

LEHRBUCH

Helmut Hopp

Management in der öffentlichen Verwaltung

Organisations- und Personalarbeit in modernen
Kommunalverwaltungen

5. Auflage



SCHÄFFER
POESCHEL

Urheberrechtsinfo

Alle Inhalte dieses eBooks sind urheberrechtlich geschützt.

Die Herstellung und Verbreitung von Kopien ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verlages gestattet.

Management in der öffentlichen Verwaltung

Helmut Hopp

Management in der öffentlichen Verwaltung

Organisations- und Personalarbeit in modernen
Kommunalverwaltungen

5. Auflage

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

Print: ISBN 978-3-7910-4855-0 Bestell-Nr. 20312-0002
ePub: ISBN 978-3-7910-4856-7 Bestell-Nr. 20312-0100
ePDF: ISBN 978-3-7910-4857-4 Bestell-Nr. 20312-0151

Helmut Hopp

Management in der öffentlichen Verwaltung

5. Auflage, September 2020

1.- 4. Auflage Helmut Hopp/Astrid Göbel

© 2020 Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft · Steuern · Recht GmbH

www.schaeffer-poeschel.de

service@schaeffer-poeschel.de

Bildnachweis (Cover): © Antonioguillen, Adobe Stock

Produktmanagement: Alexander Kühn

Lektorat: Adelheid Fleischer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere die der Vervielfältigung, des auszugsweisen Nachdrucks, der Übersetzung und der Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen, vorbehalten. Alle Angaben/Daten nach bestem Wissen, jedoch ohne Gewähr für Vollständigkeit und Richtigkeit.

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Ein Unternehmen der Haufe Group

Vorwort zur fünften Auflage

Seit dem erstmaligen Erscheinen dieses Lehrbuchs im Jahre 1999 hat die öffentliche Verwaltung einen turbulenten und permanenten Wandel erfahren. In den 2000er-Jahren war das Management der Verwaltung zunächst noch durch die weitgehenden Veränderungen des New Public Management beeinflusst. Strategische Steuerung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kontraktmanagement, Produktorientierung und Controlling sind die damit verbundenen Schlagworte gewesen. Im weiteren Verlauf der Reformbestrebungen traten eine zunehmende Skepsis und Kritik an den Vorstellungen eines betriebswirtschaftlich getriebenen Verwaltungsmanagements in den Vordergrund. Die seinerzeit immer deutlicher werdenden Umsetzungsprobleme schienen den Kritikern denn auch Recht zu geben. Alternative Konzepte wie das Good Governance und der Neo-Weberianische Staat besetzten die Leerstellen des New Public Management, konnten sich aber in der Verwaltungspraxis fast noch weniger festsetzen als die neuen Steuerungsmodelle des New Public Managements. Gleichzeitig übernahm das in den 90er-Jahren entwickelte E-Government weitgehend die dominante Treiberrolle für den Wandel der öffentlichen Verwaltung. Spätestens seit 2010 wird aber bemängelt, dass die deutsche öffentliche Verwaltung bei der Umsetzung der elektronischen Verwaltung im europäischen Vergleich eher auf den hinteren Plätzen zu verorten ist. Im Jahre 2013 hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) das in den 90er-Jahren konzipierte Neue Steuerungsmodell zu einem Kommunalen Steuerungsmodell weiterentwickelt. Dabei wurden einerseits die Stärken des NSM verfestigt und leicht variiert, andererseits konnten im Hinblick auf die herrschenden Rahmenbedingungen und Entwicklungen neue Akzente gesetzt werden, wobei vor allem die relevanten Steuerungsakteure, die Führung und die Verwaltungskultur ein stärkeres Gewicht erlangten. Das New Public Management hat die öffentlichen Verwaltungen zwar nicht revolutioniert, etliche Errungenschaften der neuen Steuerungsmodelle haben sie jedoch spürbar verändert. Aus der Verwaltungspraxis sind sie jedenfalls nicht mehr wegzudenken. Seit etwa 2013 bestimmt der Begriff der Digitalisierung die Verwaltungsmodernisierung. Insoweit gerät auch das Organisations- und Personalmanagement verstärkt in das Betrachtungsfeld digitaler Veränderungsprozesse.

Im Rahmen der fünften Auflage sind sämtliche Kapitel aktualisiert und überarbeitet, teilweise auch neugestaltet worden. Im Kapitel *Grundzüge des New Public Managements* sind Aspekte des Kommunalen Steuerungsmodells (KSM) sowie weitere Modernisierungsansätze hinzugekommen. Sowohl im Organisationsmanagement als auch im Personalmanagement hat die Digitalisierung neue Möglichkeiten eröffnet. Auf die damit verbundenen Effekte geht der Autor in den jeweiligen Abschnitten ein. Das Kapitel *Organisationsmanagement* hat in weiten Teilen eine Neugestaltung erfahren. Im Abschnitt Management des organisatorischen Wandels sind Änderungen vor allem im Hinblick auf das Change Management, auf die Organisationsentwicklung und auf den Einsatz externer Berater vor-

genommen worden. Die Ausführungen zu den Techniken der Organisation hat der Autor nahezu komplett neu gestaltet. Im Kapitel *Personalmanagement* enthält die neue Auflage Neuerungen und Erweiterungen vor allem in zwei Bereichen. Im Rahmen der Personalbedarfsdeckung wird ein stärkeres Gewicht auf den Zusammenhang zwischen Employer Branding, Personalmarketing und Personalbeschaffung sowie auf neue Beschaffungswege gelegt. Im Bereich der Personalentwicklung sind vor allem die Maßnahmen der Förderung vertieft worden.

