

Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung: Erste Ergebnisse einer meta-analytischen Untersuchung

John Philipp Siegel

Inhalt

1. Thema, Fragestellung und Methodik
2. Einige erste Ergebnisse
3. Diskussion
4. Literatur

1 Thema, Fragestellung und Methodik

Christoph Reichard hat sich in seinem jahrzehntelangen Wirken nicht nur mit Modellen und Instrumenten von Verwaltungsreformen konzeptionell auseinandergesetzt, sondern stets auch praktische Probleme und Defizite zum Gegenstand seiner Betrachtungen und Kommentare gemacht. Sein Schaffen war und ist durch den Anspruch gekennzeichnet, die entsprechenden Erfahrungen aufzuarbeiten und aus Fehlern zu lernen, um Verwaltungsreformen effektiver und erfolgreicher zu machen. Damit steht er nicht allein in der „Verwaltungswissenschaft als Reformwissenschaft“ (Werner Jann) – speziell im Public Management bzw. in der betriebswirtschaftlichen Verwaltungsforschung. Allerdings ist bis heute kaum versucht worden, systematisch und über größere Zeiträume hinweg Probleme und Defizite von Verwaltungsreformen (speziell Managementreformen) zu untersuchen, zu beschreiben und zu erklären. An dieser Stelle setzt dieser Beitrag an – und ist nicht zuletzt Ergebnis des Einflusses Christoph Reichards und seiner kritischen, aber eben stets problemlösungsorientierten Haltung. Denn Probleme und Defizite aus der Vergangenheit zu kennen, bedeutet, potentielle Risiken von Verwaltungsreformen zu erkennen und in entsprechende Planungen, Konzepte und Programme einbeziehen zu können. Ein Managementforscher hat diese Philosophie auf den Punkt gebracht: „In considering mistakes, two things are worth noting: 1) even the most successful organizations make mistakes, but can and do survive as long as they can maintain a good batting average; and 2) making mistakes can be an effective teaching tool. The difference in overall success or failure is what is learned from these errors to avoid the repetition of similar mistakes“ (Hartley 1983: 245).

Verwaltungsreformen – so die grundlegende Annahme dieses Beitrages – werden in der Regel nicht vollständig so umgesetzt wie geplant und erreichen auch nicht in vollem Umfang (nur) die angestrebten Wirkungen. Als komplexe Prozesse sozialen und institutionellen Wandels sind sie in unterschiedlichem Maß durch Probleme und Defizite gekennzeichnet, welche die Ursachen für diese Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit von Verwaltungsreformen sind. Probleme werden dabei zunächst einfach als Abweichungen eines Zustandes (z.B. Ergebnisse eines Reformvorhabens) von einem angestrebten Ziel oder Optimum (z.B. mit dem Reformvorhaben angestrebte Veränderungen oder Wirkungen) verstanden bzw. als jene Faktoren, die diese Abweichungen erklären können. Defizite werden dem entsprechend als Mängel oder Fehler im Reformprozess verstanden. Die Exploration, Typologisierung und Interpretation dieser Probleme und Defizite ist Gegenstand dieser in Arbeit befindlichen Dissertation.

Grundlage dafür ist die Analyse von verwaltungswissenschaftlichen, empirischen Studien über Reformen in der US-Bundesverwaltung von 1945 bis 2000. In diesem Zeitraum standen Verwaltungsreformen mit verschiedenen Strategien und Schwerpunktsetzungen immer wieder auf der Agenda von Präsidenten, dem Kongress, aber auch verschiedenen Interessengruppen, Wissenschaftlern – und natürlich der Behörden der Verwaltung selbst. Verschiedene berühmte (und zum Teil berüchtigte) Reformmodelle wurden in diesem sehr komplexen System aus Organisationen, Netzwerken und Akteuren entwickelt und praktisch angewendet. Dazu gehörten „Dauerbrenner“ wie „Performance Budgeting“ (von den 1950er Jahren bis zur Gegenwart) oder die kontinuierlichen Versuche, den Trend eines stets wachsenden Aufgaben- und Personalbestandes zu bremsen, aber auch das „Planning-Programming-Budgeting System“ (PPBS) in den Sechzigern, „Management by Objectives“ (MBO), und „Zero-Base Budgeting“ (ZBB) und die Reform des öffentlichen Dienstes in den Siebzigern, „Cutbacks“, „Downsizing“, Privatisierung und Devolution in den Achtzigern bis hin zum „Reinventing Government“ unter Clinton/Gore in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Darüber hinaus gab es über den gesamten Zeitraum hinweg immer wieder Reorganisationen der Strukturen und Prozesse der US-Bundesverwaltung.

Ungeachtet, ob die Ansätze erfolgreich waren oder nicht (und es kann wohl behauptet werden, dass jede Reform in gewissem Grad scheitert und erfolgreich ist), ist wahrscheinlich kein Verwaltungssystem so umfassend beschrieben und analysiert worden wie das der US-Bundesverwaltung, schon wegen der weiten und vielseitigen verwaltungswissenschaftlichen Forschergemeinde einerseits und der zentralen Rolle der Bundesverwaltung im Regierungs- und Verwaltungssystem der USA. Das führt zu der Annahme, dass es weltweit wahrscheinlich kein anderes Verwaltungssystem gibt, über das wir so viel wissen, gemess-

sen an der fast unüberschaubaren Menge an wissenschaftlichen Publikationen darüber. Diese Feststellung ist besonders relevant für die Methodik, mit der die folgende Fragestellung beantwortet werden soll: *Welche Probleme und Defizite sind bei Reformen der US-Bundesverwaltung zwischen 1945 und 2000 aufgetreten, warum sind sie aufgetreten und was kann/lässt sich daraus lernen?*

Um diese Frage beantworten zu können, wurde ein meta-analytisches Vorgehen gewählt, also im Wesentlichen eine umfassende Auswertung der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Thema, z.B. einschlägige Bücher, Buchbeiträge und Zeitschriftenartikel (insbesondere empirischen Fallstudien) über Reformen der US-Bundesverwaltung im genannten Zeitraum. Dieser beginnt mit der Truman-Präsidentschaft (mit deren Hauptaufgabe der Schaffung der Nachkriegs-, nach-„New-Deal“-Verwaltung) und endet mit der Clinton-Administration, also der letzten Präsidentschaft, zu der bereits genügend empirisches bzw. analytisches Material zur Verfügung steht.

