innerhalb der Bistumsgrenzen. Ihm zur Seite gestellt ist der Weihbischof, der den Bischof entlasten und ihn in Weihehandlungen wie Kirchenweihe oder Firmung vertreten soll. Der Weihbischof hat keine exekutive Macht und ist deswegen kein offizieller Stellvertreter des residierenden bzw. Ortsbischofs. Stellvertreter des residierenden Bischofs ist vielmehr der Generalvikar. Er handelt mit bischöflicher Gewalt und Vollmacht und leitet die bischöfliche Verwaltung, das Generalvikariat, er ist also das Oberhaupt der Bistumsverwaltung. Der Generalvi-

---

<sup>217</sup> Vgl. Website der Deutschen Bischofskonferenz [www.dbk.de](http://www.dbk.de) (Zugriff 2010-01-20).

<sup>218</sup> Zu einer Übersicht zu den Konkordaten vgl. die Artikel „Konkordat“ und „Reichskonkordat“ der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)), Zugriff 2010-01-20.

<sup>219</sup> Das Gespräch wurde 2010-01-16 in Fulda geführt; zur Person des Herrn Generalvikars vgl. Website des Bistums Fulda [www.bistum-fulda.de](http://www.bistum-fulda.de) (Zugriff 2010-01-20).

kar hat das Generalvikariat so zu leiten, dass es eine funktionstüchtige Verwaltung für die Aufgaben ist, die eine Diözese in den Bereichen Gottesdienste, Seelsorge / Apostolat, Mission und für die sozialen, erzieherischen und caritativen Werke und Institutionen im Bistum zu erfüllen hat.<sup>220</sup>

## **Gliederung der Kirche in Deutschland**

### **Pfarrei bzw. Kirchengemeinde**

Die Kirchengemeinde ist die kleinste seelsorgerische Einheit in einem Bistum. Der Diözesanbischof kann nach Anhörung des Priesterrates eine Pfarrei errichten oder aufheben. Eine Pfarrei wird oftmals auch als (Kirchen-)Gemeinde bezeichnet. Der Unterschied besteht darin, dass der Begriff „Pfarrei“ stärker den juristischen Aspekt betont, denn eine Pfarrei besitzt gemäß dem Kirchenrecht, dem Codex des Kanonischen Rechts, „von Rechts wegen Rechtspersönlichkeit“ und gilt daher innerkirchlich als öffentliche juristische Person des kanonischen Rechts. Davon zu unterscheiden ist im Übrigen der staatskirchenrechtliche Status der römisch-katholischen Kirche als Körperschaft des öffentlichen Rechts in Deutschland. Der Begriff „(Kirchen-)Gemeinde“ zielt eher auf die theologische Bedeutung der Gläubigen als Volk Gottes. Auftrag der Gemeinde in ihrem pastoralen Handeln ist es laut der Deutschen Bischofskonferenz, „das von Gott in Jesus Christus geschenkte Heil im gemeindlichen Lebensraum sichtbar und wirksam werden zu lassen“. Dies geschieht in drei Formen etwa Diakonia (gelebter Glaube), Martyria (bezeugter Glaube) und Liturgia (gefeierter Glaube). Die Pfarrei (lat. Parochia) ist eine Gemeinschaft von Gläubigen, deren Seelsorge der Diözesanbischof einem Pfarrer angetragen hat. Nur der Diözesanbischof kann nach Anhörung des Priesterrates eine Pfarrei errichten oder aufheben. Pfarreien sind meistens territorial abgegrenzt. Zusätzlich gibt es Personalpfarreien, die etwa nach der Sprache oder der Nationalität der Gläubigen zusammengefasst sind. Dazu gehören auch die Militärpfarreien und die Hochschulgemeinden.

Administrativ betrachtet stellen heutzutage die Verwaltung und das Management der Pfarreien bzw. der Kirchengemeinden in Deutschland Herausforderungen dar. Wegen des Mangels an Seelsorgern verändern sich zur Zeit die kirchlichen Strukturen in den Diözesen Deutschlands stark durch pastorale Neuordnungen, es wird also eine Strukturreform vorgenommen. Durch diese Strukturreform wer-

---

<sup>220</sup> Vgl. Website des Bistums Fulda [www.bistum-fulda.de](http://www.bistum-fulda.de) (Zugriff 2010-01-20).

den Kirchengemeinden zu Großpfarreien zusammengefasst. Solche Großpfarreien werden als Seelsorgeeinheiten bzw. Pfarrverbände bezeichnet. Wegen solcher großen Strukturen, die im Zusammenhang mit dem großen Mangel an Priestern bzw. Seelsorgern stehen, begegnet die Kirche in Deutschland heute vielen Verwaltungs- und Managementproblemen.

### **Dekanate**

Mehrere Pfarreien bzw. (Kirchen-)Gemeinden bilden ein Dekanat. Im Grunde genommen umfasst ein Dekanat ein Gebiet von ca. 10 Pfarreien und wird durch einen Geistlichen, der als Dechant bzw. Dekan bezeichnet wird, geleitet. Dekan ist ein anderer Ausdruck für Dechant. Jede dieser Amtsbezeichnung scheint regionsbezogen zu sein. Im Süden Deutschlands scheint der Begriff „Dekan“ überwiegend gebräuchlicher zu sein. Der Begriff „Dechant“ scheint vorwiegend in den Kirchengemeinden des nördlichen Teils Deutschlands gebräuchlicher zu sein.

### **Bistum bzw. Diözese**

Mehrere Dekanate bilden ein Bistum, dessen Oberhaupt der „residierende Bischof“ ist. Der Begriff Diözese ist ein anderer Ausdruck für den Begriff Bistum. Abgeleitet aus der griechischen Bedeutung für Haushalt und Verwaltung bezeichnet Diözese einen kirchlichen Verwaltungsbezirk. Die Diözese stellt das zentrale Element der territorialen Gliederung der katholischen Kirche dar und beschreibt darüber hinaus eine seelsorgerische Einheit. Die Einrichtung, Änderung und Aufhebung eines Bistums ist weltweit im Wesentlichen dem Vatikan vorbehalten.

### **Die Organisation der Kirche auf drei unterschiedlichen Ebenen**

In diesem Abschnitt wird der Verwaltung der Kirche in Deutschland auf drei bedeutenden Ebenen nachgegangen etwa Nationale Ebene, Bistumsebene und Pfarreiebene.

#### **Auf Nationaler Ebene: Zwei bedeutende Verbände**

Auf nationaler Ebene gibt es in Deutschland zwei bedeutende Verbände bzw. Assoziationen, die die Einheit der Kirche dort bilden: der Verband der Diözesen Deutschlands und die Bischofskonferenz. Eine Zusammenfassung von jeder dieser Verbände wird im Folgenden dargestellt.

### **Der Verband der Diözesen Deutschlands(VDD)**

Die 27 rechtlich und wirtschaftlich selbstständigen Diözesen in Deutschland haben sich im Verband der Diözesen Deutschlands (VDD) zusammengeschlossen. Normalerweise ist der Vorsitzende der Vollversammlung des VDD der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz. Der Geschäftsführer des VDD ist auch normalerweise der Sekretär der Deutschen Bischofskonferenz. Der VDD nimmt die Aufgaben wahr, die ihm zum einen von der Deutschen Bischofskonferenz und zum anderen mit der Zustimmung der Diözesen im überdiözesanen Bereich übertragen sind. Nach der Aussage von Dr. Gerhard Stanke, dem Generalvikar von Fulda, ist dieser Verband u.a. für die Verwaltung von Geldern zur Finanzierung gemeinsamer Aufgaben verantwortlich. In diesem Zusammenhang soll jedes Bistum - je nach Finanzkraft - etwas Geld an diesen Verband bezahlen. Im gleichen Interview hat er weiter behauptet, dass die Hälfte dieser Gelder in die Missionsarbeit geschickt wird.

### **Deutsche Bischofskonferenz**

Die Deutsche Bischofskonferenz als oberstes Organ ist die Vollversammlung der katholischen Bischöfe Deutschlands, sie ist also der Zusammenschluss aller katholischen Bischöfe der Diözesen in Deutschland. Sie dient im Wesentlichen der Förderung gemeinsamer pastoraler Aufgaben, der Koordinierung der kirchlichen Arbeit, dem gemeinsamen Erlass von Entscheidungen, der Pflege der Verbindung zu anderen Bischofskonferenzen und dem Kontakt zum Vatikan. Erzbischof Robert Zollitsch, der derzeit Erzbischof des Erzbistums Freiburg ist, ist seit Februar 2008 der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz. Er repräsentiert die Bischofskonferenz nach außen gegenüber Staat und Gesellschaft. Zu der Bischofskonferenz gehören alle Diözesanbischöfe, Koadjutoren, Diözesanadministratoren und die Weihbischöfe. Im Februar 2008 gehörten 69 Mitglieder zum Gremium der Bischofskonferenz. Sie bilden die Vollversammlung, die das oberste Organ der Bischofskonferenz darstellt. Die Versammlung der Bischofskonferenz tagt zweimal im Jahr. Während die Herbstbischofskonferenz in der Regel in der Bonifatiusstadt Fulda stattfindet (im Fuldaer Dom befindet sich das Grab des heiligen Bonifatius, der als Apostel der Deutschen gilt), tagt die Frühjahrs-Versammlung an wechselnden Orten. Zu den Aufgaben der Vollversammlung gehören u.a. sowohl die Wahl des Vorsitzenden für sechs Jahre und als auch der Erlass allgemeiner Dekrete. Wichtig zu bemerken ist es, dass die Deutsche Bischofskonferenz ihren Sitz in Bonn hat. Das Sekretariat steht dem Vorsitzenden der Deutschen Bischofskonferenz bei der Vorbereitung der Vollver-

sammlungen und der Sitzungen des Ständigen Rates sowie bei der Durchführung der Beschlüsse dieser Gremien zur Verfügung. Es gliedert sich in die vier Bereiche „Glaube und Bildung“, „Pastoral“, „Kirche und Gesellschaft“ sowie „Weltkirche und Migration“. Die Bereiche sind den Bischöflichen Kommissionen zugeordnet. Nach Meinung von Dr. Gerhard Stanke, dem Generalvikar des Bistums Fulda, soll die Bischofskonferenz keinen der Mitgliedsbischofe zur irgendeiner Entscheidungen zwingen bzw. verpflichten, dass heißt, jeder Ortsbischof behält seine Autonomie in seinem Handeln als Oberhaupt in seinem Bistum.

### **Auf Bistumsebene: 3 bedeutende Räte**

Auf Bistumsebene gibt es drei bedeutende Räte: Domkapitel, Geistlicher Rat und Abteilungsleiterkonferenz. Diese werden im Folgenden zusammenfassend behandelt.

#### **Domkapitel**

Das Domkapitel (von lat. capitulum) ist das leitende Gremium an katholischen Bischofskirchen. Das Domkapitel, dessen Geschäftsführer der Domdechant ist, funktioniert konkordatsmäßig und wird - nach Aussage von Dr. Gerhard Stanke, dem Generalvikar des Bistums Fulda, vom Staat finanziert. Es besteht aus erwählten Geistlichen. Dem erweiterten Domkapitel können Ehrendomherren (Ehrendomkapitulare) angehören, die vom Bischof ernannt werden. Das Domkapitel trifft sich in der Regel zweimal im Jahr. Es unterstützt den Bischof als eigenständige juristische Person in der Leitung des Bistums. In bestimmten Angelegenheiten hat es ein Zustimmungs- oder Beratungsrecht.

Gemäß der Aussage von Dr. Gerhard Stanke, dem Generalvikar des Bistums Fulda, hat das Domkapitel zwei wesentliche Funktionen bzw. Hauptaufgaben:

- das Domkapitel ist für die Pflege der Liturgie (auch das Chorgebet), der Angestellten und die Struktur an der Kathedrale zuständig, also dieses Kapitel ist verantwortlich für die Verwaltung von „Cathedral affairs“.
- das Domkapitel wählt im Falle von „Sedisvakanz“ (empty seat of the Bishop) den Bischof.

#### **Geistlicher Rat**

Der Geistlicher Rat ist nach dem Konzil entstanden. Deswegen ist er jünger als das Domkapitel. Nach Angaben von Dr. Stanke hat dieser Rat im Wesentlichen

die Beratungsfunktion, er berät also den Ortsbischof in der Ausführung seiner Aufgaben. Aber der Bischof ist nicht dazu verpflichtet, dem Rat des Geistlichen Rates zu folgen d.h. er behält die volle Freiheit und Autonomie in seinem Handeln. Dieser Rat trifft sich jede Woche. Nach Angaben von Dr. Stanke sind die zwei Räte (Domkapitel und Geistlicher Rat) fast identisch, was die Mitgliederrepräsentation angeht, denn - wie im Falle Fuldas - sind die Mitglieder im Domkapitel fast die gleichen Mitglieder wie im Geistlichen Rat.

### **Abteilungsleiterkonferenz**

Die Abteilungsleiterkonferenz besteht aus Abteilungsleitern, aus Leitern der unterschiedlichen Dezernate in einem Bistum. In dieser Konferenz werden unterschiedliche Themen, die sich aus den unterschiedlichen Abteilungen ergeben, behandelt. Vorsitzender dieser Konferenz ist der Generalvikar.

### **Pfarrerebene: zwei bedeutende Räte**

Die kirchliche Verwaltung in Deutschland auf Pfarrerebene umfasst zwei wesentliche Räte: Pfarrgemeinderat und Verwaltungsrat.

#### **Pfarrgemeinderat**

Der Pfarrgemeinderat, der aus rechtmäßig gewählten Mitgliedern aus einer Kirchengemeinde besteht und dessen Leiter als Vorsitzender des Pfarrgemeinderates bzw. Sprecher bezeichnet wird, ist - nach Aussage von Dr. Gerhard Stanke, dem Generalvikar des Bistums Fulda - im Wesentlichen für das Pastorale zuständig, er ist also der Verantwortliche für die Organisation, Koordination und das Management der Pastoralaufgaben in einer Kirchengemeinde.

#### **Verwaltungsrat**

Der Verwaltungsrat ist - nach Aussage von Dr. Gerhard Stanke, dem Generalvikar des Bistums Fulda - für die Liegenschaften und Finanzen der Kirchengemeinde zuständig, er ist also verantwortlich für die Verwaltung aller Vermögen und Gelder in der Kirchengemeinde.

Nach Angaben von Dr. Stanke hat der Verwaltungsrat in Bezug auf die Verwaltung der Liegenschaften und Finanzen wenig Autonomie, in manchen Fällen ist er dazu verpflichtet, sich durch die Bistumsleitung beraten zu lassen, bevor er eine Entscheidung trifft, z.B. im Falle:

- einer Aufnahme eines Darlehens
- eines Verkaufs eines Grundstücks
- eines Bauverfahrens und
- einer Änderung künstlerischer Sachen an und in der Pfarrkirche und anderen Gebäuden in der Kirchengemeinde.

### **Zusammenfassung**

1. Der Ortsbischof (residierender Bischof) ist das Oberhaupt der katholischen Kirche in jedem Bistum.
2. Die Kirchliche Verwaltung in Deutschland wird in jedem Bistum im Wesentlichen durch den Generalvikar im Auftrag des Ortsbischofs geführt.
3. Der residierende Bischof zusammen mit dem Geistlichen Rat und dem Domkapitel bilden das zielgebende System.
4. Der Generalvikar und die Abteilungsleiter (Abteilungsleiterkonferenz) bilden das ausführende Organ.
5. Die Caritas ergänzt in Deutschland die Wahrnehmung von sozialen Aufgaben.
6. Die kirchliche Verwaltung weist im Vergleich zur staatlichen Verwaltung quantitativ insgesamt eine deutlich geringere Personalstärke auf.

Die kirchliche Verwaltung in Deutschland umfasst also zum Einen die internen Angelegenheiten und zum Anderen auch die Verwaltung öffentlich genutzter Einrichtungen, die von der katholischen Kirche getragen werden (zusammengeschlossen im Deutschen Caritasverband), wie z.B. Kindergärten, Schulen, Sozialstationen, Krankenhäuser.

### **3.4 Verwaltung in Uganda und in Deutschland**

An dieser Stelle sollen zunächst die großen Linien betrachtet werden, was die Ähnlichkeiten und die Unterschiede zwischen den beiden Kommunalverwaltungen betrifft.

#### **3.4.1 Ähnlichkeiten in der kommunalen Verwaltung**

Sowohl in Uganda als auch in Deutschland gibt es auf kommunaler Ebene eine Trennung zwischen dem zielgebenden politischen Organ und dem ausführenden administrativen Organ.

Die Verwaltungsoberhaupt der Stadt Hoima ist der „Town Clerk“, der durch den „Distrikt Service Commission“ ernannt wird. Das politische Oberhaupt ist der „Town Mayor“, der direkt vom Volk gewählt wird. Diese sind nach englischem Vorbild zwei unterschiedliche Personen, deren Aufgabenbereiche auch getrennt und unterschiedlich sind.

In Deutschland wird das zielgebende Organ, in Hessen z.B., als Stadtverordnetenversammlung bezeichnet, Leiter der ausführenden Verwaltung ist der Oberbürgermeister.

Trotz der Trennung gibt es eine gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen sowohl in Deutschland als auch in Uganda. In der Stadt Fulda zum Beispiel ist das Verwaltungsoberhaupt (Oberbürgermeister) Mitglied im politischen Rat (Stadtverordnetenversammlung) und hat auch das Rede- und Antragsrecht. In der Stadt Hoima ist es genauso. Der Town Clerk ist auch Mitglied im politischen Rat. Er bekommt die auszuführenden Aufgaben vom gleichen Stadtrat und muss Rechenschaft gegenüber ihm ablegen. Unterschiedlich ist dagegen die politische Repräsentation, die in Hoima vom Town Mayor wahrgenommen wird, in Fulda vom Oberbürgermeister. Verwaltungsleitung und politische Repräsentation sind also in Hoima nach englischem Vorbild getrennt, in Fulda werden diese Aufgabenbereiche nach der hessischen Kommunalverfassung zusammen vom Oberbürgermeister wahrgenommen.

### **3.4.2 Unterschiede in der kommunalen Verwaltung**

Neben den eher geringen konzeptionellen Unterschieden zwischen den Verwaltungen in Uganda und in Deutschland sind vor allem große Unterschiede in den tatsächlichen Verhältnissen erkennbar. Einer der Hauptunterschiede zwischen der Verwaltung in Deutschland und der Verwaltung in Uganda besteht darin, dass die Verwaltung in Deutschland fortgeschrittener ist als die Verwaltung in Uganda. Dieser Fortschritt ist besonders in den Bereichen Technik, Betriebs-, Informations- und Kommunikationsausstattung festzustellen. Es geht in diesem Zusammenhang um die modernen und zeitgemäßen Verwaltungsinfrastrukturen. Wegen dieses Vorsprungs ist die Verwaltung in Deutschland in einer guten Lage, bessere Service- und Dienstleistungen gegenüber den Kunden bereitzustellen. Der Verwaltung in Uganda mangelt es noch an solchen modernen und zeitgemäßen Systemen. Aber dies entwickelt sich nach und nach.

Auffallend unterschiedlich ist die zahlenmäßige Besetzung der Verwaltung. In der Stadt Hoima sind für ca. 40000 Einwohner lediglich 66 Verwaltungsmitarbeiter im „Local Government“ zuständig, also für ca. 600 Einwohner 1 Beschäftigter in der kommunalen Verwaltung. Dagegen ist in deutschen Kommunalverwaltungen für rund 90 Einwohner 1 Beschäftigter im kommunalen Bereich tätig. Noch größer ist der Unterschied in der finanziellen Ausstattung: Während in Hoima der Stadtverwaltung jährlich etwa 8 EUR je Einwohner für die laufenden Aufgaben zur Verfügung stehen, sind es in Fulda fast 2400 EUR, jeweils rechnerische Werte ohne Berücksichtigung eventueller Aufgabenunterschiede. Selbst wenn das „Local Government“ in Uganda aufgrund der Zuständigkeitsverteilung zwischen Kommune und Zentralstaat weniger Aufgaben wahrzunehmen hat als eine deutsche Kommunalverwaltung, bleibt ein erheblicher quantitativer Unterschied, der den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Verwaltungen in Uganda und in Deutschland widerspiegelt und die Vergleichbarkeit zwischen den beiden Verwaltungen einschränkt.

Ein weiterer Unterschied liegt in der unterschiedlichen Qualifikation der Verwaltungsmitarbeiter. In Deutschland werden die Angestellten auf der operativen Ebene in der Regel 3 Jahre ausgebildet, sie erwerben den Abschluss „Verwaltungsfachangestellter“. Auf der mittleren und der leitenden Ebene sind in der Regel Hochschulabsolventen tätig, insbesondere Diplom-Verwaltungswirte und Juristen, aber auch Betriebswirte und Ingenieure. Die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter sind in der Regel hoch, dies mag auch daran liegen, dass die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung im öffentlichen

Dienst im Wesentlichen den durchschnittlichen Verhältnissen in der gewerblichen Wirtschaft entsprechen und somit einen hohen Lebensstandard ermöglichen. Dies ist in Uganda in fast allen Punkten anders.

Schließlich besteht ein wesentlicher Unterschied im Stand der NPM-Anwendung. In Deutschland ist es innerhalb weniger Jahre gelungen, die Kommunalverwaltungen zu modernisieren und dabei viele Elemente des NPM einzuführen. Die von der KGSt zu vertretenden Mängel in der Konzeption und in der Implementation des dort entwickelten NSM konnten überwiegend aufgrund der in den Behörden vorhandenen Sachkenntnis und Motivation auf der „Anwender-Ebene“ ausgeglichen werden, so dass die moderne deutsche Kommunalverwaltung aktuell nach den Grundsätzen des NPM organisiert ist.

Besonders beachtlich ist dabei, dass auch die Verwaltungen im ehemals sozialistischen deutschen Beitrittsgebiet (DDR) nach 1990 im Wege der Verwaltungshilfe innerhalb kurzer Zeit (ca. 10 Jahre) modernisiert werden konnten.<sup>221</sup> Die zuvor dort herrschenden Diktatoren (z.B. Ulbricht, Honecker) hatten unter dem Schutz der Soviet Union nach dem Ende von Weltkrieg II eine zentralistische Verwaltung aufgebaut. Nach dem inzwischen gescheiterten sozialistischen Konzept diente die Verwaltung vorwiegend der Durchsetzung von Staatsinteressen, Kundenservice war nicht vorgesehen. Es musste daher eine vollständig neue freiheitliche Verwaltung in dem Beitrittsgebiet aufgebaut werden. Dies geschah durch Personalhilfe und Finanztransfers. Zur Personalhilfe wurden häufig Partnerschaften zwischen Kommunen im bisherigen Staatsgebiet und Kommunen im Beitrittsgebiet gebildet, auch zwischen den bisherigen westlichen und den neuen östlichen Ländern, um die Hilfe wirksam zu organisieren. So bestand z.B. eine Partnerschaft zwischen dem Land Hessen und dem neuen Land Thüringen. Das Hilfe-Konzept, flankiert durch massive Ausbildungs- und Fortbildungsleistungen, hat sich im Kern bewährt. Für einen Beobachter sind heute keine systematischen Unterschiede mehr zwischen den Verwaltungen im westlichen und im östlichen Staatsgebiet (= Beitrittsgebiet DDR) zu erkennen.

In Uganda dagegen sind zwar durch die verschiedenen Entwicklungsprojekte und durch Regelungen zur Staatsorganisation immer wieder Anstöße zur Einführung von Instrumenten des NPM in der anglo-amerikanischen Ausprägung gegeben

---

<sup>221</sup> Vgl. dazu ausführlich WOLLMANN 2002a.

worden, jedoch ist die landesweite Umsetzung der Konzepte in tatsächliches Verwaltungshandeln immer noch nicht gelungen.

### **3.4.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der kirchlichen Verwaltung**

Die Struktur der Verwaltung und des Managements der katholischen Kirche in Deutschland ist im Grunde genommen gleich wie die Verwaltung der Kirche in anderen Ländern auf der ganzen Welt wie z.B. auch Uganda, d.h. es dominieren die Gemeinsamkeiten.

Die kirchliche Verwaltung ist in der Struktur ähnlich aufgebaut wie die staatliche Verwaltung. Das kirchliche Verwaltungsoberhaupt ist vom Titel her der Generalsekretär. Das „politische Oberhaupt“ der kirchlichen Verwaltung ist der Bischof. Der Generalsekretär ist auch Mitglied im Domkapitel (zielgebendes Organ). Dort hat er auch sowohl das Antrags- als auch das Rederecht. Unter dem Kapitel und der Verwaltung herrscht sowohl in Hoima als auch in Fulda eine gute Kooperation.

Die Verwaltung der Kirche in Deutschland hat allerdings eine große Besonderheit im Vergleich zu den anderen Ländern. Diese Besonderheit besteht in der konkordatsmäßigen Zusammenarbeit bzw. Kooperation mit der staatlichen Verwaltung, insbesondere auch bei der Steuererhebung. Es stehen in Deutschland viel mehr Finanzmittel als in Uganda zur Verfügung, so dass in Deutschland erheblich mehr Aufgaben wahrgenommen werden können, vor allem durch die Caritas (Krankenhäuser, Tagesstätten für Kinder, Wohnheime für Ältere).

Im Detail gibt es weiterhin in manchen Fällen Unterschiede, insbesondere wegen der pastoralen, politischen (s. Konkordate) und kulturellen Unterschiede. So ist z.B. in der katholischen Kirche in Uganda die Trennung in Domkapitel und Geistlichem Rat als selbständige Organe im Kontext Deutschlands nicht bekannt. Einen ähnlichen Rat wie den Geistlichen Rat gibt es in Form vom „Board of Consultants“. Der „Board of Consultants“ in Uganda, etwa der Zusammenfassung von „Domkapitel“ und „Geistlichem Rat“ aus Deutschland vergleichbar, berät den Ortsbischof bezüglich der Ausführung seiner Aufgaben. Ein zweites Beispiel, was die Unterschiede angeht, hat mit dem Verwaltungsrat zu tun, der im Falle Deutschlands für die Verwaltung der Liegenschaften und Finanzen der Kirchengemeinde zuständig ist. Im Kontext der Verwaltung der katholischen Kirche in Uganda ist dieser Rat nicht bekannt. Alle Liegenschaften und Finanzen in einem Bistum wie Hoima werden durch den Finanzadministrator verwaltet. Ansonsten

haben die Kirchengemeinden in Uganda jeweils einen Pfarrgemeinderat (Parish Council), der - zusammen mit dem Gremium der Katecheten - dem Ortspfarrer in der Verwaltung der Kirchengemeinde zur Seite steht. Ein drittes Beispiel betrifft den Verband der Diözesen Deutschlands (VDD). Ein solcher Verband ist im Rahmen der Verwaltung der katholischen Kirche in Uganda nicht bekannt. Was bekannt ist, ist eine ähnliche Assoziation wie die Bischofskonferenz in Deutschland. In Uganda heißt sie „Bishops Conference“.

## **4 Transfermöglichkeit der deutschen Erfahrungen zum New Public Management**

Zur genaueren Darstellung der Probleme beim möglichen Transfer von NPM-Erfahrungen aus einem hoch entwickelten Land wie Deutschland in die Verwaltung eines Entwicklungslandes wie Uganda werden nachfolgend die erkannten Stärken des NPM und die typischen Probleme für die Verwaltung in einem Entwicklungsland einander gegenübergestellt. Sollte sich dabei eine inhaltliche Passung zwischen den Stärken des NPM und den Problemen in einer Entwicklungsverwaltung ergeben, wäre dies ein Indiz für eine bestehende direkte Transfermöglichkeit, im gegenteiligen Fall wären für einen Transfer Anpassungsmaßnahmen erforderlich.

### **4.1 Transferaufgabe und mögliche Probleme**

In der folgenden Tabelle werden die in Kap. 2 aufgezeigten Hauptprobleme der Verwaltung in Uganda und die in Kap. 3 beschriebenen Stärken des NPM einander in Stichworten gegenübergestellt.

Als Stärken des NPM wurden insbesondere benannt: Ergebnisorientierung, Ökonomisierung (Effektivität und Effizienz), Managementmethoden (z.B. Mitarbeiterführung), Kontraktmanagement mit Verantwortungsabgrenzung und dezentraler Gesamtverantwortung, Kostenrechnung und Controlling, Kundenorientierung (Servicequalität). Dies entspricht auch den deutschen Erfahrungen.

Demgegenüber wurden als Hauptprobleme in Uganda erkannt: Umfang und Verteilung der Ressourcen, Korruption, Inputorientierung von Staat und Verwaltung, unwirtschaftliches Verhalten (fehlende Haushaltsdisziplin und Sparsamkeit), fehlende Nachhaltigkeit des staatlichen Handelns, schlechte Erreichbarkeit der Dienststellen, lange Bearbeitungszeiten, hierarchische Organisation ohne Delegation in der Verwaltung, fehlende Arbeitsmittel (z.B. IT), fehlende Qualifikation der Verwaltungsbeschäftigten.

Die Gegenüberstellung folgt bezüglich der Kriterien den erkannten Stärken bzw. Haupt-Problemen. Sie wird also nach pragmatischen Gesichtspunkten vorgenommen.

**Tab. 1: Gegenüberstellung der Stärken des NPM und der Hauptprobleme der Verwaltung in Uganda**

<b>Aspekt</b>	<b>Stärken des NPM</b>	<b>Hauptprobleme in Uganda</b>
Ressourcen		Knapp, unzureichend, Verteilung problematisch
Orientierung	Ergebnisorientierung	Inputorientierung
Wirtschaftlichkeit	Effektivität und Effizienz	Fehlende Haushaltsdisziplin, fehlende Sparsamkeit
Perspektive		Fehlende Nachhaltigkeit
Innerbehördliche Transparenz	Kostenrechnung, Controlling	(kaum vorhanden)
Management	Kontrakte (Zielvereinbarung), Delegation (Mitarbeiterführung), dezentrale Verantwortung	Hierarchisch ohne Partizipation
Kundenorientierung	Servicequalität	Schlechte Erreichbarkeit, lange Bearbeitungszeiten
Ausstattung		Kaum zeitgemäße Arbeitsmittel (PC, IT-Infrastruktur)
Zuverlässigkeit		Korruption
Qualifikation		Nur in Top-Positionen sachgemäß, verbreitete Defizite bei Mitarbeitern

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Stärken des NPM-Konzepts teilweise andere Schwerpunkte aufweisen als die gegenwärtigen Haupt-Defizite der Verwaltung in Uganda. So finden die Defizite „Korruption“, „Infrastruktur“ und „Qualifikation“ keine Entsprechung in den NPM-Stärken. Andererseits betreffen mehrere Stär-

ken den NPM wesentliche Defizite der Verwaltung in Uganda, so z.B. Kostenrechnung und Controlling als NPM-Stärke und die entsprechende defizitäre Situation in Uganda. Als problematisch können die Aspekte zu den Voraussetzungen für die mögliche NPM-Einführung angesehen werden, z.B. Zuverlässigkeit und Qualifikation. Während diese Voraussetzungen in den westlichen Industriestaaten zu den traditionellen Werten und Normen der öffentlichen Verwaltung zählen, so z.B. in Deutschland entsprechend den von WEBER zusammengestellten Merkmalen,<sup>222</sup> ist in Entwicklungsländern entsprechender Nachholbedarf zu erkennen.<sup>223</sup> Ein unmittelbarer Transfer eines NPM-Konzepts aus einem hoch entwickelten Land wie Deutschland könnte schon an diesen fehlenden Voraussetzungen scheitern. Hinzu kommen die bereits dargestellten Unterschiede im Entwicklungsstadium der Verwaltungen, erkennbar bereits an den groben Kenndaten zum Haushaltsvolumen und zur Personalausstattung:

	Hoima	Fulda
Haushaltsvolumen (EUR / Einwohner)	8	2400
Personalausstattung (Einwohner / Beschäftigter)	600	90

Es ist daher von der Notwendigkeit einer Anpassung des NPM-Konzepts an die Randbedingungen in einem Land wie Uganda auszugehen. Die notwendige Anpassung könnte den sachlichen Umfang betreffen (z.B. Reduzierung auf die Grundlagen) oder die Implementationsstrategie (z.B. Voraussetzungen, abgestuftes Vorgehen). Hinzu kommt, dass in Uganda bereits zahlreiche Reformvorhaben, auch mit Bezug zum NPM, versucht worden sind, z.B. durch die Weltbank, die UN oder IDA. Angesichts der geschilderten Probleme ist leider davon auszugehen, dass die bisherigen Reform-Programme noch nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben. Zu prüfen wäre, ob die „deutsche Variante“ des NPM und die spezifischen deutschen Erfahrungen bei der erst 1990 erfolgten

---

<sup>222</sup> Vgl. z.B. EMDE 2006, S. 28 f. mit Bezug auf WEBER (1922) 1972 und MAYNTZ 1997.

<sup>223</sup> Vgl. auch die Forderung der UNESCAP nach „Good Governance“ ([www.unescap.org](http://www.unescap.org), Zugriff 2009-05-01).

Integration eines wenig entwickelten Teil des Staatsgebiets (ehemalige DDR) geeignet sind, in der Verwaltung von Uganda Erfolge herbeizuführen. Weiteren Aufschluss über die notwendigen Voraussetzungen und die notwendigen Anpassungen des NPM-Programms soll der folgende Untersuchungsabschnitt liefern.

## 4.2 Begründung des methodischen Vorgehens

Zur weiteren Klärung der vordringlichen Schritte für eine mögliche Implementation des NPM in Uganda sind weitere Untersuchungen erforderlich. Offen sind vor allem die zu setzenden inhaltlichen Prioritäten für ein „Start-Konzept“, das empfehlenswerte methodische Vorgehen bei einer möglichen Implementation und die notwendigen „Mindest-Voraussetzungen“ für einen erfolgversprechenden Transfer der deutschen NPM-Erfahrungen.