An der Zielgruppe hat sich nichts verändert. Das Lehrbuch richtet sich primär an Studierende, die sich an den Verwaltungshochschulen der Länder für den gehobenen Dienst in der öffentlichen Verwaltung qualifizieren. Es ist genauso geeignet für Studierende anderer Hochschulen, die sich im Rahmen von BWL- oder Managementstudiengängen mit Fragestellungen der Verwaltungsorganisationen bzw. der Non-Profit-Organisationen auseinandersetzen. Schließlich ist das Buch auch für jene Praktiker in den öffentlichen Verwaltungen einsetzbar, die sich mit Organisations- und Personalfragen auseinandersetzen.

Dass das vorliegende Lehrbuch jetzt in der fünften Auflage erscheinen kann, ist den interessierten Studierenden und Praktikern geschuldet, die das Lehrbuch zum Lernen und als Handreichung zur praktischen Anwendung verwenden. Der Dank gilt auch den Dozierenden und Lehrkräften, die die Publikation im Rahmen ihrer Lehrveranstaltungen als Begleitlektüre empfehlen. Einen besonderen Dank schulde ich Astrid Göbel, die das Projekt viele Jahre lang mit mir gemeinsam erarbeitet und gestaltet hat. Auch wenn sie in der 5. Auflage als Koautorin ausgeschieden ist, gehen immer noch einige Inhalte und Akzente auf sie zurück. Für Fragen des Arbeits- und Tarifrechts hat mir auch dieses Mal mein Kollege Günter Pfeifer mit Rat und Tat zur Seite gestanden. Nicht zuletzt sind Frank Katzenmayer, Alexander Kühn und Adelheid Fleischer vom Schäffer-Poeschel Verlag zu erwähnen, die das Lehrbuch seit 1999 hervorragend betreuen.

Mundelsheim, im Juni 2020

Helmut Hopp

Vorwort zur ersten Auflage

Die Kommunalverwaltungen befinden sich in einem durchgreifenden Umgestaltungsprozess. Die Finanzknappheit, der Wertewandel und der Blick auf Entwicklungen im westlichen Ausland haben einen Prozess ausgelöst, der die Strukturen und die Praxis der Verwaltungsorganisationen grundlegend verändert. Kundenorientierung, Dezentralisierung, Controlling und Wettbewerb sind nur einige der Aspekte, die heute in modernen Verwaltungen nicht mehr wegzudenken sind. Wer geglaubt hat, dass die deutsche öffentliche Verwaltung nicht reformfähig sei, wird gegenwärtig vielleicht eines Besseren belehrt. Obwohl sich die Praxis nicht immer so verhält, wie es sich die Theorie eines Neuen Steuerungsmodells vorstellt, zeichnen sich im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung inzwischen Erfolge ab. Die Vision von einem modernen Dienstleistungsunternehmen nimmt in einigen Städten und Gemeinden Konturen an. Dort, wo die Entwicklungen noch nicht so weit fortgeschritten sind, wird der Reformdruck zusehends größer.

Um den Herausforderungen der Modernisierung gerecht zu werden, benötigt die öffentliche Verwaltung umfangreiches Managementwissen. Dabei ist es nicht damit getan, das notwendige Know-how je nach Bedarf durch den Einsatz von Unternehmensberatern ins Rathaus zu holen. Wer im Modernisierungsprozess mithalten will, muss die eigenen Mitarbeiter mit den neuen Managementinstrumenten vertraut machen. Unter diesen Voraussetzungen kommt dem Nachwuchs für den öffentlichen Dienst eine besondere Bedeutung zu. Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung sind dabei besonders gefordert, sie müssen ihre Lehrinhalte an die neuen Entwicklungen anpassen. In Baden-Württemberg haben die Verwaltungsfachhochschulen bereits reagiert, indem sie Studieninhalte zugunsten von Betriebswirtschaft und Management verändert haben. Aber auch für die betriebswirtschaftlichen Studiengänge der externen Fachhochschulen sind die gegenwärtigen Entwicklungen von großem Interesse. Immer mehr Verwaltungen rekrutieren ihren Nachwuchs für Managementaufgaben aus externen BWL-Studiengängen.

Das vorliegende Lehrbuch richtet sich vornehmlich an Studierende der genannten Fachhochschulen. Darüber hinaus ist es natürlich auch für Praktiker geeignet, die in den Verwaltungen mit Managementaufgaben betraut sind. Es stellt die wesentlichen Konzepte, Instrumente und Maßnahmen des Organisations- und Personalmanagements dar. Grundlage bilden die Bausteine des Neuen Steuerungsmodells, an dem die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)* einen maßgeblichen Anteil hat. Der Untertitel »Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen« weist bereits darauf hin, dass wir mit dem Lehrbuch nicht die gesamte »Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung« abdecken. So werden finanzwirtschaftliche Zusammenhänge und das Haushalts- und Rechnungswesen nur soweit zum Gegenstand, als sie zum Gesamtverständnis des Neuen Steuerungsmodells notwendig sind.

Der Aufbau und die inhaltliche Gestaltung des Buches gibt die Erfahrungen und Erkenntnisse der Autoren wieder, die sie als Studierende, als Organisations- und Wirtschaftsberater sowie als Hochschullehrer gesammelt haben. Für Hinweise, die das vorliegende Lehrbuch verbessern können, sind wir dankbar.