Wie bereits erwähnt, wurde bislang noch kein umfassender wissenschaftlicher Erklärungsansatz zum Scheitern von Verwaltungsreformen entwickelt. Demzufolge muss diese Forschung zunächst einen explorativen bzw. induktiven Charakter haben – nämlich empirische Probleme und Defizite identifizieren und diese in konsistenter Weise interpretieren und systematisieren. Der Natur eines induktiven Vorgehens entsprechend, werden qualitative Erhebungs- und Analysemethoden mit dem Ziel angewendet, eine (Real-)Typologie von Problemen und Defiziten zu erstellen und diese zusammenhängend zu interpretieren. Ein solches Vorgehen ist zweifellos eher ungewöhnlich, da Meta-Analysen (v. a. von Fallstudien) sonst eher mit quantitativen Methoden durchgeführt werden, um die Schwächen des qualitativen Ansatzes auszugleichen, etwa im Hinblick auf die Generalisierbarkeit der Ergebnisse (Jensen/Rodgers 2001). Allerdings werden für eine quantitative Meta-Analyse ex ante definierte (und definierbare) Untersuchungskategorien benötigt. Doch solche Kategorien stehen für die Untersuchung von Problemen und Defiziten von Verwaltungsreformen bislang kaum zur Verfügung – schließlich geht es hier ja genau darum, solche zu identifizieren. Das Forschungsziel dieses Beitrags ist es daher, eine entsprechende Typologie zu entwickeln – mit (wirklich vorfindbaren) Real- und nicht (theoretisch möglichen) Idealtypen von Problemen und Defiziten. Auf der Basis dieser Ergebnisse wird man zwar nicht vorhersagen können, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein spezifisches Problem auftritt oder welche potentiellen Auswirkungen es haben könnte. Stattdessen soll jedoch gezeigt werden, welche Probleme und Defizite *tatsächlich* bei der Reform der US-Bundesverwaltung innerhalb eines eher großen Zeitraums aufgetreten sind. Da bisher diesbezüglich erstaunlich wenig systematisch zusammengetragen und zusammenhängend dargestellt wurde, soll ein Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke geleistet werden. Anzu-

merken ist, dass es nicht um pauschale Reformkritik geht, sondern um Fakten auf der Grundlage einer Vielzahl solider empirischer Studien.

Natürlich wird es nicht möglich sein, genau zu bewerten, ob diese Typologie gleichermaßen relevant für andere Kontexte ist, etwa für die Bundesverwaltung Deutschlands. Trotzdem ist es möglich und sinnvoll, die Typen im Hinblick auf ihre Relevanz unter anderen Umständen (nicht zuletzt „bei uns“) zu interpretieren und zu diskutieren, was anderorts aus den US-Erfahrungen gelernt werden kann. Dieser Beitrag kann selbstverständlich nur einen ersten Überblick über das größere Forschungsvorhaben des Verfassers vermitteln, ganz ohne Anspruch auf Vollständigkeit, aber doch mit dem Ziel, anhand einiger vorläufiger Ergebnisse einen Eindruck von Ansatz und Relevanz dieses Vorhabens zu vermitteln.

2 Einige erste Ergebnisse

Um die Untersuchung und Darstellung der Ergebnisse vorzustrukturieren (aber nicht zu präjudizieren), werden die Typen zunächst anhand eines idealtypischen Reformprozess-Modells gegliedert, das aus den Phasen Reformstrategie und -entscheidung, Implementation und Ergebnisse besteht, wobei innerhalb der ersten Phase im Hinblick auf die prozedurale und die inhaltliche Dimension unterschieden wird. An dieser Stelle ist es nicht möglich, das gesamte Spektrum der (bisher) identifizierten Probleme und Defizite zu benennen, geschweige denn zu beschreiben oder gar zu erklären. Daher ist es notwendig, sich auf die selektive Präsentation einiger Typen zu konzentrieren. Wie gesagt, es kann in diesem Beitrag nicht um die Zusammenfassung der gesamten Forschungsergebnisse gehen, sondern nur um die Vermittlung einiger erster Eindrücke.

Bevor jedoch auf die einzelnen Phasen eingegangen wird, sind einige grundsätzliche Aspekte zu beachten. Nach Rohr (1992) sind nämlich bei Verwaltungsreformen stets deren konstitutionelle, politische und historische Grenzen zu beachten: Konstitutionelle Probleme treten dann auf, wenn „the balance of powers“ berührt ist (oder berührt scheint), vor allem zwischen Legislative und Exekutive, und das heißt in diesem Beispiel zwischen Kongress einerseits und Präsident und Verwaltung andererseits. Politische Probleme beziehen sich beispielsweise auf die Frage, ob eine Reform von einer politischen Initiative getrieben oder die bürokratische Autonomie (gegenüber der Politik) betroffen ist; dieser Konflikt wird personifiziert durch die Spannungslinie zwischen politisch Ernannten und Karrierebeamten in der Verwaltungsführung. Historische Probleme beziehen sich auf Tatsachen, die im Laufe der Evolution des Verwaltungssystems institutionalisiert worden sind, wie bestimmte traditionelle oder kulturelle „Artefakte“, die heute durchaus irrational erscheinen mögen, aber trotzdem schwer zu überwinden sind.

Alle diese Aspekte können in der Realität der Reform der US-Bundesverwaltung betrachtet werden. Schon 1950 schrieb Emmerich, dass Reorganisationen der Bundesverwaltung stattfinden, „whenever there is a change in the size, distribution, and nature of the executive functions, or their staffing and financing, and particularly when these changes measurably affect the ability of [the President] to supervise and direct in the manner in which functions are exercised.” Allerdings ist es nicht nur der Präsident, sondern eine ganze Reihe von Akteuren und Institutionen in der politisch-administrativen Arena, die Beiträge zum Reformgeschehen leisten. Wenn das Repräsentantenhaus (1996: 11) warnt, dass ohne eine genaue Bestimmung der Rolle der Regierung bzw. des Staates Anstrengungen zur Umgestaltung der Bundesverwaltung wahrscheinlich zum Scheitern verurteilt seien, adressiert es nicht zuletzt sich selbst und trägt implizit einem weiteren Aspekt Rechnung – dass Verwaltungsreformen politische Prozesse und durch Konflikte über das Was, Wann, Wie und Warum der Veränderungen gekennzeichnet sind. Das gilt nicht nur für, zum Beispiel Reorganisationspläne oder Budgetreformen, sondern auch für einige wichtige Aspekte der Implementation (wie etwa Zeit und Ressourcen dafür) und für die Evaluation der Reformergebnisse – und nicht zuletzt für die Bewertung des Gelingens oder Scheiterns der Reformen.