Als Untersuchungsmethoden kommen für diese Teil-Ziele grundsätzlich weitere Literaturanalysen, Befragungen und Interviews sowie Erprobungen und Experimente in Betracht. Andere Forschungsmethoden, wie z.B. die Beobachtung,<sup>224</sup> erscheinen dagegen für diese Ziele weniger geeignet.

Da allerdings das NPM bislang in Uganda nur in Ansätzen praktiziert wird, ist auch nur in eingeschränktem Umfang entsprechende Literatur aus bzw. über das NPM in der Verwaltung in Uganda zu erwarten. Eventuelle Literatur über das NPM in vergleichbaren Ländern wäre im Falle eines Transfer-Versuchs wiederum mit neuen Transferrisiken verbunden. Literatur aus den Hilfs-Organisationen (z.B. Projektberichte) und aus den Ministerien (z.B. Evaluationsberichte) ist bei Transfer-Versuchen zudem mit spezifischen Risiken verbunden, da zwischen den „Erfolgsberichten“ und der Realität Unterschiede auftreten können.<sup>225</sup> Die verfügbare Literatur zum NPM in Uganda und in anderen Staaten stellt daher zwar eine wertvolle Informationsquelle dar, eignet sich aber nicht für eine unmittelbare Anwendung in der Verwaltungspraxis. Eine Beantwortung der hier gestellten Teil-Fragen allein mit Hilfe einer Literaturanalyse erscheint daher wenig zielführend.

Befragungen und Interviews erscheinen für die gegebene Aufgabe grundsätzlich möglich. Problematisch ist allerdings die Auswahl der zu befragenden Personengruppen oder Institutionen. So kommen z.B. die Verwaltungsmitarbeiter kaum in Betracht, da sie nicht ausreichend über das NPM und dessen Hintergründe informiert sein dürften. Sie könnten allerdings ihre Defizite in der jeweiligen Arbeitssituation benennen. Da diese aber weitgehend bekannt sind, stände das möglich Ergebnis in keinem vertretbaren Verhältnis zum Aufwand. Ähnliche Überlegungen gelten für Kunden bzw. Kundengruppen. Auch diese könnten al-

---

<sup>224</sup> Vgl. z.B. DIEKMANN 2008; FRIEDRICHS 1990.

<sup>225</sup> Vgl. z.B. POLIDANO 1999, S. 4.

lenfalls die ohnehin offenkundigen Defizite benennen, so dass auch für eine Kundenbefragung der Erhebungs-Aufwand unvertretbar erscheint. Verwertbare Ergebnisse können demgegenüber von der Befragung von Experten erwartet werden. Die zu befragenden Experten müssten entweder mit der Einführung des NPM oder mit der Situation der Verwaltung in Uganda oder mit beiden Themen vertraut sein. Da es sich zum einen nicht um eine besonders große Personen-Gruppe handeln dürfte und zum anderen es sich bei der vorzunehmenden Untersuchung um eine Pilotstudie handelt, erscheint die Durchführung von Experteninterviews günstiger als eine schriftliche Befragung per Fragebogen.<sup>226</sup>

Versuche und Experimente könnten grundsätzlich auch in Betracht kommen. Für diese Methoden sind kontrollierte Bedingungen und gegebenenfalls Vergleichsgruppen erforderlich. Erforderlich wäre ferner ist eine längere Laufzeit, damit Verhaltensänderungen wirksam werden könnten. Der damit verbundene Ressourceneinsatz erscheint in diesem Stadium der Untersuchungen jedoch unverhältnismäßig. Möglich wäre es jedoch, nach einer entsprechenden Implementationsentscheidung mit einem Modellversuch zu beginnen, eventuell auch mit mehreren Modellversuchen. Als Möglichkeit zur Rückkopplung wäre bei einer solchen Implementationsstrategie eine formative Evaluation vorzusehen, damit Defizite schnell erkannt und behoben werden können.<sup>227</sup>

Im Ergebnis ist als methodisches Vorgehen für die nächsten Untersuchungsschritte also der Durchführung von Experteninterviews der Vorzug zu geben. Hierfür ist ein Interviewleitfaden erforderlich, ferner müssen Experten ausgewählt werden.

---

<sup>226</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 30 - 32, 165 - 169.

<sup>227</sup> Eine derartige „formative Implementationsstrategie“ bietet sich auch deswegen an, um nicht die Fehler der KGSt bei der Implementation des NSM in Deutschland zu wiederholen, vgl. EMDE 2006, S. 99 - 101.

### 4.3 Entwicklung von Interviewleitfäden und Auswahl der Interviewpartner

Für die Durchführung der Experteninterviews ist ein Interviewleitfaden erforderlich. Das leitfadengestützte Interview ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Leitfaden mit offen formulierten Fragen erstellt wird, der dem Interviewer im Gespräch vorliegt und auf die der Befragte frei antworten kann. Dahinter steht der Gedanke, dass hierin die Sichtweisen der befragten Person eher zur Geltung kommen als in standardisierten Interviews mit Fragebögen. Das Interview trägt somit dem Prinzip der Offenheit (offene Fragenbeantwortung) Rechnung, und hat trotzdem eine Struktur, die an wichtige Themen erinnert und unergiebigere Themen ausschließen soll. Möglich ist es auch, auf relevante Aspekte, die sich erst während der Interviews als solche herausstellen, einzugehen und diese erweiternd zu den eigenen Punkten abzufragen.<sup>228</sup>

Da bereits erste Recherchen bezüglich der potentiellen Experten ergaben, dass nicht ausreichend Experten zur Verfügung stehen, die sowohl über Erfahrungen in der NPM-Einführung nach deutschem Vorbild verfügen als auch mit der Verwaltungssituation in Uganda vertraut sind, ist der Interviewleitfaden in 2 Varianten zu erstellen. Für Experten aus Deutschland werden vorwiegend Fragen zur NPM-Einführung vorgesehen, für die Experten aus Uganda Fragen zur dortigen Verwaltungssituation. Da die Interviews in Uganda in englischer Sprache geführt werden müssen, wird der entsprechende Leitfaden bereits in englischer Sprache formuliert.<sup>229</sup>

Den Ausgangspunkt für beide Leitfäden bildet die Gegenüberstellung der Stärken des NPM nach den deutschen Erfahrungen und der Defizite in Uganda. Im Unterschied zum standardisierten Fragebogen bildet der Leitfaden lediglich eine Art Gerüst, das heißt, er belässt dem Interviewer weitgehende Entscheidungsfreiheit darüber, welche Frage wann in welcher Form gestellt wird. Ebenso können Anschluss-Fragen gestellt werden. Mit diesem offenen Vorgehen soll gewährleistet werden, dass eine Orientierung an dem Experten möglich ist, denn es kommt darauf an, möglichst viel von den Erfahrungen der Experten zu erheben.

Von dieser Gegenüberstellung ausgehend werden von den deutschen Experten zunächst Angaben zu den Veränderungen, z.B. der Einführung des NPM, erbe-

---

<sup>228</sup> Vgl. z.B. DIEKMANN 2008, S. 443 - 445; FRIEDRICHS 1990, S. 224 -232.

<sup>229</sup> Die beiden Leitfäden wurden nach Diskussionen mit Verwaltungsexperten der Universität Kassel und verschiedener Behörden formuliert.

ten. Es geht dabei um den wahrgenommenen Umfang der Veränderungen, die dafür als notwendig angesehenen Voraussetzungen, die eingetretenen Vorteile, eventuelle Probleme bei der Implementation der Veränderungen sowie eine Bewertung dieser Veränderungen. Vor diesem Hintergrund wird auf die Situation in Uganda übergeleitet, indem nach einfach zu transferierenden, aber wirksamen Elementen des NPM gefragt wird und nach den aufgrund der in Deutschland gewonnenen Erfahrungen mindestens erforderlichen Voraussetzungen für einen Transfer der deutschen Variante des NPM nach Uganda. Der Interviewleitfaden mit 10 Fragen ist als Anhang C beigefügt.

Für die Befragung der Experten in Uganda liegt der Schwerpunkt der Fragen auf den situativen Bedingungen in Uganda. Es wird nach der eigenen Aufgabe in der jeweiligen Verwaltung gefragt, um daran eine Frage zur Einschätzung der positiven Aspekte des gegenwärtigen Verwaltungshandelns sowie der auftretenden Probleme und Möglichkeiten zu deren Lösung anzuknüpfen. Da zur Lösung der Probleme eventuell das NPM bzw. Teile davon unter Berücksichtigung der deutschen Erfahrungen in Betracht kommen, wird eine Liste mit NPM-Vorteilen vorbereitet, die den Interviewpartnern präsentiert werden soll, um sie zu bitten, aufgrund ihrer Erfahrung geeignet erscheinende Elemente auszuwählen. In diesem Abschnitt des Interviews soll ferner nach den als notwendig eingeschätzten Voraussetzungen gefragt werden. Daneben wird nach aktuell bekannten Bemühungen internationaler Organisationen zur Verwaltungsentwicklung in Uganda gefragt sowie nach einer Einschätzung zur Wirksamkeit dieser Bemühungen. Schließlich sollen noch die Implementation und die Sicherung der dringlichsten Veränderungen bzw. Neuerungen thematisiert werden. Insgesamt werden zu diesen Bereichen wie für die deutschen Experten ebenfalls 10 konkrete Fragen formuliert, die zu einem Interviewleitfaden zusammengefasst werden. Dieser Interviewleitfaden für die Befragung der Experten in Uganda ist als Anhang D beigefügt.

Aus arbeitsökonomischen Gründen wird die Auswahl der Experten für die Interviews im Rahmen dieser Pilotstudie auf jeweils 5 aus Deutschland und Uganda begrenzt.

Da es sich bei der Einführung von Elementen des NPM um eine strategische Option handelt, kommen als Experten sowohl in Deutschland als auch in Uganda nur Personen in Betracht, die in den Verwaltungen bzw. in Staat und Kirche in hochrangigen Positionen mit strategischen Fragen befasst sind.

Die Auswahl der Experten in Deutschland wurde mit Angehörigen der Verwaltung des Bistums Fulda beraten. Im Ergebnis wurden 2 Experten aus der staatlichen Verwaltung (Minister a.D., Oberbürgermeister) und 3 Experten aus der kirchlichen Verwaltung berücksichtigt (Verwaltungsleiter des Bistums, Personalleiter des Bistums, Abteilungsleiter Weltliche Aufgaben). Von den Experten der Kirchenverwaltung werden Hinweise für die Vereinbarkeit der kirchlichen Aufgaben mit den Grundzügen des NPM erwartet. Dies stellt für den eventuellen Transfer nach Hoima einen wichtigen Aspekt dar, da die kirchliche Verwaltung in Hoima im Vergleich zur staatlichen Verwaltung weitaus stärker an der Aufgabenerledigung beteiligt ist als dies in Deutschland der Fall ist.

In Hoima (Uganda) konnten 3 hochrangige Experten aus der Stadtverwaltung gewonnen werden (Verwaltungsleiter, stellv. Verwaltungsleiter, Chefindenieur). Aus der kirchlichen Verwaltung konnten ebenfalls hochrangige Experten gewonnen werden (Verwaltungsleiter des Bistums, Bischofvikar).

Sämtliche angesprochenen Experten waren bereit, sich an der Untersuchung zu beteiligen und dafür eine angemessene Zeit zu reservieren. Eine Liste aller interviewten Experten ist als Anhang E beigefügt.

#### **4.4 Durchführung der Interviews**

Sämtliche Interviews wurden vom Verfasser anhand der Interviewleitfäden persönlich in Fulda bzw. in Hoima durchgeführt. Die Interviews in Fulda wurden in deutscher Sprache geführt, die Interviews in Hoima auf Englisch.

Zeitlich wurden die Interviews in Fulda im Frühjahr 2009, die Interviews in Hoima im frühen Sommer 2009 geführt. Die Termine wurden von der Verwaltung des Bistums Fulda bzw. des Bistums Hoima vereinbart. Die Interviews dauerten jeweils ca. 1 Stunde, zu Störungen oder Unterbrechungen kam es nicht. Ein genauer Terminplan (Angaben in Ortszeit) ist als Anhang F beigefügt. Räumlich wurden die Interviews in den Diensträumen der Experten durchgeführt bzw. in kirchlichen Räumen.

Während der Durchführung der Interviews wurde erkennbar, dass das NPM im kirchlichen Bereich wenig bekannt ist, obwohl dort auch einige seiner Komponente indirekt aktiv sind, aber auf andere Art und Weise als im staatlichen Bereich. Die deutschen Experten im kirchlichen Bereich haben deswegen die Fra-

gen zum NPM nach einer kurzen Erklärung des Kerns des NPM-Konzepts durch den Verfasser, zugleich Interviewer, beantwortet.

Die Interviews wurden mit Zustimmung der Experten auf Tonkassetten aufgezeichnet. Auf eine Video-Aufzeichnung konnte verzichtet werden, da bei diesen Interviews non-verbale Signale keine Bedeutung haben, sondern die hauptsächlichlichen Fakten und Einschätzungen erhoben werden sollten. Sämtliche Interviews wurden vom Autor persönlich ausgewertet. Für die Auswertung konnte auf eine wörtliche Transkription verzichtet werden, da Nebenaspekte in den Gesprächen für die weitere Auswertung ohne Bedeutung sind. Es wurden die jeweiligen Kernpunkte der Antworten auf jede einzelne Frage konzentriert dargestellt. Die zu Kernaussagen zusammengefassten Antworten wurden den Interview-Partnern zur Autorisierung vorgelegt, Änderungswünsche erfolgten nicht. Diese konzentrierten Antworten sind als Anhänge G bis P beigefügt.

## 5 Wissens- und Erfahrungstransfer zur Verwaltungsentwicklung

Zur Analyse der Expertenaussagen werden die Interviewfragen und die entsprechenden Antworten zunächst zu drei Gruppen gebündelt. Zu einer ersten Gruppe werden Aussagen zusammengefasst, die eher allgemeine Einschätzungen zu Verwaltungsproblemen, zu deren Lösungen und zum NPM betreffen. Dies sind aus den in Deutschland geführten Interviews die Fragen 1, 2, 5, 6, 7 und 10. Aus den in Uganda geführten Interviews können die Fragen 2, 3, 4 und 5 dieser Gruppe zugeordnet werden.

Deutschland:

- Frage 1: Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?
- Frage 2: Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?
- Frage 5: Welche Bedeutung haben die Veränderungen?
- Frage 6: Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?
- Frage 7: Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?
- Frage 10: Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?

Uganda:

- Question 2: What have you been able to accomplish well (achievements)?
- Question 3: What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?
- Question 4: What could be done to solve these problems?
- Question 5: What relevance or importance could the following points (Plus points / Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general? (Customer orientation, Decentralisation, Project Management, Economy / Efficiency, Management Methods, Quality Management, Modern means of work in form of Personal Computers Informa-

tion and Communication Technology, Comparison of performance with other institutions)

Zu einer zweiten Gruppe werden die Aussagen der Experten gebündelt, die sich auf Voraussetzungen bzw. Randbedingungen für die Einführung des NPM beziehen. Dies sind aus den in Deutschland geführten Interviews die Fragen 3 und 4. Aus den in Uganda geführten Interviews können die Fragen 6 und 7 dieser Gruppe zugeordnet werden.

Deutschland:

- Frage 3: Welche Probleme sind dabei aufgetreten?
- Frage 4: Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?

Uganda:

- Question 6: Under which conditions could the “Plus points” of NPM be implemented in Uganda?
- Question 7: Which international organizations are known to you / are active in your area of jurisdiction? What change have they brought about?

Inhaltlich kennzeichnend für die dritte hier gebildete Gruppe von Aussagen der Experten ist der Bezug auf den Transfer bzw. die Transfermöglichkeit des NPM. Dies sind aus den in Deutschland geführten Interviews die Fragen 8 und 9. Aus den in Uganda geführten Interviews können die Fragen 8, 9 und 10 dieser Gruppe zugeordnet werden.

Deutschland:

- Frage 8: Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?
- Frage 9: Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?

Uganda:

- Question 8: What would be –according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?
- Question 9: How could the “innovation” in question 8 be concretely implemented?
- Question 10: What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?

Die verbleibende Frage 1 aus den in Uganda geführten Interviews (Question 1: What are your duties in the administration?) dient der vollständigen Dokumentation der Untersuchung und wird daher nicht in die folgende Analyse einbezogen.

Zusammengefasst ergibt sich also das folgende Analyseschema:

Analyse der Expertenaussagen

Analysebereich	Deutschland Fragen Nr.	Uganda Fragen Nr.
Allgemeine Einschätzung	1, 2, 5, 6, 7, 10	2, 3, 4, 5
Randbedingungen	3, 4	6, 7
Transfermöglichkeit	8, 9	8, 9, 10

Die Aussagen werden in den drei folgenden Abschnitten innerhalb der drei Gruppen zunächst je berücksichtigter Frage nach den Dimensionen „staatlich“ und „kirchlich“ sowie evtl. „gemeinsam“ für die Erhebungsgebiete Deutschland und Uganda schwerpunktmäßig tabellarisch zusammengestellt und zusammenhängend je Tabelle kommentiert. Die Reihenfolge der genannten Stichworte stellt dabei keine Rangordnung dar.

Sofern möglich werden gleichartige Aussagen zusammengefasst, ansonsten unverändert aufgezählt. Eine Auszählung von Häufigkeiten oder sonstige quantitative Operationen werden nicht vorgenommen, da die niedrige Zahl von Datensätzen lediglich einen explorierenden Einblick erlaubt. Eine „Paralleldarstellung“

von Aussagen aus Deutschland und aus Uganda kann nur erfolgen, wenn dies sachlich nach dem Wortlaut der jeweiligen Frage berechtigt erscheint, in den anderen Fällen werden die Aussagen aus Deutschland und aus Uganda nacheinander dargestellt. Abschließend erfolgt jeweils eine zusammenfassende Kommentierung für die jeweilige Gruppe von Aussagen.

Da es sich bei den befragten Experten jeweils um hochrangige Manager oder Politiker mit langjähriger Berufs- und Lebenserfahrung in den betreffenden Aufgabenbereichen handelt, dürften die Zusammenstellung der Aussagen und die darauf aufbauende Kommentierung zu einem tendenziell zuverlässigen Bild von den Gegebenheiten führen.

## 5.1 Allgemeine Einschätzung der Experten

### Letzte Änderungen

Bereich	Deutschland	Uganda
	<p><i>Frage 1: Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?</i></p>	
staatlich	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prozessorientierung</li><li>• Produkthaushalt mit Zielen und Kennzahlen = Output-Steuerung</li><li>• Ergebnisplanung und -rechnung</li><li>• Vollständige Vermögenserfassung und Abschreibung</li><li>• Bilanz (Aktiva und Passiva)</li><li>• Einstieg in die Kosten- / Leistungsrechnung</li><li>• Finanzplanung und -rechnung</li></ul>	
kirchlich	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zusammenlegung von Dekanaten und Entwicklung von Pastoralverbänden (Neuer Pastoralprozess = Aufbruch im Umbruch)</li><li>• Personalentwicklung</li><li>• systematische Darstellung im Internet</li><li>• Zentraladressenverwaltung</li><li>• Verzahnung von Telefongeräten (Neue Technik)</li><li>• Förderung der Kooperation und Partnerschaften mit der Weltkirche</li><li>• Förderung der Lobby-Arbeit</li></ul>	

Die dominierenden Veränderungen im staatlichen Bereich haben - gemäß der Behauptung der Experten - im Wesentlichen mit der Output- und Prozesssteuerung zu tun, wobei das Produkt und der Kunde in den Mittelpunkt bzw. in den Vordergrund gestellt werden. Die Output- und Prozesssteuerung hat auch mit der Ergebnisplanung und Rechnung zu tun. Weitere Veränderungen beinhalten

Themen etwa vollständige Vermögenserfassung und Abschreibung, Bilanz (Aktiva und Passiva), Einstieg in die Kosten- / Leistungsrechnung, sowie Finanzplanung und -rechnung.

Im kirchlichen Bereich wird behauptet, dass der neue Pastoralprozess (= Zusammenlegung von Kirchengemeinden in Pfarrverbände, wegen des knappen Personals) eine wichtige Veränderung sei, die in der erwähnten Zeit stattgefunden hat. Es wird weiter behauptet, dass in der gleichen Zeit die Personalentwicklung mehr an Bedeutung gewonnen habe. Hinzu kamen andere Veränderungen etwa Internetauftritte, Zentraladressenverwaltung, Verzahnung von Telekommunikationstechnik, Legislatur (Archivieren von Dokumenten), Förderung von Lobby-Arbeit und der Kooperation (Partnerschaften) mit der Weltkirche.

Während die Veränderungen im staatlichen Bereich teilweise zur Verbesserung der Situation für die Kunden (s. Prozess- und Output-Steuerung) tendieren, scheint das Gegenteil im kirchlichen Bereich zu passieren. Die Zusammenlegung von Kirchengemeinden zu größeren Kirchengemeinden (= Pfarrverbände), wegen des knappen Personals (s. knappe Anzahl von Seelsorgern), führt zu erheblichen Nachteilen für die „Kunden“ bzw. die Gläubigen. Da in diesem Zusammenhang ein Seelsorger mehrere zusammengelegte Kirchengemeinden zu betreuen hat, wird die Erreichbarkeit (= sein Dasein für alle) sehr schwer. Dies bedeutet im Ergebnis eine Verschlechterung der Kundenorientierung, die auch im Endeffekt zu schlechterem Service führt. Andererseits betreffen im staatlichen Bereich viele Angaben die ökonomische Seite des Verwaltungshandelns, im kirchlichen Bereich werden diese Faktoren so nicht benannt, stattdessen jedoch die Personalentwicklung.

**Positive Aspekte**

Bereich	Deutschland	Uganda
staatlich	<p><i>Frage 2: Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Dienstleistungen werden schneller und unmittelbarer erbracht (z. B. kürzere Wege für Bürger, gebündelte Leistung an einem Ort)</li> <li>• Fokussierung der Prozesse auf die Bedürfnisse der Bürger</li> <li>• Überblick über Vermögen und Schulden, Ressourcenverbrauch und -zuwachs</li> <li>• Kostentransparenz, Vergleichbarkeit</li> <li>• Möglichkeit der Steuerung durch Kennzahlen bezüglich Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt, Bilanz</li> </ul>	<p><i>Frage 2: What have you been able to accomplish well (achievements)?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attainment of a Water System Sewage Plant for the first time in Hoima</li> <li>• Attainment of a detailed plan for Hoima Town</li> <li>• Tarmacking of streets in Hoima Town</li> <li>• Expansion of street lights</li> <li>• Key role in data collection and computerisation</li> <li>• Contributed to the increased revenue base</li> <li>• Initiator of modern management known as "ROM" (Results oriented Management)</li> <li>• Vital role in Resource Mobilisation (cf. Garbage Truck from World Bank)</li> <li>• Key role in reduction of gap between policy makers and implementers</li> <li>• Tarmacking town streets</li> <li>• Key role in street lights extension</li> <li>• Instrumental in bridge construction works</li> <li>• Key player in opening of new roads</li> <li>• Active in the supervision of storeyed structures</li> </ul>

<p>kirchlich</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besetzung von Stellen mit geeigneten und kompetenten Mitarbeitern</li> <li>• Registratur: Archivieren von Dokumenten</li> <li>• Vertretung menschlicher Beziehungen und Förderung der Kontakte mit der Weltkirche</li> <li>• Zentralisierung: Besserer und Schnellerer Zugriff auf Daten</li> <li>• Optimierung der Ressourcen</li> <li>• Entdeckung von Fähigkeiten, Begabungen, Charismen und Kompetenzen</li> <li>• Fragen ergeben sich über das Kirchenbild</li> <li>• Änderung der Haltung des Personals</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establishment of the diocesan secretariat</li> <li>• Responsible for the success of the diocesan Departmental meetings</li> <li>• Instrumental in the priests' ongoing formation and retreats</li> <li>• Coordination of the diocesan day</li> <li>• Partnerschaften zwischen verschiedenen Pfarreien</li> <li>• Sekretariat verschiedener kirchlicher Veranstaltungen</li> </ul>
------------------	---	--

Im staatlichen Bereich wird genannt, dass – wegen der Veränderungen - die Dienstleistungen schneller und leicht zugänglich erbracht werden. Dies ist zum Vorteil der Kunden bzw. der Bürger, denn der Bürger braucht nicht lange zu warten, also die Erledigung seiner Anliegen geht jetzt schneller. Hinzu kommen andere Vorteile wie etwa Fokussierung der Prozesse auf die Bedürfnisse der Bürger. In ökonomischer Hinsicht stehen der Überblick über Vermögen und Schulden, Ressourcenverbrauch und –zuwachs, Kostentransparenz und Vergleichbarkeit, sowie die Möglichkeit der Steuerung durch Kennzahlen bezüglich Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt und Bilanz im Vordergrund. Die meisten dieser Vorteile scheinen vorwiegend Konzepte und Systeme zu betreffen.

Im kirchlichen Bereich haben sich -wegen der Veränderungen- Vorteile anderer Art ergeben etwa, die Besetzung von Stellen mit geeigneten und kompetenten Mitarbeitern, Archivieren von Dokumenten, Vertretung menschlicher Beziehungen aus der Weltkirche, Förderung von Kontakten mit der Weltkirche, besserer und schnellerer Zugriff auf Daten, Optimierung der Ressourcen, Entdeckung von Fähigkeiten, Begabungen, Charisma und Kompetenzen der Mitarbeiter, Erscheinen von neuen Fragen über das Kirchenbild, sowie die Änderung der Haltung des Personals. Die meisten dieser Vorteile scheinen vorwiegend den Faktor „Menschliche Beziehungen“ zu betreffen.

Die in Uganda gestellte Frage betrifft die erfolgreiche Tätigkeit der Experten. Genannt werden vorwiegend einzelne Projekte, z.B. Bauprojekte oder die Ausrichtung von Tagungen, aber auch verfahrensbezogene Erfolge wie z.B. die Beteiligung am „Results Oriented Management“ (ROM) und die Begründung von Partnerschaften zwischen Pfarreien. Insgesamt dominieren aber die „produktbezogenen“ Einzel-Erfolge.

### Bedeutung der Veränderungen

Bereich	Deutschland	Uganda
	<p><i>Frage 5: Welche Bedeutung haben die Veränderungen?</i></p>	
staatlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Ressourceneinsatz wird rationaler und damit sparsamer</li> <li>• Ein Ziel (Produkt) mit minimalem Mitteleinsatz erreichen</li> <li>• Höhere Akzeptanz</li> <li>• Bürger werden mehr als Kunden gesehen</li> <li>• Umstellung von Kameralistik auf Doppik = Jahrhundertreform</li> <li>• Neue Steuerungskultur</li> <li>• Verwaltung und Politik müssen umdenken</li> <li>• Info-Verarbeitung angemessen</li> </ul>	
kirchlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinfachung der Prozesse (schnellere Aufgabenerledigung)</li> <li>• Bessere Kommunikation zwischen Abteilungen</li> <li>• Rechtzeitiges Qualifizieren von Mitarbeitern</li> <li>• Langfristiges Planen</li> <li>• bessere Möglichkeiten mit Weltkirche</li> <li>• Lernprozesse</li> <li>• Das Herangehen an die Menschen</li> </ul>	

Im staatlichen Bereich scheint der ökonomische Aspekt mehr an Bedeutung zu gewinnen, also der Ressourceneinsatz wird rationaler und damit sparsamer und ein Ziel (Produkt) wird mit minimalem Mitteleinsatz erreicht. Es wird auch behauptet, dass die Bürger stärker als Kunden angesehen werden. Hinzu kommen andere Aspekte etwa höhere Akzeptanz, Umstellung von Kameralistik auf Doppik = Jahrhundertreform, neue Steuerungskultur, das Umdenken durch Verwaltung und Politik, angemessene Info-Verarbeitung.

Im kirchlichen Bereich scheint das Element des Interesses an den Menschen und menschlichen Beziehungen (Förderung von Menschen und deren Kontakte) an Bedeutung zu gewinnen, also die Experten im kirchlichen Bereich behaupten zwar auch, dass die Veränderungen die Vereinfachung von Prozessen (schnellere Aufgabenerledigung) hervorgebracht haben. Dazu kommen andere Aspekte, etwa bessere Kommunikation zwischen Abteilungen, rechtzeitiges Qualifizieren von Mitarbeitern, langfristiges Planen, bessere Möglichkeiten mit Weltkirche, Lernprozesse und eine Bewegung nach außen (dorthin zu gehen, wo die Menschen sind bzw. das Herangehen an die Menschen).

**Alltagsprobleme**

Bereich	Deutschland	Uganda  <i>Frage 3: What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?</i>
Staatlich		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Low education levels of politicians i.e. difficulty of illiterate politicians managing literate technocrats</li> <li>• Interference by politicians</li> <li>• Empty promises by politicians</li> <li>• Corruption</li> <li>• Poor road network</li> <li>• Lack of transport to implement supervision</li> <li>• Poor town planning</li> <li>• Lack of own machinery i.e. machinery is used on hiring basis = very expensive</li> <li>• Peoples' resistance to change</li> <li>• Managing peoples' high expectations</li> <li>• Delay of project implementation due to long procurement policy</li> </ul>
Kirchlich		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of proper co-ordination i.e. lack of streamlining the chain of leadership and command</li> <li>• Training of personnel (capacity building)</li> <li>• Difficult to get people to volunteer for church work because there are no salaries and allowances</li> </ul>
gemeinsam		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited finances/underfunding(= Meagre financial resources), hence lack of adequate remuneration and facilitation of personnel</li> <li>• Lack of enough personnel(too much work, but less workers)</li> <li>• Facilitation</li> </ul>

Die Experten betonen, dass folgende die Hauptprobleme der Verwaltung sich als Schwierigkeiten darstellen:

Ein Problem der Verwaltung im staatlichen Bereich scheint die Zusammenarbeit mit den Politikern zu sein, z.B. unnötige Eingriffe von den Politikern in die Handlungsweise der Lokalregierung bzw. „Local Government“ (= fehlende Autonomie der Lokalregierung), niedriges Bildungsniveau der Politiker im Vergleich zu den Verwaltungsmitarbeitern. Hierzu gehören offenbar auch leere Versprechen durch die Politiker, die enorme Auswirkungen auf die Implementierung von Aufgaben haben, denn das Volk übt Druck auf die Verwaltung aus, wegen der durch die Politiker zugesagten Aufgaben. Hinzu kommen Probleme anderer Natur, die mit Korruption, Infrastruktur, Transport für Supervision, Planung, Outsourcing, Widerstand gegen Veränderungen, Managen von hohen Erwartungen des Volkes und Verzögerung in der Umsetzung von Aufgaben verbunden sind.

Die kirchliche Verwaltung in Hoima scheint vorwiegend Koordinationsproblemen zu begegnen. Die Förderung des Personals (s. Frage 4) in Form von „Training and Development“ im Bereich Management, die auch zum Teil noch ein Problem in der Kirche ist, könnte eventuell eine Lösung sein für diese Probleme. Es wird ferner behauptet, dass es auch schwer sei, Menschen zu finden, die zur ehrenamtlichen Arbeit (voluntary work) für die Kirche bereit sind.

Nach dem Ergebnis scheinen sowohl die staatliche als auch die kirchliche Verwaltung einigen gleichen Problemen zu begegnen, z.B. knappe Finanzen und fehlende Werkzeuge bzw. Mittel zur Unterstützung der Implementierung von Aufgaben (lack of facilitation). Die knappen Finanzen scheinen - nach Meinung der befragten Experten - einer der Hauptgründe zu sein für die knappen Werkzeuge zur Unterstützung der Implementierung von Aufgaben und das knappe Personal, denn die Beschaffung von Werkzeugen zur Unterstützung des Implementierungsprozesses und die Einstellung mehrerer Mitarbeiter zur Entlastung des Personals erfordern Finanzmittel.