Im Unterschied zu den anderen Lehrbüchern der Reihe »Praxisnahes Wirtschaftsstudium« konnten wir aufgrund unseres Gegenstandes nicht auf das Fallbeispiel Speedy GmbH zurückgreifen. Wir haben deshalb im ersten Kapitel ein spezifisches Fallbeispiel eingeführt, das den Leser durch alle weiteren Kapitel des Lehrbuches begleiten wird: die Stadtverwaltung Bürohausen. Zahlreiche Tabellen und Abbildungen sowie über 100 Kontrollfragen runden das didaktische Konzept des Buches ab. Ohne die Unterstützung des Umfeldes ist die Produktion eines Buches nicht denkbar. Wir bedanken uns deshalb bei allen, die uns in dem Vorhaben bestärkt und uns mit Rat und Tat zur Seite gestanden haben.

Ludwigsburg und Stuttgart, im Februar 1999

*Helmut Hopp
Astrid Göbel*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur fünften Auflage	5
Vorwort zur ersten Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis	13
1 Die öffentliche Verwaltung als Gegenstand modernen Managements: Funktionen, Strukturen und Probleme	17
1.1 Funktionen und Strukturen der Kommunalverwaltung	17
1.1.1 Funktionen und Aufgaben	17
1.1.2 Strukturen	20
1.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen	24
1.2 Was heißt Verwaltungsmanagement?	29
2 Kommunalverwaltung im stetigen Wandel	35
2.1 Neues Steuerungsmodell: Verheißungen und Realitäten	40
2.2 Relevante Trends	51
2.3 Auswirkungen der Trends auf das Organisations- und Personalmanagement des öffentlichen Sektors	55
3 Grundzüge des New Public Management	59
3.1 Total Quality Management und Lean Management	59
3.2 Outcome- und outputorientierte Steuerung: der KGSt-Ansatz	62
3.3 Normatives Management	70
3.3.1 Inhaltliche Gestaltung von Leitbildern	72
3.3.2 Funktionen und Adressaten von Leitbildern	74
3.3.3 Entwicklung von Leitbildern	78
3.3.4 Wirksamkeit von Leitbildern	80
3.4 Strategisches Management	81
3.4.1 Grundlagen	81
3.4.2 Strategisches Controlling	84
3.4.3 Balanced Scorecard	87
3.4.4 Outcome: Wirkungsorientierte Steuerung und Qualitätsmanagement	96
3.4.5 Produkte und Produktbildung	114
3.4.6 Organisation	126
3.4.7 Personal	134
3.5 Operatives Management	136
3.5.1 Produktmanagement	136
3.5.2 Operatives Controlling	141
3.5.3 Budgetierung	142

3.5.4	Kosten- und Leistungsrechnung	143
3.5.5	Kennzahlen	144
3.5.6	Berichtswesen	147
3.5.7	Operatives Organisations- und Personalmanagement	150
3.6	Weitere Ansätze für Verwaltungsreformen	152
3.6.1	Good Governance	152
3.6.2	Neo-Weberianischer Staat	154
3.6.3	Bürgerkommune	155
3.6.4	Digitalisierung	156
4	Organisationsmanagement	163
4.1	Grundlagen der Organisation	163
4.2	Von der Gesamtaufgabe zur Organisation	167
4.2.1	Aufgabenanalyse	168
4.2.2	Arbeitsanalyse	170
4.2.3	Aufgabensynthese	171
4.2.4	Arbeitssynthese	172
4.3	Elemente der Aufbauorganisation	173
4.3.1	Merkmale von Organisationseinheiten und ihre Bildung	173
4.3.2	Stellen und Gremien als Arten von Organisationseinheiten	176
4.3.3	Zusammenfassung von Organisationseinheiten	182
4.3.4	Gestaltung der Beziehungen zwischen Organisationseinheiten	187
4.3.5	Primär- und Sekundärorganisation	194
4.4	Projektmanagement	199
4.4.1	Kennzeichnung eines Projektes	199
4.4.2	Grundprobleme des Projektmanagements	200
4.4.3	Sachliche Projektplanung	201
4.4.4	Projektorganisation	202
4.4.5	Personal und Projekte	207
4.4.6	Voraussetzungen für erfolgreich durchgeführte Projekte	209
4.5	Prozessmanagement	209
4.5.1	Grundlagen	209
4.5.2	Kennzeichnung eines Prozesses	213
4.5.3	Vorgehensmodell zur Prozessgestaltung	214
4.5.4	Aktionsträger im Prozessmanagement	220
4.6	Management des organisatorischen Wandels	222
4.6.1	Change Management	222
4.6.2	Vorgehensmodelle des organisatorischen Wandels	229
4.7	Organisationscontrolling	254
4.8	Techniken der Organisation	259
4.8.1	Vorbemerkungen	259
4.8.2	Erhebungstechniken	260

4.8.3	Analysetechniken	264
4.8.4	Techniken der Würdigung	265
4.8.5	Techniken der Zielfindung	267
4.8.6	Bewertungstechniken	268
4.8.7	Kreativitätstechniken	271
4.8.8	Großgruppenveranstaltungen	272
5	Personalmanagement	277
5.1	Grundlagen des Personalmanagements	277
5.1.1	Begriffe	277
5.1.2	Entwicklungsstand des Personalmanagements	280
5.2	Aufgaben und Organisation des Personalbereichs	282
5.3	Personalführung	287
5.3.1	Menschenbilder als Basis für Personalführung	289
5.3.2	Motivationstheorien	292
5.3.3	Führungsstilmodelle	294
5.3.4	Führen durch Zielvereinbarung	304
5.3.5	Anforderungsprofil und Beurteilung des Führungsverhaltens	307
5.3.6	Praxisrelevante Führungsinstrumente	310
5.4	Personalbedarfsplanung	314
5.4.1	Ermittlung des Brutto-Personalbedarfs (Personalbemessung)	315
5.4.2	Ermittlung des Netto-Personalbedarfs	322
5.5	Personalbedarfsdeckung	327
5.5.1	Personalbeschaffung und Personalmarketing	328
5.5.2	Personalauswahl	343
5.5.3	Personaleinführung	358
5.6	Personalentwicklung	363
5.6.1	Ziele der Personalentwicklung	366
5.6.2	System der Personalentwicklung	367
5.7	Ausgewählte Instrumente des Personalmanagements	397
5.7.1	Stellenbeschreibung	398
5.7.2	Stellenbewertung	400
5.7.3	Personalcontrolling	406
5.7.4	Personalinformationssystem	410
6	Die Zukunft des Verwaltungsmanagements	415
	Lösungshinweise	421
	Literaturverzeichnis	441
	Stichwortverzeichnis	463
	Der Autor	469