Auch die historischen, traditionellen und kulturellen Hindernisse für Reformen sollten nicht vernachlässigt werden. Man betrachte etwa das Beispiel der Postreform. Als am Ende der 1960er Jahre eine umfassende Reorganisation des Postal Service auf der Tagesordnung stand, um dessen rasantes Kostenwachstum zu stoppen, mussten sich die Reformer mit einem aufgeblähten Personalkörper, veralteter Infrastruktur und streng regulierten Abläufen auseinandersetzen, aber auch mit ebenso klaren wie fest stehenden Erwartungen innerhalb und außerhalb der Organisation. Darüber hinaus gab es eine tief verwurzelte Tradition der Orientierung an politischen statt an ökonomischen Maßstäben in der Entscheidungspraxis der Postführung. Eine wesentliche Komponente der Reform war die organisatorische Trennung der Brief- und Paketbeförderung vom Kundenservice, um diese jeweiligen Funktionen an sich effizienter zu gestalten. Diese Strategie traf auf harten Widerstand: „[The Operations Bureau] saw processing mail and delivering it as a coherent set of tasks rightly belonging within the assured jurisdiction of a single organizational subunit. And in an organization for which moving the mail is both the central task and the organizational ethos, the subunit historically responsible for that movement is bound to have high status and a highly resistant claim to control over organizational resources” (Tierney 1981: 38f.). Zwei Jahre nach der Trennung wurden die beiden Funktionen reintegriert. Die Reform scheiterte in diesem Punkt, weil Tradition und Organisationskultur letztlich stärker waren als „rationale“ Argumente.

2.1 Probleme und Defizite bei der Formulierung von und Entscheidung über die Reformstrategie

Bei der Suche nach Problemen und Defiziten in Bezug auf die Formulierung von und Entscheidung über Reformstrategien, ist es sinnvoll, zwischen *Prozess* und *Inhalt* zu unterscheiden. Beide Dimensionen beinhalten potentielle Risiken, wie etwa das Nicht-Zustandekommen eines notwendigen Kompromisses über die Reformstrategie oder eine Strategie, die letztlich nicht umsetzbar ist oder das jeweilige Problem nicht löst.

2.1.1 Prozess

Bezüglich der *Prozess*-Dimension ist ein Problemtyp die *Existenz inkonsistenter Reformziele*. Balutis illustriert dieses Problem am Beispiel des Versuchs der Integration verschiedener Funktionen innerhalb der Health Care Finance Administration im Jahre 1977. Das ausgegebene Doppelziel von effizienzorientierter Reorganisation einerseits und absoluter Wahrung der Rechte der Beschäftigten erwies sich schlicht als inkompatibel: „There were [...] major problems in attempting to hold the secretary’s commitment to a more efficient and effective department through reorganization while at the same time delivering on this commitment that no federal employee would be hurt in the process” (Balutis 1984: 53).

Ein weiteres, eher simples, aber trotzdem sehr wirkungsvolles Problem bezüglich des Entscheidungsprozesses ist der Mangel an *öffentlicher und/oder parlamentarischer Unterstützung* für ein Reformvorhaben. So war Präsident Johnson 1966 mit der Schaffung des Department of Transportation erfolgreich (indem er seine exzellenten Kontakte zum Kongress nutzte, wo er lange Schlüsselpositionen einnahm) – im Unterschied zu entsprechenden, gescheiterten Versuchen 1950, 1957 und 1960, als sich für dieses Anliegen noch nicht genug Unterstützung organisieren ließ (Davis 1970: 33ff.).

Offensichtlich – zumal in einem pluralistischen Regierungssystem – ist der *Widerstand machtvoller Interessengruppen* ein weiteres Schlüsselproblem. Im Rahmen der Schaffung des Department of Transportation sollten zahlreiche transportbezogene Behörden verlagert werden, darunter die Maritime Administration aus dem Department of Commerce. Die Verlagerung wurde durch die Behörde mit dem Argument selbst unterstützt, dass dadurch eine bessere Koordination seefahrtbezogener Programme ermöglicht und die Repräsentation der Branche insgesamt verbessert würde. Trotzdem opponierten Seefahrtsverbände und die Gewerkschaft der Seeleute gegen den Plan, weil sie den Verlust für die Branche überlebenswichtiger Subventionen befürchteten, wenn die Behörde aus dem Department of Commerce herausgelöst würde. Deren Druck führte letztlich

dazu, dass Maritime Administration nicht in das Department of Transportation integriert wurde und die Branche in diesem Ministerium praktisch nicht vertreten war – “However, the industry gained by this exemption, inasmuch as maritime subsidies continued to be granted by an industry-oriented agency, the Department of Commerce, rather than by a public service oriented organization [...], i.e. the Department of Transportation” (Davis 1970: 101).

Der Entscheidungsprozess begegnet auch dann Schwierigkeiten, wenn er unter *mangelhafter Unterstützung durch die Verwaltungsführung* leidet. Beispielsweise argumentiert Emmerich (1971), dass die relativ enttäuschende Wirksamkeit der zweiten Hoover-Kommission in den frühen 1950er Jahren nicht zuletzt durch die fehlende Bereitschaft Präsident Eisenhowers und seiner Mitarbeiter begründet war, mit Hoover und dessen Kommission zu kommunizieren und sichtbare Unterstützung für deren Arbeit zu gewähren. Ein weiteres Problem, das an der zweiten Hoover-Kommission veranschaulicht werden kann, ist die Schwierigkeit, *Reformziele zu quantifizieren*, v. a. im Bezug auf konkrete Einsparziele. Die Kommissionsmitglieder Acheson und Rowe „criticized the estimates made by the task forces as unrealistic, undocumented, and frequently merely a guesswork; their use by the commission, they felt, gave them authenticity in the eye of the Congress and the public. The commission’s explanation that the estimates were not its own but those of the task forces did not avoid the appearance of commission endorsement of figures that were largely unsubstantiated and often plain conjecture” (Emmerich 1971: 95).

Weitere prozessbezogene Probleme und Defizite, die identifiziert werden konnten, sind beispielsweise

- symbolisches Handeln,
- eine Überdehnung des Reformauftrags im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen (einschließlich Zeit),
- ein nachteiliges politisches Timing, oder
- ein überladenes Reformprogramm, das die Kapazitäten wichtiger (institutioneller) Akteure zur Informationsverarbeitung, Entscheidungs- und Konsensfindung überschätzt.