**Perspektive**

Bereich	Deutschland	Uganda
staatlich	<p><i>Frage 6: Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NPM wird auch auf weitere Bereiche übertragen – auch dort, wo Dienstleistungen und Produkte oft nur qualitativ messbar sind, z.B. Beratung</li> <li>• Verbesserung von Aufwand-Nutzen-Relation</li> <li>• Weitere Einführung des dualen Buchführungssystems, also Doppik wie in der Privatwirtschaft</li> <li>• Weiterentwicklung von Produktbeschreibung</li> <li>• Optimierung und Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente, Ziele und Kennzahlen</li> <li>• Ausbauen von Berichtswesen</li> <li>• Optimierung und Weiterentwicklung der Kosten und Leistungsrechnung</li> <li>• Konzernbilanz</li> <li>• Mehr Transparenz</li> <li>• Neue Erfahrungen zur Personalführung</li> </ul>	<p><i>Frage 4: What could be done to solve these problems?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Need for more education for politicians i.e. Central Government should establish a better minimum qualification for politicians</li> <li>• Central Government should respect the budget made and approved by the local government according to the given "Indicative planning Figures"(IPF) i.e. avoid budget cuts</li> <li>• Sensitize politicians on the limits of their roles i.e. offer work shops / seminars on role definition to avoid political interference</li> <li>• Educate the masses on the importance of tax payment</li> <li>• Need for more financial lobbying</li> <li>• Need for partnerships with other advanced institutions for better networking</li> <li>• Tender out / Outsource tasks to firms with adequate machinery</li> <li>• Need for hiring consultancy firms for better town planning</li> <li>• Recruit more personnel</li> </ul>

<p>kirchlich</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzelabteilungen betrachten lassen</li> <li>• Notwendigkeit bzw. mehr Einsatz von Beratungsstellen, z.B. Medien Dienstleistungs-Gesellschaft (MDG)</li> <li>• Weitere Technik fördern</li> <li>• Kooperation zwischen unterschiedlichen Kirchenwerken stärken</li> <li>• Förderung der Lobby-Arbeit und Vermittlung von Kenntnissen</li> <li>• Mitarbeiter schulen</li> <li>• Begabungen und Stärken weiter verstärken</li> <li>• Entwicklungsprozesse immer begleiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empower local people with skills and knowledge, involvement them in project planning and management, facilitate them / back them up</li> <li>• Need for more organization and coordination on diocesan level</li> <li>• Need to have more local income generating projects</li> <li>• Need to instill more spirit of voluntarism in the people</li> </ul>
<p>gemeinsam</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Training“ und „Development“ bzw. (= Capacity Building) des Personal</li> </ul>

Die Experten im staatlichen Bereich sind der Meinung, dass das NPM auch auf weitere Bereiche übertragen wird – auch dort, wo Dienstleistungen und Produkte oft nur qualitativ messbar sind, z.B. Beratung. Andere Empfehlungen sind etwa die Verbesserung von Aufwand-Nutzen-Relation, weitere Einführung des doppelten Buchführungssystems, also Doppik wie in der Privatwirtschaft, Weiterentwicklung von Produktbeschreibung, Optimierung und Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente, Ziele und Kennzahlen, Ausbauen von Berichtswesen, Optimierung und Weiterentwicklung der Kosten und Leistungsrechnung, Konzernbilanz, mehr Transparenz und neue Erfahrungen zur Personalführung. Dieses Ergebnis scheint vorwiegend das NPM auf der Ebene ökonomischer Konzepten zu betreffen.

Die im kirchlichen Bereich empfohlenen Aspekte für die Weiterentwicklung von NPM sind etwa freie Betrachtung der Einzelabteilungen, mehr Einsatz von Beratungsstellen, Förderung von weiterer Technik, Stärkung der Kooperation zwischen den unterschiedlichen Kirchenwerken, Förderung von Lobby-Arbeit und Vermittlung von Kenntnissen, Mitarbeiterschulung, Weiterverstärkung von Begabungen und Stärken und Begleitung von Entwicklungsprozessen. Dieses Ergebnis könnte vorwiegend der Förderung des Faktors Mensch dienen.

Die vergleichbare Frage an die Experten in Uganda ist ebenfalls in die Zukunft gerichtet. Eine große Zahl der Antworten im staatlichen Bereich betrifft die Ebene der Politik, also in diesen Antworten wird vorgeschlagen, dass sich die staatliche Verwaltung neu orientieren könnte, wenn eine bessere Politik in Uganda betrieben werden würde. Konzeptionell (s. auch Fragen 8 und 9) betrifft dies etwa die Bestimmung eines notwendigen Bildungsniveaus der Politiker durch die Zentralregierung, also den Bedarf an geschulten Politikern, Respekt gegenüber den Budgets des „Local Government“ durch die Zentralregierung, Sensibilisierung von Politikern über die Grenzen ihres Handelns und ihrer Rolle. Hinzu kommen weitere Vorschläge, etwa die Aufklärung des Volkes über die Bedeutung von Steuern, Notwendigkeit von Finanz-Lobbys, Bedarf an Partnerschaften mit anderen entwickelten Staaten (vgl. Rwanda in Afrika und Rheinland-Pfalz in Deutschland)<sup>230</sup> und Outsourcing für bessere Services, die Notwendigkeit von Aufträgen an Beratungsfirmen und die Einstellung von zusätzlichem Personal.

Auf kirchlicher Ebene scheint das Ergebnis die Rolle der Bevölkerung bzw. des Volkes in den Vordergrund zu stellen, also in den Antworten wird vorgeschlagen, dass die in Frage 3 dargestellten Probleme gelöst werden könnten, wenn das Volk befähigt (s. Empowerment) und in die Handlungsweise der Verwaltung einbezogen werden würde. Hinzu kommen auch andere Vorschläge, wie etwa der Bedarf an besserer Organisation und Koordination, die eventuell durch „Training and Development“ bzw. „Capacity Building“ des Personals im Bereich Management und Verwaltung (s. auch Fragen 8 u. 9) erreicht werden könnten, Förderung des Geistes des ehrenamtlichen Handelns (= spirit of voluntarism) und der kostendeckenden Projekte, die auch Einkommen schaffen könnten.

Die gemeinsamen Antworten aus den beiden Bereichen (Staat und Kirche) betreffen die Behauptung, dass die Förderung von „Training und Development“ bzw. Capacity Building“ (s. auch Fragen 8 u. 9) ein sinnvoller Weg zum Umgang mit den Problemen in Fragen 3 sein könnte. Dies scheint also in mehreren Fällen ein wichtiges Problem zu sein.

---

<sup>230</sup> Zu den Einzelheiten dieser Partnerschaft vgl. [www.rlp-ruanda.de](http://www.rlp-ruanda.de) (Zugriff 2009-01-01).

**Empfehlungen nach Relevanz**

Bereich	Deutschland	Uganda
staatlich	<p><i>Frage 7: Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Datenerfassung als Basis der Prozesssteuerung nicht übertreiben und zum Selbstzweck machen</li> <li>• Das prozessorientierte Denken und Handeln in den Mittelpunkt stellen</li> <li>• Das privatwirtschaftliche Denken nicht leugnen, sondern auf eigene Art und Weise durchführen, also mehr lernen von der Privatwirtschaft</li> <li>• Mehr Vereinheitlichung wegen Vergleichbarkeit</li> <li>• Steuerungsinstrumente ernsthaft nutzen</li> <li>• Verwaltung über den Finanzbereich hinaus modernisieren</li> <li>• Interkommunale Vergleiche und Wettbewerbe fördern</li> </ul>	<p><i>Frage 5: What relevance or importance could the following points (Plus points / Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• supporting the enhancement of delegation of matters by competent people)</li> <li>• promoting decentralisation of matters/services to other local points</li> <li>• the transfer of knowledge and experience (cf. outsourcing)</li> <li>• reducing bureaucracies</li> <li>• improving team work</li> <li>• ensuring inventories, internal audit etc. cf. Controlling)</li> <li>• promoting reciprocal visits and tours for purposes of learning (cf. Benchmarking)</li> </ul>

<p>kirchlich</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veränderungen auf die einzelnen Abteilungen beziehen</li> <li>• In einzelnen Bereichen strukturieren</li> <li>• Bedarf der Institution an qualifizierten Mitarbeitern, denn sie dienen den neuen Organisationen</li> <li>• Mitarbeiter nach Bedarf ausbilden</li> <li>• Motivation von Mitarbeitern</li> <li>• Förderung des Mitwirkens und der Einbeziehung von Christen</li> <li>• Bereitschaft von Christen, "über den eigenen Teller hinaus zu gucken", also Förderung der Orientierung an der weltweiten Kirche</li> <li>• Versuchen, Rom als positiv zu sehen, d.h. nicht nur als Befehl-Geber</li> <li>• Nähe Gottes mehr und mehr suchen (s. Hl. Teresa als Patronin der Weltkirche)</li> <li>• Verluste bei Änderungen zulassen</li> <li>• nicht resignieren, selbst wenn es schwer ist</li> <li>• Mut haben</li> <li>• Gottvertrauen mit Demut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• enhancing the training of personnel in the context of modern demands</li> <li>• making it easier to get avenues for soliciting funds (cf. IT and PC, Internet)</li> <li>• instilling in the people the culture of saving</li> <li>• ensuring maximum utilization of funds</li> </ul>
<p>gemeinsam</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• enhancing the involvement, people in managing and solving their own affairs</li> <li>• strengthening local communities</li> <li>• improving field of customer care (customer orientation)</li> <li>• quickening work processes</li> <li>• bringing services nearer to people</li> </ul>

Es ist erkennbar, dass sich die Antworten im staatlichen Bereich vorwiegend auf die Entwicklung und Förderung von Konzepten, Prozessen und Systemen konzentrieren als der Weg zur weiteren Entwicklung der Verwaltung.

Auf der anderen Seite tendieren die Antworten im kirchlichen Bereich vorwiegend zur Entwicklung und Förderung des Faktors „Mensch“ und dessen Fähigkeiten im Hinblick auf Leben und Beruf.

Ganz ähnlich die Antworten der Experten aus Uganda: Im staatlichen Bereich wird die Relevanz der Stärken des NPM erkannt und unterstützt, also die Implementierung von NPM-Stärken in die Handlungsweise der Verwaltung in Uganda würde den dortigen Bedarf treffen.

Aus dem kirchlichen Bereich könnten die NPM-Stärken nach Einschätzung der Experten einiges zur Förderung der Personalentwicklung sowie zur Finanzwirtschaft bewegen.

Im Allgemeinen (s. gemeinsame Punkte für Kirche und Staat) könnte die Bedeutung der NPM-Stärken nach Angaben der Experten auch das „Involvement“, also Partizipation bzw. Beteiligung der Betroffenen betreffen. Diese Behauptung scheint allerdings konkreter und stärker im kirchlichen Bereich zu sein. Dies betrifft in ähnlicher Weise das „Empowerment“ der Betroffenen.

Zusätzlich könnten auch die Stärken des NPM im Bereich der Förderung von Kundenorientierung, Beschleunigung von Aufgabenerledigung und Verbesserung von „Service Delivery“ auf staatlicher und kirchlicher Ebene relevant sein.

### NPM-Erfahrung

Bereich	Deutschland	Uganda
staatlich	<p data-bbox="384 338 799 472"><i>Frage 10: Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?</i></p> <ul data-bbox="384 510 826 1249" style="list-style-type: none"><li>• positiv:</li><li>• Reform wurde frühzeitig begonnen mit Beratungsfirmen</li><li>• Sie wurde mit einem guten Standard umgesetzt</li><li>• Die Steuerungsinstrumente funktionieren</li><li>• Neue Erkenntnisse wurden gewonnen.</li><li>• Es gibt höhere Kundenzufriedenheit und bessere Effizienz im Ressourceneinsatz</li><li>• Es herrscht gesteigerte Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter (Motivation).</li><li>• Bedarf an der Verbesserung:</li><li>• das Erstellen von der Zeitplanung</li><li>• Weiterentwicklung und Optimierung</li></ul>	

kirchlich	<ul style="list-style-type: none"><li>• Welt ändert sich; Menschen und Gesellschaft sind im Prozess der Veränderung, also Kirche ist keine Ausnahme</li><li>• Die Bereitschaft für Veränderungen ist von großer Bedeutung</li><li>• Überlegung der neuen Organisation ist von großer Bedeutung</li><li>• Akteure brauchen mehr Vertrauen, um Ängste und Resignation zu überwinden</li><li>• das Schaffen von Abhilfe ist auch sehr wichtig</li><li>• es soll keine intellektuelle Herleitung im Vordergrund stehen</li><li>• erst Eingreifen, wenn Not da ist</li><li>• Das Neue muss geprüft und übernommen werden</li></ul>	
-----------	---	--

Im staatlichen Bereich wird behauptet, dass die Reform ein gelungenes Vorhaben sei, also es wurde frühzeitig begonnen unter Beteiligung von Beratungsfirmen; das Konzept wurde mit einem guten Standard umgesetzt; die Steuerungsinstrumente funktionieren; neue Erkenntnisse wurden gewonnen; es gibt höhere Kundenzufriedenheit, bessere Effizienz im Ressourceneinsatz und gesteigerte Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter (Motivation). Auf der anderen Seite wird behauptet, dass es noch Bedarf an weiterer Verbesserung gibt, etwa das Erstellen von der Zeitplanung sowie die Weiterentwicklung und Optimierung.

Im kirchlichen Bereich betonen die befragten Experten, dass die Einstellung der Menschen (s. Bereitschaft, Vertrauen, positive Überlegungen, Transparenz usw.) gegenüber den Veränderungen von großer Bedeutung sei. Es werden also nicht die Konzepte, sondern das konkrete Handeln als besonders wichtig angesehen.

Betrachtet man die Antworten auf diese Fragen zur allgemeinen Einschätzung der NPM-Einführung im Zusammenhang, so wird erkennbar, dass weder die Antworten aus dem staatlichen Bereich und aus dem kirchlichen Bereich noch die Antworten aus Deutschland und Uganda deckungsgleich sind. Dies ist nur zum Teil auf die mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Erfahrungen der Experten leicht unterschiedlich formulierten Fragen zurückzuführen.

Gemeinsam ist den Aussagen aller befragten Experten, dass die Veränderungen der Verwaltung als positiv angesehen werden, sowohl mit Bezug auf die eigene Erfahrung als auch perspektivisch.

Ein wiederholt auftretender Unterschied zwischen den Antworten aus dem staatlichen und aus dem kirchlichen Bereich in Deutschland besteht darin, dass in den Aussagen der Experten aus dem staatlichen Bereich primär verfahrensbezogene Aspekte genannt werden, die häufig unmittelbar auf ökonomische Instrumente bezogen sind, z.B. Kostenrechnung oder Controlling. Die Aussagen aus dem kirchlichen Bereich betreffen dagegen häufig die Situation der beteiligten Mitarbeiter und der betroffenen Kunden, insbesondere die Beteiligung („involvement“) und die Qualifikation der Mitarbeiter („empowerment“), verbunden mit einer systematischen Personalentwicklung. Tendenziell ist dieser Unterschied auch bei den entsprechenden Aussagen aus Uganda erkennbar.

Ein Grund für diese Unterschiede könnte darin liegen, dass die KGSt in ihren Empfehlungen an die deutschen Kommunen den Steuerungsaspekt stark in den Vordergrund gestellt hat, bereits erkennbar an der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“. Im kirchlichen Bereich sind dagegen die Empfehlungen der KGSt nicht bekannt. Notwendige Veränderungen, wie z.B. die Einführung von NPM-Elementen, werden daher nicht unter dem Einfluss dieser Empfehlungen, sondern vor dem Hintergrund des spezifisch kirchlichen Auftrags betrachtet. Nach dem kirchlichen Auftrag steht die Sorge um die jeweiligen Menschen im Vordergrund, die Organisation der kirchlichen Arbeit ist im Verhältnis dazu nachgeordnet.

In Uganda sind diese Unterschiede zwischen den Aussagen von Experten aus dem staatlichen und dem kirchlichen Bereich nicht so stark ausgeprägt. Dies könnte zum Teil auf die im Vergleich zu Deutschland höhere Ähnlichkeit der Aufgaben zwischen der staatlichen und der kirchlichen Verwaltung zurückzuführen sein.

Im Vergleich der Aussagen aus Uganda mit denen aus Deutschland fällt auf, dass von den Experten aus Uganda mehr fachliche Einzelprojekte erwähnt werden, weniger allgemeine Konzepte. Ferner wird von den Experten aus Uganda das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und den lokalen Verwaltungseinrichtungen als verbesserungsbedürftig angesehen. Gewünscht wird mehr Autonomie für die lokalen Behörden. Daneben wird eine fehlende Strategie für die weitere Entwicklung beklagt. Auch die Qualifikation der Politiker wird als defizitär ange-

sehen. Defizite in der Qualifikation werden ebenfalls bei Verwaltungsmitarbeitern gesehen. In Verbindung mit der verbreiteten Korruption resultieren daraus Defizite in der Verwaltungspraxis.

Insgesamt weisen die Aussagen der befragten Experten Ähnlichkeiten zu den verschiedenen Katalogen von Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien für Innovationen auf, wie sie von Emde zusammengestellt wurden.<sup>231</sup> Ergänzend werden von den Experten aus Uganda jedoch mehrfach spezifische Probleme angesprochen: Korruption, Defizite im politischen System, unzureichende Strategie, Mängel in der Infrastruktur, fehlende Ressourcen sowie unzureichende Qualifikation. Zur Bedeutung dieser spezifischen Bedingungen wurden den Experten in Uganda mehrere Fragen gestellt, deren Antworten im Vergleich zu Antworten auf ähnliche Fragen an die Experten in Deutschland in den beiden folgenden Abschnitten dargestellt werden.

## **5.2 Bedingungen und Voraussetzungen**

Bedingungen, die für einen bestimmten Prozess eine begrenzende Bedeutung haben, werden als Rand- oder Rahmenbedingungen bezeichnet. In diesem Abschnitt werden solche Bedingungen behandelt in Bezug auf die Entwicklung der Verwaltung in Uganda. Von ähnlicher Bedeutung sind notwendige Voraussetzungen bzw. Mindestvoraussetzungen, um einen Prozess erfolgreich durchführen zu können.

---

<sup>231</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 61 – 72 m. Verweis auf NASCHOLD o.J. (1997), GERSTLBERGER / GRIMMER / WIND 1999, RAFFETSEDER 2001, BÖHRET 2002 sowie DIN EN ISO 9004.

### Implementationsprobleme

Bereich	Deutschland	Uganda
	<p><i>Frage 3: Welche Probleme sind dabei aufgetreten?</i></p>	
Staatlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schnittstellenprobleme</li> <li>• Personelle Ressourcen bei der Umstellung</li> <li>• lange Umstellungsphase</li> <li>• Wissensanreicherung und technische Voraussetzungen (z.B. Software)</li> <li>• keine einheitlichen gesetzlichen Vorgaben</li> <li>• hoher Verwaltungsaufwand</li> </ul>	
Kirchlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereitschaft von Abteilungen schwer zu gewinnen</li> <li>• Traditionelle Kirchengemeinden wollen ihre herkömmlichen Strukturen beibehalten</li> </ul>	
gemeinsam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schwierigkeit in Bezug auf das Gewinnen von engagierten und motivierten Menschen (Bereitschaft und Partizipation von Einzelnen) bzw. Überzeugung von Mitarbeitern über die Verbesserung</li> <li>• Schwierigkeit bezüglich des Gewinnens von Akzeptanz (= Widerstand gegen die Änderung)</li> </ul>	

Mit dieser Frage sollen in Deutschland zunächst die hauptsächlichsten Schwierigkeiten ermittelt werden, die trotz guter Rahmenbedingungen wie z.B. Qualifikation, Infrastruktur usw. auftreten können.

Im staatlichen Bereich zeigen die Antworten, dass die Hauptprobleme, die sich bei den Veränderungen ergeben haben, nicht im konzeptionellen Zusammenhang, sondern im Zuge der Implementation aufgetreten sind. Diese sind etwa Schnittstellenprobleme, personelle Ressourcen bei der Umstellung, lange Umstellungsphase, Wissensanreicherung und technische Voraussetzungen (z.B. Software), keine einheitlichen gesetzlichen Vorgaben und hoher Verwaltungsaufwand.

Im kirchlichen Bereich scheinen die aufgetretenen Probleme ebenfalls im Zusammenhang mit der tatsächlichen Einführung der Neuerungen zu stehen, also sie erscheinen im Grunde genommen in Form von Widerstand gegen die Veränderungen auf der Ebene der kirchlichen Abteilungen und Strukturen.

Insgesamt zeigt sich, dass sowohl im kirchlichen als auch im staatlichen Bereich die Schwierigkeit aufgetreten ist, die betroffenen Menschen zu überzeugen und Akzeptanz für die Änderungen zu gewinnen.

### Implementationsvoraussetzungen

Bereich	Deutschland	Uganda
staatlich	<p><i>Frage 4: Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die wichtigste Voraussetzung ist die mentale Veränderung bei den verantwortlichen Mitarbeitern</li> <li>• Die Prozess-Steuerung muss final, also vom Kundenbedürfnis ausgehend erfolgen</li> <li>• Nicht durch Befehl, sondern aus Betroffenen Beteiligte machen (s. Modell des Projektmanagements), d.h. Betroffene zu Beteiligten machen</li> <li>• Teamleiter nicht aus der Hierarchie, sondern aus den Betroffenen auswählen</li> <li>• Technik (Software)</li> <li>• Motivation und Überzeugungsarbeit</li> </ul>	<p><i>Frage 6: Under which conditions could die "Plus points" of NPM be implemented in Uganda?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• If central government would listen to local government (cf. respecting Indicative Planning Figures "IPF" i.e. avoiding unnecessary budget cuts)</li> <li>• If central government would give more powers to local government as per implementation, that is, if there would be less decrees from the top.</li> <li>• If there would be a set limit for the education levels of politicians so that they can talk the "same language" with the technocrats (implementers)</li> <li>• If there would be political stability</li> <li>• If the strategic planning process would be enhanced</li> </ul>
kirchlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereitschaft, sich anders einzustellen und Spannungen auszuhalten</li> <li>• Interesse an der Weltkirche</li> <li>• Bereitschaft für einen freiwilligen Dienst</li> <li>• Verständnis der Akteure</li> <li>• immer neu definieren</li> <li>• immer neue Wege finden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Need to make research about such concepts</li> <li>• Need for dialogue so that people may know the destination</li> <li>• Create awareness of such concepts among the people</li> <li>• If people's involvement is ensured i.e. people should identify their own need and approach it in their own way.</li> </ul>
gemeinsam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschultes Personal</li> <li>• Beratungsmöglichkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Need for a streamlined administration (Need for proper coordination)</li> <li>• If people are equipped with skills, knowledge and information (= a well trained and highly qualified personnel)</li> </ul>

Mit diesen zwischen Uganda und Deutschland vergleichbaren Fragen sollen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des NPM-Konzepts erfragt werden. Als Grundlage für die Antworten der Experten kommen in Deutschland entsprechende Erfahrungen, in Uganda entsprechende Vermutungen und teilweise Erfahrungen in Betracht.

Im staatlichen Bereich wird von den Experten aus Deutschland betont, dass die wichtigste Voraussetzung bezüglich der Veränderungen die mentale Veränderung bei den verantwortlichen Mitarbeitern sei. Die Projektdurchführung dürfe nicht nach dem Muster „Befehl und Gehorsam“ erfolgen, sondern auf die Art und Weise, dass Betroffene zu Beteiligten gemacht werden. So solle auch der Teamleiter nicht aus der Hierarchie, sondern aus den Betroffenen ausgewählt werden. Ergänzend zur Motivation und Überzeugungsarbeit kommen andere Voraussetzungen hinzu, wie etwa Technik (Software) und finale Prozess-Steuerung ausgehend von Kundenbedürfnissen.

Im kirchlichen Bereich werden ähnliche Voraussetzungen für den Umgang mit den Veränderungen genannt, etwa die Bereitschaft der Akteure, sich neu bzw. anders einzustellen und Spannungen auszuhalten, Interesse an der Weltkirche, Bereitschaft für einen freiwilligen Dienst, kontinuierliche Definition von Konzepten und kontinuierliche Suche nach neuen Wegen. Dieses Ergebnis scheint sich auf den „Faktor Mensch“ zu konzentrieren.

Die Experten in beiden Bereichen (Kirche und Staat) betrachten übereinstimmend die Voraussetzung eines qualifizierten Personals und Beratungsmöglichkeiten als wichtig. Inhaltlich erweisen sich die Antworten aus dem staatlichen Bereich im Vergleich zu den Antworten aus dem kirchlichen Bereich als vielfältiger. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Erfahrungen mit Neuerungen und der Umsetzung neuer Konzepte im staatlichen Bereich vielfältiger sind als im kirchlichen Bereich.

Die Einschätzungen der befragten Experten aus Uganda sind ähnlich. Betont wird von den Experten aus dem staatlichen Bereich, dass die Implementation von NPM-Instrumenten mehr Handlungsspielraum („less decrees“) für die Mitarbeiter in der Lokalregierung (Local Government) erfordere. Insgesamt sei eine Kompetenzverteilung zugunsten der lokalen Behörden hilfreich. Hinzu kommen Hinweise auf eine notwendige Qualifikation der Politiker, auf die politische Stabilität und die strategische Planung als weitere wichtige Voraussetzungen für die verstärkte Implementierung des NPM in die Verwaltung in Uganda

Ergänzend weisen die Experten aus dem kirchlichen Bereich darauf hin, dass die Implementierung des NPM in erster Linie Partizipation (= Involvement) der Betroffenen erfordere. Dies bedeutet, dass die Kirche auf die Menschen setzt, also der Kirche scheinen die betroffenen Menschen ein wesentlicher Faktor im Veränderungs- und Entwicklungsprozess zu sein. Hinzu kommt ein Hinweis auf die Notwendigkeit weiterer konzeptbezogener Forschung.

Die gemeinsamen Punkte der Experten aus beiden Bereichen (= Kirche und Staat) führen in Uganda zu der Einschätzung, dass qualifiziertes Personal und eine gute Koordination in der Verwaltung wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung einer Neuerung in der Verwaltung in Uganda seien.

### Arbeit von Hilfsorganisationen

Bereich	Deutschland	Uganda  <i>Frage 7: Which international organizations are known to you / are active in your area of jurisdiction? What change have they brought about?</i>
staatlich		<ul style="list-style-type: none"> <li>• European Union (EU) - construction of a new water system</li> <li>• Avis -provision of medical services and repairs in Hoima hospital and helping the aids ambulance cf. focal point</li> <li>• World Bank -to donate a garbage truck to Hoima Town council through NEMA (National Environmental Management Authority)</li> <li>• African Development Bank -to fund a storeyed market in Hoima town</li> <li>• Ireland Government -to donate computers</li> <li>• European Union (EU): funded the construction of a lagoon in Hoima</li> </ul>
kirchlich		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propaganda fide, Missio-Aachen, Missio-München, Kirche in Not, Caritas, Misereor, Manos unidas etc.</li> <li>• these have contributed a lot in the construction of churches, schools, health units; sponsoring seminars, workshops for training i.e. capacity building of priests, religious and laity.</li> </ul>

In beiden Bereichen sind bereits viele Institutionen mit Hilfsprojekten hervorgetreten. Im staatlichen Bereich waren dies vor allem „staatsnahe“ Organisationen, z.B. die EU oder die Weltbank, im kirchlichen Bereich offenbar ausschließlich kirchliche Organisationen. Dieses Ergebnis zeigt, dass es keine internationalen Organisationen gibt, die in den beiden Bereichen tätig sind. Bei den erzielten Wirkungen stehen offenbar die Einzel-Projekte im Vordergrund (z.B. Wasser-

System, Müll-Fahrzeug), konzeptionelle Veränderungen scheinen jedenfalls nicht zu dominieren. Fraglich ist, ob mit derartigen Einzelprojekten eine nachhaltige Entwicklung gefördert wird.

Mit den Fragen und Antworten zu diesem Themenbereich sollten wichtige Hinweise auf Probleme und Schwierigkeiten bei der Einführung von Neuerungen erkannt werden, die sich hauptsächlich auf die gegebenen Bedingungen und die notwendigen Voraussetzungen beziehen. Es ist offenkundig, dass diese Bedingungen und Voraussetzungen in Deutschland und in Uganda völlig unterschiedlich sind, z.B. die Infrastruktur, die Qualifikation und das politische System. Allein diese Unterschiede können bereits erhebliche Konsequenzen für die Einführung neuer Verfahren wie das NPM-Konzept für die öffentliche Verwaltung nach sich ziehen.

Die Antworten zeigen allerdings, dass es selbst bei besten Bedingungen und Voraussetzungen wie in Deutschland zu Problemen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung neuer Konzepte kommt.<sup>232</sup> Dies ist nur zum Teil auf organisatorische Defizite, wie z.B. Schnittstellenprobleme oder die termingerechte Bereitstellung der IT-Struktur, zurückzuführen. Bedeutsamer scheint zu sein, dass sich die betroffenen Menschen in ihrer Rolle als Mitarbeiter oder als Kunde mit den Neuerungen vertraut machen müssen, um diese akzeptieren zu können. Dies erfordert eine entsprechende Bereitschaft, aber auch geeignete Qualifikationen.

Zwischen den Antworten der Experten aus Uganda und Deutschland gibt es insoweit Unterschiede, als in den Antworten aus Uganda mehrfach die bereits beschriebenen spezifischen Defizite angesprochen werden: Politisches System, insbesondere Zusammenarbeit zwischen Zentralstaat und lokalen Verwaltungseinheiten sowie die fehlende Strategie und die defizitäre Infrastruktur. Im Übrigen werden auch in Uganda die Probleme vermutet, die in Deutschland tatsächlich aufgetreten sind: Qualifikation, Beteiligung und Akzeptanz der Neuerung.

Dies bedeutet, dass in einem wenig entwickelten Land wie Uganda nicht nur die auch in weit entwickelten Ländern wie Deutschland auftretenden Probleme und Schwierigkeiten bei der Einführung neuer Konzepte in der öffentlichen Verwaltung zu beachten sind, sondern zusätzlich auch noch die spezifischen, in Bezug auf die Modernisierung defizitären Bedingungen und Voraussetzungen, wie z.B.

---

<sup>232</sup> Vgl. EMDE 2006, S. 99 – 101, bezogen auf die Einführung des NSM der KGSt in deutschen Kommunen.

Qualifikation, Infrastruktur und Ressourcen, Funktionsweise des politischen Systems und Korruption.

Vor dem Hintergrund dieses Befundes sollen im folgenden Abschnitt die verbleibenden Fragen und Antworten mit Blick auf die Transferchancen für ein anspruchsvolles Konzept wie dem NPM betrachtet werden.

### **5.3 Transferchancen**

Unter dem Begriff „Transferchancen“ werden in diesem Kontext die Faktoren verstanden, die im diesem Falle den NPM-Transfer aus Deutschland begünstigen würden.

Zu den Transferchancen für das NPM-Konzept wurden in Deutschland und in Uganda vergleichbare Fragen gestellt, wobei eine Abgrenzung zu den Bedingungen und Voraussetzungen wegen des offenen Interview-Verfahrens nicht immer möglich und sinnvoll ist. Ergänzend wurde den Experten in Uganda eine spezielle Frage zur Nachhaltigkeit von Projekten gestellt.

**NPM-Transfer**

<p>Bereich</p>	<p>Deutschland</p> <p><i>Frage 8: Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?</i></p>	<p>Uganda</p> <p><i>Frage 8: What would be – according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?</i></p>
<p>staatlich</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der richtige Denkansatz (Veränderung beginnt im Kopf)</li> <li>• Effizienzsteuerung mit Hilfe von Controlling</li> <li>• Vorausschauendes und begleitendes Management</li> <li>• Bilanzierung von Vermögen und Schulden als Grundlage für die Steuerung mit Bilanzkennzahlen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparent and objective decision making</li> <li>• Regular monitoring by the ministry of local Government and other Government agencies</li> <li>• Ensuring accountable policy makers to their home constituencies</li> <li>• Unity of local political differences</li> <li>• Upgrading of politicians' education levels</li> <li>• Empowerment of local government</li> <li>• Handling structural problems e.g. road constructions</li> <li>• Ressource mobilisation</li> </ul>

<p>kirchlich</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensivere Personalentwicklung (Persönliche Gespräche, Rückmeldung, Wertschätzung)</li> <li>• Zusammenarbeit</li> <li>• Innere Solidarität</li> <li>• Kooperation der Weltkirche</li> <li>• Vergleiche von Tätigkeiten</li> <li>• Delegation von Kompetenzen</li> <li>• Zusammenarbeit und Kooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Streamlining / organizing and co-ordination of administration</li> <li>• Emphasis on Team spirit</li> <li>• Working together for a common good</li> </ul>
<p>Gemeinsam</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Having a group / team of professionals i.e. a well trained and highly qualified personnel or staff that is knowledgeable enough about the tasks to be accomplished</li> </ul>

Die Antworten der Experten aus dem staatlichen Bereich in Deutschland führen nicht zu einer Liste besonders einfacher Komponenten des NPM, sondern konzentrieren sich auf den strategischen Bereich. Betont werden die Notwendigkeit zur Veränderung des Denkansatzes sowie das vorausschauende und begleitende Management. Hinzu kommen Hinweise auf ökonomische Instrumente wie die Bilanzierung und die Steigerung der Effizienz insbesondere durch Controlling.

Von den Experten aus dem kirchlichen Bereich werden ebenfalls vorwiegend Hinweise zur Strategie gegeben. Diese betreffen die Personalführung und die Personalentwicklung. Wie in den anderen Antworten scheinen die Experten aus dem kirchlichen Bereich auch bei dieser Frage die Entwicklung und Förderung des Faktors „Mensch“ und seiner Kompetenzen als bedeutsamer einzuschätzen im Vergleich zu Konzepten und deren Elementen.

Die Antworten der Experten aus Uganda sind ebenfalls geprägt durch strategische Aspekte. Angesprochen wird dabei vor allem die Zusammenarbeit zwischen politischen Instanzen und der Verwaltung. Sowohl für die Politiker als auch für die Verwaltungsangehörigen wird dabei auf Qualifikationsnotwendigkeiten hingewiesen. Daneben werden die Notwendigkeit zur Mobilisierung von Ressourcen sowie die Transparenz und das Monitoring von Maßnahmen und Verfahren benannt.

Im kirchlichen Bereich werden von den Experten aus Uganda die Notwendigkeit der Qualifikation und der Zusammenarbeit betont. Dies betrifft auch die organisatorische Koordination. Das Bemühen um die Koordination im Verwaltungshandeln soll kein Selbstzweck sein, sondern zum Realisieren des gemeinsamen Wohls führen. Hinweise auf konkrete Komponenten des NPM erfolgen nicht.