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AC	Assessment-Center
a. F.	alte Fassung
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Apf	Ausbildung – Prüfung – Fortbildung (Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung)
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundesangestelltentarif
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BFG	Beratungs- und Förderungsgespräch
BM	Bürgermeister
BMT-G	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen
BSC	Balanced Scorecard
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CAF	Common Assessment Framework
CPS	Cyber-physische Systeme
DGFP	Deutsche Gesellschaft für Personalführung e. V.
d. h.	das heißt
DIN	Deutsche-Industrie-Norm(en)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
DZ	Datenzentrale
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFQM	European Foundation for Quality Management
E-Government	Electronic Government
EU	Europäische Union
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FuE	Forschung und Entwicklung
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HöV	Hochschule für öffentliche Verwaltung
HVF	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen

HWF	Handwörterbuch der Führung
IuK	Information und Kommunikation
i. V.	in Verbindung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KiFöG	Kinderförderungsgesetz
KI	Künstliche Intelligenz
KSM	Kommunales Steuerungsmodell
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LGA	Landesgesundheitsamt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVA	Landesversicherungsanstalt
MBD	Management by Delegation
MBE	Management by Exception
MBO	Management by Objectives
MFW	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
NPM	New Public Management
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
NSM	Neues Steuerungsmodell
MTArb	Manteltarif Arbeiter
OB	Oberbürgermeister
OC	Organisationscontrolling
OE	Organisationsentwicklung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, en.: Organisation for Economic Cooperation and Development)
PE	Personalentwicklung
PIS	Personalinformationssystem
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik Nordrhein- Westfalen
StOGVO	Stellenobergrenzenverordnung
TQM	Total Quality Management
TRM	Talent Relationship Management
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVÜ	Tarifvertrag zur Überleitung in den TVöD
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UA	Unterabschnitt
u. a.	unter anderem
u. E.	unseres Erachtens
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
VC	Verwaltungscontrolling
vgl.	vergleiche

VHS	Volkshochschule
VO	Verordnung
VOP	Verwaltung Organisation Personal Die Fachzeitschrift für erfolgreiches Verwaltungsmanagement
VKA	Verband der Kommunalen Arbeitgeber
z. B.	zum Beispiel
Zfo	Zeitschrift Führung + Organisation
z. T.	zum Teil

1 Die öffentliche Verwaltung als Gegenstand modernen Managements: Funktionen, Strukturen und Probleme

LERNZIELE

Kapitel 1 thematisiert die spezifischen Strukturen und Problemlagen der öffentlichen Verwaltung. In diesem Zusammenhang soll der Leser:

- die spezifischen Funktionen, Strukturen und Probleme der öffentlichen Verwaltung kennenlernen,
- die Besonderheiten der Verwaltung als Gegenstand des modernen Managements erkennen,
- die gegenwärtigen Probleme der Kommunalverwaltungen aufzeigen und den Begriff Verwaltungsmanagement in Grundzügen herleiten und einordnen.

1.1 Funktionen und Strukturen der Kommunalverwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist ein besonderer Gegenstand für das moderne Management. Dies müssen bisweilen auch Unternehmensberater feststellen, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung jene Konzepte realisieren wollen, mit denen sie im privaten Sektor erfolgreich gewesen sind. Viele Strategien und Maßnahmen, die in der gewerblichen Wirtschaft funktionieren, sind in der öffentlichen Verwaltung nicht in jedem Fall geeignet, um die *Qualität der Aufgabenbewältigung* oder die *ökonomische Effizienz* des Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Mitunter scheitern Beratungsprojekte, weil die besonderen Rahmenbedingungen der Verwaltung nicht ausreichend berücksichtigt werden. Wenn es um das Management in der Kommunalverwaltung geht, müssen die spezifischen Rahmenbedingungen des dreigliedrigen Verwaltungssystems beachtet werden. Ein kurzer Blick auf Funktionen, Aufgaben und Strukturen der Kommunalverwaltung ist deshalb notwendig.

Besonderheiten der Verwaltung

1.1.1 Funktionen und Aufgaben

Aufgrund ihrer besonderen Funktion haben Verwaltungsorganisationen als Gebietskörperschaften einerseits Gemeinsamkeiten, andererseits markante Unterschiede zu privaten Wirtschaftsunternehmen. »Die Kommunalverwaltung bietet öffentliche Güter an. Die Produktpalette ist extrem heterogen: Z. T. werden Produkte auf Märkten, zumeist aber zu politisch bestimmten, subventionierten Preisen (z. B. Theater) angeboten, sodass der Konsum der Güter relativ höher ist (sog. meritorische Güter). Z. T. funktioniert der Markt nicht, sodass die Leistung immer kostenlos angeboten bzw. über Steuern finanziert wird

Unterschiede zu Wirtschaftsunternehmen

(sog. Kollektivgüter). Z. T. müssen die Bürger die Leistungen abnehmen (Anschluss- und Benutzungszwang) oder sie haben keine andere Alternative (Pass von der Meldebehörde)« (Rau, T. 2007 S. 63). Des Weiteren ist zu beachten, dass über das Leistungsangebot eine politische Vertretungskörperschaft (der Rat) befindet. Die Betriebsleitung selbst muss die Entscheidungen der Gemeinderäte umsetzen (vgl. Rau, T. 2007 S. 64). Verfassungsrechtliche und politische Voraussetzungen sind demgemäß zu berücksichtigen.