2.1.2 Inhalt

Die zweite Hauptquelle von Problemen und Defiziten in der Phase der Formulierung von und der Entscheidung über die Reformstrategie ist deren *Inhalt*. Während sich die bisher genannten Probleme darauf beziehen, *wie* reformbezogene Entscheidungen zustande kommen, geht es im Folgenden darum, *was* der Inhalt der Reformstrategien ist und welche Probleme in diesem Zusammenhang identifiziert werden können. Dabei ist anzumerken, dass dies ein besonders wei-

tes Feld ist, das von unrealistischen Annahmen über die Natur der öffentlichen Verwaltung bis hin zu mangelhaften Vorkehrungen zu Details der Implementation reicht, bevor diese eigentlich beginnt. Um ein Beispiel für das eine Ende dieses Spektrums zu geben, kann ein Hauptproblem genannt werden, das praktisch kennzeichnend für alle wesentlichen Versuche ist, die Ressourcenallokation in der US-Bundesverwaltung zu „rationalisieren“ – vom „Performance Budgeting“ in den 1950er Jahren bis zum Government Performance and Results Act in den 1990ern: die grundlegende Annahme einer *synoptisch-deduktiven Rationalität*. Eine Facette dieses Problems sei hier im Bezug auf PPBS dargestellt: Theoretisch sollte der Staat seine Ausgaben nur bis zu dem Punkt steigern, wo der gesellschaftliche Nutzen aller Staatsausgaben gleich ist und seinem gesellschaftlichen Grenznutzen entspricht. „This concept, of course, raises the question of whose benefits are to be maximized? [...] Who is it to calculate the social benefit? Quite obviously, it is not possible to apply the principle of maximization with any degree of precision” (Steiner 1969: 339ff.). Auch wenn diese Überlegung eher theoretisch erscheint, so steht sie doch für die erheblichen (v. a. politischen) Probleme, die sich aus auf rein ökonomischen Annahmen basierenden Konzepten ergeben. Langer (1983) zieht in seiner umfassenden Untersuchung des ZBB die Schlussfolgerung, dass in der Realität keiner der idealen, „rationalen“ Schritte bei der Budgetierung wie beabsichtigt realisiert werden konnte und dass man sich fragen müsse, ob ZBB an und für sich rational sei, wenn es selbst keinen angemessenen „return on investment“ generieren konnte. Weder führte die Anwendung von ZBB zu einer rationaleren Ressourcenallokation, noch hatten die umfassenden Analysen wirklich Einfluss auf den Budgetprozess. Nach der Ansicht des General Accounting Office (1997: 9) zeigen die Erfahrungen mit PPPS, MBO und ZBB, dass jegliche Verknüpfung von Performance-Informationen und Entscheidungen zur Ressourcenallokation weder geradlinig noch unkompliziert wäre und die Annahme, dass systematische Analysen politische Urteile ersetzen könnten, letztlich nicht tragfähig war.

Ein damit durchaus verbundenes Problem ist das der *Definition von (mess- bzw. überprüfbar) Zielen* im politisch-administrativen System. Die Schwierigkeiten, messbare Ziele für Regierungsprogramme als Grundlage für deren Evaluation zu klar zu definieren, hatten Anteil am Scheitern von MBO und ZBB: „[S]pecifying and clarifying values and objectives is a political process. Different goals have different supporters, and the supporters of each particular goal feel as they do with varying degrees of intensity. The key to a program’s passage under these circumstances may be to leave objectives ambiguous” (Hammond/Knott 1980: 94). Das gleiche gilt auch für Indikatoren und Kennzahlen als Instrumente von Performance-Measurement-Systemen. Offensichtlich wurde in diesem Zusammenhang das Problem der *Schaffung einer soliden Informationsgrundlage* unterschätzt, ebenso wie die *Mehrdeutigkeit* dieser Infor-

mationen und die sehr eingeschränkte Bereitschaft in Verwaltung und Politik, für Ergebnisse zur *Verantwortung gezogen* zu werden, auf die man aber selbst nur sehr *wenig Einfluss* hat (Balutis 1984).

Diese und andere Defizite bei Inhalten von Reformstrategien implizieren oft andere, spezifische Probleme, welche die Implementation und letztlich die Ergebnisse von Reformen überschatten. Eine Reformstrategie kann nicht intendierte Folgen oder „Kollateralschäden“ unterschätzen oder ignorieren – oder inkonsistent sein im Hinblick auf das Reformkonzept und/oder bestimmte Instrumente. Beispielsweise war PPBS nie in der Lage, eine konsistente Abstimmung zwischen Programmen, Budget und Organisationsstrukturen zu realisieren – und eröffnete so Möglichkeiten, das (sehr aufwändige) System zu umgehen („cross-walking“) und letztlich unwirksam zu machen (McKean/Anshen 1969). Andererseits ist es offensichtlich, dass eine Reform, die alle diese Funktionen gleichzeitig adressieren würde, zu anspruchsvoll wäre, um auf breiter Basis realisiert werden zu können.

2.2 Probleme und Defizite bei der Implementation von Reformen

Selbst wenn es eine perfekte Reformstrategie und ein hohes Maß an Konsens zwischen den relevanten Akteuren gäbe, so würde dies noch nicht bedeuten, dass diese Reform nicht doch fehlschlagen könnte. Reformstrategien müssen nämlich auch umgesetzt werden – und „we have learned that the implementation process cannot be examined in isolation; it is a part of the policy process and its course is determined by the values, assumptions, planning (or lack of it), and compromises that drive the formulation of new policies. [...] [W]e have also learned that the implementation of complex programs frequently does not go smoothly“ (Ban 1984: 42).

Ein zentrales Umsetzungsproblem ist – *Zeit*. Die Implementation umfassenden organisatorischen (insbesondere kulturellen) Wandels benötigt sehr viel davon. Nichtsdestotrotz wurde einigen der ehrgeizigsten Reformansätze – PPBS, MBO, ZBB – kein ausreichender Zeitraum für die Umsetzung eingeplant:

- PPBS, das praktisch die Einführung eines vollkommen neuen Managementsystems einschließlich der Erhebung und Analyse komplexer Informationen und einer (erstrebten) Kopplung an die Haushaltsaufstellung bedeutete, sollte 1965 innerhalb von nur sechs Monaten realisiert werden; im Department of Defense hatte sich der entsprechende Prozess zuvor über mehr als zehn Jahre hingezogen.
- Als MBO 1973 eingeführt wurde, wurde von den Bundesbehörden erwartet, dass sie erste Vorschläge für die zentralen „presidential objectives“ innerhalb von sechs bis acht Wochen liefern würden, obwohl dafür substantielle

Analysen und Evaluationen erforderlich waren; stattdessen dauerte die Einführung von MBO beispielsweise im Department of Health, Education, and Welfare mehr als zwei Jahre.

- Das gleiche Problem tauchte auf, als Präsident Carter 1977 ZBB einführte, sofort nach dem er sein Amt antrat. Weil der Haushalt für 1979 schon nach dem neuen Verfahren aufgestellt werden sollte, hatten die Bundesbehörden effektiv nur circa sechs Monate Zeit für dessen Implementation; dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass ZBB nicht weniger als die Abschaffung der inkrementalistischen Haushaltsplanung beabsichtigte – auf dem Wege umfassender Analysen, Priorisierungen, Prüfungen und Entscheidungen auf mehreren Ebenen.