### Transferempfehlungen

Bereich	Deutschland	Uganda
staatlich	<p><i>Frage 9: Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kundenorientierung</li> <li>• Bestandsaufnahme zu Beginn</li> <li>• Regelmäßiges Reporting</li> <li>• Permanenter Abgleich realer und geplanter Daten bzw. Fakten</li> <li>• Beratung und Wissenseinkauf</li> <li>• Technische Voraussetzungen (Software)</li> </ul>	<p><i>Frage 9: How could the "innovation" in question 8 be concretely implemented?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Have a strategic plan with common goal, common mission, common vision, common objectives, common activities subject to review by whoever comes to power</li> <li>• There should be a real change in the central government policy i.e give more powers to local government</li> <li>• Ensure: periodical work plans, regular reports, constant accountability and constant monitoring to make sure that the given work plans, reports and accountability given correspond to the results or facts on the ground.</li> </ul>
kirchlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überzeugung von Ansprechpartnern vor Ort über die Veränderungen</li> <li>• das Wollen der Ansprechpartner vor Ort über die Veränderungen</li> <li>• Teamarbeit bzw. Team-Geist, d.h. kein Einzelkämpfer</li> <li>• gute Kommunikation (gemeinsame Sprache)</li> <li>• Empfänger soll was lernen, aber nicht nachmachen ("Imitation = Limitation")</li> <li>• kein Top-Down-Verfahren</li> <li>• mehr Kommunikation</li> <li>• Talente bzw. Begabung anderer Menschen respektieren</li> <li>• es soll um Austausch gehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Train staff in institutes e.g. Corat-Afrika in Kenya</li> <li>• Training of personnel in administration and management in institutes like Uganda Management Institute (UMI) and also sending some abroad</li> <li>• Put the right people in the right positions of responsibility</li> <li>• Résumé: Uganda urgently needs training and development (capacity building) of its people</li> </ul>
Gemeinsam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personelle Voraussetzungen (Schulung der Mitarbeiter bzw. Ausbilden des Personals)</li> </ul>	

Die Experten aus dem staatlichen Bereich in Deutschland empfehlen das „Standard-Vorgehen“: Bestandsaufnahme, Planung, Ausführung, Reporting.<sup>233</sup> Begleitet werden soll das Vorgehen von Beratung und „Wissenseinkauf“. Eine wichtige Voraussetzung stellt die Informationstechnologie dar, einschließlich geeigneter Software.

Im kirchlichen Bereich liegt der Schwerpunkt der Antworten auf einem anderen Aspekt. Es geht vorwiegend um die Beschäftigung mit Menschen, menschliche Beziehungen und die Verstärkung ihrer Kompetenzen („Empowerment“).

Die Experten in den beiden Bereichen (Staat und Kirche) sind sich in diesem Punkt einig: Die personellen Voraussetzungen (= Qualifikation und Motivation) sind für einen Transfer und das Gelingen der NPM-Modernisierung sehr bedeutsam.

Die Experten aus Uganda schätzen die Voraussetzungen für den erfolgreichen Transfer ganz ähnlich ein: Auf der Ebene des Staates dominiert das „Standard-Vorgehen“ bei der Einführung von Neuerungen, ergänzt um den Hinweis auf notwendige Kompetenzverteilungen im politischen System zugunsten der lokalen Verwaltung.

Auf kirchlicher Ebene wird vorwiegend „capacity building“ betont, also die Ausbildung und Entwicklung des Personals (training and development of staff) als die wichtigste Voraussetzung für die Implementierung eines neuen Konzepts in der Verwaltung, daneben wird auch die richtige Besetzung von verantwortlichen Stellen betont.

---

<sup>233</sup> In anderer Terminologie auch als Plan-Do-Check-Act (PDCA) Vorgehen bezeichnet.

**Nachhaltigkeit**

Bereich	Deutschland	Uganda
staatlich		<p><i>Frage 10: What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Allow representation of citizens at planning and evaluation and reviewing of plans, finances, operational policies, political environment, organisational risks and uncertainties etc</li> <li>• Involve people in planning, budgeting, monitoring, supervision -this leads to project ownership</li> <li>• Involve as many stake holders as possible</li> <li>• Set up a neutral administrative system - not based on favouritism, but governed by local government laws and by laws based on Central Government laws and drawing from the constitution</li> <li>• Invest more in continued mobilisation and sensitization</li> <li>• Improve relationship between taxes payed and service delivery</li> </ul>
kirchlich		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Put rules of management in place</li> <li>• Make sure that the set rules are enforced and followed</li> </ul>
Gemeinsam		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Need for regular / constant evaluation of activities and tasks</li> <li>• Allow citizens room to audit/evaluate the organisation i.e. enforce citizens' Chatter</li> </ul>

Die Frage nach der Nachhaltigkeit der Verwaltungsentwicklung wurde wegen der notwendigen ortsbezogenen Detail-Kenntnisse ausschließlich in Uganda gestellt. Zusammengefasst verweisen die meisten Antworten auf „Involvement“ bzw. Par-

tizipation der Bürger und Betroffenen. Hinzu kommen andere Aspekte, die im weiteren Sinne mit der Evaluation der jeweiligen Entwicklungsschritte zu tun haben, wobei mehrfach auf die notwendige „Neutralität“ der Evaluatoren hingewiesen wird.

Von den kirchlichen Experten wird auf notwendige Regeln hingewiesen, die im gesamten Prozess nachprüfbar einzuhalten sind.

In beiden Bereichen (s. gemeinsame Punkte für Kirche und Staat) wird also die „Evaluation“ bzw. Auswertung der „Organisation“, Tätigkeiten und Aufgaben betont, wobei die Einbeziehung von Bürgern empfohlen wird. Die Logik hinter dieser Empfehlung hat damit zu tun, dass sich die Bürger an der Basis befinden und skeptisch gegenüber Regierungs-Aussagen sind. Deswegen könnten sie genau wissen, was dort (vor Ort) stattgefunden hat, d.h. ob wirklich der Soll-Ist-Vergleich bezüglich der Ausführung von Aufgaben stimmt oder nicht.

Betrachtet man die Antworten aus diesem Themenbereich im Überblick, so wird erkennbar, dass es keine Widersprüche zwischen den Aussagen der Experten aus Deutschland und Uganda sowie der Experten aus dem staatlichen und aus dem kirchlichen Bereich gibt. Vorhanden sind allerdings Unterschiede.

Während von den Experten aus dem staatlichen Bereich in Uganda und Deutschland übereinstimmend das „Standard-Vorgehen“ (Bestandsaufnahme, Planung, Ausführung, Reporting) empfohlen wird, weisen die Experten aus Uganda zusätzlich explizit auf die dortigen Defizite bezüglich der Bedingungen und Voraussetzungen hin (politisches System, Strategie, Infrastruktur, Qualifikation). Die befragten Experten aus dem kirchlichen Bereich sowohl aus Deutschland als auch aus Uganda weisen insbesondere auf die personellen Voraussetzungen als wesentliche Variable in Bezug auf die Transferchancen hin: Qualifikation, Partizipation und Personalentwicklung erscheinen den befragten Experten besonders wichtig.

Aus den Antworten zum Themenbereich „Nachhaltigkeit“ wird zusätzlich die Bedeutung einer verlässlichen Evaluation deutlich. Diese soll nach Auffassung der befragten Experten die Beteiligung der Betroffenen („involvement“) und die Managementinstrumente ergänzen, um zuverlässige Daten über den Stand der Implementierung neuer Konzepte zu gewinnen.

Ein nachhaltiger NPM-Transfer aus Deutschland würde also gefördert, wenn die Verwaltung in Uganda in die Bildung ihres Personals investieren würde, also es

geht in diesem Falle um die Investition in das „Training und Development“, das auch als „capacity building“ bezeichnet werden kann (s. Antworten in Fragen 4, 6, 8 und 9). Die Investition in „Training und Development“ bewirkt ein Empowerment. Durch das „Training und Development“ wird das Personal zu „Professionals“ also zu Experten die in der Lage sind, Aufgaben effizienter und effektiver zu erledigen. Die bisherigen Anstrengungen dazu in Uganda reichen offenbar noch nicht aus.<sup>234</sup>

Ein erfolgreicher NPM-Transfer würde ferner gefördert, wenn die Einbeziehung bzw. Partizipation (= Involvement) der Betroffenen vor Ort gelingt (s. Antworten zu den Fragen 4, 6, und 10). Das Engagement der Betroffenen setzt deren Sensibilisierung und Information voraus. Die Betroffenen sind diejenigen, die sich mit der Neuerung auseinandersetzen sollen. Sie sind auch diejenigen, die die Neuerung unterhalten und vorantreiben sollten. Deswegen ist es von großer Bedeutung, dass sich die Betroffenen die Neuerung zuerst zu eigen machen, also sie sollten sich über den Umgang mit der Neuerung informieren, damit sie in der Lage sind, sie zu unterstützen und zu unterhalten, sonst kommt das Projekt zum Scheitern.<sup>235</sup>

NPM-Modernisierung würde gefördert, wenn den lokalen Einheiten (Local Government) mehr Autonomie gegeben werden würde (s. Antworten in Frage 6 insbesondere auf politischer Seite), also wenn es wenig Eingriff durch die Zentralregierung gibt, denn unnötige Eingriffe verursachen viel Unordnung.

Der NPM-Transfer von Deutschland nach Uganda wäre sinnvoll, wenn er zuerst in der städtischen Verwaltung vorgenommen werden würde, wo die wichtigen Voraussetzungen dafür eher zu finden sind. So erfordert der Betrieb einer modernen Verwaltung z.B. die Nutzung von EDV- und Telekommunikations-Systemen, die nur mit Strom vorgenommen werden können. In der ländlichen Verwaltung ist das Strom-Potential kaum da. Die ländliche Verwaltung könnte nur für die Zukunft in Betracht gezogen werden, wegen des vorgesehenen Regierungsplans bezüglich der Einführung der Stromversorgung in ländlichen Gebieten (Rural Electrification Programmes).

---

<sup>234</sup> Vgl. auch das weiter oben dargestellte Projekt zum Civil Service College (CSC).

<sup>235</sup> Vgl. auch POLIDANO 2001, S. 7 - 11.

Wie bei anderen Modernisierungen, bedürfte die Implementierung von NPM eines gewissen Mitteleinsatzes, also Förderung der Umsetzung durch Finanzmittel, Werkzeuge usw. Ob diese zur Verfügung stehen, ist trotz der bislang schon zahlreichen Projekte fraglich. Durch die Bekämpfung und Verringerung der Korruption, die enorme Auswirkungen auf Einsparungsmaßnahmen hat, könnte einiges für den NPM-Transfer eingespart werden. Also die Implementierung der NPM-Modernisierung würde gefördert, wenn es keine oder kaum Korruption gäbe, jedoch ist ein kurzfristiger Erfolg der schon lange betriebenen Anti-Korruptionsprogramme wenig wahrscheinlich.<sup>236</sup>

### **Weitere Faktoren zu den Transferchancen**

Es gibt noch weitere Faktoren bezüglich der Transferchancen der NPM-Modernisierung, die sich indirekt aus dem Interview-Ergebnis begründen lassen. Diese sind wie folgt:

Der zunehmende Bildungsstandard in Uganda stellt viele Anforderungen und Herausforderungen an die jüngere Generation. Daraus ergeben sich der Druck und das Interesse, nach neuen Konzepten zu suchen, die ihnen helfen können, solchen Herausforderungen und Anforderungen sinnvollerweise zu begegnen. Als neues Konzept bekäme deswegen das NPM gute Chancen unter den jungen Verwaltungsmitarbeitern.

Heutzutage entwickelt sich in Uganda eine neue Kultur, in der sich die jüngere Generation für moderne Ideen interessiert, insbesondere aus Europa und USA, denn die jüngere Generation ist offener, mehr zum Lernen bereit und aufgeschlossener als die ältere Generation. Die gesamte Bevölkerung in Uganda ist sehr jung, etwa 50 % der Menschen sind höchstens 14 Jahre alt.<sup>237</sup> Diese positive Einstellung versetzt sie in eine gute Lage, viel Neues anzunehmen und zu lernen. In diesem Zusammenhang hätte deshalb der NPM-Transfer aus Deutschland gute Chancen unter den jungen Verwaltungsmitarbeitern, die heutzutage die Mehrheit in der Verwaltung sind (über 70% der Menschen in Uganda sind unter 35 Jahren).

Wegen des hohen Grades der heutigen Mobilität und des Informationsflusses wird deutlich, dass die Verwaltung in den Ländern des Nordens und in den USA

---

<sup>236</sup> Vgl. auch POLIDANO 1999, S. 17 - 19.

<sup>237</sup> Vgl. World Factbook, [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (Zugriff 2009-11-29).

moderner und fortgeschrittener ist als die in Afrika, dass heißt, die westliche und amerikanische (USA) Verwaltung hat einen großen Vorsprung gegenüber der Verwaltung in Afrika. Aus diesem Grunde versucht auch ein Großteil der Verwaltung in Afrika (Uganda), sich an der westlichen und amerikanischen (USA) Verwaltung zu orientieren und zwar sich damit zu identifizieren, damit auch eine ähnliche Entwicklung in Afrika realisiert wird. Diese positive Orientierung versetzt die Verwaltung in Afrika (Uganda) in eine gute Lage, ein westliches-amerikanisches Konzept (= NPM) ohne weiteres zu „begrüßen“.

Manche der Kernelemente von NPM sind schon zum Teil in anderer Form (indirekt) in der Verwaltung vor Ort zu finden (z.B. Dezentralisierung, ROM). Deswegen wäre der NPM-Transfer aus Deutschland kein total fremdes Konzept in der ugandischen Verwaltung. Dies erhöht die Chancen für dessen Akzeptanz.

Der Fortschritt im Bereich der EDV- und Mobilfunk-Technologie in Uganda könnte ebenfalls die weitere NPM-Modernisierung fördern.

Zusammengefasst stellt sich die Ausgangslage für den NPM-Transfer aus Deutschland zwar als schwierig dar, jedoch lassen sich neben den potentiellen Vorteilen für die Menschen in Uganda auch förderliche Bedingungen erkennen. Bei einem möglichen Transfer wird es entscheidend darauf ankommen, dass nicht nur die Beachtung allgemeiner Erfahrungen aus dem Innovationsmanagement gelingt, sondern auch die Abstimmung der Transfer-Schritte auf die spezifischen Bedingungen und Voraussetzungen in Uganda.

## 6 Grundzüge eines Entwicklungskonzepts für die Verwaltung in Uganda

### 6.1 Ausgangslage

Veränderungen in der Verwaltung in Uganda werden von allen befragten Experten positiv bewertet. Zwischen den Antworten der befragten Experten aus der staatlichen und der kirchlichen Verwaltung gibt es dabei kaum Unterschiede.

Die Notwendigkeit von Veränderungen wird von den Experten u.a. mit Defiziten im bisherigen System des Handelns von Staat und Verwaltung begründet. Diese Defizite betreffen teils die Struktur von Staat und Verwaltung, teils strategische Fragen, aber auch die Qualifikation von Politikern und Verwaltungsmitarbeitern.

Die Bedeutung dieser Defizite bzw. spezifischen Bedingungen wurde von den befragten Experten aus Uganda mehrfach in den Antworten auf spezifische Fragen zu den relevanten Bedingungen und Voraussetzungen unterstrichen. Sie stellen in Verbindung mit der verbreiteten Korruption und den auch aus weiter entwickelten Staaten bekannten Innovationsproblemen eine absolute Schranke für nachhaltige Verbesserungen dar.

Erhärtet wird diese Einschätzung durch die Befunde der laufenden Weltbank-Untersuchungen. In diesen Untersuchungen werden seit 1996 für alle Staaten sämtliche verfügbaren einschlägigen Statistiken bezüglich der 6 Dimensionen „Voice and Accountability“, „Political Stability and Absence of Violence“, „Government Effectiveness“, „Regulatory Quality“, „Rule of Law“ sowie „Control of Corruption“ ausgewertet und aggregiert.<sup>238</sup>

In den 2009 veröffentlichten Ergebnissen für 2008 rangiert Uganda unter 212 Staaten<sup>239</sup> in den einzelnen Dimensionen meistens im unteren Drittel, Deutschland dagegen meistens im oberen Dezil.

In den beiden folgenden Tabellen sind die Ergebnisse für Uganda und Deutschland jeweils „eingerahmt“ vom ersten und vom letzten Platz in der Rangordnung

---

<sup>238</sup> Zur Erläuterung der 6 Dimensionen, den berücksichtigten Datenquellen und dem Aggregationsverfahren vgl. KAUFMANN / KRAAY / MASTRUZZI 2009.

<sup>239</sup> Teilweise nicht voll unabhängig, vgl. KAUFMANN / KRAAY / MASTRUZZI 2009, S. 2.

für die hier einschlägigen Dimensionen „Government Effectiveness“ und „Control of Corruption“ dargestellt.<sup>240</sup>

#### **Government Effectiveness 2008**

Rangplatz	Staat	Aggregierter Wert	Standardabweichung
1	Singapore	2,53	0,18
15	Germany	1,65	0,19
136	Uganda	-0,51	0,17
212	Somalia	-2,51	0,25

#### **Control of Corruption 2008**

Rangplatz	Staat	Aggregierter Wert	Standardabweichung
1	Finland	2,34	0,17
15	Germany	1,77	0,16
160	Uganda	-0,79	0,14
208*	Somalia	-1,9	0,26

\* ... Werte für Cook Islands, Monaco, Niue und San Marino für 2008 nicht verfügbar

Diese Daten der Weltbank untermauern also die Aussagen der Experten: Auch nach den Weltbank-Ergebnissen stellt sich die Wirksamkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns in Uganda als nicht überzeugend dar, und die Korruption in Uganda ist nach dem hierzu vergebenen Rangplatz ein deutliches Problem.

---

<sup>240</sup> Rangordnung ermittelt nach den Angaben in Table C 3 und Table C 6, vgl. KAUFMANN / KRAAY / MASTRUZZI 2009, Anhang C.

Dies gilt auch im Vergleich zu den übrigen 4 Mitgliedstaaten<sup>241</sup> der East African Community (EAC):<sup>242</sup>

#### **Government Effectiveness EAC 2008**

Rangplatz	Staat	Aggregierter Wert	Standardabweichung
110	Rwanda	-0,2	0,22
129	Tanzania	-0,45	0,17
136	Uganda	-0,51	0,17
144	Kenya	-0,6	0,17
190	Burundi	-1,21	0,19

#### **Control of Corruption EAC 2008**

Rangplatz	Staat	Aggregierter Wert	Standardabweichung
85	Rwanda	0,03	0,2
133	Tanzania	-0,51	0,16
160	Uganda	-0,79	0,14
175	Burundi	-0,97	0,17
180	Kenya	-1,01	0,26

---

<sup>241</sup> Mitgliedstaaten der EAC sind neben Uganda die Staaten Burundi, Kenya, Rwanda und Tanzania.

<sup>242</sup> Rangordnung ermittelt nach den Angaben in Table C 3 und Table C 6, vgl. KAUFMANN / KRAAY / MASTRUZZI 2009, Anhang C.

Im internen Vergleich der 5 Mitgliedstaaten der EAC nimmt Uganda bezüglich der Government Effectiveness und Control of Corruption jeweils einen mittleren Platz ein (nach Rwanda und Tanzania, vor Burundi und Kenya).

Die Einschätzung der Transferchancen für das NPM-Konzept aus Deutschland durch die befragten Experten führt neben den Hinweisen auf ein notwendiges systematisches Vorgehen entsprechend den Erfahrungen des Innovationsmanagements insbesondere zu Aussagen zur Bedeutung der beteiligten und betroffenen Menschen für eine gelingende Neuerung. Vor allem die Experten aus dem kirchlichen Bereich betonen diesen Aspekt, der sowohl die notwendige Qualifikation als auch die Partizipation und die weitere Personalentwicklung umfasst.

In Bezug auf die Nachhaltigkeit wird von den befragten Experten zusätzlich auf die Notwendigkeit begleitender Untersuchungen verwiesen, die dem Konzept der formativen Evaluation zugeordnet werden können. Ziele sind dabei die Gewinnung verlässlicher Daten und die Rückkopplung der Ergebnisse zur Verbesserung des weiteren Vorgehens.

Aus diesen zentralen Befunden lässt sich unmittelbar erkennen, dass Training und Entwicklung („Development“), Aus- und Fortbildung zur Herstellung und Kräftigung der Beschäftigungsfähigkeit („Empowerment“) sowie die Beteiligung mit Übertragung von Verantwortung („Involvement“) wichtige Faktoren für den Innovationserfolg der Verwaltung in Uganda sein dürften. Hinzu kommen die von den befragten Experten als notwendig angesehene weitere Kompetenzverlagerung im Regierungs- und Verwaltungssystem zugunsten der lokalen Ebene, die Bekämpfung der Korruption, die Verbesserung der IT-Infrastruktur sowie der notwendige Ressourceneinsatz.

Von den Experten nicht angesprochen wurden einige neuere Entwicklungen, die sich durchaus förderlich auf einen möglichen Transfer des NPM-Konzepts aus Deutschland auf die gesamte Verwaltungsentwicklung auswirken könnten. Dies sind zum Einen Verbesserungen in der Mobilfunk-Versorgung als wichtige Entwicklung der Kommunikations-Infrastruktur sowie zum Anderen kulturelle Entwicklungen in der jüngeren Bevölkerung, die insgesamt Aufgeschlossenheit für Neuerungen zeigt - vor allem auch gegenüber „westlichen“ bzw. „amerikanischen“ Entwicklungen.

Zusammengefasst ist deutlich erkennbar, dass die Ausgangslage für Verwaltungsreformen nach dem NPM in Uganda noch schwierig ist. Deswegen bedarf es wesentlicher bzw. tiefgreifender Verbesserungen. Manche dieser Verbesse-

rungen sind langfristiger und andere eher kurzfristiger Natur, die aber in ein strategisches Konzept eingeordnet sein müssen, um insgesamt einen effektiven Ressourceneinsatz zu erreichen.

## 6.2 Entwicklungslinien

Das übergeordnete Ziel einer öffentlichen Verwaltung besteht im Kern aus der Aufgabenwahrnehmung zur Sicherstellung der kollektiven Daseinsvorsorge.<sup>243</sup> Diese Gemeinwohlorientierung umfasst im Einzelnen unterschiedliche Aufgaben, wobei von der öffentlichen Verwaltung primär solche Aufgaben wahrgenommen werden, die notwendig sind und in der jeweiligen Volkswirtschaft vom Markt nicht erbracht werden. In den wenig entwickelten Staaten wie Uganda sind diesbezüglich Defizite eher die Regel als die Ausnahme („bad government“ bzw. „bad governance“).

### 6.2.1 Defizite in der Verwaltung und Good Governance

Im Kontext der Entwicklungshilfe werden daher angesichts der Probleme durch „bad government“ bzw. „bad governance“ Hilfeleistungen häufig daran gekoppelt, dass im Empfängerland zunächst für „good governance“ gesorgt wird.<sup>244</sup> Manchmal ist allerdings die Umwandlung einer „bad governance“ in „good governance“ genau das Ziel der Hilfeleistung. Governance bedeutet dabei das Zusammenwirken staatlicher Organe (government) mit anderen durchsetzungsfähigen Gruppen (NGO, z.B. Kirchen, aber in Entwicklungsländern auch lokale Groß-Familien, Clans, traditionelle Führer usw.) zur Bearbeitung der gesellschaftlichen Probleme.<sup>245</sup>

Die UNO-Organisation UNESCAP definiert für ihre Zwecke den Begriff „Governance“ durch wenige Merkmale:<sup>246</sup>

Simply put "governance" means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Governance can be used in several contexts such as corporate governance, international governance, national governance and local governance.

---

<sup>243</sup> Vgl. GRIMMER 2004, S. 14 f.

<sup>244</sup> Vgl. den Artikel „Governance“ in der Internet-Enzyklopädie „Wikipedia“ ([www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)) sowie die Artikel „Governance“ und „Good governance“ in der englischsprachigen Ausgabe der Internet-Enzyklopädie Wikipedia ([www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)).

<sup>245</sup> Vgl. MINTKEN / EMDE 2009.

<sup>246</sup> Vgl. [www.unescap.org/pdd/](http://www.unescap.org/pdd/) (dort Suchfunktion nutzen: good governance), Zugriff 2009-05-01.

Sehr umfassend definiert dagegen UNDP:<sup>247</sup>

“Governance is the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It is the way a society organizes itself to make and implement decisions—achieving mutual understanding, agreement and action. It comprises the mechanisms and processes for citizens and groups to articulate their interests, mediate their differences and exercise their legal rights and obligations. It is the rules, institutions and practices that set limits and provide incentives for individuals, organizations and firms. Governance, including its social, political and economic dimensions, operates at every level of human enterprise, be it the household, village, municipality, nation, region or globe.”

Eine derartig weit definierte Größe dürfte messtechnisch kaum zu erfassen sein. Diese Definition wird daher in dieser Arbeit nicht weiter verfolgt.

An andere Stelle erläutert UNDP „Governance“ im Kontext von „Local Governance“ ähnlich umfassend:<sup>248</sup>

“Governance is about the processes by which public policy decisions are made and implemented. It is the result of interactions, relationships and networks between the different sectors (government, public sector, private sector and civil society) and involves decisions, negotiation, and different power relations between stakeholders to determine who gets what, when and how. The relationships between government and different sectors of society determine how things are done, and how services are provided. Governance is therefore much more than government or ‘good government’ and shapes the way a service or set of services are planned, managed and regulated within a set of political social and economic systems.”

---

<sup>247</sup> UNDP 2007, S. 1, zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org) (Zugriff 2009-05-01).

<sup>248</sup> UNDP (2009), S. 5, zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org) (Zugriff 2009-11-29).

Allerdings werden in den von UNDP zusammengestellten Modellen zur Messung von „Local Governance“ jeweils spezifische Eingrenzungen vorgenommen, so z.B. im „Local Governance Barometer“ (LGB), das von der „Impact Alliance“ betrieben wird.<sup>249</sup>

Das LGB verwendet 5 Haupt-Kriterien, denen 22 Sub-Kriterien zugeordnet sind.<sup>250</sup>

### **Local Governance Barometer (LGB): Haupt-Kriterien**

- Effectiveness
- Transparency and Rule of Law
- Accountability
- Participation and civic engagement
- Equity

Das LGB wird gegenwärtig u.a. in Tanzania, einem Partnerland von Uganda aus der EAC eingesetzt.<sup>251</sup>

Zur Konkretisierung von „Good Governance“ hat UNESCAP eine Liste von Merkmalen zusammengestellt. Im Einzelnen handelt es sich dabei um 8 Merkmale:<sup>252</sup>

### **Good governance is**

- participatory,
- consensus oriented,
- accountable,
- transparent,
- responsive,
- effective and efficient,
- equitable and inclusive,

---

<sup>249</sup> Die Impact Alliance besteht aus zahlreichen NGO, z.B. den regionalen PACT-Organisationen, dem IDASA (The Institute for Democracy in Southern Africa) und der niederländischen Development Organisation SNV, vgl. Websites [www.impactalliance.org](http://www.impactalliance.org) und [www.pactworld.org](http://www.pactworld.org) (Zugriff 2009-05-01).

<sup>250</sup> Vgl. PACT / IMPACTALLIANCE 2006, S. 7 f., zugänglich auf der Website [www.pactworld.org](http://www.pactworld.org) (Zugriff 2009-11-29) sowie UNDP (2009), S. 61.

<sup>251</sup> Vgl. LGB 2007, S. 18, zugänglich auf der Website [www.pact.mg/lgb](http://www.pact.mg/lgb) (Zugriff 2009-11-29), sowie UNDP (2009), S. 62.

<sup>252</sup> Vgl. [www.unescap.org/pdd/](http://www.unescap.org/pdd/) (Zugriff 2009-05-01).

- follows the rule of law.

Der Inhalt dieser Merkmale ergibt sich aus den Erläuterungen der UNESCAP:<sup>253</sup>

### **“Participation**

Participation by both men and women is a key cornerstone of good governance. Participation could be either direct or through legitimate intermediate institutions or representatives. It is important to point out that representative democracy does not necessarily mean that the concerns of the most vulnerable in society would be taken into consideration in decision making. Participation needs to be informed and organized. This means freedom of association and expression on the one hand and an organized civil society on the other hand.

### **Rule of law**

Good governance requires fair legal frameworks that are enforced impartially. It also requires full protection of human rights, particularly those of minorities. Impartial enforcement of laws requires an independent judiciary and an impartial and incorruptible police force.

### **Transparency**

Transparency means that decisions taken and their enforcement are done in a manner that follows rules and regulations. It also means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by such decisions and their enforcement. It also means that enough information is provided and that it is provided in easily understandable forms and media.

### **Responsiveness**

Good governance requires that institutions and processes try to serve all stakeholders within a reasonable timeframe.

### **Consensus oriented**

There are several actors and as many view points in a given society. Good governance requires mediation of the different interests in society to reach a broad consensus in society on what is in the best interest of the whole community and how this can be achieved. It also requires a broad

---

<sup>253</sup> Vgl. [www.unescap.org/pdd/](http://www.unescap.org/pdd/) (Zugriff 2009-05-01).

and long-term perspective on what is needed for sustainable human development and how to achieve the goals of such development. This can only result from an understanding of the historical, cultural and social contexts of a given society or community.

### **Equity and inclusiveness**

A society's well being depends on ensuring that all its members feel that they have a stake in it and do not feel excluded from the mainstream of society. This requires all groups, but particularly the most vulnerable, have opportunities to improve or maintain their well being.

### **Effectiveness and efficiency**

Good governance means that processes and institutions produce results that meet the needs of society while making the best use of resources at their disposal. The concept of efficiency in the context of good governance also covers the sustainable use of natural resources and the protection of the environment.

### **Accountability**

Accountability is a key requirement of good governance. Not only governmental institutions but also the private sector and civil society organizations must be accountable to the public and to their institutional stakeholders. Who is accountable to whom varies depending on whether decisions or actions taken are internal or external to an organization or institution. In general an organization or an institution is accountable to those who will be affected by its decisions or actions. Accountability cannot be enforced without transparency and the rule of law.”

Ähnliche Zusammenstellungen wurden von der Weltbank und der Europäischen Union veröffentlicht.

Die Weltbank nutzt ebenfalls eine weite Definition von Governance:

„We define governance broadly as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and

the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.<sup>254</sup>

Dies führt zu 6 Elementen (dimensions of governance):<sup>255</sup>

**Voice and Accountability (VA)** – capturing perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media.

**Political Stability and Absence of Violence (PV)** – capturing perceptions of the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including politically-motivated violence and terrorism.

**Government Effectiveness (GE)** – capturing perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.

**Regulatory Quality (RQ)** – capturing perceptions of the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.

**Rule of Law (RL)** – capturing perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.

**Control of Corruption (CC)** – capturing perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as "capture" of the state by elites and private interests.

Die Europäische Kommission definiert „Governance“ ebenfalls weit und unterscheidet dabei 5 Merkmale:<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> KAUFMANN / KRAAY / MASTRUZZI 2009, S. 5.

<sup>255</sup> Vgl. KAUFMANN / KRAAY / MASTRUZZI 2009, S. 6.

<sup>256</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001, S. 10.

„Der Begriff "Governance" steht für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz.“

Die 5 Merkmale werden in dem Weißbuch erläutert.<sup>257</sup>

**“Offenheit:**

Die Organe sollten offener arbeiten und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erklären, was die EU tut und wie Entscheidungen zustande kommen. Sie sollten eine Sprache verwenden, die jedermann verstehen kann. Offenheit ist deshalb so wichtig, weil sie helfen kann, das Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken.

**Partizipation:**

Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess - von der Konzipierung bis hin zur Durchführung - einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen. In welchem Umfang die Einbindung erfolgt, hängt ganz entscheidend davon ab, ob die zentralen Regierungsebenen in den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung ihrer Politik nach einem "einschließenden" Konzept vorgehen.

**Verantwortlichkeit:**

Die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung muss klarer sein. Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung übernehmen. Diese größere Klarheit und Zurechenbarkeit gilt auch für die Mitgliedstaaten und all jene, die, auf welcher Ebene auch immer, an der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik mitwirken.

**Effektivität:**

Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen, und auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten das Nötige vorsehen. Die Wirksamkeit bestimmt

---

<sup>257</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001, S. 13 f.

sich auch danach, ob die Politik in einer Weise durchgeführt wird, die im Verhältnis zu ihren Zielen angemessen ist, und ob die Entscheidungen auf der geeigneten Ebene ergriffen werden.

**Kohärenz:**

Politik und konkretes Handeln müssen kohärent und leicht nachvollziehbar sein. Der Bedarf an Kohärenz in der Union wächst: Es gilt immer mehr Aufgaben zu bewältigen. Die Ost-Erweiterung wird die Vielfalt noch vergrößern. Herausforderungen wie Klimawandel und Bevölkerungsentwicklung machen nicht an den Grenzen der sektoralen Politiken halt, auf denen die Union beruht, die regionalen und lokalen Körperschaften werden immer stärker in die Politik der EU eingebunden. Kohärenz erfordert politische Führung und eine starke Verantwortlichkeit der Organe, damit innerhalb des komplexen Systems ein in sich schlüssiger Ansatz zum Tragen kommt.”

In der folgenden Tabelle sind die Merkmale der 4 Definitionen und Erläuterungen zur Governance zusammengestellt:

**Elemente von Governance**

<b>UNESCAP</b>	<b>Weltbank</b>	<b>Impactalliance</b>	<b>Europäische Kommission</b>
Participatory		Participation and civic engagement	Partizipation
consensus oriented			
Accountable	Voice and Accountability	Accountability	Verantwortlichkeit
Transparent	Control of Corruption		
Responsive			
effective and efficient	Government Effectiveness	Effectiveness	Effektivität
equitable and inclusive		Equity	
follows the rule of law	Rule of Law	Transparency and Rule of Law	
	Political Stability and Absence of Violence		
	Regulatory Quality		
			Offenheit
			Kohärenz

Es wird erkennbar, dass die 4 Listen nicht deckungsgleich sind, sondern unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen. Die UNESCAP-Definition erscheint bezüg-

lich der Verwaltungsleistung differenzierter. So wird z.B. zwischen Effektivität und Effizienz unterschieden, ferner ist ausdrücklich die „Service-Bereitschaft“ als Aspekt mit aufgenommen. Die Liste der Europäischen Kommission dagegen ist auf die speziellen Probleme der EU abgestimmt. In der Liste der Weltbank nehmen die politischen Aspekte einen großen Raum ein. Die Definitionen der Weltbank und der Impactalliance sind weiter angelegt. Da die Definition hier insbesondere für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, also eher „Government“ statt „Governance“, genutzt werden soll, ist eine enge Definition eher zweckmäßig. Für die folgenden Überlegungen wird daher die UNESCAP-Definition von Governance bevorzugt.