Rechtliche Stellung der Kommunalverwaltung

Die Stellung der kommunalen Verwaltungen ergibt sich aus dem Grundgesetz, in dem die Grundstruktur des öffentlichen Sektors festgelegt ist. Besonders maßgeblich sind die Art. 20 und 28 GG. Art. 20 regelt die *Gewaltenteilung*, die vorsieht, dass drei voneinander unabhängige Gewalten existieren: die Judikative, die Legislative und die Exekutive. Die Letztere ist wiederum differenziert in Regierung und Verwaltung, wobei festgelegt ist, dass der Regierung die grundsätzliche Organisationsgewalt obliegt, die sich zum Beispiel auf die Auflösung, die Veränderung und die Neubildung ganzer Verwaltungseinheiten bezieht. Weniger gravierende Veränderungen in Aufbau- und Ablauforganisation können eigenverantwortlich durch die Verwaltung selbst vorgenommen werden. Überdies sieht das Grundgesetz eine *föderale Struktur* vor, was bedeutet, dass sich der Staatsaufbau aus zwei voneinander unabhängigen staatlichen Ebenen, dem Bund und den Bundesländern, konstituiert (vgl. Damkowski, W./Precht, C. 1995 S. 133). Zudem gilt: »Die kommunale Ebene (bestehend aus Kreisen und Gemeinden) im deutschen Bundesstaat ist Teil des ›dreistufigen Verwaltungsaufbaus‹. Der ›funktionale Föderalismus‹ zielt nicht auf ethnische Differenzierung oder regionales Eigenbewusstsein, sondern vor allem auf *Machtverteilung*. Die Kommunen sind zwar nur ›Hintersassen der Bundesländer‹, tragen aber als Ausdruck eines machterteilenden Organisationsprinzips zur Begrenzung staatlicher Herrschaft bei« (Naßmacher, H./Naßmacher, K.-H. 2007 S. 23).

In Art. 28 Absatz 2 GG wird den Gemeinden das Recht gewährt, »... alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.« Daraus ergibt sich die dritte Ebene des Verwaltungsaufbaus. Das *Prinzip kommunaler Selbstverwaltung* bestimmt, dass die Gemeinden gegenüber der Bundes- und der Landesebene eine relative Unabhängigkeit haben, obwohl sie keinen Staatscharakter besitzen (vgl. Köster, R. 2003a S. 18 ff.). Kommunalverwaltungen können zwar keine formalen Gesetze erlassen, sie haben jedoch das Satzungsrecht.

Die Verwaltungsorganisationen der kommunalen Ebene sind in das rechtliche und strukturelle Gefüge des dreigliedrigen Verwaltungsaufbaus eingebunden. Die Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Verwaltung ergeben sich aufgrund der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen. Von besonderer Bedeutung sind der föderale Staatsaufbau und das verbrieftete Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Europäische Richtlinien

Inzwischen ist die kommunale Selbstverwaltung auch in der Europäischen Union ein akzeptiertes Strukturprinzip. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als ein Großteil der

Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland durch Richtlinien der EU verursacht ist und viele dieser Gesetze auf Ebene der Kommunen umgesetzt werden müssen. So betont der damalige Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Stuttgart Dr. Wolfgang *Schuster* anlässlich der Europakonferenz des Landeskreises Ludwigsburg (vgl. *Haas, R./Hopp, H./Kese, V.* 2008) hinsichtlich des 2007 neu formulierten EU-Vertrages: »In den Verhandlungen war es den kommunalen Vertretern wichtig, dass im künftigen Artikel 4 des EU-Vertrages ein Passus aufgenommen wurde, der die lokale Selbstverwaltung als Bestandteil der Identität der Mitgliedstaaten ausdrücklich anerkennt. Die kommunale Selbstverwaltung ist ein unverzichtbares Ordnungsprinzip, das von allen akzeptiert werden muss« (*Schuster, W.* 2008 S. 34).

Weitere Verfassungsbestimmungen geben Aufschluss darüber, welche inhaltlichen Funktionen Staat und Verwaltung zu erfüllen haben. Aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Absatz 1 GG), aus der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Absatz 1 GG) wie auch aus dem Grundrechtskatalog geht hervor, dass der Staat primär die Verpflichtung hat, das Gemeinwohl zu erhalten und zu fördern. Das nur schwer materiell zu bestimmende *Gemeinwohl* muss im Einzelfall durch entsprechende legislative bzw. politisch-administrative Entscheidungen definiert werden. Dabei sind die Chancengleichheit und der gerechte soziale Ausgleich durch Formen der Umverteilung zu gewährleisten. Daraus folgt, dass Staat und Verwaltung nicht beliebig entscheiden dürfen, ob und welche Aufgaben bzw. Dienstleistungen sie durch ihr Handeln gewährleisten (vgl. *Damkowski, W./Precht, C.* 1995 S. 134, *Franz, T.* 2013 S. 268).