Angemessene und flexible Zeitpläne sind schon deshalb notwendig, weil die Implementation auf beträchtlichen *Widerstand in der betroffenen Organisation* treffen kann. Als der Public Health Service zwischen 1959 und 1961 reorganisiert wurde, opponierte der Chef des National Institute of Mental Health gegen den Plan, diesen Teil der Organisation zu desintegrieren und auf die Forschung zu beschränken. Der Direktor war hervorragend vernetzt, und zwar in seiner Profession ebenso wie politisch. Er wendete (erfolgreich) verschiedene Taktiken an, um internen und externen Druck aufzubauen und Zeit zu gewinnen, obwohl die Beibehaltung der Struktur des Instituts in krassem Gegensatz des umgestalteten Health Service stand (Carper 1967).

Die Umsetzung kann auch durch ein *Versagen der mit der Implementation beauftragten Behörde* behindert werden. So war beispielsweise das Office of Personnel Management (OPM) verantwortlich für die Umsetzung des Civil Service Reform Act von 1978 (CSRA) und der entsprechenden Veränderungen und Dezentralisierung beim Personalmanagement des Bundes. Allerdings war die Behörde durch einen grundlegendes Dilemma gekennzeichnet: Als „management agency“ hatte das OPM relativ wenig direkten Einfluss. Die eigentliche Implementation des CSRA fand in den einzelnen Behörden selbst statt. Diese ergriffen schnell Initiativen, quasi eigene Varianten der Reform bei sich umzusetzen, während das OPM kaum den Überblick behalten konnte und drohte, den Anschluss zu verlieren. Als bestimmte Maßnahmen in den Behörden begannen, politische Probleme zu verursachen (insbesondere im Bereich der Bezahlung von Spitzenbeamten), versuchte das OPM die Kontrolle zurück zu gewinnen – „however, OPM’s attempts to exercise program control were universally regarded as too late, too inconsistent, and not sufficiently informed by an adequate level of technical expertise” (Lane 1992: 106f.).

Die Implementation des CSRA bietet noch zahlreiche weitere Beispiele für Probleme und Defizite bei der Umsetzung von Reformvorhaben:

- Als das Merit Systems Protection Board und die Federal Labor Relations Authority geschaffen wurden, um jeweils unterschiedliche Funktionen der früheren Civil Service Commission zu übernehmen, wurden ihnen nur *unge-nügende Ressourcen* zur Verfügung gestellt, um die jeweiligen Aufgaben wahrnehmen zu können; einer Organisationseinheit, dem Office of the Special Council (OSC), stand z.B. für eine gewisse Zeit nur ein Zehntel des benötigten Personals zur Verfügung.
- Das OSC ist auch ein Beispiel für *Führungsprobleme* beim Umsetzungsprozess, weil unbesetzte Führungspositionen und ständige Wechsel bei der Führung faktisch ein Vakuum an der Organisationsspitze verursachten – zu einer Zeit, als diese Führung am dringendsten benötigt wurde.
- Darüber hinaus war das OSC mit einer *unklaren Definition und Abgrenzung der Kompetenzen* konfrontiert. Ein Ergebnis davon war ein erheblicher Konflikt mit dem Merit Systems Protection Board über das Ausmaß an Autonomie und das Verfahren zur Ressourcenverteilung.
- Die Implementation kann sich Problemen mit der *Komplexität* des Reformvorhabens gegenüber sehen, die nicht zuletzt durch die schiere Größe des zu verändernden Systems verursacht wird; der CSRA betraf beispielsweise circa 130.000 Führungskräfte und 2,3 Millionen Beschäftigte der Bundesverwaltung!
- Die Beauftragung von *Beratern* ist oft notwendig für die Implementation umfassenden organisatorischen Wandels, kann aber auch problematisch sein, insbesondere wenn (eher unpassende) Standardlösungen angewendet werden oder spezifische Kenntnisse des öffentlichen Sektors fehlen.
- Eine *Veränderung im politischen Umfeld* kann ebenfalls die Umsetzung einer Reform kompromittieren; als Carter durch Reagan ersetzt wurde, veränderte sich der Schwerpunkt in der Personalpolitik hin zu „Downsizing“ und stand damit klar im Widerspruch zum CSRA und seinen Absichten (Ban 1984).

Die Implementation kann auch *unterminiert* werden, insbesondere durch Institutionen, die erfolgskritisch für die Reform sind, so wie das Office of Management and Budget (OMB) wenn es um die Reform der Haushaltsaufstellung geht. Ursprünglich war etwa MBO gar nicht als Instrument der Budgetierung beabsichtigt. Aber es stellte sich heraus, dass MBO unwirksam bleiben würde, solange die Programmziele nicht mit der (anreizwirksamen) Ressourcenallokation verknüpft würden. Doch die “incorporation of MBO statements in the budget process failed, because the Directors of OMB did not themselves wish to make use of the materials requested and provided. [...] In effect, the MBO statements requested by OMB were like inserts in a loose-leaf notebook, easily skipped or

dispensed with. The budget review tested the influence of MBO in defining choices between objectives – and it was found wanting” (Rose 1976: 139).

2.3 Probleme und Defizite bei den Reformergebnissen

Auch wenn eine Reformstrategie (mehr oder weniger erfolgreich) implementiert wird, ist immer noch offen, ob diese Reform erfolgreich im Sinne der angestrebten Resultate bzw. Wirkungen ist. Es können tatsächlich beabsichtigte oder wünschenswerte Veränderungen eintreten, aber dies muss keineswegs zwangsläufig der Fall sein. Und selbst wenn die Reformziele erreicht werden, kann es fraglich sein, ob dies wegen oder trotz der Reformstrategie und/oder der Implementation geschehen ist. Wie auch immer, es gibt zahlreiche Probleme und Defizite in der Post-Implementationsphase, wenn es darum geht, den Erfolg oder Misserfolg einer Reform zu bewerten.

Zunächst kann es sein, dass man zu der Schlussfolgerung gelangt, das *Reformergebnis* sei *unbefriedigend im Verhältnis zum Aufwand*, mit dem die Reform betrieben wurde. Beispielsweise weckte nach Ansicht von Emmerich (1971: 127) die zweite Hoover-Kommission Zweifel daran, ob die Zusammensetzung (gemischt und mit „Teilzeit“-Mitgliedern) und Arbeitsweise (mit enormen Aufgabenbereichen und quasi-autonomen Arbeitsgruppen) geeignet waren, mit einer großen Menge von Problemen fertig zu werden – schließlich sei es doch bemerkenswert, dass trotz der aufwändigen Bemühungen der Kommission kein einziges größeres Programm aus den Jahren der Depression, des Krieges und des Wiederaufbaus abgeschafft wurde!