Die 8 Merkmale können auf Deutsch durch die folgenden Begriffe gekennzeichnet werden:<sup>258</sup>

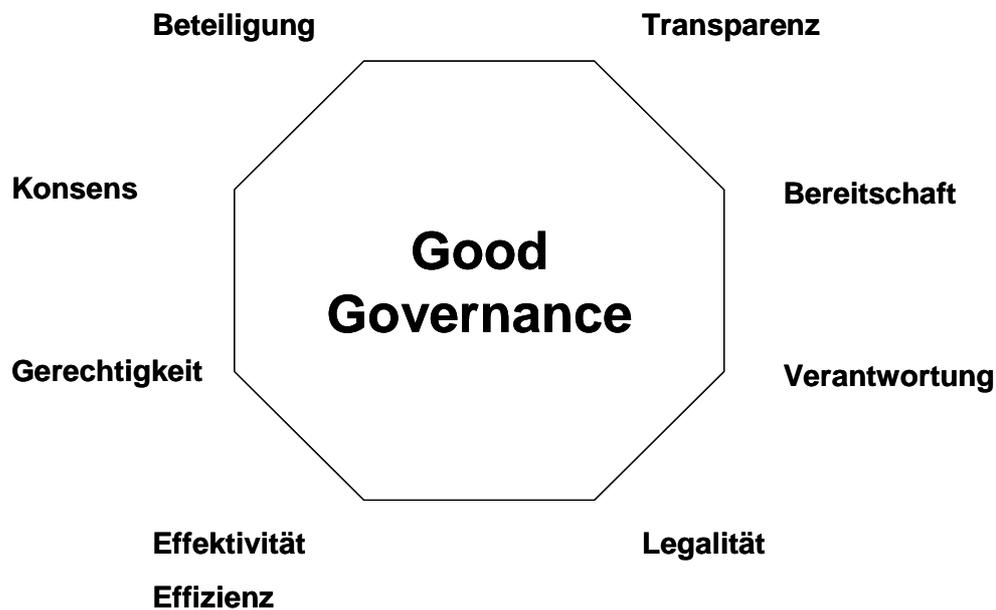
- Transparenz
- Bereitschaft
- Verantwortung
- Legalität
- Effektivität und Effizienz
- Gerechtigkeit
- Konsens
- Beteiligung

---

<sup>258</sup> Vgl. MINTKEN / EMDE 2009.

Dies lässt sich grafisch als Achteck darstellen:<sup>259</sup>

### Good Governance



Grafik: Prof. Dr. Mintken

Diese allgemeine Liste von Merkmalen des „Good Governance“ nach UNESCAP ist zwar auch nicht in allen Teilbereichen deckungsgleich mit den größten Defiziten bezüglich der Verwaltung in Uganda, jedoch ist eine sachliche Zuordnung der Defizite zu diesen allgemeinen Merkmalen möglich.

---

<sup>259</sup> Vgl. MINTKEN / EMDE 2009.

### Good Governance und Defizite in Uganda

Allgemeines Merkmal nach UNESCAP	Defizite in Uganda
Transparenz	Korruption
Bereitschaft	Empowerment
Verantwortung	Involvement
Legalität	Korruption
Effektivität und Effizienz	Ressourceneinsatz, IT-Infrastruktur
Gerechtigkeit	Korruption
Konsens	Involvement
Beteiligung	Involvement
	Training und Development, Empowerment
	Stärkung der lokalen Ebenen

Aus dieser Zusammenstellung sind sowohl die Ziele der Verwaltungsentwicklung in Uganda erkennbar als auch der Zusammenhang zwischen der allgemeinen Entwicklung der Lebensbedingungen und der Verwaltungsentwicklung. Mehrere für die Verwaltungsentwicklung wichtige Aspekte sind auch in anderen Bereichen des Zusammenlebens von Bedeutung, z.B. ist die Korruption nicht auf die öffentliche Verwaltung beschränkt. Ferner hat die Stärkung der lokalen Ebenen von Regierung und Verwaltung im Verhältnis zum Zentralstaat nicht nur Bedeutung für die Verwaltungsentwicklung.<sup>260</sup> Ähnlich verhält es sich mit anderen Vorhaben zur Verbesserung der Infrastruktur sowie mit Qualifizierungsmaßnahmen.

Angesichts eines derartigen Aufgabenvolumens wären einerseits Prioritäten hilfreich, andererseits gibt es vielfältige Zusammenhänge zwischen den einzelnen Defiziten und Aufgabenbereichen, so dass strikte Prioritäten möglicherweise ihr Ziel verfehlen könnten. Zudem fehlt es an Maßstäben, um Prioritäten „objektiv“ zu begründen.

---

<sup>260</sup> So wird die Stärkung des Local Government auch aus Gründen der Stärkung der Local Governance angemahnt, vgl. z.B. KIYAGA-NSUBUGA / OLUM 2009, S. 41: "Local governments are over-loaded with responsibilities in contrast to their limited capacities and the inadequate resources assigned to them".

Unter Beachtung dieser Konstellation eines großen Aufgabenvolumens mit vielfältigen internen Abhängigkeiten sind nach dem Ergebnis der bisherigen Analysen mehrere sinnvolle Konzeptionen für die weitere Entwicklung denkbar. Ein legitimes Gesamt-Konzept wäre insbesondere aufgrund eines Regierungsplans zu beschreiben. Die Realisierung derartiger Konzepte erfordert politische, juristische, wirtschaftliche, pädagogische, soziale und technische Entwicklungen.

### **6.2.2 Ein 7-Punkte-Programm zur Verwaltungsentwicklung**

Mit Blick sowohl auf die im Vordergrund stehende Verwaltungsentwicklung als auch wegen der aufgezeigten Abhängigkeiten zu der allgemeinen Entwicklung des Landes wäre z.B. das folgende 7-Punkte-Konzept gut begründbar, das sich auf die vorgenommenen Untersuchungen in Uganda bezieht. Es handelt sich dabei teils um allgemeine Verbesserungen, teils um die Binnenmodernisierung der Verwaltung und um die Außenperspektive der Verwaltung, wie es auch im NPM enthalten ist.

- Infrastrukturmaßnahmen
- Korruptionsbekämpfung
- Patriotismus
- Empowerment
- Haushaltsdisziplin
- Kundenorientierung
- Partizipation

Bezogen auf die allgemeine Entwicklung des Staates als Basis der Verwaltungsentwicklung wären insbesondere Infrastrukturmaßnahmen, die Korruptionsbekämpfung und eine Verhaltensänderung in Richtung Patriotismus dringlich.

## **Infrastrukturverbesserung**

Trotz seiner Schönheit als die „Perle Afrikas“, befindet sich Uganda noch in einem schlechten Zustand bezüglich der Straßeninfrastruktur insbesondere auf dem Land. Für die Verwaltung ist ein solcher Zustand sehr nachteilig, denn er verlangsamt die effektive und effiziente Ausführung von Verwaltungsaufgaben und beeinträchtigt den Fortschritt der Verwaltung. Manche Verwaltungsmitarbeiter haben z.B. ständige Verspätungen, denn sie müssen viele Stunden unterwegs verbringen, insbesondere in der Regenzeit, wobei die meisten Straßen fast unpassierbar werden. Auf gleiche Art und Weise müssen auch manche Verwaltungsmitarbeiter, die z.B. vorhaben, einige Aufgaben vor Ort auszuführen (z.B. Supervision und Aufsicht), mit vielen Verspätungen rechnen, sie müssen auch viele Stunden unterwegs verbringen, bevor sie an vor Ort ankommen. Die Einnahmen der Steuerverwaltung müssen zu diesem Zweck auch in stärkerem Maße an die Kommunen weitergeleitet werden, da die Händler, und damit auch Steuerzahler, aufgrund solcher schlechten Straßenverhältnisse in ihrer Geschäftstätigkeit behindert werden. Auf gleiche Art und Weise wird es auch für die „Farmer“ auf dem Land schwieriger, ihre Anbauprodukte auf den Markt zu bringen.

Einige der Gründe für die schlechten Straßenverhältnisse bestehen darin, dass die Straßen nicht regelmäßig unterhalten werden. Manchmal werden die neugebauten Straßen innerhalb kürzerer Zeit wegen der Arbeit schlechter Herstellungsqualität schadhaft (shoddy work, fehlende Nachhaltigkeit).

Es kann zusammengefasst werden, dass die mangelhafte Mobilität aufgrund des schlechten Straßennetzes gravierende Auswirkungen auf die Konjunktur und damit auch auf das gesamte Regierungs- und Verwaltungssystem hat.

Die Infrastruktur besteht jedoch nicht nur aus dem Netz der Verkehrswege, sondern es müssen auch die Kommunikationsnetze betrachtet werden. Es geht dabei um die lokale IT-Nutzung sowie um die Nutzung des Intranets und des Internets. Diese Technik erfordert eine zuverlässige Stromversorgung. In der ländlichen Verwaltung ist Strom-Potential aber kaum vorhanden. Die Situation könnte sich jedoch in Zukunft wegen des vorgesehenen Regierungsplans bezüglich der Einführung der Stromversorgung in den ländlichen Gebieten (Rural Electrification Programmes) verbessern. Ferner könnte sich der zunehmende Fortschritt im Bereich der Mobil-Funk-Technik in Uganda positiv auswirken, denn die Internet-Nutzung ist z.B. mit moderner Funk-Technik (sogenannte 4G-Technologie bzw.

LTE)<sup>261</sup> mit Geschwindigkeiten von 100 Mbit/sec und mehr möglich, so dass die Nutzung des Internets über Mobilfunk-Netze möglich ist. Der Aufbau geeigneter Netze und die Einführung der IT in der Verwaltung, auch in Form von E-Government, könnten sich ergänzen und gemeinsam die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen verbessern.

In Uganda wie auch in anderen ostafrikanischen Staaten ist dieses Potential schon erkennbar. Heutzutage sind viele Mobil-Funk-Betreiber in dem Land zu finden, z.B. „Mobile Telefon Network“ (MTN), die durch Südafrika betrieben wird; „CELTEL“, die heutzutage als „ZAIN“ bezeichnet wird; UGANDA TELECOM, die eine ugandische Firma ist und WARID, deren Ursprung im saudi-arabischen Raum ist. Diese Firmen sind fast überall im Land präsent. Dies ermöglicht einen guten Funk-Empfang und eine gute Telefon-Qualität fast in allen Landesteilen. Es kann zusammenfassend gesagt werden, dass die Mobilfunk-Technologie in Uganda gute Fortschritte gemacht hat.<sup>262</sup> In diesem Zusammenhang könnte sie helfen, z.B. auch kleine multifunktionale Serviceläden zu etablieren, die im Endeffekt dazu dienen könnten, kleine und verstreute Gemeinden mit wenig Aufwand zu versorgen, vor allem, wenn die neue Funk-Technik LTE mit erheblich höheren Übertragungsgeschwindigkeiten verwendet würde, so dass auch die Datenübertragung über das Mobil-Funk-Netz komfortabel möglich wäre.

Insgesamt sind also als Infrastrukturmaßnahmen Verbesserungen der Verkehrswege, der Stromversorgungsnetze und der IT-Kommunikationsnetze dringend erforderlich.

### **Korruptionsbekämpfung**

Korruption ist ein gravierendes Problem in vielen Verwaltungseinheiten nicht nur in den unterentwickelten Ländern wie Uganda, sondern auch in den fortgeschrittenen Ländern, aber auf andere Art und Weise. Es geht im Wesentlichen darum, dass die Verwaltungsmitarbeiter und Politiker Ressourcen zum Eigenvorteil verschwenden bzw. veruntreuen. Manchmal wird behauptet, dass die Verwaltungsmitarbeiter in den unterentwickelten Ländern wie Uganda zur Korruption gezwungen werden, denn sie verdienen zu wenig (weniger als 300 Euro im Jahr). Schätzungsweise besitzen in Uganda weniger als 20% der Bevölkerung über

---

<sup>261</sup> 4G und LTE sind Bezeichnungen aus der neuen Mobil-Funk-Technik, 4G ... 4th generation; LTE ... long term evolution.

<sup>262</sup> Vgl. World Factbook, [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (Zugriff 2009-11-29).

80% des Reichtums des Landes. Die Kluft zwischen den Gehältern der hochrangigen und der rangniedrigen Mitarbeiter ist groß. Das daraus resultierende Gefühl von Ungerechtigkeit verstärkt vermutlich die Korruption.

Obwohl der Umgang mit Korruption ein schwieriges Thema ist, könnte trotzdem einiges zu deren Verringerung vorgenommen werden, denn sie hat gravierende Auswirkungen auf die Konjunktur, die im Endeffekt auch die Verwaltungsaufgaben beeinträchtigen.

Es könnten z.B. Gesetze zu einem gerechteren Entlohnungssystem verabschiedet werden. Ferner könnte die Bildungsförderung zur Reduzierung von Korruption beitragen.

Die Realität von Korruption scheint auch eine Frage der Ethik bzw. Moral und der Religion zu sein. Eventuell könnte ein gut gebildetes Gewissen im Hinblick auf religiöse und ethische Orientierung den Grad von Korruption zum Großteil verringern. In diesem Zusammenhang könnte der Unterricht von Religion und Ethik in den Bildungszentren auf allen Ebenen gefördert werden. Der Unterricht könnte sich vorwiegend an der Praxis orientieren. Der Unterricht von Ethik hat schon an manchen Universitäten in Uganda angefangen, etwa Uganda Martyrs University (UMU) in Nkozi.<sup>263</sup> Dies könnte weiter gefördert werden, aber mit der Praxis als Schwerpunkt.

### **Patriotismus**

Patriotismus betrifft die Wertschätzung des eigenen Landes bzw. der eigenen Nation. Daraus folgt Interesse am Fortschritt, an der Entwicklung und am Wohl des Heimatlandes, wer also patriotisch ist, der ist auch an der Entwicklung, und zwar am Fortschritt seines Heimatlandes bzw. seiner Nation interessiert und sieht zu, dass er auch einiges dazu beiträgt. Dies würde bedeuten, dass er für ein hemmendes Verhalten, wie z.B. Korruption, Krieg, Ungerechtigkeit, Verletzung von Menschenrechten, weniger anfällig ist, denn er weiß, dass solche die Entwicklung und den Fortschritt seines Heimatlandes beeinträchtigen.

Aus der heutigen Praxis kann festgestellt werden, dass so verstandener Patriotismus zu den Einstellungen zählt, in denen die Verwaltung in Uganda noch sehr defizitär ist. Die zunehmende Praxis von Korruption und Ungerechtigkeit, die un-

---

<sup>263</sup> Vgl. [www.umu.ac.ug](http://www.umu.ac.ug) (Zugriff 2009-11-29).

endlichen Kriege, unter denen viele Menschen leiden müssen bzw. in denen viele Menschen ums Leben kommen, die häufige Verletzung von Menschenrechten, die zunehmende Umweltverschmutzung, die alarmierende Lage des Straßennetzes, die Verschlechterung der Krankenversorgung, der allmähliche Kollaps von zahlreichen Institutionen, die fehlende Ordnung in vielen Institutionen und der zunehmende Trend zur Verfolgung ausschließlich von Eigeninteressen sind alles deutliche Zeichen des fehlenden Patriotismus in diesem Land.

Es könnte einiges getan werden, um den den Patriotismus in der Verwaltung in Uganda zu stärken.

Der sinnvolle Weg wäre, regelmäßige Informationsveranstaltungen sowohl für die Verwaltungsmitarbeiter als auch für das Volk in Form von Work Shops, Seminaren, Tagungen und auch im Kontext von Meetings ganz besonders auf lokaler Ebene sowie über Radio-Sender zu organisieren.

Das Prinzip Patriotismus könnte auch in den Schulunterricht eingeführt werden, damit die Schüler und Kinder die Bedeutung dieser Einstellung lernen, wenn sie noch jung sind. Diese Strategie könnte eine gute Vorbereitung sein für die Gestaltung der Zukunft des Landes. Sie könnte auch an den Universitäten berücksichtigt werden.

Schwerpunkt sollte sein, das Interesse unter den Teilnehmern zu wecken, das eigene Land zu schätzen, stolz darauf zu sein und zwar sich für seine Entwicklung und seinen Fortschritt ohne Voraussetzungen bzw. Bedingungen zu engagieren. Insbesondere könnte dabei der Unterschied zwischen dem gemeinnützigen und dem eigennützigen Verhalten deutlich gemacht werden.

Sowohl die Verwaltungsspitzen als auch die Ausführungseinheiten in Uganda könnten die Disziplin entwickeln, wobei sie beim Budgetieren und Ausführen von Aufgaben dem Patriotismus bzw. dem Gemeinwohl Vorrang geben. d.h. sie könnten lernen, sich beim Planen gemeinnützig zu verhalten, also nicht an den Eigenvorteil zu denken, sondern im Interesse der Allgemeinheit bzw. des gemeinsamen Wohles die Nachhaltigkeit in den Vordergrund zu stellen.

## **Binnenmodernisierung der Verwaltung**

Zur Binnenmodernisierung der Verwaltung erscheinen neben der bereits ange-deuteten Umstellung der Verwaltung auf die IT-Nutzung vor allem das Empow-erment der Beschäftigten sowie die Haushaltsdisziplin erforderlich.

### **Empowerment des Personals**

Empowerment des Personals erscheint dringend erforderlich, denn die Res-source „Mensch“ wird als die wichtigste Ressource überhaupt bezeichnet. Aus den ugandischen Experteninterviews insbesondere in den Antworten auf die Fra-gen 4, 6, 8, 9 und 10 kann auch entnommen werden, dass Bildung (Training and Development) von großer Bedeutung ist.

Die Durchführung des Empowerments sollte für die Verwaltung in Uganda vor-wiegend mit dem Ziel der praktischen Handlungsfähigkeit angestrebt werden, denn Uganda braucht dringend eine praktische Bildungsorientierung, um vom heutigen dominierend theoretischen Trend, der vorwiegend „Job-Sucher“ fördert, wegzukommen.

Uganda erfährt heutzutage einen stark zunehmenden Trend von Schulbildung. Das ist sehr zu begrüßen, jedoch darf die berufliche Ausbildung z.B. für Berufe in der Landwirtschaft, im Handwerk, im Handel und im Büro, nicht vernachlässigt werden. Zahlreiche Schulen, Bildungszentren, Institute und Universitäten sowohl in den Städten als auch auf dem Land entstehen. Ein Problem ist dabei, dass das Schulsystem, das in Uganda gilt, überwiegend theoretisch ist, das heißt, es ori-entiert sich vorwiegend an den „White Collar Jobs“. Aber solche Jobs sind heut-zutage in Uganda sehr knapp. Nach den Prognosen aufgrund der letzten Volks-zählung leben heute in Uganda gut 30 Millionen Menschen, davon ca. 14,5 Milli-onen Erwerbspersonen. Von diesen sind schätzungsweise knapp zwei Millionen beim Staat und ungefähr drei Millionen bei Privatunternehmen angestellt. Hinzu kommen fast 10 Millionen, die in der Landwirtschaft tätig oder arbeitslos sind.<sup>264</sup> Daher gibt es auf dem Lande weniger Chancen für die Absolventen, einen „White Collar Job“ zu finden. Nach offiziellen Angaben hat Uganda ungefähr siebenhun-derttausend Absolventen, die keinen Job haben.

---

<sup>264</sup> Vgl. World Factbook, [www.cia.gov](http://www.cia.gov) (Zugriff 2009-11-29).

Dieser Trend zeigt, dass sich die Verwaltung in Uganda neu orientieren sollte. Sie könnte neben der Theorie auf die Vermittlung von praktischen Kenntnissen setzen. Wie in Deutschland könnte der Unterricht von praktischen Kenntnissen (z.B. Handwerk usw.) nicht erst nach der mittleren Reife (= Senior four) oder nach dem Abitur (= A-Level), sondern in den unteren Bildungsstufen (= Primär- und Sekundarstufen) anfangen, damit die Schüler frühzeitig eine praktische Orientierung in ihrem Leben bekommen können. Die berufliche Bildung in verschiedenen Bereichen könnte auch als gute Vorbereitung für den Aufbau einer zukünftig guten Verwaltung sein.

Die neue Bildungsform sollte die Schüler und die Auszubildenden nicht nur prüfungsorientiert zur Einprägung und Wiederholung dessen anhalten, was sie im Unterricht lernen, wie es der heutige Trend in Uganda ist, sondern zur praxisorientierten Analyse und zur Innovation anregen, damit sie (falls manche zu zukünftigen Verwaltungsmitarbeitern werden) in der Lage sind, neue Ideen in der Verwaltung zu entwickeln und einzuführen. Die Bildungsform Deutschlands legt mit den beiden Schwerpunkten allgemeine und berufliche Bildung z.B. von vornherein viel Wert auf eine praktische Orientierung, die im Endeffekt die Innovationsansätze vorantreibt. Dies könnte teilweise erklären, warum die Verwaltung in Deutschland einen Vorsprung hat gegenüber der Verwaltung in vielen anderen Ländern.

Im Endeffekt könnte die neue praktische Bildungsform dazu führen, dass nicht die „Job-Sucher“, sondern die „Job-Macher“ gefördert werden. Aufgrund dieser praktischen Form von Empowerment könnte sich dann eventuell auch das Problem der Schulabbrecher reduzieren, denn solche Schüler und Azubis – egal mit oder ohne Abschluss – würden in der Lage sein, sich selber zu entwickeln und ihre Zukunft selber zu gestalten. Auf diese Art und Weise hätte die Verwaltung in Uganda die Gelegenheit, professionelles und praktisches Personal aus solchen begabten jungen Menschen einzustellen.

### **Haushaltsdisziplin**

Dieser Aspekt, der auch im Zusammenhang mit den Einsparungsmaßnahmen steht, soll auch zu den vorrangigen Bereichen eines Entwicklungskonzepts für die Verwaltung in Uganda zählen. Es fehlt sowohl in der gesamten Bevölkerung als auch in der Verwaltung noch an dem Bewusstsein, Vorsorge zu treffen, Rücklagen zu bilden und Versicherungen abzuschließen. Im Großen und Ganzen sind Staat und Verwaltung in Uganda bezüglich der Bildung von Rücklagen bzw.

Reserven noch sehr defizitär. Dies erklärt, warum sie sehr gefährdet ist, insbesondere im Falle der Naturkatastrophen und anderen gefährlichen Eventualitäten, etwa Brandschäden oder Hochwasser (s. Hochwasser im Osten und Nordosten von Uganda im August-September 2008).

Die sparsame Haushaltsführung bedarf eines hohen Grades einer strengen Haushaltsdisziplin, die in Uganda noch fehlt. Wegen der weitgehend fehlenden Haushaltsdisziplin erleidet die Verwaltung in Uganda ständige Budgetlücken. Einer der Gründe für die Budgetlücken könnten die knappen Ressourcen sein, das heißt, Staat und Verwaltung in Uganda sind relativ arm im Vergleich zu anderen Verwaltungsorganen in den Ländern des Nordens und in den USA. Mit den knappen Ressourcen wird es also schwer für die Verwaltung in Uganda, alle ihre Aufgaben selber zu finanzieren. Trotzdem sollte eine Verwaltung im Grunde genommen im Rahmen ihres Einkommens budgetieren und leben. Beim Budgetieren sollte eine gute Verwaltung die Disziplin haben, nicht über ihr Einkommen hinauszugehen. Einnahmen und den Ausgaben der Verwaltung sollten ausgeglichen sein. Das erfordert ein Haushaltsmanagement, wie es im NPM angelegt ist.

Die sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung setzt voraus, dass eine Kostenrechnung praktiziert wird.<sup>265</sup> Als Form des Rechnungswesens ist die doppelte Buchführung (Doppik) wie in gewerblichen Unternehmen zu empfehlen, also nicht die kameralistische Haushaltsführung (Kameralistik), wie sie in der traditionellen Verwaltung üblich war. Die Kameralistik wird in Deutschland aufgegeben, um im Rahmen des NPM die Doppik einzuführen (z.B. Neues kommunales Finanzwesen NKF).<sup>266</sup> Zu ergänzen sind in diesem Kontext die Einführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die Rechnungsprüfung,<sup>267</sup> die interne Revision<sup>268</sup> und das Controlling<sup>269</sup> als „flankierende Maßnahmen“ im Finanz- und Rechnungswesen.

---

<sup>265</sup> Zur Kostenrechnung vgl. z.B. KLÜMPER / ZIMMERMANN 2002.

<sup>266</sup> Vgl. dazu z.B. HÄFNER 2005.

<sup>267</sup> Die Rechnungsprüfung der öffentlichen Verwaltung wird in Deutschland meistens durch Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter vorgenommen, die Ergebnisse der Rechnungshöfe werden veröffentlicht, vgl. z.B. Bundesrechnungshof ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

<sup>268</sup> Hauptaufgaben der internen Revision sind Prüfungen im Finanz- und Rechnungswesen sowie im organisatorischen Bereich (financial auditing, operational auditing), vgl. Artikel „Interne Revision“ GABLER 2010.

<sup>269</sup> Zum Controlling in Kommunalverwaltungen vgl. grundlegend ANDREE 1994, Controlling allgemein z.B. ZIEGENBEIN 2007.

sen.<sup>270</sup> Diese Elemente sind auch in der Verwaltung von Uganda schon vorgesehen, es kommt aber auf die wirkungsvolle Nutzung an.

### **Außenperspektive der Verwaltung**

Die Verwaltung ist kein Selbstzweck, sondern eine Schnittstelle zwischen Politik und Einwohnern des Staates. In diesem Kontext wird als Verwaltungsmodernisierung im Einklang mit dem NPM aufgrund der Erfahrungen aus Deutschland die Kundenorientierung empfohlen. Hinzu kommt die Einbeziehung der Bürger in das Verwaltungshandeln (Partizipation bzw. Involvement) auf verschiedenen Wegen und bei unterschiedlichen Gelegenheiten.

### **Kundenperspektiven**

Als defizitär wurde u.a. die Zugänglichkeit der Verwaltung für die Kunden erkannt. Der Kundenweg zur Verwaltung ist in Uganda räumlich noch zu lang und prozessbezogen zu aufwendig. Zusammenfassend muss der Kunde viel leiden, bevor er sein Anliegen erledigt bekommt, wegen der zu langen Wartezeiten und der langen Entfernungen zwischen den getrennten und verstreuten Anlaufstellen, auch wird der Kunde dort immer noch als Bittsteller angesehen.

Die Einführung von One-Stop-Shops in die Verwaltung in Uganda könnte eine Lösung sein im Umgang mit dieser Problematik des langen Kundenwegs. Die One-Stop-Shops dienen im Wesentlichen dem Zweck der Erleichterung der Zugänglichkeit, wegen der Zusammenlegung von den zusammenhängenden Aufgaben in einer Verwaltung unter einem Dach oder an einer Stelle, damit sich der Kunde nicht mehr an viele Anlaufstellen zu wenden hat, er kommt also nur an eine Stelle und bekommt im günstigsten Fall sein Anliegen sofort erledigt.

Die Praxis von One-Stop-Shops ist zum Beispiel in Deutschland in Form von Bürgerbüros, Kundenbüros, Bürgerhäusern und Bürgerläden weit verbreitet. Die Kommunalverwaltung in Deutschland verdankt ihren Erfolg, was die verbesserte Kundenorientierung angeht, vorwiegend der Praxis von den One-Stop-Shops. Die gleiche Praxis ist auch in den skandinavischen Ländern und in Australien populär (wo sie ihren Ursprung hat), wobei die One-Stop-Shops den Kunden zur schnellen Erledigung ihres Anliegens verhelfen.

---

<sup>270</sup> Vgl. auch Microsoft o.J. (2005).

In Uganda sind One-Stop-Shops noch nicht vorhanden. Im Rahmen des New Public Managements könnten solche „Offices“, die die zusammenhängenden Aufgaben beinhalten, unter einem Dach - ohne viel Aufwand - zusammengelegt werden, damit die entsprechenden Aufgaben ohne weiteres erledigt werden können.

Die Einrichtung und der Betrieb von One-Stop-Shops in Form von Serviceläden in einer Verwaltung werden begünstigt durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologie. In Uganda könnte dafür als Basis das bereits gut ausgebaute Mobil-Funk-Netz genutzt werden.

Der erste Schritt zur Implementierung von One-Stop-Shops könnte sein, kleine Verwaltungszentren z.B. sowohl in der Kernstadt Hoima als auch in den umliegenden Dörfern in Form von kleinen Koordinationsbüros bzw. Anlaufstellen zu errichten. Solche Büros könnten räumlich so errichtet werden, dass sie ungefähr im Zentrum der kleinen und verstreuten Gemeinden stehen, damit die dortigen Verwaltungskunden fast die gleiche Entfernung zurückzulegen haben.

Die Kirche in Uganda versucht bereits in ihrer Funktion als Teil der öffentlichen Verwaltung, ein ähnliches Konzept von den One Stop Shops durch die Gründung kleiner christlichen Gemeinschaften umzusetzen (Small Christian Communities), die durch den südafrikanischen Bischof Lobinger (deutscher Abstammung) eingeführt worden sind. Diese neue Verwaltungsform der kleinen christlichen Gemeinschaften erhöht die Zusammenarbeit unter den unterschiedlichen christlichen Gemeinschaften und dient auch dazu, dass die Geistlichen und Katecheten in ständigem Kontakt mit solchen Gemeinschaften sind. Auf diese Art und Weise wird es für die Kirche möglich, fast überall präsent zu sein und auch regelmäßige Kontakte mit den Gläubigen zu haben. Diese Art von Verwaltung hilft der Kirche, ihre Kunden (Gläubigen) überall zu erreichen (Kundennähe) und ihre Bedürfnisse rechtzeitig zu erkennen. Eine solche Verwaltungsform gibt der kirchlichen Verwaltung einen Vorsprung gegenüber der staatlichen Verwaltung.

Zusammenfassend soll es im Wesentlichen darum gehen, dass die Verwaltung in Uganda kundennäher wird. Über 80 % der Menschen in Uganda leben in ländlichen Gegenden, wo die Lebensbedingungen schlecht sind. Nicht alle haben den Zugang zu den Verwaltungsgebäuden bzw. Verwaltungsoffices, wegen der Problematik der langen Entfernung, des schlechten Straßennetzes und der knappen Finanzmittel. Die Praxis von den One-Stop-Shops könnte deswegen der

Verwaltung in Uganda zur Verbesserung der Kundenorientierung verhelfen bezüglich der Reduzierung des Kundenwegs.

### **Involvement**

Mit der Begriff „Involvement“ ist die Einbeziehung der Betroffenen in den Planungs- und Implementierungsprozess eines Projekts gemeint. In der Analyse der Experteninterviews wurde erkannt, dass „Involvement“ unter den häufigsten Aspekten in den Angaben bezüglich der Voraussetzungen für die Umsetzung von NPM und dessen Nachhaltigkeit genannt wurde. In Uganda scheitern heutzutage viele Projekte, weil sie nicht die Bedürfnisse der Menschen treffen, d.h. die Projekte werden manchmal ohne oder mit wenig Einbeziehung der Betroffenen vor Ort umgesetzt. Die Einbeziehung der Betroffenen hat dagegen zwei wichtige Vorteile: Erstens, die Betroffenen erwerben das „Knowhow“, bezüglich der Projektabwicklung und des Projektmanagements. Auf diese Art und Weise können sie in der Lage sein, das Werk zu betreiben und instand zu halten. Zweitens, die Betroffenen identifizieren sich mit dem Projekt und machen es zu ihrem eigenen. Wenn diese Schritte ernsthaft wahrgenommen werden würden, wäre das Projekt den Bürgern nicht mehr fremd. Diese zwei Faktoren dienen also der Nachhaltigkeit, woran sich die Verwaltung in Uganda orientieren sollte.

Dieses mit Blick auf die öffentliche Verwaltung formulierte 7-Punkte-Konzept ist gut vereinbar mit den Entwicklungsvorstellungen der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community, EAC)<sup>271</sup>, die aus den Ländern Uganda, Kenia, Tansania, Ruanda und Burundi besteht.<sup>272</sup> Das vorgeschlagene Konzept lässt sich ebenfalls gut verbinden mit den strategischen Schwerpunkten, wie sie von dem ugandischen Präsidenten Museveni vertreten werden.<sup>273</sup> Es handelt sich dabei um

- Vocationalisation of Education bzw. Vocational Training
- Rural Electrification Program
- Access to the Sea

Hier wird also ebenfalls die Notwendigkeit von Empowerment im Kontext von praktischem Wissen sowie der Aufbau und Ausbau der Infrastruktur (z.B. electrification) für die erfolgreiche Entwicklung betont.

Für die Verwaltungsentwicklung zur Einführung des NPM mit dem Schwerpunkt von Erfahrungen aus Deutschland sind diese Entwicklungslinien unverzichtbar. Allerdings umfassen die Entwicklungslinien ein großes Arbeits- und Finanzvolumen, das nicht kurzfristig erbracht werden kann. Da die Verwaltungsentwicklung in den bisherigen Programmen der Regierung und der internationalen Organisationen keinen Schwerpunkt darstellte, ist eine Verbesserung jetzt dringend, so dass nicht auf die positiven Effekte der gesamten Entwicklung gewartet werden kann. Ergänzend zu der mittelfristig angelegten Strategie des 7-Punkte-Konzepts werden daher einige kurzfristig umsetzbaren Ideen vorgestellt, die sich bezüglich ihrer inhaltlichen Schwerpunkte, ihrer Ziele und ihrer Auswirkungen in die Strategie des 7-Punkte-Konzepts einordnen lassen.