Sozialstaatsprinzip

Die Funktion der öffentlichen Verwaltung liegt primär in der Durch- bzw. Umsetzung jener *kollektiv verbindlichen Entscheidungen*, die im Rahmen der gesetzgebenden Gewalt (Bundestag und Landesparlamente) formuliert worden sind. Dabei ist in vielen Fällen die Ebene der Kommunalverwaltung (Kreise, Städte und Gemeinden) für die Sicherstellung der damit verbundenen Aufgaben verantwortlich. Das heißt, Gesetze und Rechtsverordnungen, die auf Bundes- oder Landesebene erarbeitet werden, führen auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung fast immer zu neuen Aufgaben bzw. zu Ausweitungen bereits bestehender Aufgaben. Wie das Zusammenspiel zwischen staatlicher Gesetzgebung und kommunaler Aufgabenbewältigung funktioniert, lässt sich an einem konkreten Beispiel deutlich machen.

Funktion der Verwaltung

BEISPIEL AUSWIRKUNG DER GESETZGEBUNG

Nach dem *Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege* (Kinderförderungsgesetz – KiFöG) haben Kinder vom ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr einen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Das Gesetz wurde 2008 erlassen und garantierte diesen Anspruch ab August 2013. Danach waren die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, die Voraussetzungen für die Realisierung des Anspruchs zu schaffen (vgl. § 24 KiFöG vom 15. Dezember 2008).

Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben Ein großer Teil der Aufgaben der Kommunalverwaltungen resultieren aus derartigen Gesetzen. Selbst die sogenannten *freiwilligen Aufgaben* (Kultur, Sport, Freizeit) der Städte und Gemeinden gehen letztlich aus gesetzlichen Vorgaben hervor. So ist im Grundgesetz und in den Gemeindeordnungen festgelegt, dass die Kommunalverwaltungen die *allgemeine Daseinsvorsorge* für die Bevölkerung ihrer Gebietskörperschaften gewährleisten müssen. Allerdings haben die Kommunen bei der Realisierung dieser Vorgaben Interpretations- und Ermessensspielräume. Tatsächliche Handlungsspielräume bei den freiwilligen Aufgaben ergeben sich jedoch nur dann, wenn nach ordnungsgemäßer Erfüllung der *Pflichtaufgaben* noch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Querschnittsaufgaben In Kommunalverwaltungen sind die *Fachaufgaben* von den *Querschnittsaufgaben* zu unterscheiden. Als *Fachaufgaben* bezeichnen wir jene Aufgaben, die unmittelbare Außenwirkung haben und somit entweder auf gesellschaftliche Bedarfe oder Problemlagen reagieren, oder unerlässliche Voraussetzungen für gesellschaftliche Funktionsbereiche (Wirtschaft, Bildung, Sport, Kultur ...) schaffen. *Naßmacher/Naßmacher* sprechen einerseits von der bürgernahen Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und andererseits von einer kleinräumigen Steuerung der Stadtentwicklung (vgl. *Naßmacher, H./Naßmacher, K.-H.* 2007 S. 73 ff.). *Querschnittsaufgaben* sind demgegenüber Leistungen, die die Facheinheiten erst in die Lage versetzen, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die *Querschnittsämter* (Hauptamt, Organisations- und Personalamt ...) versorgen die Facheinheiten mit jenen Ressourcen, die notwendig sind, um die Aufgaben zu bewältigen. Die Organisation der konventionellen Kommunalverwaltung zeichnet sich dadurch aus, dass Fachverantwortung und Ressourcenverantwortung jeweils unterschiedlichen Organisationseinheiten zugeordnet sind. In einer reformierten Kommunalverwaltung sind Fach- und Ressourcenverantwortung auf Ebene der Fachbereiche zusammengeführt.

1.1.2 Strukturen

Aufgabenspektrum Wie breit das Aufgabenspektrum der Kommunalverwaltungen ist, zeigen die Verwaltungsgliederungspläne der Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Der Muster-Verwaltungsgliederungsplan der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* – kurz: *KGSt* – aus dem Jahre 1979 umfasst insgesamt 45 Aufgabengruppen, die in der kommunalen Struktur als Ämter bezeichnet werden. Die Ämter bilden somit das Kernstück des kommunalen Verwaltungsaufbaus, sie fungieren als die den Aufgabenvollzug tragenden Organisationseinheiten. »Die Ämter stellen die untersten Organisationseinheiten der Verwaltung dar, die den Vollzug der kommunalen Aufgaben tragen und nach außen im Rahmen ihrer Befugnisse als Teileinheiten der Verwaltung selbstständig in Erscheinung treten, u. a. für die Belange der Bürger zur Verfügung stehen« (*Naßmacher, H./Naßmacher K.-H.* 2007 S. 74, vgl. auch *Streibl, U.* 1996 S. 52). Im *KGSt*-Verwaltungsgliederungsplan werden die *Aufgabengruppen* wiederum zu *Aufgabenhauptgruppen* zusammengefasst. Organisatorisch bilden sie jeweils einen Geschäftsbereich, der als Einzelverwaltung bezeichnet

wird. Insgesamt sind die 45 Ämter acht Einzelverwaltungen zugeordnet, die schließlich zusammengenommen die kommunale Gesamtverwaltung darstellen (vgl. *Streibl, U.* 1996 S. 53, *KGSt* 1979 S. 27f. und 230, *Naßmacher, H./Naßmacher K.-H.* 2007 S. 74). Inzwischen haben die Arbeiten am Neuen Steuerungsmodell zu einer deutlichen Modifikation der überholten Aufgabengliederungspläne geführt. So sind die Aufgabenbeschreibungen durch Produkte und Produktpläne ersetzt worden (vgl. *Naßmacher, H./Naßmacher K.-H.* 2007 S. 74f.). Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg unterscheidet insgesamt über 400 Einzelprodukte. Um eine Übersichtlichkeit in die komplexe Struktur der Produkte zu bekommen, sind Produkte zu Produktgruppen und Produktgruppen zu Produktbereichen zusammengefasst worden (vgl. *Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg – Stand 2017*).