Ein weiteres Problem ist, dass *neue Managementinstrumente* zwar eingeführt, aber bis hin zur Nutzlosigkeit *ignoriert, manipuliert und „ausgetrickst“* werden. Der bereits erwähnte Fall der Postreform bietet dafür zahlreiche Beispiele, insbesondere im Bezug auf die Leistungsmessung: Testbriefe wurden von Managern und Angestellten der Post identifiziert und besonders (also besser) behandelt als normale Post, was das Ergebnis dieser Tests verzerrte. Als dieses System Anfang der 1970er Jahre durch Zeitstandards ersetzt wurde, begann man die Zeitmessung nicht beim Einwurf der Post in den Briefkasten, sondern erst beim Abstempeln – mit dem Ergebnis, dass gar keine Daten über die Gesamtbeförderungsdauer (von Kunde zu Kunde) vorlagen. Problematischer war, dass dieses System zur Leistungsmessung auf allen Ebenen verwendet wurde und deshalb Manager begannen, Extra-Kapazitäten (v. a. Personal) zur Verfügung zu stellen, wenn die entsprechenden Test-Messungen durchgeführt wurden. Noch drastischer waren die Auswirkungen eines Systems, das eigentlich helfen sollte, Spitzenbelastungen zu erkennen und besser zu bewältigen. Es wurde ebenfalls zur Leistungsmessung und sogar zum Vergleich der Performance einzelner Post-

standorte verwendet: basierend auf Daten über Arbeitsbelastung und Ressourcen wurde ein Ranking erstellt, um die Produktivität der achtzig größten Niederlassungen im Land zu vergleichen – mit Sanktionen für die schlechtesten. Nicht nur, dass der ursprüngliche Zweck (nämlich das Ausgleichen unterschiedlicher Arbeitsbelastungen innerhalb eines Standortes) unterminiert wurde; einige Manager manipulierten das System zum Beispiel indem sie fälschlicher Weise aufwändigere Kategorien von Post verbuchten oder Post mehrfach wiegen ließen (die Messung erfolgte v. a. über das Gewicht), um in der Statistik einen besseren Eindruck zu machen. Offensichtlich verkörpern diese Praktiken das Problem das „*goal displacement*“, bei dem etwa die Veränderung der Leistungsstatistik wichtiger wird als die Veränderung der eigentlichen Leistung.

Der gleiche Fall zeigt ein weiteres Defizit: Die Reorganisation der Post 1971 hatte u. a. das Ziel, das Wachstum des Personalkörpers zu bremsen, zu stoppen oder gar umzukehren. Der Postminister („Postmaster General“) verfügte daher zu Beginn des Jahres 1972 einen Einstellungsstopp und setzte wenig später ein Modell zur Frühverrentung in Kraft. Als jedoch die Arbeitsbelastung zunahm, erwies sich die so verringerte Personalkapazität als unzureichend. Zu Weihnachten in jenem Jahr war die Postbeförderungskapazität so gering, dass sie dem Weihnachtsverkehr nicht gerecht werden konnte – und das System teilweise zusammenbrach. Der nicht überraschende Aufschrei in Öffentlichkeit und Kongress war enorm; die Einstellungspolitik wurde wieder geändert und schon kurze Zeit später erreichten Personalbestand und Defizite neue Rekorde (Tierney 1981). Dies ist ein Beispiel sowohl für *nicht beabsichtigte Konsequenzen* als auch für das Risiko, dass eine Reform die *Fähigkeit einer Behörde zur Leistungserbringung gefährden* kann.

Nicht-intendierte Folgen oder *Ergebnisse, die dem ursprünglichen Ziel einer Reform sogar widersprechen*, könnten durch voreilige Konzeption oder mangelhafte Umsetzung einer Reform hervorgerufen werden. Obwohl beispielsweise die Schaffung des Department of Energy (DoE) 1977 auf eine bessere Koordination und Synergien im Bereich der Energiepolitik und –regulierung zielte, blieben die betroffenen Behörden hochgradig fragmentiert; die Energy Regulatory Commission etwa war pro forma zwar Teil des DoE, de facto aber unabhängig. Darüber hinaus waren die Büros des DoE verstreut über die gesamten USA (was sinnvoll sein kann), aber auch über den ganzen Großraum von Washington (was nicht sinnvoll ist) – „All these factors limit coordination and undermine the potential for integrated policymaking“ (Gormley 1989: 121).

Innovationen können auch daran *scheitern, die institutionellen Anreizstrukturen zu verändern* – und damit organisatorisches und individuelles Verhalten. Als Gaertner/Gaertner (1984) Führungskräfte der Environmental Protection Agency

und der Mine Safety and Health Administration über die Auswirkungen der leistungsorientierten Bezahlung (im Rahmen des CSRA) befragten, fanden sie heraus, dass diese als wenig sinnvoll und nicht anreizwirksam genug betrachtet wurde, weil die Gehaltsboni nicht hoch genug waren, um zu außergewöhnlich hohen Leistungen zu motivieren (insgesamt war zu wenig Geld zu verteilen). Die Forscher argumentierten, wenn das System so angewendet würde, würde die leistungsorientierte Bezahlung keine Auswirkungen auf die individuelle oder organisatorische Leistung haben.

Die lange Geschichte leistungsorientierter Reformansätze bietet eine reichhaltige Quelle zur Analyse von Reformdefiziten. Hier seien beispielsweise genannt:

- das *Messen der organisatorischen Effektivität* im Sinne von Outputs, Adressaten- und Systemwirkungen administrativen Handelns;
- die *unzureichende Verfügbarkeit relevanter Performance-Daten*;
- die *defizitäre Integration von Zielen der Organisation mit Performance-Kennzahlen* und –Indikatoren;
- die *unzureichende Nutzung von Performance-Informationen* durch sowohl Führungskräfte der Verwaltung als auch Politiker;
- die *geringe Kosten-Effektivität der Performance-Messung* (Ingraham/Joyce/Donahue 2003).

3 Diskussion

Offensichtlich ist es nicht ganz einfach, die realtypischen Probleme und Defizite von Public-Management-Reformen den idealtypischen Phasen des Reformprozesses zuzuordnen. Das ist allerdings auch nicht das zentrale Anliegen dieses Beitrags und der Interpretation dieser (vorläufigen) Ergebnisse. Wesentlich interessanter ist es, nach einer „Logik des Misslingens“ (Dietrich Dörner) zu suchen und unser Verständnis von Verwaltungsreformen zu verbessern. Ein erster Eindruck könnte sein, dass die genannten Typen keine wirklichen Überraschungen für jene beinhalten, die das Reformgeschehen schon länger beobachten. Außerdem scheinen die Probleme und Defizite eher zeitlos, also unabhängig von einem bestimmten Zeitpunkt relevant zu sein. Mindestens genauso wichtig ist es, dass sie anscheinend auch unabhängig vom konkreten politisch-administrativen Kontext auftreten könnten.