---

<sup>271</sup> Vgl. [www.eac.int](http://www.eac.int) (Zugriff 2009-11-29).

<sup>272</sup> Vgl. EAC Development Strategy 2006 – 2010, [www.eac.int](http://www.eac.int) (Zugriff 2009-11-29).

<sup>273</sup> Präsident Museveni amtiert seit 1986, vgl. Artikel „Yoweri Museveni“ in der Internet-Enzyklopädie Wikipedia, [www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org) (Zugriff 2009-11-29).

### 6.3 Modellversuche zur Verwaltungsentwicklung

Zur Erprobung von Konzepten und Planungen werden in Deutschland besonders im Bildungswesen, aber auch in der Technik, in der Landwirtschaft und in der Politik begrenzte Vorhaben durchgeführt, die unter wissenschaftlicher Begleitung Aufschluss über die Realisierbarkeit, die Akzeptanz, die Effektivität oder die Effizienz ergeben sollen. Die Begrenzungen können sachlicher, zeitlicher, räumlicher oder sozialer Art sein. Derartige Vorhaben werden in Deutschland zumeist als Modellversuch oder Pilotprojekt bezeichnet.<sup>274</sup> Modellversuche dienen in Deutschland z.B. im Bildungswesen als Impulsgeber, Katalysatoren und bewährte Innovationsträger.<sup>275</sup>

Wegen der Begrenzungen können Modellversuche meistens kurzfristig geplant und eingerichtet werden. Für die Verwaltung in Uganda wäre dies eine Chance, um vor einer eventuellen landesweiten Einführung von weiteren Elementen des NPM in der deutschen Variante Erfahrungen mit der Nutzung neuer Instrumente zu gewinnen.<sup>276</sup> Durchgeführt werden könnten die Modellversuche alle in Hoima. Wünschenswert wären deutsche Partnerinstitutionen, damit die Erfahrungen aus Deutschland bezüglich der Verwaltungshilfe aus dem Westen für den Osten Deutschlands genutzt werden kann. Die Partnerschaft zwischen Rwanda und dem deutschen Land Rheinland-Pfalz könnte für eine solche Zusammenarbeit Anregungen liefern. Bei den Vorschlägen handelt es sich um realisierbare Skizzen, vor dem Start müssten noch die Feinplanungen vorgenommen, die räumlichen, sachlichen, zeitlichen und sozialen Bedingungen sowie die Ressourcenfrage geklärt werden. Für die Finanzierung kämen neben den üblichen Organisationen auch die Kirche oder die deutsche Entwicklungshilfe in Betracht.

Bei den ausgewählten Vorschlägen handelt es sich um Konsequenzen aus den bisherigen Untersuchungen. Um ein überschaubares Arbeitsvolumen einzuhalten, werden nicht alle denkbaren Projekte gleichzeitig vorgeschlagen. Dies folgt auch einer strategischen Empfehlung von POLIDANO, der für „experimentation and eclecticism“ plädiert.<sup>277</sup> Vorgeschlagen werden 3 Modellversuche, die jeweils einen anderen Schwerpunkt aus der 7-Punkte-Konzeption repräsentieren:

---

<sup>274</sup> Zum Projektmanagement vgl. MINTKEN / EMDE 2006.

<sup>275</sup> Vgl. BLK 2005, S. 3.

<sup>276</sup> Vgl. zum Innovationsmanagement EMDE / MINTKEN 2006.

<sup>277</sup> Vgl. POLIDANO 1999, S. 32.

- Weiterbildung für die Verwaltungspraxis (Schwerpunkt: Empowerment)
- Einrichtung und Betrieb eines Bürgerbüros (Schwerpunkt: Kundenorientierung)
- Bürger-Projekt (Schwerpunkt: Involvement)

Diese Modellversuche betreffen entweder die Voraussetzungen für weitere Verbesserungen in der Verwaltung nach dem NPM-Konzept (Empowerment, Involvement) oder einen Teilbereich der modernen Verwaltungsentwicklung (Bürgerbüro). In allen 3 Vorhaben könnte die konkrete Zusammenarbeit zwischen dem Projekt in Uganda und einer helfenden Organisation in Deutschland erprobt werden, um in Uganda von den deutschen Erfahrungen im Zuge der dortigen Verwaltungshilfe zu profitieren. Es handelt sich also um einen Erfahrungs-Transfer zum NPM-Konzept.

Für die Vorbereitung dieser Modellversuche wäre ein zeitlicher Vorlauf von lediglich ca. 3 Monaten erforderlich, die Laufzeit der Modellversuche sollte 1 Jahr betragen, wobei nach 6 Monaten eine Zwischen-Evaluation vorzunehmen wäre. Aufgrund der Ergebnisse aus der Zwischen-Evaluation bzw. dem Monitoring könnten eventuelle Kurs-Korrekturen vorgenommen werden. Vorteilhaft ist bei dieser Strategie, dass auch in Uganda Erfahrungen mit der Durchführung von Projekten bestehen, die genutzt werden können. Die Durchführung könnte sowohl unter Leitung der staatlichen wie auch der kirchlichen Verwaltung geschehen.

### 6.3.1 Weiterbildung für die Verwaltungspraxis

Mit dem Projekt „Weiterbildung für die Verwaltungspraxis“ soll die vielfach erhobene Forderung nach Empowerment des Verwaltungspersonals berücksichtigt werden. Tendenziell wäre es wünschenswert, dass die im operativen Bereich tätigen Mitarbeiter der Verwaltung zumindest über eine Ausbildung verfügen, die dem Niveau der deutschen Verwaltungsfachangestellten entspricht. Die Berufsausbildung zum Verwaltungsfachangestellten ist in Deutschland staatlich anerkannt und geregelt.<sup>278</sup> Sie wird in Kombination zwischen schulischen und betrieblichen Anteilen durchgeführt. Der Inhalt der Ausbildung umfasst im Kern

- Verwaltungsbetriebswirtschaft,
- Arbeitsorganisation und bürowirtschaftliche Abläufe,
- Informations- und Kommunikationssysteme,
- Kommunikation und Kooperation,
- Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren,
- Fallbezogene Rechtsanwendung,
- Personalwesen,
- Wirtschafts- und Sozialkunde.

Die gesamte Ausbildung dauert 3 Jahre, für Kandidaten mit höherer Vorbildung (Abitur) ist eine Verkürzung der Ausbildungszeit auf 2 Jahre möglich.

Eine derartig lange Ausbildung kann in Uganda nicht in einem Schritt eingeführt werden. Die Ausbildung kann aber modularisiert werden, so dass der gesamte Inhalt verteilt auf mehrere Jahre kumulativ erworben wird.

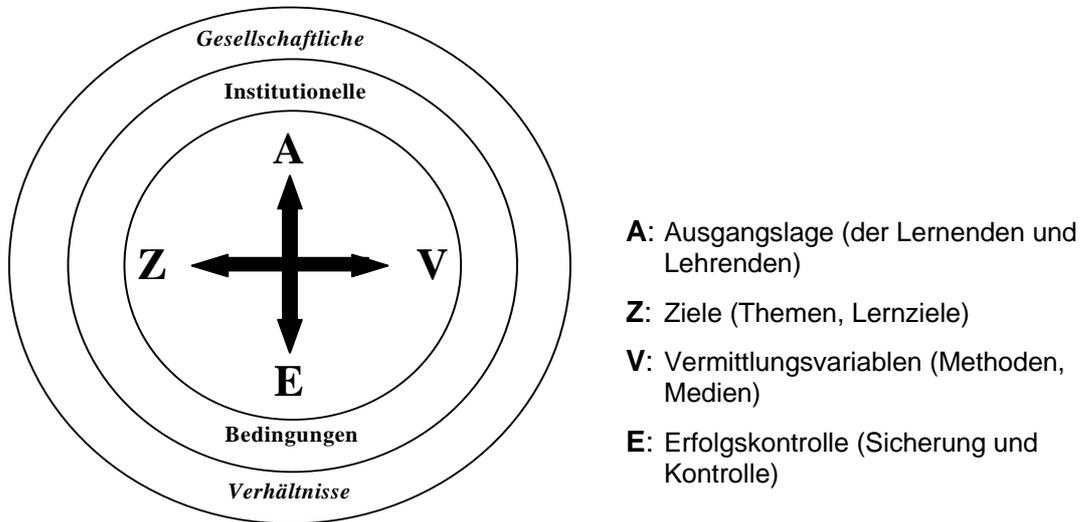
Vorgeschlagen wird in einem ersten Modul eine Ausbildung von 2 x 2 Wochen schulisch und 4 Wochen Praxis, insgesamt also 2 Monate. Während der Projekt-Laufzeit könnten also mindestens 6 Gruppen ausgebildet werden, bei entsprechender Kapazität im Parallelbetrieb auch mehr.

---

<sup>278</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt I 1999, S. 1029.

Für die weitere Planung des Moduls kann ein Modell zur Didaktik genutzt werden, das von MINTKEN und EMDE in verschiedenen Situationen angewandt und kontinuierlich verbessert wurde.<sup>279</sup>

### Modell zur Didaktik



Prof. Dr. Mintken

Im Kern enthält das Modell zur Didaktik vier Variablen und zwei Gruppen von Bedingungen. Die Studienziele (Lernziele, Lerngegenstände) stehen danach in einem wechselseitigen Zusammenhang („Interdependenz“) mit der Ausgangslage der Lernenden und Lehrenden (Fähigkeiten, Vorkenntnisse, Interessen, Handlungsmöglichkeiten), den Vermittlungsvariablen (Methoden, Medien) und der Erfolgskontrolle (Selbstkontrolle, Fremdkontrolle). Eingebettet sind diese Elemente in bestimmte institutionelle Bedingungen (betriebsinterne Regelungen, Besonderheiten des Lern-Ortes), die wiederum in allgemeinere gesellschaftliche Verhältnisse eingebunden sind.

---

<sup>279</sup> Vgl. z.B. EMDE 2006, S. 117 f. sowie MINTKEN 2010, S. 284.

Dabei bedeuten im Einzelnen:<sup>280</sup>

Unterrichts- bzw. Studienziele	Themen (Inhalt) des Lehrens und Lernens; Erziehungs- und Bildungsziele; Fertigkeiten, Kenntnisse, Lernziele und Qualifikationen, die in der Bildung angestrebt werden
Ausgangslage	Interessen, Fähigkeiten und Vorkenntnisse der Lernenden sowie Handlungsmöglichkeiten des Lehrenden
Vermittlungsvariablen	Methoden (z.B. darbietende Lehrverfahren, entwickelnde Lehrverfahren, selbständiges Lernen, Projektarbeit, E-Learning);  Medien (z.B. Arbeitsaufträge, Bücher, Gegenstände, Computer, Filme, Software, Lernprogramme)
Erfolgskontrolle	Ergebnis des Lehr- und Lernprozesses; Lehrerfolgssicherungen und Lernerfolgskontrollen als Selbst- oder Fremdkontrolle, Beurteilungen, Prüfungen
institutionelle Bedingungen	allgemeine Zielsetzungen der Bildungsinstitution, Besonderheiten des Lernortes, Tätigkeitsbereiche der Organisation, organisationsinterne Regelungen für die Durchführung der Lehrtätigkeit usw.
gesellschaftliche Verhältnisse	Freiheitlich-demokratische Grundordnung, Institutionen in Staat und Gesellschaft, Stellung der Bildungsinstitutionen in Staat und Gesellschaft, Schul- und Berufsbildungsrecht, Kulturhoheit usw.

---

<sup>280</sup> Vgl. MINTKEN 2010, S. 285.

Für das hier zu planende Modul wären etwa folgende Überlegungen anzustellen:

### **Ausgangslage der Lernenden und Lehrenden**

Die Teilnahme sollte ausgeschrieben werden, die Interessenten können sich selber melden. In eine Gruppe könnten ca. 15 bis 25 Teilnehmer aus Verwaltungsstellen aufgenommen werden. Die relevanten Daten wie genaue Tätigkeit, Vorbildung, eventuelle Fortbildung usw. müssten erhoben und den Lehrenden bekannt gegeben werden. Als Lehrende wären aus Gründen der Akzeptanz und der Wirksamkeit innovative Verwaltungs-Lehrer und interessierte Praktiker aus den Behörden zu gewinnen.

### **Ziele und Inhalte des Moduls**

Die Ziele und Inhalte sollten so bestimmt werden, dass sie zentrale Punkte des Empowerments betreffen und den Inhalten der deutschen Verwaltungsausbildung zugeordnet werden können. Für dieses erste Modul würden sich insbesondere Kundenorientierung und Patriotismus oder die IT-Nutzung anbieten.

### **Methoden und Medien**

Das Modul sollte mit einem schulischen Teil von 2 Wochen beginnen, dann 4 Wochen Praxis und zum Abschluss wieder 2 Wochen schulischer Teil. Auf eine gute Verbindung zwischen dem schulischen und dem praktischen Teil ist zu achten. Die Lehrmethodik sollte neben systematischen Darstellungen vor allem Fallstudien und Übungen umfassen. Als Medien wären Original-Gegenstände aus der Verwaltungspraxis zu nutzen (Formulare, Programme, Literatur).

### **Erfolgskontrolle**

Zur Sicherung und Kontrolle des Studienerfolgs sind in den schulischen Teilen jeweils mehrere Testaufgaben zu bearbeiten, im praktischen Teil ist ein kurzer Erfahrungsbericht zu fertigen. Über die erfolgreiche Teilnahme an dem Modul wird ein benotetes Zertifikat ausgestellt.

### **Institutionelle Bedingungen**

Für das gesamte Projekt ist ein sachkundiger Projektleiter zu bestellen. Das Projekt sollte eigenständig arbeiten, aber organisatorisch an eine bestehende Bildungsinstitution angeschlossen werden. Alle notwendigen Entscheidungen

trifft der Projektleiter. Für die wissenschaftliche Begleitung ist eine sachkundige Institution zu gewinnen.

### **Gesellschaftliche Verhältnisse**

Das Projekt wird aus Mitteln der Zentralregierung finanziert, für die Teilnehmer entstehen keine Kosten, die Beschäftigungsbehörde zahlt den Lohn während der Teilnahme weiter. Die erfolgreiche Teilnahme sollte aus Gründen der Motivation zu einer Lohnsteigerung führen.

In der Feinplanung ist das oberste Ziel, eine gute Abstimmung zwischen den verschiedenen Planungsbereichen herbeizuführen. Für die Feinplanung, die Einrichtung und den Betrieb der Maßnahme wäre eine deutsche Partnerinstitution hilfreich, z.B. aus dem kirchlichen Ausbildungsbereich oder aus der Universität Kassel bzw. ähnlichen Bildungseinrichtungen.

### 6.3.2 Einrichtung und Betrieb eines Bürgerbüros

Die Einrichtung von Bürgerbüros bzw. Bürgerämtern gehört in Deutschland etwa seit 1990 zu den erfolgreichen Modernisierungsmaßnahmen der Verwaltung.<sup>281</sup> Es handelt sich um eine der erfolgreichsten Maßnahmen zur neueren Verwaltungsentwicklung überhaupt, die in allen größeren Gemeinden in Deutschland durchgeführt wurde und dort praktiziert wird.<sup>282</sup>

Gebündelt werden in Bürgerbüros z.B. Meldeangelegenheiten, Personenstandsangelegenheiten, Müll- und Steuerangelegenheiten, Verwaltungsberatung, aber auch Ticket-Angelegenheiten für verschiedene externe Veranstalter. Das Bürgerbüro der Bezugs-Stadt Fulda weist z.B. knapp 20 verschiedene Aufgaben auf, die von den Bürgern an der einen Stelle (one stop) erledigt werden können.<sup>283</sup>

Ein solches Bürgerbüro benötigt je nach Größe 1 bis 3 Leitungskräfte und ca. 10 - 30 operativ tätige Mitarbeiter, in Fulda z.B. 2 Leitungskräfte und 20 Mitarbeiter.<sup>284</sup>

Bei der Einrichtung eines oder mehrerer Bürgerbüros in Hoima könnten aus Bedarfsgründen ergänzend zu den Verwaltungsleistungen auch noch ein Kopierservice, eine Foto-Ecke und eventuell ein Café mit Verkaufskiosk angegliedert werden. Die angegliederten Service-Leistungen könnten von gewerblichen Partnern erbracht werden.

Betrieben werden könnte ein Bürgerbüro in Hoima von der staatlichen oder der kirchlichen Verwaltung. Das Projekt wird aus Mitteln der Zentralregierung oder des Local Government finanziert, wobei finanzielle Beteiligungen von Hilfsorganisationen erwünscht sind. Günstig wäre es, wenn eine deutsche Partnerinstitution zur Einrichtung und für den Betrieb des Bürgerbüros gewonnen werden könnte, z.B. Bürgerbüro Fulda, so dass auch in diesem Projekt die speziellen Erfahrungen aus Deutschland für die Entwicklung in Uganda genutzt werden könnten. Für die wissenschaftliche Begleitung dieses Projekts wäre eine sachkundige Institution zu gewinnen.

---

<sup>281</sup> Die KGSt hat die Bürgerbüros nicht in ihr NSM aufgenommen, vgl. BOGUMIL u.a. 2007 b, S. 68.

<sup>282</sup> Vgl. BOGUMIL u.a. 2007 b, S. 67 - 72.

<sup>283</sup> Vgl. [www.fulda.de](http://www.fulda.de) (Zugriff 2009-11-29).

<sup>284</sup> Vgl. [www.fulda.de](http://www.fulda.de) (Zugriff 2009-11-29).

### 6.3.3 Bürger-Projekt

Kennzeichnend für den Vorschlag „Bürger-Projekt“ ist die Mit-Bestimmung der Einwohner eines definierten Wohngebietes bei der Projektauswahl sowie bei der Projektdurchführung, also Schwerpunkt „Involvement“.

Zur Auswahl gestellt werden könnten z.B. 3 Projekte aus unterschiedlichen Bereichen:

- Bauprojekt (z.B. Straße, Gehweg, Wasserversorgung, Abwasserkanal, Energieversorgung, Platz, Gebäude; jeweils neu oder renoviert)
- Gesundheitsprojekt (z.B. Ärztedienst, Gemeindeschwestern, Ausbildung zum Gesundheitshelfer o.ä.)
- Unternehmensgründung (Klein-Gewerbe, z.B. Handel, Handwerk, Dienstleistung; Organisation, rechtliche Bedingungen, Finanzierung, Steuern)

Die Verwaltung würde sich an allen Schritten beteiligen, das Projekt fördern und begleiten, es soll jedoch im Kern von den Betroffenen realisiert werden, also „Betroffene zu Beteiligten machen“.

Diesem Ziel folgend könnten etwa die nachstehenden Meilensteine festgelegt werden:

- Mobilisieren der Bevölkerung und Identifizieren des Bedarfs
- Wahl der Projektleitung aus dem Kreis der Bevölkerung
- Wahl eines Erhaltungskomitees
- Vereinbarung zwischen der Verwaltung und der Projektleitung
- Sensibilisieren des Projekt-Teams
- Planung und Implementierung des Projekts
- Evaluation des Projekts

Mit diesem „Bürger-Projekt“ soll vor allem die Partizipation der Bürger erprobt werden. Daher sollten die betroffenen Bürger die Auswahl unter z.B. 3 sinnvollen Projekten haben. Das wichtigste, was den ersten Schritt angeht, soll sein, dass der Bedarf nicht „Top-down“ - wie im üblichen Verwaltungshandeln - sondern im

„Bottom-up“-Verfahren bestimmt wird, d.h. die Ideen bezüglich des zu realisierenden Projekts sollten von den betroffenen Bürgern hervorgebracht werden, denn sie kennen möglicherweise den Bedarf genauer als die Verwaltungsmitarbeiter.

Auch soll die Projektleitung vor Ort aus dem Kreis der Betroffenen gewählt werden, die für die Umsetzung verantwortlich sein soll, d.h. im Anschluss an die Genehmigung und Budgetierung des Projekts durch die Verwaltung. Die Verwaltungsmitarbeiter (= Fachleute) könnten die Rolle eines Beraters bzw. eines „Coachs“ einnehmen, also sie sollten lediglich der gewählten Projektleitung vor Ort zur richtigen Vorgehensweise und zwar zur sinnvollen Entscheidungen verhelfen.

Die fehlende kontinuierliche Unterhaltung der Projekte zählt unter den häufigsten Problemen der Verwaltung in Uganda, d.h. die Projekte „verlaufen nach und nach im Sand“. Um Nachhaltigkeit zu erreichen, sollte daher aus dem Kreis der Betroffenen ein Komitee vor Ort gewählt werden, dass für die Erhaltung des Projektgegenstands zu sorgen hat.

Eines der häufigsten Probleme, dem die Verwaltung in Hoima begegnet, ist „Shoddy work“, also die Leistung bzw. Arbeit von schlechter Qualität, deren Chancen für die Nachhaltigkeit sehr gering sind. Aufwendige Projekte, die z. B. mit Haus- oder Straßenbau verbunden sind, sind innerhalb kurzer Zeit kaputt. Um dieses Problem einzudämmen, soll nun die Verwaltung einen Vertrag mit dem Auftragnehmer abschließen, in dem der Auftragnehmer eine schriftliche Garantie bezüglich der Qualität und der Nachhaltigkeit des umzusetzenden Projekts gegenüber der Verwaltung und gegenüber den betroffenen Bürgern geben muss.

Viele Projekte in Uganda scheitern entweder aufgrund der fehlenden ständigen Unterhaltung oder wegen des fehlenden Knowhows unter den Beteiligten, denn nach Abschluss eines Projekts verlassen die Verwaltungsfachleute den Projektort und, wegen der schlechten Fahrmöglichkeiten (s. schlechtes Straßennetz) dauert es manchmal zu lange, bis sie wieder da sind. Dies bedeutet, je mehr sich die Beteiligten Kenntnisse über die Projektabwicklung aneignen, desto besser für die Zukunft eines Projektes. Zur Sensibilisierung möglichst vieler Beteiligter und Betroffener sollten daher rechtzeitig Info-Veranstaltungen, Workshops, Seminare und Tagungen stattfinden.

Während der Umsetzung der Projektplanung sollten auch die Betroffenen einbezogen werden, je nach Fähigkeiten durch Arbeitsleistung, um die Identifikation mit dem Projekt zu fördern.

Das gesamte Projekt ist zu dokumentieren, nach Abschluss der Arbeiten von Auftragnehmern muss eine Abnahme vorgenommen werden, damit eventuelle Mängel sofort erkannt und nachgebessert werden können. Nach einer Betriebszeit von ca. 1 bis 3 Jahren, je nach Projekt, ist eine Evaluation durchzuführen, damit eventuell erforderliche Verbesserungen sofort vorgenommen werden können. Insgesamt soll mit der ständigen Involvierung der Betroffenen erreicht werden, dass sich die Betroffenen mit dem zu implementierenden Projekt identifizieren, damit sie es sich zu Eigen machen, also es geht darum, dass sie das Projekt nicht als fremd, sondern als ihr eigenes Projekt betrachten. Auf diese Art und Weise könnte eine Nachhaltigkeit des Projekts gefördert werden.

Bei allen vorgeschlagenen Modellversuchen bzw. Pilotprojekten zeigen sich wiederkehrend 2 Probleme:

- Finanzierung
- Dokumentation und Evaluation (input, process, output, outcome)

Für die Finanzierung kommt in erster Linie die Zentralregierung oder das Local Government in Betracht. Das Local Government verfügt jedoch nicht über genügend Einnahmen. Bei der Zentralregierung besteht der beste Überblick über die Finanzlage, auch besteht dort der beste Zugang zu Krediten oder Zuschüssen anderer Organisationen, wie z.B. der African Development Bank (AFDB). Auch könnten von dort Verbindungen zu kirchlichen Finanzierungsstellen oder zur deutschen Entwicklungshilfe sowie zu eventuellen deutschen Partnerinstitutionen aufgenommen werden.

Die Regeln für die Dokumentation und Evaluation sollten trotz der unterschiedlichen Inhalte der Projekte formal möglichst einheitlich gestaltet werden, damit eine Vergleichbarkeit bei der Auswertung der Modellversuche gegeben ist. Für die Dokumentation könnte ein Projektmanagement-Handbuch<sup>285</sup> erstellt werden, am besten von der Institution, die auch die Evaluation von Output und Outcome vornimmt, damit keine unnötigen Abstimmungsprobleme entstehen.

---

<sup>285</sup> In Deutschland ist das professionelle Projektmanagement genormt, DIN 69901 Teile 1 bis 5.

## 7 Transfer in der Verwaltungsforschung

Bezüglich des Transfers deutscher Erfahrungen mit Elementen des NPM-Konzepts in die Verwaltung von Uganda konnte nach Auswertung der Experteninterviews festgestellt werden, dass zwischen den Empfehlungen der Experten aus Uganda und aus Deutschland im Grundsatz kein Unterschied besteht. Empfohlen wird übereinstimmend das Standard-Modell der Management-Lehre zur Einführung von Neuerungen. Allerdings weisen besonders die Experten aus Uganda darauf hin, dass spezifische lokale Bedingungen eine große Bedeutung erlangen könnten. Diese werden von den Experten vorwiegend als Defizite empfunden. Den Defiziten z.B. in der Infrastruktur oder in den beruflichen Fähigkeiten der Verwaltungsmitarbeiter stehen aber auch positive Aspekte gegenüber, so z.B. die junge Bevölkerung mit vergleichsweise guter Allgemeinbildung oder der in den letzten Jahren erfolgte Aufbau einer landesweiten Mobilfunk-Versorgung.

Es ist also die Aufgabe zu lösen, das Transfer-Programm unter Beachtung der lokalen Bedingungen wirkungsvoll in die Verwaltungs-Realität umzusetzen. Systematisch dokumentierte Erfahrungen aus einem vergleichbaren afrikanischen Staat, die als „Kopier-Vorlage“ dienen könnten, liegen soweit ersichtlich nicht vor. Zur Orientierung sollen daher abschließend Erfahrungen aus anderen Transfer-Aufgaben zusammengestellt werden, um diese wiederum auf die sich in Uganda stellende Aufgabe zu beziehen.

Für die abschließende Betrachtung zum Transfer von Verwaltungskonzepten können 2 Ebenen unterschieden werden:

- Der Transfer der NPM-Erfahrungen aus Deutschland nach Uganda
- Der Transfer von Erfahrungen aus den vorgeschlagenen Modellversuchen in andere Bereiche der Verwaltung in Uganda.

Die hier vorgenommene Untersuchung bezieht sich insgesamt auf die Ebene des Transfers von Deutschland nach Uganda. Falls dem in diesem Zusammenhang entwickelten Vorschlag der Modellversuche gefolgt werden sollte, wäre jedoch zur weiteren Prüfung der Erfolgsaussichten auch die Transfer-Ebene vom Modellversuch in andere Bereiche zu betrachten.

Eine systematische Untersuchung mit belastbaren Daten liegt, soweit ersichtlich, weder zu der einen noch zu der anderen Ebene vor. Nachfolgend werden daher potentielle Anknüpfungspunkte aus ähnlichen Vorhaben zusammengestellt.

## 7.1 Möglichkeiten und Grenzen des Konzept-Transfers

Die bisherigen Erhebungen und Überlegungen haben bereits gezeigt, dass der Transfer-Erfolg für ein Konzept nicht nur von dem Konzept selber, sondern auch von den Gegebenheiten im Transfer-Zielgebiet abhängt. Im Verwaltungsbereich könnten dafür die „langen Entwicklungslinien“, also die Verwaltungstradition bedeutsam sein. Auf diese Kontextabhängigkeit der Verwaltungsentwicklung wird z.B. von UNDP hingewiesen:<sup>286</sup>

“Countries not only differ in their relative levels of development; they have different traditions of public administration which effectively constrain the choices they can make. The theory of “path dependency” states that history and traditions will affect what reforms are feasible in particular countries. It is no coincidence, for instance, that the developed countries that have been most receptive to “New Public Management” approaches to reform are those with an Anglo-Saxon administrative culture, such as New Zealand, the UK or the USA. In contrast, NPM has had far less impact in countries in Continental Europe which uphold the “Rechtstaat” model of public administration – such as France and Germany – although both have experimented with some elements.”

Zwischen der NPM-Anwendung in Deutschland und Frankreich bestehen allerdings Unterschiede. Diese Unterschiede könnten möglicherweise mit dem unterschiedlichen Zentralisierungsgrad erklärt werden.<sup>287</sup> Deutschland ist föderal aufgebaut, die Kommunen genießen das Recht der Selbstverwaltung. Dies eröffnet auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung Gestaltungsmöglichkeiten für die lokalen Autoritäten und somit auch Management-Aufgaben, die lokal zu lösen sind. Dadurch wird die Anwendung des NPM begünstigt. In Deutschland bestand daher eine gute Voraussetzung für die Einführung des NPM. Frankreich ist dagegen ein zentral aufgebauter Staat mit wenig Handlungsspielraum für die lokalen Verwaltungsebenen. Für Management-Verhalten ist daher auf örtlicher Ebene weniger Raum, so dass insgesamt der Bedarf an NPM in Frankreich nicht so dringend sein dürfte.

---

<sup>286</sup> Vgl. UNDP 2009a, S. 15.

<sup>287</sup> Vgl. dazu auch WOLLMANN 2002b, S. 505 ff.

In Uganda bestehen wegen der vorgenommenen Dezentralisierung („Local Government“) ebenfalls Handlungsspielräume auf der lokalen Ebene, so dass damit eine gute Voraussetzung für Management-Handeln, also für NPM-Anwendung gegeben ist.

Zur Frage der Kontextabhängigkeit der Verwaltungsentwicklung liegt aus Deutschland eine weitere Untersuchung vor. LÖFFLER prüft hierzu die Behauptung

„Administrative modernization is a global process but local in implementation“<sup>288</sup>,

wobei sie als Ziel angibt,

„to find out whether national contexts matter“.<sup>289</sup>

Sie kommt zu dem Ergebnis:<sup>290</sup>

„The answer is clearly yes. The implementation of administrative modernization in Germany, Great Britain and the United States differs with regard to intensity and direction of change. ... British and American implementation strategies are more similar than German and American strategies of administrative modernization“.

Daraus zieht sie den Schluss:

„These results imply that Anglo-American management models cannot be easily transferred to the German public administration because the legal and cultural context is different in Germany.“<sup>291</sup>

Bezieht man diese Erkenntnisse aus dem UNDP-Beitrag und von LÖFFLER auf die Verhältnisse in Uganda, so ergibt sich eine günstige Prognose. Die Erfahrungen und die vorhandenen Strukturen aus der Zeit der englischen Kolonialherrschaft und aus der Zeit vor den kriegerischen Ereignissen im 20. Jahrhundert

---

<sup>288</sup> LÖFFLER 1999, S. 2.

<sup>289</sup> LÖFFLER 1999, S. 133.

<sup>290</sup> Zit. n. MINTKEN / EMDE 2008, S. 159.

<sup>291</sup> LÖFFLER 1999, S. 133.

bilden in Uganda eine für die Implementation der NPM-Erfahrungen aus Deutschland förderliche Bedingung.

In den Experteninterviews werden die Aspekte Empowerment, Involvement und Kundenorientierung besonders betont. Daher werden diese drei Aspekte als Gesamtbestandteile der Modellversuche zur Verwaltungsentwicklung hervorgehoben. Sie könnten die Basis für die NPM-Anwendung in Uganda bilden, also für das Gelingen des NPM-Transfers aus Deutschland nach Uganda unverzichtbar sein.

Betrachtet man ferner den Transfer aus den vorgeschlagenen Modellversuchen in weitere Verwaltungsbereiche, so könnten Erfahrungen aus den in Deutschland verbreiteten Modellversuchen in vielen Bereichen hilfreich sein. Die Erfahrungen zum Transfer aus Modellversuchen im Bildungswesen in Deutschland wurden von der BLK zusammengefasst:<sup>292</sup>

„Einige der zentralen Ergebnisse und Einsichten sind:

- Transfer zielt auf Reichweitenerhöhung (Dissemination) und auf nachhaltige Verstetigung (Implementation) transferwürdiger Produkte / Materialien, Erkenntnisse und Einsichten und ggf. Prozesserfahrungen.
- Transfer ist nie ein 1:1-Übertragungs- und Abbildungsprozess, kein Kopiervorgang, sondern ein in der Regel sehr aufwändiger, schwieriger Adaptionprozess, der neue inhaltliche und soziale Kontexte, Erwartungen und Widerstände berücksichtigen muss.
- Transfer kann nicht bereits am Anfang von Innovationsprozessen stehen, denn das zu erprobende Neue muss sich erst bewährt haben, akzeptiert werden und sich als transferwürdig und transferfähig erweisen. Aber Transferüberlegungen und -planungen müssen frühzeitig geleistet werden.
- Transferprozesse sind mit gestufter Reichweite schrittweise zu organisieren: (1) schulinterner Transfer, (2) schulüberschreitender, regionaler Transfer und schließlich (3) überregionaler Transfer.

---

<sup>292</sup> BLK 2005, S. 19.