1 Allgemeine Verwaltung	2 Finanzverwaltung	3 Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	4 Schul- und Kulturverwaltung	5 Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	6 Bauverwaltung	7 Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen	8 Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 Kämmererei	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Stadtreinigungsamt	80 Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung
11 Personalamt	21 Kasse	31	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71 Schlacht- und Viehhof	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Steueramt	32 Ordnungsamt	42 Bibliothek	52 Sportamt	62 Vermessungs- und Katasteramt	72 Marktamt	82 Forstamt
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Einwohner- und Meldeamt	43 Volks- hochschule	53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt		
14 Rechnungsprüfungsamt	24 Amt für Verteidigungslasten	34 Standesamt	44 Musikschule	54 Krankenhäuser	64 Wohnungsförderungsamt		

1 Allgemeine Verwaltung	2 Finanzverwaltung	3 Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	4 Schul- und Kulturverwaltung	5 Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	6 Bauverwaltung	7 Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen	8 Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
		35 Versicherungsamt	45 Museum	55 Ausgleichsamt	65 Hochbauamt		
		36	46 Theater		66 Tiefbauamt		
		37 Feuerwehr	47 Archiv		67 Grünflächenamt		
		38 Zivilschutzamt					

Quelle: KGSt 1979 S. 234

Tab. 1-1 Muster – Verwaltungsgliederungsplan der KGSt

An der Spitze der Kommunalverwaltung steht die Verwaltungsleitung, die je nach Größe und geltender Gemeindeordnung unterschiedlich ausgestaltet ist. Entweder handelt es sich um einen (Ober-)Bürgermeister oder um ein Gremium bestehend aus Bürgermeister und Beigeordneten (vgl. *Streibl, U. 1996*).

Aufbaustruktur Kommunalverwaltungen weisen je nach Einwohnerzahl unterschiedliche Aufgabenspektren auf, die sich dann wiederum auf die jeweilige Aufbaustruktur der Verwaltung auswirken. In kleineren Verwaltungen ist der zweistufige Verwaltungsaufbau, bestehend aus der Verwaltungsleitung und der Ämterebene, die Regel. In größeren Kommunalverwaltungen (ab ca. 20.000 Einwohnern) schiebt sich zwischen Verwaltungsleitung und Ämterebene die Ebene der Dezernate. Die einzelnen Ämter können je nach Größe intern nochmals in Abteilungen und Sachgebiete unterteilt sein. Als organisatorische Basiseinheit fungiert die einzelne Stelle. Auch in der Aufbaustruktur der Kommunalverwaltungen haben sich inzwischen Änderungen ergeben. Die neue Produktstruktur hat sich auf die Aufbaustruktur der Kommunen ausgewirkt. An die Stelle der stark ausdifferenzierten und spezialisierten Ämter sind sogenannte Fachbereiche getreten, die eine Mehrzahl von ähnlichen Produktgruppen zusammenfassen, um einerseits den Bürgern bzw. Kunden umfassendere und ganzheitliche Dienstleistungsangebote unterbreiten zu können und andererseits

insgesamt eine schlankere und damit effizientere Organisation zu gewährleisten. Fachbereiche können aufgrund ihrer Größe selbstständige Managementverantwortung übernehmen. Im Zuge des Fachbereichsdenkens ist in einigen größeren Kommunalverwaltungen zudem die Dezernentenebene entfallen. An die Stelle von Dezernenten und Amtsleitern ist dann die Position des Fachbereichsleiters getreten, der mithin beide bisherigen Funktionen integriert wahrnehmen muss. Insofern ist der Verwaltungsaufbau auch größerer Kommunalverwaltungen zumindest teilweise zweistufig. In der Praxis ist aber auch bei Fachbereichsstrukturen noch oft eine Dezernatsebene vorgesehen.

Bei Kommunalverwaltungen muss überdies berücksichtigt werden, dass die wesentlichen Angelegenheiten durch den Stadt- bzw. Gemeinderat entschieden werden. Die Verwaltungsführung bereitet die Entscheidungen vor und ist nach den entsprechenden Beschlüssen des Rates verpflichtet, die jeweiligen Entscheidungen umzusetzen. Eine der zentralen Aufgaben besteht darin, die Haushaltssatzung für das jeweils anstehende Haushaltsjahr zu verabschieden. Die Gemeinderäte wiederum sind den Wählern, das heißt den Bürgern verpflichtet. Im Idealfall setzen sie durch ihre Entscheidungen den Willen der Bürgerschaft um. Unterstützung finden die Gemeinderäte durch die Arbeit der von ihnen selbst eingerichteten *Ausschüsse*, die sich jeweils spezifischen Fachthemen widmen, um dem Rat Empfehlungen zu geben. Üblicherweise werden u. a. folgende Ausschüsse eingerichtet: Schulausschuss, Kulturausschuss, Sozialausschuss und Bauausschuss. Kritisch ist zu sehen, dass die konventionelle Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung auch gegenwärtig noch unzureichend organisiert ist, weil sich die politische Ebene zu sehr in Detailfragen des Verwaltungsvollzugs einmischt und somit das durchaus bestehende kreative Potenzial der Verwaltung eher behindert als befördert.