Des Weiteren lässt sich behaupten, dass ein Teil des Misslingens von Verwaltungsreformen in deren politischen Natur, ja in deren „politischen Rationalität“ begründet ist. Zum Beispiel sollten wir in unsere Überlegungen einbeziehen, dass Verwaltungsreform „has become almost a religion in Washington. It has its Old Testament in the Hoover Commission reports, and the New Testament in

Vice President Gore's report of the National Performance Review. [...] Reorganization is deemed synonymous with reform and reform with progress. Periodic reorganizations are prescribed if for no other purpose than to purify the bureaucratic blood and to prevent stagnation" (Seidman 1998: 3). Einzelne Beobachter werden noch grundsätzlicher. So ist Huddleston (1992: 192) der Meinung, „[m]eaningful administrative change requires basic political change“.

Organisationen der öffentlichen Verwaltung bzw. Erbringer öffentlicher Dienstleistungen (unabhängig vom Organisationstyp) sind abhängig von Ressourcen, die ihnen im politischen Prozess im Rahmen demokratisch legitimierter „public policies“ zur Verfügung gestellt werden: Der *politische* Kontext ist also wesentlich für das Verständnis und die Erklärung von Problemen und Defiziten bei Verwaltungsreformen. Ob er diese *hinlänglich* erklären kann, ist freilich eine andere Frage. Um die Relevanz des politischen Kontextes zu veranschaulichen, kann man noch einmal das Beispiel der Postreform heranziehen. Tierney (1982: 72f.) argumentiert, dass eine wesentliche Ursache für die erfolglosen Bemühungen zur Steigerung von Produktivität und Wirtschaftlichkeit bei der Post die Unwilligkeit des Kongresses ist, diese vom Einfluss der organisierten Interessen zu befreien, die diese Ziele nicht teilen oder entgegengesetzte Absichten verfolgen. Wenn es dann doch Erfolge gab – etwa durch die Automatisierung oder den Einstellungsstopp – dann kamen diese mit dem Preis einer Verschlechterung des Service. „This is hardly an attractive trade-off for the Postal Service because politically it is a no-win situation“ (ebenda: 73).

Wenn es also nicht zu gewinnen ist, warum sollte man das Reformspiel dann mitspielen? Perry (1992: 212f.) beantwortet diese Frage am Beispiel der leistungsorientierten Bezahlung, indem er argumentiert, aus einer symbolischen Perspektive würde diese für den Versuch von Politikern und Öffentlichkeit stehen, die Bürokratie zu steuern bzw. Kontrolle über sie auszuüben – „It is a message from politicians and the public that the governed are in control and things are as they should be.“ Gleichzeitig verdeutlicht die Verwaltung, dass sie für die Erwartungen der wichtigen externen Anspruchsgruppen empfänglich sind und sich um eine Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit bemüht. Letztlich sei die leistungsorientierte Bezahlung jedoch eher ein Ritual und ein Mythos, der hilft, die Legitimität des Herrschaftssystems zu erhalten, aber kaum Einfluss auf die institutionelle oder individuelle Leistung habe.

Wenn man den politischen Charakter der Reformen untersucht, empfiehlt es sich auch, nicht aus den Augen zu verlieren, dass Verwaltungsbehörden „come into existence in response to demands for service from politically mobilized segments of society, both inside and outside the government“ (Kaufman 1975: 66) – und das gilt sicherlich in erheblichem Maß auch für Verwaltungsreformen.

Lässt man die oben genannten Problemtypen noch einmal Revue passieren, so sind einige von ihnen explizit oder implizit politischer Natur, wie:

- unzureichende öffentliche und/oder parlamentarische Unterstützung für Reformvorhaben,
- Widerstand machtvoller Interessengruppen,
- symbolisches Handeln;
- Probleme mit Mehrdeutigkeit, „accountability“, und Inkonsistenzen;
- Veränderungen im politischen Umfeld während des Reformprozesses,
- politisches „Timing“ von Reformen oder
- defizitäre Nutzung von Performance-Informationen.

Die meisten (aber nicht alle) dieser Aspekte treten in der Phase der Formulierung bzw. Entscheidung der Reformstrategie auf, die wohl ohnehin als (zumindest inhärent) politischer Prozess der Gestaltung politischer (Reform-)Programme verstanden werden kann. Dabei sollte man sich ein grundlegendes Dilemma stets vergegenwärtigen: die Notwendigkeit einer professionellen, eher dezentralen und effizienten Erbringung öffentlicher Leistungen beim gleichzeitigen Erfordernis eher zentraler politischer Kontrolle und Verantwortlichkeit. Schon 1950 stellte Emmerich fest, der sich entwickelnde Prozess der Reorganisation und Rationalisierung der Exekutive des Bundes operiere in einem Milieu irrationaler und unlogischer Einflüsse in die gegensätzliche Richtung: „These counter-tendencies of particularism and separatism operate, in the first instance, to force departures from unified structure and, subsequently to impede attempts of reform. Certain of these forces inhere in the democratic process [...]. There is a persistent, universal drive in the executive establishment for freedom from managerial controls and policy directions” (ebenda: 33).

Die Annahme ist nicht sehr gewagt, dass sich diese Tendenzen in den letzten Jahrzehnten eher verstärkt haben. Diese Aspekte einzubeziehen macht es leichter, aktuelle Probleme und Defizite von Verwaltungsreformen zu begreifen. Trotzdem ist es offensichtlich, dass diese nicht grundsätzlich politischer Natur sind, sondern einige eher auf der Ebene des administrativen Managements zu verorten sind, wie beispielsweise:

- Widerstand auf der Ebene der Organisation,
- (partielles) Versagen der mit der Reformumsetzung beauftragten Behörde,
- ineffektiver Beratereinsatz,
- Ignorieren, Manipulieren oder Betrügen neuer Managementinstrumente (insbesondere zur Leistungsmessung),

- „goal displacement“,
- Bedrohung der operativen Leistungserbringung während der Reform,
- Probleme bei der Messung organisatorischer Effektivität,
- defizitäre Performance-Informationen oder
- ungenügende Kosten-Effektivität der Performance-Messung.

Allerdings kann eine Reihe von Problemen und Defiziten nicht eindeutig Politik *oder* administrativem Management zugeordnet werden, sondern befindet sich eher dazwischen bzw. betrifft beide „Sphären“. Beispiele dafür sind:

- mangelhafte Unterstützung der Reform durch die Führung,
- problematische Definition von Zielen für die Verwaltung und von Reformzielen,
- überladene Reformprogramme und überdehnte Reformaufträge,
- defizitäre Nutzung von Performance-Informationen,
- Komplexitätsprobleme (v. a. mit der Größe der zu verändernden Systeme),
- nicht-intendierte oder dem Reformziel widersprechende Ergebnisse oder
- ungenügende Veränderung der Anreizstrukturen.