- "Passive" Transferangebote - auch noch so gute Printmedien, Internetmaterialien und Berichte - reichen nicht aus. Transferergebnisse müssen für die Abnehmerseite gemeinsam mit dieser aufbereitet werden und auf eine dortige Problemlage antworten können.
- Schulleitungen und Entscheidungsträgern in der Bildungsadministration kommt bei der Durchsetzung von Transfermaßnahmen eine Schlüsselrolle zu.
- Die Schwierigkeiten liegen - wie so oft - in der praktischen Umsetzung, weil auch das erprobte Bessere sich nicht einfach gegen das vermeintlich gut Bewährte durchsetzt, weil Adaptionen an andere Kontexte und Alltagsbedingungen nicht zum Nulltarif zu haben sind, weil Offenheit für Innovationen keine Selbstverständlichkeit ist und weil Beharrungskräfte der Alltagsroutinen wirkungsmächtige Veränderungsbarrieren darstellen.
- Erfahrungen muss und will man in aller Regel selbst machen, und sie sind deshalb nur begrenzt transferierbar.
- Transfer benötigt Ressourcen, die zur Verfügung gestellt und frühzeitig eingeplant werden müssen.
- Nachhaltige Wirkungen brauchen immer auch die politische und administrative Steuerung und Unterstützung, im Einzelfall bis hin zu Anordnungen und Verordnungen.
- Und schließlich: Transfer wirksam zu leisten und Nachhaltigkeit zu bewirken ist zumeist erheblich schwieriger zu realisieren, als Innovations- und Entwicklungsprojekte zu organisieren und neue Ergebnisse und Erkenntnisse zu generieren. Transfer braucht nicht zuletzt auch Geduld und Beharrlichkeit.“

Zwar wurden diese Erfahrungen im Bildungsbereich gewonnen, jedoch wird das Bildungswesen in Deutschland überwiegend staatlich betrieben, Ausnahmen sind die berufliche Bildung und die Weiterbildung. Die Handlungsbedingungen im staatlichen Bildungswesen entsprechen z.B. beim Personalrecht und beim Haushaltrecht den Bedingungen in der allgemeinen Verwaltung, so dass eine Übertragbarkeit der Erfahrungen aus dem Bildungsbereich in die allgemeine Verwaltung gegeben sein dürfte.

Möglichweise sind in diesem Zusammenhang auch Erfahrungen zum individuellen Lerntransfer von Bedeutung, da die Umsetzung von Konzepten und Erfahrungen in Organisationen letztlich von Personen vorgenommen werden muss.

Einschlägige Erfahrungen zu einem gelingenden Transfer vom individuellen Lernen zur Anwendung sind insbesondere:<sup>293</sup>

Ein positiver Transfer des individuellen Handelns in Situation A nach Situation B ist wahrscheinlich, wenn im Vergleich zwischen den Situationen A und B

- übereinstimmende inhaltliche Elemente vorkommen (identity of substance) oder
- übereinstimmende Verfahren anzuwenden sind (identity of procedure).

Diese Erfahrungen gehen letztlich auf Untersuchungen zurück, die THORNDIKE bereits in den 30-er Jahren des 20. Jahrhunderts in den USA durchgeführt hat.<sup>294</sup>

Es bleiben jedoch noch Fragen offen, da z.B. für den Transfer möglicherweise noch weitere Variablen bedeutsam sind, z.B. persönliche Voraussetzungen, Umgebungsvariablen, Art der Aufgaben und Verfahren.

Bezieht man diese Erfahrungen aus dem Bildungsbereich und aus individuellen Lernprozessen wiederum auf die Bedingungen in Uganda, so zeigen sich ähnliche Notwendigkeiten wie sie zuvor schon erkannt worden waren: Involvement, Empowerment und Nachhaltigkeit. Also, nicht nur für die Durchführung eines Modellversuchs sind diese Voraussetzungen wichtig, sondern auch für die Übertragung der Modellversuchs-Ergebnisse in andere Bereiche. Zugleich ist erkennbar, dass die Bedingungen aus der Beobachtung des individuellen Lernens generell bei der Übertragung vom Modellversuch auf andere Bereiche erfüllt sind: Der Modellversuch handelt von einer Aufgabe, die sich auch in anderen Bereichen stellt (identity of substance), und die mit den gleichen Verfahren zu bearbeiten ist (identity of procedure).

Die Einzel-Erfahrungen können noch weiter zu generellen Regeln verallgemeinert werden. Aus der Sicht der Verwaltungsberatung wird in diesem Zusammenhang auf Erkenntnisse aus dem Innovationsmanagement verwiesen. Hierzu ge-

---

<sup>293</sup> Vgl. WEIDENMANN 1995, S. 165.

<sup>294</sup> Vgl. WEIDENMANN 1995, S. 165.

hört insbesondere das Promotorenmodell, wie es z.B. von MINTKEN / REESE beschrieben wurde.<sup>295</sup>

Promotoren sind Personen, die einen Innovationsprozess aktiv und intensiv fördern. Die Promotoren treten aktiv für die Innovation ein und liefern spezifische Beiträge zum Gelingen der Innovation. Zumindest durch ihre erhöhte Aktivität unterscheiden sich Promotoren als Schlüsselpersonen von den übrigen am Innovationsprozess beteiligten Personen. Es werden durch diese Aktivitäten Leistungsbeiträge erbracht, die einen Innovationsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss führen können. Um einen Innovationsprozess voranzutreiben, stützen sich die Schlüsselpersonen dabei auf verschiedene Ressourcen, die sie zur Ausübung ihrer Rolle benötigen bzw. die sie durch Ausübung ihrer Rolle gewinnen.

Für den Erfolg von Innovationen müssen nach dem Ergebnis der Forschungen bestimmte Rollen wahrgenommen werden:

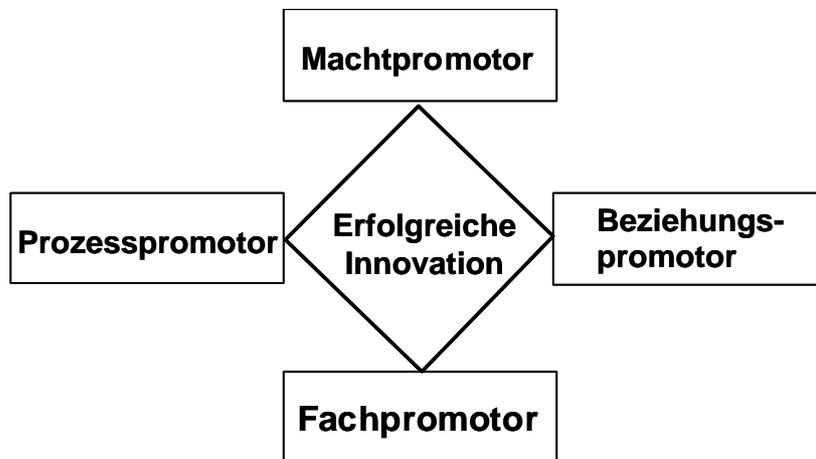
- **Macht** zur Erzeugung des nötigen Nachdrucks, kann nur von der obersten Ebene kommen (Behördenleiter als „Machtpromotor“),
- **Fachkunde** zur tatsächlichen Verbesserung, anerkannter Experte zur Bündelung der Fachkunde („Fachpromotor“),
- **Prozessgestaltung**, zügiger Ablauf, schnelle Anfangserfolge (Projektleiter als „Prozesspromotor“),
- **Motivieren** und Absichern nach innen und nach außen („Beziehungspromotor“).

---

<sup>295</sup> Vgl. MINTKEN / REESE 2007, S. 170 f. m.w.N.

Dies lässt sich grafisch darstellen:

### Promotoren – Modell



Grafik: Prof. Dr. Mintken

Die einzelnen Rollen der Promotoren müssen nicht unbedingt von verschiedenen Personen wahrgenommen werden.

Bezieht man dieses Promotoren-Modell auf die vorgeschlagene Verwaltungsentwicklung in Uganda, so stellt sich schon für die Modellversuche die Frage, wer welche Promotorenfunktion wahrnehmen könnte. Wer kann aufgrund seiner dazu legitimierten Stellung und Macht den Ressourcen-Einsatz für ein oder mehrere Modellversuche anordnen und die Durchführung von Modellversuchen mit seiner Macht fördern? Wer verfügt über die nötige Fachkunde für die Planung und Durchführung eines Modellversuchs? Wer kann den Prozess wirkungsvoll gestalten? Und wer kann einen Modellversuch durch Nutzung seiner Kontakte und Beziehungen wirkungsvoll und nachhaltig absichern?

## 7.2 Offene Fragen zum Transfer

Der Vorschlag zur Nutzung von Erfahrungen aus Deutschland zur Förderung der Verwaltungsentwicklung in Uganda erscheint in Form der Modellversuche realisierbar. Er wirft jedoch auch mehrere Fragen auf, die sich teils auf die praktische Umsetzung beziehen, teils ihren Schwerpunkt im wissenschaftlichen Bereich haben.

Im praktischen Bereich ist primär an die Finanzierung und Organisation, aber auch an die Erfassung und Sicherung der Ergebnisse zu denken. Für die Finanzierung kämen internationale Organisationen, aber auch Deutschland oder die Europäische Union sowie die Kirche in Betracht. Bezüglich der Organisation (Planung, Durchführung, Auswertung) sind auf der einen Seite in Uganda aufgrund der zahlreichen bereits durchgeführten Projekte Erfahrungen vorhanden, andererseits kommt es gerade auf die Erfahrungen aus Deutschland an, um die Wirksamkeit des Vorgehens zu erhöhen. Die Erfahrungen in Deutschland wurden bei der eigenen Einführung des NPM und beim Transfer der freiheitlich-demokratischen Verwaltung in das vormals sozialistische östliche Beitrittsgebiet gewonnen. Es sind also die Erfahrungen aus Uganda und die Erfahrungen aus Deutschland zusammenzuführen. Für die praktische Durchführung einer solchen Verbindung könnte die Zusammenarbeit zwischen Rwanda und Rheinland-Pfalz weitere Hinweise geben, von den dort bereits aufgebauten Büros könnte eventuell auch praktische Hilfe erbeten werden.

Eine weitere praktische Frage stellt die eventuelle Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen Uganda und deutschen Organisationen dar. Bei erfolgreichen Modellversuchen wäre unter Berücksichtigung der dabei gewonnenen Erfahrungen zu klären, wie die Ergebnisse weiter übertragen werden können, um eine nachhaltige Entwicklung statt eines nur punktuellen Projekts in Gang zu setzen.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht stellen sich ebenfalls ungelöste Fragen, die allerdings auch eine hohe Bedeutung für die Praxis haben. Das erste Problem betrifft die Erfolgsmessung. Die Zuweisung von Ressourcen ist nur gerechtfertigt, wenn die erwünschten Ergebnisse auch tatsächlich erzielt werden. Es muss also unterschieden werden können, ob ein bestimmtes Ergebnis erzielt wurde oder nicht. Dies bedeutet, dass die entsprechenden Variablen messbar, zumindest beobachtbar sein müssen. Im Fall der Verwaltungsreform ist dabei an den nachhaltigen Outcome zu denken, nicht nur an den kurzfristigen Output einzelner Projekte. Fraglich ist aber, ob ein Outcome solcher Projekte messbar ist

und in welchen Zeiträumen sich dieser Outcome einstellen müsste. Neben der Messbarkeit stellt auch die Frage der Kausalität ein offenes Problem dar, da in realen Verwaltungssituationen stets mehrere Variablen gleichzeitig wirken, von denen jeweils relevante Einflüsse ausgehen könnten. Es muss also versucht werden, eine stringente Beziehung zwischen Input und Outcome herzustellen. Bei vielen bisherigen Projekten in Uganda ist dies offenbar nicht gelungen, die Berichte beschränken sich meistens auf Input und Output.

Auf ein weiteres Problem weist OEHLER-SINCAI im Zusammenhang mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur europäischen Union hin, indem sie zwischen formalen und informellen Regeln unterscheidet:<sup>296</sup>

“The problems remain at the *informal level*, as the tensions between the new *formal rules* and the old *informal ones* are still very strong. Mentality cannot be changed on the short-term, even though the right institutions are in place.”

Die Hinweise auf die „informellen Regeln“ und die „Mentalität“ stellen einen Bezug zum Konzept der „Verwaltungskultur“ her. Die Verwaltungskultur bezeichnet die Gesamtheit der Handlungsweisen in einer Verwaltungsdienststelle.<sup>297</sup> Sie besteht aus „Meinungen, Werten, Einstellungen und Orientierungsmustern“ und gilt als sehr stabil und schwer veränderbar.<sup>298</sup> Eine wichtige Voraussetzung für die Änderung der Verwaltungskultur scheint die Vorbildfunktion der Führungskräfte zu sein, wobei Beharrlichkeit, Geduld und Toleranz gefordert sind.<sup>299</sup> Im Falle des möglichen Transfers von NPM-Erfahrungen aus Deutschland nach Uganda würde das bedeuten, dass die landestypischen Orientierungsmuster, aber auch die „England-orientierten“ Orientierungsmuster zu verändern und durch typische Verhaltensmuster aus modernen deutschen Verwaltungen zu ersetzen wären. Dies bedeutet also die Unterstützung und Stärkung der Grundsätze und Strukturen im ugandischen Verwaltungshandeln, also „procedures“, die das Handeln in einer Organisation regeln, in diesem Fall die formellen und informellen Aspekte des Verfahrens.

---

<sup>296</sup> OEHLER-SINCAI 2008, S. 35.

<sup>297</sup> Vgl. SCHEDLER / PROELLER 2006, S. 265.

<sup>298</sup> Vgl. FREY / NEBEL / SIEGEL 2009, S. 299.

<sup>299</sup> Vgl. FREY / NEBEL / SIEGEL 2009, S. 304.

Die Zusammenfassung der Kernprobleme der Verwaltung in Uganda und insgesamt in Afrika zeigt, dass diese mit fehlenden oder ungefestigten Grundsätzen und Strukturen im Zusammenhang stehen könnten. Entweder sind geeignete Grundsätze und Strukturen kaum vorhanden oder sie sind zu schwach ausgeprägt und werden deswegen nicht befolgt. Die Länder, die auf gute und funktionierende Grundsatzsysteme setzen wie z.B. die Länder des Nordens, haben einen großen Vorsprung gegenüber denen, deren Grundsatzsysteme wankend sind.

Der Fortschritt der Verwaltungsmodernisierung in Uganda, der durch die NPM-Anwendung unterstützt werden soll, betrifft also auch die Verstärkung und Aufrechterhaltung von Grundsätzen des Verfahrens. Ein geeignetes und akzeptiertes Verwaltungsverfahren bedeutet auch, dass die Abhängigkeit von einzelnen Personen reduziert wird.

Das Ergebnis und der Zeitrahmen für das gesamte Transfer-Vorhaben erscheinen offen, jedoch könnten durch mutige Experimente als erste Schritte auf einem neuen Weg weitere Erkenntnisse gewonnen werden.

## Literaturverzeichnis

ANDREE, Ulrich: Möglichkeiten und Grenzen des Controlling in Kommunalverwaltungen (zugleich Dissertation an der Universität Marburg 1993). Göttingen 1994

BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Wiesbaden 2005

BOGUMIL, Jörg u.a.: Zehn Jahre neues Steuerungsmodell. Berlin 2007 a

BOGUMIL, Jörg u.a.: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2007 b

BÖHRET, Carl: Verwaltung und Verwaltungspolitik in der Übergangsgesellschaft. In: KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002, S. 59 - 75

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK): Innovationsförderung in der Berufsbildung durch BLK-Modellversuche (= Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 130). Bonn 2005 (zugänglich auf der Website [www.blk-bonn.de](http://www.blk-bonn.de))

DIEKMANN, Andreas: Empirische Sozialforschung. 19. Aufl. Reinbek 2008

EMDE, Monika: Organisationslernen als Option für die Bürokratie. 2. Aufl. Münster 2006 (= Schriftenreihe Moderne Verwaltungsentwicklung, Band 3)

EMDE, Monika; MINTKEN, Karl-Heinz: Organisationsentwicklung und Innovation. In: GONSCHORREK, Ulrich; HOFFMEISTER, Wolfgang (Hrsg.): Ganzheitliches Management. Lernbausteinsystem zum Selbststudium, Band 8: Strukturierungs- und Informationsprozesse. Berlin 2006 (Berliner Wissenschafts-Verlag), S. 205 – 233

EMDE, Monika; MINTKEN, Karl-Heinz; REESE, Jürgen (Hrsg.): Schriftenreihe Moderne Verwaltungsentwicklung. 5 Bände. Münster: Monsenstein und Vannerdat, 2004 – 2008.

EMDE, Monika; MINTKEN, Karl-Heinz; REESE, Jürgen: Universität Kassel, Berufsbegeleitend und online zum Master of Public Administration. In: Innovative Verwaltung 26 (2004) 10, S. 33 - 34

FREY, Ulrike; NEBEL, Friederike; SIEGEL, John: Kulturwandel durch Verwaltungsmodernisierung? Ein Erfahrungsbericht. In: Verwaltung und Management 15 (2009) 6, S. 299 - 304

GERSTLBERGER, Wolfgang; GRIMMER, Klaus; WIND, Martin: Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung. Berlin 1999

GRIMMER, Klaus: Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Wiesbaden 2004

HÄFNER, Philipp: Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF. 3. Aufl. Freiburg, Berlin, München 2005

HELLSTERN, Gerd-Michael; WOLLMANN, Hellmut (Hrsg.): Handbuch zur Evaluierungsforschung. Opladen 1984

HOOD, Christopher: The 'New Public Management' in the 1990s. Variations on a Theme. In: Accounting Organizations and Society 20 (2/3), S. 93 - 109

Impactalliance u.a.: Local Governance Barometer, Assessing and Strengthening Local Governance. December 2007 (zugänglich auf der Website [www.pact.mg](http://www.pact.mg))

Interne Revision. In: Gabler Wirtschaftslexikon. 17. Aufl. Welt-Edition Wiesbaden 2010, S. 1597 - 1598

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team: Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. Policy Research Working Paper 4978 (WPS4978). June 2009 ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)), Zugriff 2009-11-29

KIßLER, Leo: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin 2007

KISUBI, Mohammad: District Capacity-Building with Results Orientation and Integrity in Mind: The Experience of Uganda. In: LANGSETH, Petter u.a.: Good Governance in Africa. A Case Study from Uganda. (= Economic Development Institute of The World Bank, Working Paper). Washington D. C. 1997, S. 1 – 9 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

KIYAGA-NSUBUGA, John; OLUM, Yasin: Local Governance and Local Democracy in Uganda. In: Commonwealth Journal of Local Governance Ausg. 2 (2009) S. 26 – 43 (zugänglich auf der Website <http://epress.lib.uts.edu.au>)

KLÜMPER, Bernd; ZIMMERMANN, Ewald: Produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung. München 2002

KNEISSLER, Thomas: Internationale Verwaltungsentwicklung: Internationale Entwicklung des New Public Managements, Studienheft 2, Universität Kassel 2004 (MPA Lehr- und Studienmaterial, unveröffentlicht)

KNILL, Christoph; BALINT, Tim: Managementreformen in internationalen Organisationen. Eine vergleichende Analyse der Europäischen Kommission und des OECD-Sekretariats. In: Politische Vierteljahresschrift 48 (2007) 3, S. 434 -460

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren, ein Weißbuch. Brüssel 2001 (= KOM (2001) 428 endgültig)

KUGLER, Gernot u.a.: Betriebswirtschaftslehre der Unternehmung. Haan-Gruiten 1996

LITTLE, Eric; LOGAN, Carolyn: The Quality of Democracy and Governance in Africa, New Results from Afrobarometer Round 4. A Compendium of Public Opinion Findings from 19 African Countries (2008). Working paper No. 108. May 2009 (zugänglich auf der Website [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org))

LÖFFLER; Elke: The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective. Speyer 2. Aufl. 1999 (= Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Speyerer Forschungsberichte Nr. 174)

MAYNTZ, Renate: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 4. Aufl. Heidelberg 1997

McLAUGHLIN, Kathleen u.a. (Hrsg.): New Public Management, Current trends and future prospects. London and New York 2002 (Routledge)

Microsoft Deutschland GmbH (Hrsg.): Neues kommunales Finanzwesen, Ratgeber für den erfolgreichen Umstieg. Unterschleißheim o.J. (2005)

Ministry of Local Government: Ministerial Policy Statement. Presented to Parliament for the Debate on the Budget Estimates. Kampala 2009

MINTKEN, Karl-Heinz: Didaktische Modelle für das Studium der Kulturpädagogik mit Blick auf das Kooperations- und Arbeitsfeld Schule. In: BISCHOFF, Johann, BRANDI, Bettina (Hrsg.): Räume im Dazwischen, Lernen mit Kunst und Kultur (= Merseburger Medienpädagogische Schriften, Band 6). Aachen 2010, S. 276 - 301

MINTKEN, Karl-Heinz; EMDE, Monika: Projektmanagement. In: GONSCHORREK, Ulrich; HOFFMEISTER, Wolfgang (Hrsg.): Ganzheitliches Management. Lernbausteinsystem zum Selbststudium, Band 5: Arbeits- und Personalprozesse. Berlin 2006 (Berliner Wissenschafts-Verlag), S. 87 – 145

MINTKEN, Karl-Heinz; EMDE, Monika: Vergleichende Verwaltungsforschung. In: Schriftenreihe Moderne Verwaltungsentwicklung Band 5, Auslandsstudien als Anregungen für Reformer. Münster 2008, S. 147 - 164

MINTKEN, Karl-Heinz; EMDE, Monika: Wissenschaftstheorie und Verwaltungswissenschaft, Sommer-Kolloquium, Universität Kassel, Oldenburg 2009 (veröffentlicht: [www.public.management.kassel.de.vu](http://www.public.management.kassel.de.vu), Zugriff 2009-09-30)

MINTKEN, Karl-Heinz; REESE, Jürgen: Beiträge des MPA-Studiengangs zur Verwaltungsberatung. In: Schriftenreihe Moderne Verwaltungsentwicklung Band 4, Beratung für Reformer. Münster 2007, S. 157 - 175

MÖLLER, Gerhard: Haushalt 2008, Aufbruch in die Doppik, Rede des Fuldaer Oberbürgermeisters zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfes 2008 in der Fuldaer Stadtverordnetenversammlung. Fulda 2007

MUSEVENI, Yoweri (National Resistance Movement Uganda): Ten Point Programme. NRM Publications. Kampala 1990

MUSEVENI, Yoweri: Sowing the Mustard seed. The Struggle for Freedom and Democracy in Uganda. Macmillan Education, Kampala 1997

NASCHOLD, Frieder: Modernisierung des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich. In: NASCHOLD, Frieder; BOGUMIL, Jörg (Hrsg.): Modernisierung des Staates. Opladen 1998, S. 19 - 67

NASCHOLD, Frieder: The dialectics of modernising local government. Berlin o.J. (1997) (= Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Heft FS II 07-205)

OEHLER-SINCAI, Iulia Monica: Strengths and Weaknesses of the New Public Management (NPM), Cross-Sectional and Longitudinal Analysis. Bucharest 2008 (= Romanian Academy: Institute of World Economy, Department of European Integration, Working Paper).

OPIO-LUKONE, Vincent: Uganda's Experience with Public Sector Reform. Wellington (New Zealand) 2004 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted: Der innovative Staat. Wiesbaden 1997

Oxford Policy Management Limited (OPM): Independent Evaluation of Uganda's Poverty Eradication Action Plan (PEAP). Final Synthesis Report. Oxford 2008 (zugänglich auf der Website [www.opml.co.uk](http://www.opml.co.uk))

Pact; Impactalliance: Local Governance Barometer, Implementation Process Handbook. Version 2.0 September 2006 (zugänglich auf der Website [www.impactalliance.org](http://www.impactalliance.org))

POLIDANO, Charles: The new public management in developing countries. In: IDPM Public Policy and Management Working Paper, No 13, Manchester, November 1999

- POLIDANO, Charles: Why Civil Service Reforms Fail. In: IDPM Public Policy and Management Working Paper, No 16, Manchester, March 2001
- RAFFETSEDER, Georg: Erfolgs- und Mißerfolgskfaktoren der Verwaltungsmodernisierung (= Dissertation an der HWP Hamburg). Frankfurt u.a.O. 2001
- REESE, Jürgen: Implementationsforschung. In: Soziologische Revue 5 (1982) 1, S. 37 - 44
- SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella: New Public Management. 3. Aufl. Stuttgart 2006
- SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella: New Public Management. Stuttgart 2000
- SCHRÖTER, Eckhard; WOLLMANN, Hellmut: New Public Management. In: BLANKE, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 63 - 74
- Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2008 (= Fachserie 14, Reihe 6). Wiesbaden 2009
- STÖBE, Sibylle: Schlanke Verwaltung (Lean Administration). In: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S. 238 – 247
- Uganda Bureau of Statistics: Projections of demographic trends in Uganda 2007-2017, Volume I. Kampala 2007 (zugänglich auf der Website [www.ubos.org](http://www.ubos.org))
- United Nations Development Programme (UNDP), Oslo Governance Centre: A Users' Guide to Measuring Local Governance. Oslo o.J. (2009) (zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org))
- United Nations Development Programme (UNDP), Oslo Governance Centre: Governance Indicators, a Users' Guide. Second Edition Oslo 2007 (zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org))
- United Nations Development Programme (UNDP), Oslo Governance Centre: A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance. Oslo 2009a (zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org))
- United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report 2009. New York 2009b (zugänglich auf der Website [www.undp.org](http://www.undp.org))
- WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. revid. Aufl. Tübingen 1972 (Original: 1922)
- WEIDENMANN, Bernd: Lernen und Lerntheorien. In Methoden und Medien der Erziehung und des Unterrichts (= LENZEN, Dieter; MOLLENHAUER, Klaus (Hrsg.): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 4). Stuttgart, Dresden 1995, S. 160 - 172

WOLLMANN, Hellmut: Verwaltung in der deutschen Vereinigung. KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002a, S. 33 - 58

WOLLMANN, Hellmut: Verwaltungspolitische Reformdiskurse und –verläufe im internationalen Vergleich. KÖNIG, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2002b, S. 489 - 524

World Bank: Decentralized Service Delivery: A Makerere University Training Pilot Project. Washington D. C. 2007 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

World Bank: Republic of Uganda, Institutional Capacity Building Project. Washington D. C. 1995 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

World Bank: Uganda Decentralized Service Delivery: A Makerere University Training Pilot Project. Washington D. C. 2002-03 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

World Bank: Uganda Institutional Capacity Building Project. Washington D. C. 2002-06 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

World Bank: Uganda Public Service Performance Enhancement Program (Restructured). Washington D. C. 2008 (zugänglich auf der Website [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

WUTSCHER, Werner ; HAMMERSCHMID, Gerhard: Status der Verwaltungsreform in Österreich. In: Verwaltung und Management 11 (2005) 3, S. 116 - 122

ZIEGENBEIN, Klaus: Controlling. 9. Aufl. Ludwigshafen 2007

## Internetquellen

Hinweis:

Die als Beleg jeweils in den Fußnoten angegebenen Verweise (Links) auf genaue Fundstellen wurde 2010-03-15 geprüft.

<http://epress.lib.uts.edu.au>

[www.afdb.org](http://www.afdb.org)

[www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)

[www.bistum-fulda.de](http://www.bistum-fulda.de)

[www.blk-bonn.de](http://www.blk-bonn.de)

[www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

[www.caritas.de](http://www.caritas.de)

[www.cia.gov](http://www.cia.gov)

[www.dbk.de](http://www.dbk.de)

[www.de.wikipedia.org](http://www.de.wikipedia.org)

[www.destatis.de](http://www.destatis.de)

[www.eac.int](http://www.eac.int)

[www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)

[www.finance.go.ug](http://www.finance.go.ug)

[www.fulda.de](http://www.fulda.de)

[www.impactalliance.org](http://www.impactalliance.org)

[www.kgst.de](http://www.kgst.de)

[www.molg.go.ug](http://www.molg.go.ug)

[www.mpa.uni-kassel.de](http://www.mpa.uni-kassel.de)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.opml.co.uk](http://www.opml.co.uk)

[www.pact.mg](http://www.pact.mg)

[www.pactworld.org](http://www.pactworld.org)

[www.parliament.go.ug](http://www.parliament.go.ug)

[www.public.management.kassel.de.vu](http://www.public.management.kassel.de.vu)

[www.publicservice.go.ug](http://www.publicservice.go.ug)

[www.rlp-ruanda.de](http://www.rlp-ruanda.de)

[www.statehouse.go.ug](http://www.statehouse.go.ug)

[www.transparency.de](http://www.transparency.de)

[www.ubos.org](http://www.ubos.org)

[www.umu.ac.ug](http://www.umu.ac.ug)

[www.undp.org](http://www.undp.org)

[www.unescap.org](http://www.unescap.org)

[www.uni-kassel.de](http://www.uni-kassel.de)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## **Anhänge**

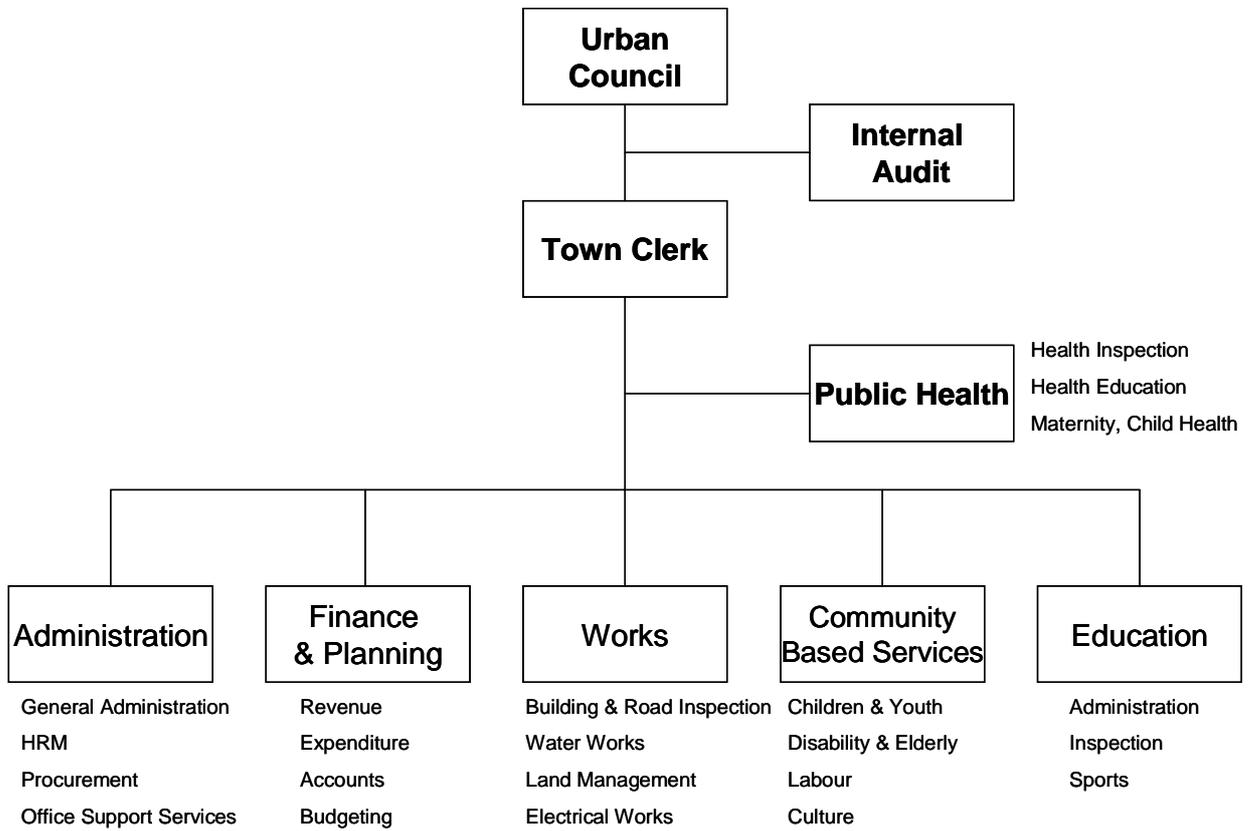
## Verzeichnis der Anhänge

<b>Anhang</b>	<b>Titel</b>	<b>Seite</b>
A	Organigramm der Stadtverwaltung Hoima (Uganda)	220
B	Organigramm der Stadtverwaltung Fulda (Deutschland)	221
C	Interview-Leitfaden für die Experten in Deutschland	222
D	Interview-Leitfaden für die Experten in Uganda	223
E	Liste der interviewten Experten	225
F	Terminplan für die Experteninterviews	226
G	Interview mit Herrn Dr. Riehl	227
H	Interview mit Herrn Dr. Möller	232
I	Interview mit Msgr. Dr. Stanke	236
J	Interview mit Prälat Dr. Lamzer	240
K	Interview mit Msgr. Steinert	244
L	Interview mit Herrn Kiiza Alfred	247
M	Interview mit Herrn Nsamo Emily	252
N	Interview mit Herrn Irumba Anacletus	257
O	Interview mit Pfarrer Dr. Robert Mugisa	262
P	Interview mit Msgr. Dr. John Mary Kabyanga	267

Anhang A

**Organigramm der Stadtverwaltung Hoima (Uganda)**

**Administrative Macro Structure Hoima Urban Council**



Anhang B

**Organigramm der Stadtverwaltung Fulda (Deutschland)**

**Dezernatsplan der Stadt Fulda**

Stand: 2009-05-12

Dezernats- bezeichnung	Dezernat I	Dezernat II	Dezernat III
Leitung	Oberbürgermeister	Bürgermeister	Stadtbaurat
Aufgaben- gruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haupt- und Personalverwaltung</li> <li>• Finanzen, Kultur</li> <li>• Wirtschaftsförderung Stadtmarketing</li> <li>• Beteiligungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Sicherheit und Ordnung</li> <li>• Familie, Jugend, Schulen, Sport, Soziales</li> <li>• Senioren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liegenschaften</li> <li>• Umwelt-, Bau-, Planung</li> <li>• Stadtentwicklung</li> </ul>
zugeordnete Ämter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerbüro</li> <li>• Kulturamt</li> <li>• Stadtmarketing/Wirtschaftsförderung</li> <li>• Amt für Brand-/Zivilschutz und Rettungsdienst</li> <li>• Haupt- und Personalamt</li> <li>• Stadtkämmerei</li> <li>• Stadtkasse</li> <li>• Rechnungsprüfungsamt</li> <li>• Zentrales Controlling</li> <li>• Frauenbeauftragte</li> <li>• Pressestelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechts- und Ordnungsamt</li> <li>• Schul- und Sportamt</li> <li>• Sozial- und Wohnungsamt</li> <li>• Amt für Jugend und Familie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadtplanungsamt</li> <li>• Grundstücks- und Vermessungsamt</li> <li>• Bauaufsichtsamt</li> <li>• Amt für Hochbau und Gebäudewirtschaft</li> <li>• Tiefbauamt</li> <li>• Grünflächen-, Umwelt- und Friedhofsamt</li> <li>• Betriebsamt</li> </ul>
zugeordnete Wirtschaftliche Einrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klinikum gAG</li> <li>• Gas- und Wasserversorgung Fulda GmbH</li> <li>• Überlandwerk Fulda AG</li> <li>• Sparkasse Fulda</li> <li>• Projektgesellschaft Fulda Galerie</li> <li>• ProCommunitas GmbH</li> <li>• ITZ Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH</li> <li>• Standortmarketing GbR</li> <li>• Schlachthof Fulda GmbH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigenbetrieb Parkstätten</li> <li>• Bäder-Betriebs GmbH</li> <li>• Gas- und Wasserversorgung Osthessen GmbH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abwasserverband Fulda</li> <li>• Umweltzentrum Fulda e.V.</li> <li>• Förderverein Johannesburg e.V.</li> </ul>

## Anhang C

### **Interview-Leitfaden für die Experten in Deutschland**

1. Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?
2. Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?
3. Welche Probleme sind dabei aufgetreten?
4. Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?
5. Welche Bedeutung haben die Veränderungen?
6. Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?
7. Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?
8. Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?
9. Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?
10. Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?

## Anhang D

### **Interview-Leitfaden für die Experten in Uganda**

1. Welche Aufgaben haben Sie in der Verwaltung?  
**(What are your duties in the administration?)**
  
2. Was wird bei Ihnen gut erledigt?  
**(What have you been able to accomplish well (achievements)?)**
  
3. Welche Probleme gibt es bei der Aufgabenerledigung?  
**(What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?)**
  
4. Was könnte getan werden, um die Probleme zu lösen?  
**(What could be done to solve these problems?)**
  
5. Welche Bedeutung könnte die folgenden Punkte (Plus-Punkte des New Public Management) haben für die Probleme in Frage 3?  
**(What relevance or importance could the following points (Plus points / Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general?)**

#### **List “Strength of the New Public Management”**

- Customer orientation
  
- Decentralisation
  
- Project Management
  
- Economy / Efficiency
  
- Management Methods
  
- Quality Management

- Modern means of work in form of Personal Computers Information and Communication Technology
  - Comparison of performance with other institutions
6. Unter welchen Voraussetzungen könnten die Plus-Punkte aus der Tabelle in Frage 5 in Uganda umgesetzt werden?

**(Under which conditions could the “Plus points” of NPM be implemented in Uganda?)**

7. Welche Internationale Programme sind Ihnen bekannt? Was hat sich bewährt?

**(Which international organisations are known to you / are active in your area of jurisdiction? What change have they brought about?)**

8. Was wäre aus Ihrer Sicht das allerwichtigste, um eine bessere Verwaltung in Uganda zu erhalten?

**(What would be –according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?)**

9. Wie könnte die „Innovation“ in Frage 8 konkret umgesetzt werden?

**(How could the “innovation” in question 8 be concretely implemented?)**

10. Was könnte getan werden, damit die umgesetzte „Innovation“ in Frage 9 erhalten bleibt?

**(What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?)**

Anhang E

**Liste der interviewten Experten**

<b>Name</b>	<b>Aufgaben- und Erfahrungsbereich</b>
Dr. Alois Rhiel	Hessischer Minister für Wirtschaft Verkehr, Landes-Entwicklung, einschl. Energie, Wohnungs- u. Städtebau a.D.; ehemaliger Bürgermeister der Stadt Fulda sowie ehemaliger Oberbürgermeister der Stadt Fulda
Dr. Gerhard Möller	Oberbürgermeister der Stadt Fulda
Msgr. Dr. Gerhard Stanke	Generalvikar und Verwaltungsleiter des Bistums Fulda
Prälat Dr. Lucian Lamzer	Vatikanexperte, Apostolischer Protonotar und Leiter von den weltkirchlichen Aufgaben (z.B. Mission, Entwicklung und Frieden) im Bistum Fulda
Msgr. Christoph Steinert	Personalleiter des Bistums Fulda
Kiiza Alfred	Verwaltungsleiter der Stadt Hoima
Nsamo Emily	Stellvertretender Verwaltungsleiter der Stadt Hoima
Irumba Anacletus	Chefingenieur der Stadt Hoima
Pfarrer Dr. Robert Mugisa	Verwaltungsleiter des Bistums Hoima
Msgr. Dr. John Mary Kabyanga	Bischofvikar, Bistum Hoima

Anhang F

**Terminplan für die Experteninterviews**

<b>Name</b>	<b>Interview-Termin</b>
Dr. Alois Rhiel	2009-04-21, 11:30 Uhr
Dr. Gerhard Möller	2009-04-21, 14:00 Uhr
Msgr. Dr. Gerhard Stanke	2009-04-22, 14:00 Uhr
Prälat Dr. Lucian Lamzer	2009-04-22, 11:30 Uhr
Msgr. Christoph Steinert	2009-04-22, 15:00 Uhr
Kiiza Alfred	2009-06-16, 09:30 Uhr
Nsamo Emily	2009-06-16, 19:30 Uhr
Irumba Anacletus	2009-07-03, 10:00 Uhr
Pfarrer Dr. Robert Mugisa	2009-06-15, 09:00 Uhr
Msgr. Dr. John Mary Kabyanga	2009-06-15, 11:00 Uhr

## Anhang G

### **Interview mit Herrn Dr. Riehl (konzentrierte Darstellung)**

1. Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Die Organisation ist weniger statisch, dafür mehr dynamisch orientiert
- Die Prozessorientierung gewann mehr Bedeutung, also:
  - Verbesserung zu den Kunden
  - Kunde wird nicht mehr als Bittsteller, sondern als Partner angesehen (s. Gründung vom Bürgerbüro im Jahr 1998/1999, in dem über 85 % aller Dienstleistungen erledigt werden)

2. Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?

Antwort:

- Die Vorteile sind für die Bürger als Kunden erlebbar.
  - Die Dienstleistungen werden schneller und unmittelbarer erbracht, also
  - Kürzere Wege beim Bürger
  - Gebündelte Leistung an einem Ort
  - Fokussierung der Prozesse auf die Bedürfnisse der Bürger

3. Welche Probleme sind dabei aufgetreten?

Antwort:

- Probleme traten auf, wenn mehr als eine Stelle für die Leistungserstellung mitwirken musste, also
  - Schnittstellenprobleme
  - Überzeugung von Mitarbeitern über die Verbesserung

4. Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?

Antwort:

- Die wichtigste Voraussetzung ist die mentale Veränderung bei den verantwortlichen Mitarbeitern
- Die Prozesssteuerung muss final, also vom Kundenbedürfnis ausgehend erfolgen
- Zur Projektdurchführung:
  - Nicht durch Befehl, sondern aus Betroffenen Beteiligte machen (s. Modell des Projektmanagements), d.h. Betroffene zu Beteiligten machen
  - Teamleiter nicht aus der Hierarchie, sondern aus den Betroffenen auswählen
  - Resümee: was rauskommt ist ihr Produkt

5. Welche Bedeutung haben die Veränderungen?

Antwort:

- Die Veränderungen haben eine ökonomische Bedeutung:
  - Der Ressourceneinsatz wird rationaler und damit sparsamer
  - Ein Ziel (Produkt) mit minimalem Mitteleinsatz erreichen
- Nach Außen:
  - Höhere Akzeptanz
  - Bürger werden mehr als Kunden gesehen

6. Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?

Antwort:

- NPM wird auch auf weitere Bereiche übertragen – auch dort, wo Dienstleistungen und Produkte oft nur qualitativ messbar sind, z.B. Beratung
- Die Aufwand-Nutzen-Relation verbessern
- Weitere Einführung des dualen Buchführungssystems, also Doppik wie in der Privatwirtschaft
- Produktbeschreibung soll weiter gemacht werden

7. Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Die Datenerfassung als Basis der Prozesssteuerung nicht übertreiben und zum Selbstzweck machen
- Das prozessorientierte Denken und Handeln in den Mittelpunkt stellen
- Das privatwirtschaftliche Denken nicht leugnen, sondern auf eigene Art und Weise durchführen, also mehr lernen von der Privatwirtschaft

8. Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?

Antwort:

- Der richtige Denkansatz (Veränderung beginnt im Kopf)
- Effizienzsteuerung mit Hilfe von Controlling
- Vorausschauendes und begleitendes Management

9. Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?

Antwort:

- Schulung der Mitarbeiter
- Kundenorientierung
- Technische Ausstattung und geeignete Software
- Bestandsaufnahme zu Beginn
- Regelmäßiges Reporting
- Permanenter Abgleich realer und geplanter Daten bzw. Fakten

10. Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?

Antwort:

- Höhere Kundenzufriedenheit
- Bessere Effizienz im Ressourceneinsatz
- Gesteigerte Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter(Motivation)

## Anhang H

### **Interview mit Herrn Dr. Möller** (konzentrierte Darstellung)

1. Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Vollständige Vermögenserfassung und Abschreibung
- Bilanz (Aktiva und Passiva)
- Produkthaushalt mit Zielen und Kennzahlen = Outputsteuerung
- Einstieg in die Kosten- / Leistungsrechnung
- Ergebnisplanung und -rechnung
- Finanzplanung und -rechnung

2. Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?

Antwort:

- Überblick über Vermögen und Schulden, Ressourcenverbrauch und -zuwachs
- Kostentransparenz, Vergleichbarkeit
- Möglichkeit der Steuerung durch Kennzahlen bezüglich Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt, Bilanz

3. Welche Probleme sind dabei aufgetreten?

Antwort:

- Personelle Ressourcen bei der Umstellung
- Akzeptanz
- lange Umstellungsphase
- Wissensanreicherung und technische Voraussetzungen (z.B. Software)
- keine einheitlichen gesetzlichen Vorgaben
- hoher Verwaltungsaufwand

4. Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?

Antwort:

- Freistellung von Personal (geschultes Personal)
- Beratung und Wissen einkaufen
- Technik (Software)
- Motivation und Überzeugungsarbeit

5. Welche Bedeutung haben die Veränderungen?

Antwort:

- Umstellung von Kameralistik auf Doppik = Jahrhundertreform
- völlig neues System, neue Steuerungskultur
- Verwaltung und Politik müssen umdenken
- höhere Transparenz
- Info-Verarbeitung angemessen

6. Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?

Antwort:

- Optimierung und Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente, Ziele und Kennzahlen
- Berichtswesen ausbauen
- Optimierung und Weiterentwicklung der Kosten und Leistungsrechnung
- Konzernbilanz
- mehr Transparenz
- neue Erfahrungen zur Personalführung

7. Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Mehr Vereinheitlichung wegen Vergleichbarkeit
- Steuerungsinstrumente ernsthaft nutzen
- Verwaltung über den Finanzbereich hinaus modernisieren
- Interkommunale Vergleiche und Wettbewerbe fördern

8. Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?

Antwort:

- Bilanzierung von Vermögen und Schulden als Grundlage für die Steuerung mit Bilanzkennzahlen

9. Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?

Antwort:

- Beratung und Wissenseinkauf
- Technische Voraussetzungen (Software)
- Personelle Voraussetzungen

10. Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?

Antwort:

- Reform wurde mit einem guten Standard umgesetzt
- die Steuerungsinstrumente funktionieren
- es wurde frühzeitig begonnen mit Beratungsfirmen eine Zeitplanung zu erstellen
- neue Erkenntnisse gewonnen
- Weiterentwicklungen und Optimierungen sind erforderlich

## Anhang I

### **Interview mit Msgr. Dr. Stanke** (konzentrierte Darstellung)

1. Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Personalentwicklung
- Zentraladressenverwaltung
- systematische Darstellung im Internet
- neue Ordnung des Telefonbereichs
- Registraturplan

2. Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?

Antwort:

- Besetzung von Stellen mit geeigneten und kompetenten Mitarbeitern
- Zentralisierung: Besserer Zugriff auf Daten
- Registratur: Archivieren von Dokumenten

3. Welche Probleme sind dabei aufgetreten?

Antwort:

- Bereitschaft von Abteilungen schwer zu gewinnen
- Bereitschaft und Partizipation von den Einzelnen schwer zu gewinnen

4. Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?

Antwort:

- Bereitschaft,
  - a) sich anders einzustellen
  - b) Spannungen auszuhalten
- Geschultes Personal, also Bedarf an Fortbildung des Personals

5. Welche Bedeutung haben die Veränderungen?

Antwort:

- Vereinfachung der Prozesse
- Bessere Kommunikation zwischen Abteilungen
- Personalentwicklung:
  - a) Rechtzeitiges Qualifizieren von Mitarbeitern
  - b) Langfristiges Planen

6. Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?

Antwort:

- Einzelabteilungen betrachten lassen
- Notwendigkeit bzw. mehr Einsatz von Beratungsstellen, z.B. Medien Dienstleistungs-Gesellschaft (MDG)

7. Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Veränderungen auf die einzelnen Abteilungen beziehen
- in einzelnen Bereichen strukturieren
- Bedarf der Institution an qualifizierten Mitarbeitern, denn sie dienen den neuen Organisationen
- Mitarbeiter nach Bedarf ausbilden

8. Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?

Antwort:

- Mehr Personalentwicklung
  - a) Persönliche Gespräche mit den Mitarbeitern
  - b) Rückmeldung fördern
  - c) Schätzen von Mitarbeitern

9. Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?

Antwort:

- Überzeugung von Ansprechpartnern vor Ort über die Veränderungen
- das Wollen der Ansprechpartner vor Ort über die Veränderungen
- Teamarbeit bzw. Team-Geist, d.h. kein Einzelkämpfer
- gezieltes Entwickeln bzw. Ausbilden des Personals

10. Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?

Antwort:

- Welt ändert sich; Menschen und Gesellschaft sind im Prozess der Veränderung
- Kirche keine Ausnahme
- Resümee: Das Neue muss geprüft und übernommen werden
- Die Bereitschaft für Veränderungen ist von großer Bedeutung

## Anhang J

### **Interview mit Prälat Dr. Lamzer** (konzentrierte Darstellung)

1. Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Entwicklung von Pastoralverbänden
- Verzahnung von Telefongeräten (Neue Technik)
- Förderung der Kooperation und Partnerschaften mit der Weltkirche
- Lobby Arbeit
- Verzahnen von Kooperationen

2. Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?

Antwort:

- Vertretung menschlicher Beziehungen aus der Weltkirche
- schneller Zugriff auf Daten
- Förderung der Kontakte mit der Weltkirche

3. Welche Probleme sind dabei aufgetreten?

Antwort:

- das Gewinnen von engagierten Menschen für die Weltkirche ist schwer
- das Motivieren von engagierten Menschen für die Weltkirche ist ebenfalls schwer

4. Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?

Antwort:

- Interesse an der Weltkirche
- geschultes Personal
- Bereitschaft für einen freiwilligen Dienst

5. Welche Bedeutung haben die Veränderungen?

Antwort:

- bessere Möglichkeiten mit Weltkirche
- schnellere Aufgabenerledigung
- Vereinfachung von Prozessen

6. Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?

Antwort:

- Weitere Technik fördern
- Kooperation zwischen unterschiedlichen Kirchenwerken stärken
- Förderung der Lobby-Arbeit
- Förderung der Vermittlung von Kenntnissen

7. Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Motivation von Mitarbeitern
- Förderung des Mitwirkens und der Einbeziehung von Christen
- Bereitschaft von Christen, "über den eigenen Teller hinaus zu gucken", also Förderung der Orientierung an der weltweiten Kirche
- Versuchen, Rom als positiv zu sehen, d.h. nicht nur als Befehlgeber
- Nähe Gottes mehr und mehr suchen (s. Hl. Teresa als Patronin der Weltkirche)

8. Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?

Antwort:

- Zusammenarbeit
- Innere Solidarität
- Kooperation der Weltkirche
- Vergleiche von Tätigkeiten

9. Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?

Antwort:

- gute Kommunikation (gemeinsame Sprache)
- Empfänger soll was lernen, aber nicht nachmachen ("Imitation = Limitation")

10. Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?

Antwort:

- Überlegung der neuen Organisation ist von großer Bedeutung
- das Schaffen von Abhilfe ist auch sehr wichtig

## Anhang K

### **Interview mit Msgr. Steinert** (konzentrierte Darstellung)

1. Was ist in den letzten 3 Jahren in Ihrer Verwaltung geändert worden in Bezug auf die NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Zusammenlegung von Dekanaten
- Größere Gemeinschaften
- Geht um Personalentwicklung

2. Welche Vorteile haben diese Veränderungen bewirkt?

Antwort:

- Optimierung der Ressourcen
- Entdeckung von Fähigkeiten, Begabungen, Charismen und Kompetenzen
- Fragen ergeben sich über das Kirchenbild
- Änderung der Haltung des Personals

3. Welche Probleme sind dabei aufgetreten?

Antwort:

- Widerstand gegen Änderung
- Traditionelle Kirchengemeinden wollen ihre herkömmlichen Strukturen beibehalten

4. Welche Voraussetzungen waren oder sind dafür wichtig?

Antwort:

- Verständnis der Akteure
- immer neu definieren
- immer neue Wege finden

5. Welche Bedeutung haben die Veränderungen?

Antwort:

- es ist ein Lernprozess, alle müssen immer etwas lernen
- wir müssen an die Orte gehen, wo die Menschen sind, denn sie kommen nicht mehr zu uns

6. Wie soll es mit dem NPM weiter gehen?

Antwort:

- Mitarbeiter schulen
- Begabungen und Stärken weiter verstärken
- Entwicklungsprozesse immer begleiten

7. Was empfehlen Sie persönlich für die weitere NPM-Modernisierung?

Antwort:

- Verluste bei Änderungen zulassen
- nicht resignieren, selbst wenn es schwer ist
- Mut haben
- Gottvertrauen mit Demut

8. Welche Teile von NPM sind besonders einfach in der Anwendung und könnten eventuell transferiert werden, z.B. nach Uganda?

Antwort:

- Delegation von Kompetenzen
- Zusammenarbeit und Kooperation

9. Welche Mindest-Voraussetzungen sind nach Ihrer Erfahrung für einen NPM-Transfer unverzichtbar?

Antwort:

- gutes Theologiestudium
- kein Top-Down-Verfahren
- mehr Kommunikation
- Talente bzw. Begabung anderer Menschen respektieren
- es soll um Austausch gehen

10. Wie beurteilen Sie im Allgemeinen die Erfahrung mit NPM in Ihrer Verwaltung?

Antwort:

- Akteure brauchen mehr Vertrauen, um Ängste und Resignation zu überwinden
- es soll keine intellektuelle Herleitung im Vordergrund stehen
- erst Eingreifen, wenn Not da ist

Anhang L

**Interview mit Herrn Kiiza Alfred** (konzentrierte Darstellung)

1. What are your duties in the administration?

Antwort:

- Coordination of all programmes i.e.
  - Human resource,
  - Recruitment,
  - Financial management,
  - Public relations,
  - Planning and budgeting

2. What have you been able to accomplish well (achievements)?

Antwort:

- Attainment of a water System Sewage Plant for the first time in Hoima
- Attainment of a detailed plan for Hoima Town
- Tarmacking of streets in Hoima Town
- Expansion of street lights

3. What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?

Antwort:

- Limited finances
- Interference by politicians
- Managing peoples' high expectations
- People's resistance to change
- Delay of project implementation due to long procurement policy
- Empty promises by politicians
- Corruption
- Low education levels of politicians and technical staff

4. What could be done to solve these problems?

Antwort:

- Central Government should establish a better minimum qualification for politicians
- Central Government should respect the budget made and approved by the local government according to the given "Indicative planning Figures"(IPF) i.e. avoid budget cuts
- Ensure enough training in procurement matters
- Fill up procurement committee gaps properly
- Educate the masses on the importance of tax payment

5. What relevance or importance could the following points (“Plus points” / Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general?

List “Strength of the New Public Management”

- Customer orientation
- Decentralisation
- Project Management
- Economy/Efficiency
- Management Methods
- Quality Management
- Modern means of work in form of Personal Computers Information and Communication Technology
- Comparison of performance with other institutions

Antwort:

- Generally:
  - Would improve customer handling and orientation
  - Would enhance delegation of matters by competent people
  - Would help in decentralising matters / services to other local points
  - Would help in transfer of knowledge and experience (cf. outsourcing)
  - Would help in managing projects better

6. Under which conditions could the “Plus points” of NPM be implemented in Uganda?

Antwort:

- If organisational capacity assessment would be enhanced
- If the strategic planning process would be enhanced
- If central government would listen to local government (cf. respecting Indicative Planning Figures (IPF) i.e. avoiding unnecessary budget cuts)
- If central government would give more powers to local government as per implementation

7. Which international organisations are known to you / are active in your area of jurisdiction? What change have they brought about?

Antwort:

- World Bank: to fund of a recycling plant. Cf. donation of gabbage truck through "NEMA" (National Environmental Management Authority)
- European Union (EU): funded the construction of a lagoon in Hoima
- African Development Bank (ADB): to fund a storeyed market in Hoima

8. What would be –according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?

Antwort:

- Transparent and objective decision making
- Regular monitoring by ministry of local Government and other Government agencies
- Ensuring accountable policy makers to their home constituencies

9. How could the “innovation” in question 8 be concretely implemented?

Antwort:

- Have a strategic plan with common goal, common mission, common vision, common objectives, common activities ...
- subject to review by whoever comes to power

10. What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?

Antwort:

- Widen tax base
- Improve relationship between taxes payed and service delivery
- Allow citizen roon to audit the organisation i.e. enforce citizens' Chatter
- Allow representation of citizens at planning and evaluation and reviewing of plans, finances, operational policies, political environment, organisational risks and uncertainties etc.

## Anhang M

### **Interview mit Herrn Nsamo Emily** (konzentrierte Darstellung)

1. What are your duties in the administration?

Antwort:

- Incharge of Human Resource
- Incharge of Financial Resource
- Incharge of Service delivery

2. What have you been able to accomplish well (achievements)?

Antwort:

- Key role in Data collection and Computerisation
- Contributed to the increased revenue base
- Initiator of modern management known as "ROM" (Results oriented Management)
- Vital Role in Resource Mobilisation (cf. Garbage Truck from World Bank)
- Key Role in reduction of gap between policy makers and implementers

3. What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?

Antwort:

- Difficult work with less educated political personnel
- Resistance to change
- Poor road network
- Underfunding / Little finances
- External political interference
- Poor town planning
- Corruption

4. What could be done to solve these problems?

Antwort:

- Need for massive sensitization
- Need for hiring consultancy firms for better town planning
- Need for more financial lobbying
- Need for partnerships with other advanced institutions for better networking
- Need for more education for politicians

5. What relevance or importance could the following points (“Plus points” / Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general?

List “Strength of the New Public Management”

- Customer orientation
- Decentralisation
- Project Management
- Economy/Efficiency
- Management Methods
- Quality Management
- Modern means of work in form of Personal Computers Information and Communication Technology
- Comparison of performance with other institutions

Antwort:

- In general terms:
  - Would reduce bureaucracies
  - Would improve team work
  - Would help to bring services near to people
  - Would help in increasing peoples' involvement
  - Would help in improving speed of work process
  - Would help in increasing peoples' empowerment

6. Under which conditions could the “Plus points” of NPM be implemented?

Antwort:

- If central government would give more powers to local government
- If there would be less decrees from the top

7. Which international organisations are known to you/are active in your area of jurisdiction?. What change have they brought about?

Antwort:

- World Bank -to donate a garbage truck to Hoima Town council through NEMA (National Environmental Management Authority)
- African Development Bank -to fund a storeyed market in Hoima town
- Ireland Government -to donate computers
- European Union (EU) -funded construction of a lagoon

8. What would be –according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?

Antwort:

- Unity of local political differences
- Upgrading of politicians' education levels
- Empowerment of local government
- Handling structural problems e.g. road constructions
- Resource mobilisation

9. How could the “innovation” in question 8 be concretely implemented?

Antwort:

- There should be a real change in the central government policy i.e give more powers to local government

10. What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?

Antwort:

- Involve people in planning, budgeting, monitoring, supervision -this leads to project ownership
- Involve as many stake holders as possible
- Invest more in continued mobilisation and sensitization

Anhang N

**Interview mit Herrn Irumba Anacletus** (konzentrierte Darstellung)

1. What are your duties in the administration?

Antwort:

- Incharge of heading the Department
- Incharge of planning for installation, supervision and maintenance of the infrastructure

2. What have you been able to accomplish well (achievements)?

Antwort:

- Tarmacking town streets
- Key role in street lights extension
- Instrumental in bridge construction works
- Key player in opening of new roads
- Active in the supervision of storeyed structures

3. What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?

Antwort:

- Lack of enough personnel
- Lack of own machinery i.e. machinery is used on hiring basis = very expensive
- Interference by politicians
- Lack of transport to implement supervision
- Lack of adequate remuneration
- Low education levels of politicians i.e. illiterate politicians managing literate technocrats

4. What could be done to solve these problems?

Antwort:

- Set a better minimum education level / qualifications for politicians
- Tender out / Outsource tasks to firms with adequate machinery
- Recruit more personnel
- Sensitize politicians on the limits of their roles i.e. offer work shops / seminars on role definition to avoid political interference

5. What relevance or importance could the following points (“Plus points” /Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general?

List “Strength of the New Public Management”

- Customer orientation
- Decentralisation
- Project Management
- Economy/Efficiency
- Management Methods
- Quality Management
- Modern means of work in form of Personal Computers Information and Communication Technology
- Comparison of performance with other institutions

Antwort:

- In general terms:
  - Would help in having a qualified personnel cf. QM and customer care fields cf. empowerment
  - Would help to avoid personalising offices
  - Would promote involvement in project implementation based on people's felt needs
  - Would help people in learning to manage their own affairs
  - Would help in ensuring inventories, internal audit etc. cf. Controlling
  - Would promote reciprocal visits and tours for purposes of learning cf. benchmarking

6. Under which conditions could the “Plus points” of NPM be implemented?

Antwort:

- If there would be a streamlined administration
- If there would be political stability
- If there would be a well trained and highly qualified personnel
- If there would be a set limit for the education levels of politicians so that they can talk the "same language" with the technocrats (implementers)

7. Which international organisations are known to you / are active in your area of jurisdiction?. What change have they brought about?

Antwort:

- European Union (EU) -construction of a new water system / Lagoon
- World Bank -Sponsoring the construction of a garbage plant cf. garbage truck and a storeyed market
- Avis -provision of medical services and repairs in Hoima hospital and helping the aids ambulance cf. focal point

8. What would be –according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?

Antwort:

- Having a group / team of professionals i.e. a well trained and highly qualified personnel or staff that is knowledgeable enough about the tasks to be accomplished

9. How could the “innovation” in question 8 be concretely implemented?

Antwort:

- Ensure:
  - periodical work plans
  - regular reports
  - constant accountability and constant monitoring to make sure that the given work plans, reports and accountability given correspond to the results or facts on the ground

10. What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?

Antwort:

- Set up a neutral administrative system - not based on favouritism, but governed by local government laws and by laws based on Central Government laws and drawing from the constitution

Anhang O

**Interview mit Pfarrer Dr. Robert Mugisa (konzentrierte Darstellung)**

1. What are your duties in the administration?

Antwort:

- Verwaltungschef des Bistums Hoima
- Pastoral Koordinator
- Mitglied des Diözesangesundheits-Vorstandes
- Mitglied des "Distrikt Service Teams"

2. What have you been able to accomplish well (achievements)?

Antwort:

- Establishment of the diocesan secretariat
- Responsible for the success of the diocesan Departmental meetings
- Instrumental in the priests' on-going formation and retreats
- Coordination of the diocesan day

3. What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?

Antwort:

- Meagre financial resources
- Problem of time due many activities
- Difficult to get people to volunteer for church work because there are no salaries and allowances
- People have little time for church work
- Personnel is too small
- Lack of proper co-ordination

4. What could be done to solve these problems?

Antwort:

- Need for more organization on diocesan level
- Need to have more local income generating projects
- Need to instill more spirit of voluntarism in the people
- Need to train the personnel (capacity building)

5. What relevance or importance could the following points (“Plus points” / Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general?

List “Strength of the New Public Management”

- Customer orientation
- Decentralisation
- Project Management
- Economy/Efficiency
- Management Methods
- Quality Management
- Modern means of work in form of Personal Computers Information and Communication Technology
- Comparison of performance with other institutions

Antwort:

- In general terms:
  - Would help in strengthening and empowering local communities (cf. empowerment and decentralization)
  - Would promote the training of personnel due the modern demands
  - Would help in quickening the work process (cf. IT and PC)
  - Would also contribute to problem solving (cf. IT and PC)
  - Would help in getting avenues of soliciting for funds (cf. IT and PC, Internet)
  - Would help to instill in the people the culture of saving
  - Would enhance customer orientation

- Would help in paving the way for the establishment of regional offices

6. Under which conditions could the “Plus points” of NPM be implemented?

Antwort:

- Create awareness of such concepts among the people
- Need to make research about such concepts
- Need to move together (proper co-ordination)
- Need for dialogue so that people may know the destination

7. Which international organisations are known to you/are active in your area of jurisdiction?. What change have they brought about?

Antwort:

- Propaganda fide, missio-Aachen, Mission-München, Kirche in Not, Caritas, Misereor, Manos unidas etc.
- These have contributed a lot in the construction of churches, schools, health units; sponsoring seminars, work shops for training i.e. capacity building of priests, religious and laity.

8. What would be –according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?

Antwort:

- Working together for a common good
- Emphasis on Team spirit
- Stress capacity building (training of laity and lay catechists)

9. How could the “innovation” in question 8 be concretely implemented?

Antwort:

- Put the right people in the right positions of responsibility

10. What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?

Antwort:

- Need for regular / constant evaluation of activities and tasks

Anhang P

**Interview mit Msgr. Dr. John Mary Kabyanga** (konzentrierte Darstellung)

1. What are your duties in the administration?

Antwort:

- verantwortlich für Kibaale Distrikt
- Pfarrer von der Kirchengemeinde Bujuni

2. What have you been able to accomplish well (achievements)?

Antwort:

- Partnerschaften zwischen den Pfarreien:
  - Bukuumi (Bistum Hoima) und Seckach (Bistum Freiburg)
  - Kagadi (Bistum Hoima) und Bamenetal (Bistum Freiburg)
  - Bujuni (Bistum Hoima) und St. Joseph's Shrine (Chicago)
- Sekretär der ersten Synode im Bistum Hoima 1990
- Vize-Sekretär der Bischofs-Konferenz 1991

3. What problems do you meet / encounter in fulfilling your duties?

Antwort:

- Streamlining the chain of leadership and command
- Training of personnel (capacity building)
- Facilitation of personnel
- To much work - less workers

4. What could be done to solve these problems?

Antwort:

- Empower local people with skills and knowledge
- Facilitate them / back them up
- Involvement of the local people in project planning

5. What relevance or importance could the following points (“Plus points” / Strength of the New Public Management) have on the problems in question 3 in general?

List “Strength of the New Public Management”

- Customer orientation
- Decentralisation
- Project Management
- Economy/Efficiency
- Management Methods
- Quality Management
- Modern means of work in form of Personal Computers Information and Communication Technology
- Comparison of performance with other institutions

Antwort:

- In general terms:
  - Would bring services nearer to the people (cf. decentralization)
  - Would lead to involvement of people in solving their own problems (cf. empowerment)

- Would improve customer services (cf. customer orientation)
- Would help in ensuring quick communication (IT)
- Would help in ensuring maximum utilization of funds

6. Under which conditions could the “Plus points” of NPM be implemented?

Antwort:

- If people's involvement is ensured i.e. people should identify their own need and approach it in their own way
- If people are equipped with skills, knowledge and information
- If general awareness is ensured i.e. through seminars work shops etc.

7. Which international organisations are known to you/are active in your area of jurisdiction?. What change have they brought about?

Antwort:

- Propaganda fide, Missio-Aachen, Missio-München, Kirche in Not, Caritas, Misereor, Manos unidas etc.
- these have contributed a lot in the construction of churches, schools, health units; sponsoring seminars, work shops for training i.e. capacity building of priests, religious and laity.

8. What would be –according to your opinion– the most important management aspect / “innovation” that can be put in place in order to attain a better administration in Uganda?

Antwort:

- Streamlining / organizing and co-ordination of administration
- Need for experts to help in effecting a proper administration

9. How could the “innovation” in question 8 be concretely implemented?

Antwort:

- Train staff in institutes e.g. Corat-Afrika in Kenya
- Training of personnel in administration and management in institutes like Uganda Management Institute (UMI) and also sending some abroad
- Résumé:
  - Uganda urgently needs training and development (capacity building) of its people

10. What could be done to ensure the sustainability of what has been put in place in question 9?

Antwort:

- Put rules of management in place
- Make sure that the set rules are enforced and followed