Was kann man aus diesen Ergebnissen nun lernen? Erstens sind die identifizierten Probleme und Defizite tief in den spezifischen Rahmenbedingungen, Komplexitäten und Interdependenzen des öffentlichen Sektors begründet. Wenn man die Wirksamkeit von Verwaltungsreformen verbessern möchte, wird es notwendig sein, eine entsprechend ganzheitliche Perspektive zu entwickeln, die politische und manageriale Aspekte auf der einen und die umfassende, integrierte Betrachtung des Reformprozesses (inkl. Strategie/Entscheidung, Implementation und Evaluation) auf der anderen Seite einbezieht. Dass unter dem Stichwort „Governance“ Ganzheitlichkeit zurzeit ohnehin hoch im Kurs steht, spricht wohl für diese Schlussfolgerung.

Zweitens ist immer noch recht wenig über die Kausalbeziehungen von Problemen und Defiziten bei Verwaltungsreformen – vor allem deren Ursachen – bekannt. Dieser Beitrag kann und soll diese Lücke auch nicht füllen. Trotzdem erscheint es sinnvoll, sich der „down-sides“ der Reformen bewusst zu sein bzw. zu werden, um ein vollständigeres, realistischeres Bild der öffentlichen Verwaltung und ihrer Reform zu erhalten – und damit auch bessere Ratschläge an die Verwaltungspraxis geben zu können, die diese Probleme praktisch lösen müssen. Darüber Bescheid zu wissen, welche Probleme und Defizite auftreten können, ermöglicht angemessenere Reformstrategien, deren wirksamere Umsetzung und

letztlich bessere Ergebnisse. Mit einer umfangreicheren Analyse und Interpretation dieser Typen könnte noch tiefer auf die Logik bzw. Muster der Probleme und Defizite eingegangen werden, die sich mit der Veränderung derartig komplexer Systeme verbinden, oder es könnte noch intensiver auf eine effektivere „Übersetzung“ zwischen Politik und Verwaltung eingegangen werden.

Drittens ist zu bewerten, ob die Erkenntnisse auch für andere politisch-administrative Kontexte relevant sind – nicht zuletzt für Deutschland und hier etwa die Reform der Bundesverwaltung. Dazu ist zu diskutieren, ob die in den USA identifizierten Probleme und Defizite auch im deutschen Kontext auftreten könnten. Eine (oberflächliche) Schlussfolgerung bei der Betrachtung der Ergebnisse könnte sein, dass deren Auftreten hier keineswegs unmöglich, vielleicht nicht einmal unwahrscheinlich ist. Allerdings ist hier noch wesentlich mehr Forschung notwendig, um die Relevanz der einzelnen Typen, aber auch der „Logik des Misslingens“ vernünftig bewerten zu können – und zwar länderspezifische wie vergleichende Forschung. Zunächst wird man sich daher wohl auf eine theoretische Einschätzung beschränken müssen.

4 Literatur

- Balutis, A. P. (1984): The Reorganization of the Department of Health, Education, and Welfare: What Happened, Why, and So What? In: Miewald, R.; Steinmann, M. (Hrsg.): Problems in Administrative Reform. Chicago: Nelson-Hall, S. 43-64.
- Ban, C. (1984): Implementing Civil Service Reform: Structure and Strategy. In: Ingraham, P. W.; Ban, C. (Hrsg.): Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978. Albany: State University of New York Press, S. 42-62.
- Borins, S. (2001): Innovation, Success and Failure in Public Management Research: Some Methodological Reflections. In: Public Management Review, Vol. 3, No. 1, S. 3-17.
- Carper, E. T. (1967): The Reorganization of the Public Health Service. In: Mosher, F. C. (ed.): Governmental Reorganizations: Cases and Commentary. Indianapolis: Bobbs-Merill, S. 3-59.
- Davis, G. M. (1970): The Department of Transportation, Lexington: Heath Lexington.
- Emmerich, H. (1950): Essays on Federal Reorganization. University: University of Alabama Press.
- Emmerich, H. (1971): Federal Organization and Administrative Management. University: University of Alabama Press.
- Gaertner, G. H.; Gaertner, K. N (1984): Performance Evaluation and Merit Pay: Results in the Environmental Protection Agency and the Mine Safety and Health Administration. In: Ingraham, P. W.; Ban, C. (Hrsg.): Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978. Albany: State University of New York Press, S. 87-111.
- General Accounting Office (1997): Performance budgeting: past initiatives offer insights for GPRA implementation : report to congressional committees (GAO/AIMD-97-42). Washington: United States General Accounting Office.

- Gormley, W. T. (1989): *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton: Princeton University Press.
- Ingraham, P. W.; Joyce, P. G.; Donahue, A. K. (2003): *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hammond, T. H.; Knott, J. H. (1980): *A Zero-Based Look at Zero-Base Budgeting: Why Its Failures in State Government Are Being Duplicated in Washington*. New Brunswick: Transaction.
- Hartley, R. F. (1983): *Management Mistakes*. Columbus: Grid.
- Jensen, J. L.; Rodgers, R. (2001): *Cumulating the Intellectual Gold of Case Study Research*. In: *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, S. 235-246.
- Kaufman, H. A. (1975): *Are Government Organization Immortal?* Washington: Brookings Institution.
- House of Representatives (1996): *Making Government Work: Fulfilling the Mandate for Change*. Third Report by the Committee on Government Reform and Oversight and Additional Views. House Report 104-435. Washington: Government Printing Office.
- Lane, L. M. (1992): *The Office of Personnel Management*. In: Ingraham, P. W.; Rosenbloom, D. H. (Hrsg.): *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 97-119.
- Langner, P. (1983): *Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation: Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume*. Baden-Baden: Nomos
- McKean, R. N.; Anshen, M. (1969): *Limitations, Risks, and Problems*. In: Novick, David (Hrsg.): *Program Budgeting*, 2nd ed.. New York: Holt, Rinehart and Winston, S. 285-307.
- Perry, J. L. (1992): *The Merit Pay Reforms*. In: Ingraham, P. W.; Rosenbloom, D. H. (Hrsg.): *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 199-215.
- Rohr, J. A. (1992): *The Limits of Reform*. In: Ingraham, P. W.; Rosenbloom, D. H. (Hrsg.): *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 239-244.
- Rose, R. R. (1976): *Managing Presidential Objectives*. New York: Free Press.
- Seidman, H. (1998): *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.
- Steiner, G. A. (1969): *Problems in Implementing Program Budgeting*. In: Novick, David (Hrsg.): *Program Budgeting*, 2nd ed.. New York: Holt, Rinehart and Winston, S. 308-352.
- Tierney, J. T. (1981): *Postal Reorganization: Managing the Public's Business*. Boston: Auburn House.