Rat und Verwaltung

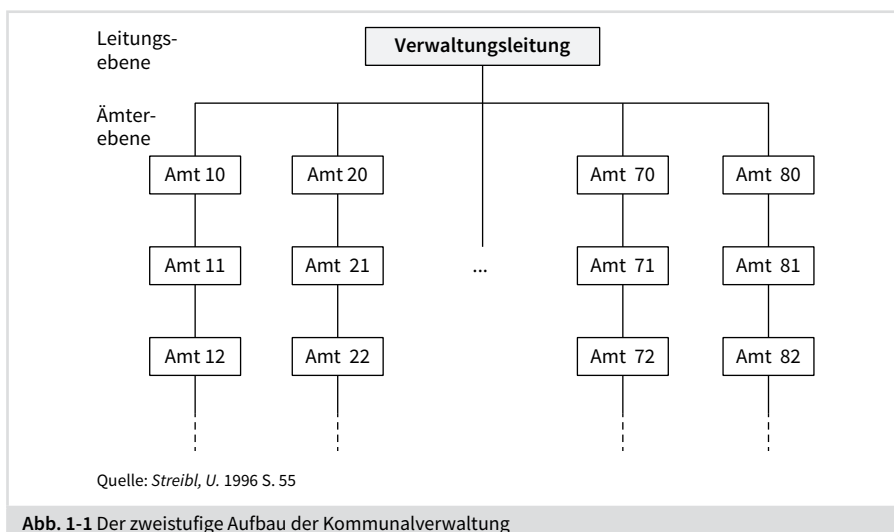
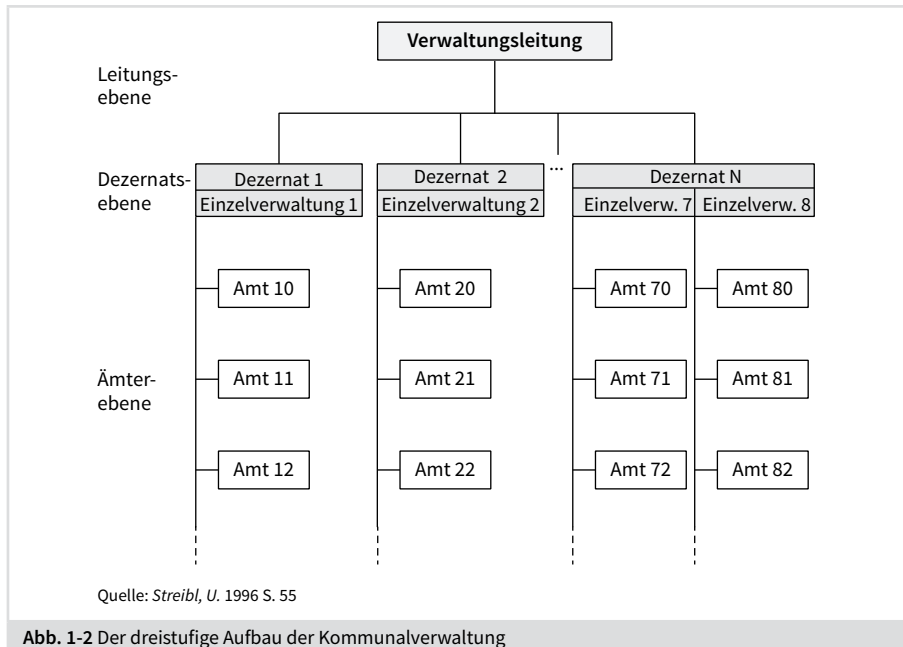


Abb. 1-1 Der zweistufige Aufbau der Kommunalverwaltung



1.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Aufgabenbewältigung der öffentlichen Verwaltung ist in fast perfekter Weise rechtlich geprägt. Nicht ganz zu Unrecht spricht man von einer *Überreglementierung*. Für die Kommunalverwaltung sind zahlreiche Gesetze und Vorschriften maßgeblich. Dazu zählen u. a. das Staatsrecht, das allgemeine und das besondere Verwaltungsrecht, das Sozialrecht, das Baurecht, das öffentliche Dienstrecht, das Kommunalverfassungsrecht, das kommunale Wirtschaftsrecht und das Kommunalabgabenrecht. In Bezug auf das Organisations- und Personalmanagement sind insbesondere die folgenden rechtlichen Rahmenbedingungen von Interesse:

- rechtliche Rahmenbedingungen für die Finanzwirtschaft,
- rechtliche Rahmenbedingungen für die Organisation,
- rechtliche Rahmenbedingungen für die Personalwirtschaft.

Finanzen Die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns sind im Wesentlichen durch das Kommunale Wirtschaftsrecht abgesteckt. Hier werden u. a. die Grundlagen für die Finanzverfassung und den Finanzausgleich, das Haushaltswesen, die Steuerpflicht öffentlicher Betriebe, die Buchführung und die Abwicklung finanziell bedeutsamer Investitionen geregelt. Das Kommunale Wirtschaftsrecht wird durch das Staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ergänzt. Das dominierende Instrument der Haushaltswirtschaft war die *Kameralistik*, die in erster Linie dem externen

Ziel der Rechenschaftslegung dient. Im Zuge der aktuellen Verwaltungsreform ist die Kameralistik in die Kritik geraten, weil sie die interne Betriebsführung nicht ausreichend unterstützt. Inzwischen ist die Umstellung auf die kaufmännische doppelte Buchführung in fast allen Bundesländern beschlossene Sache. In einigen Bundesländern (z. B. Bayern und Thüringen) wird den Kommunen die Wahl gelassen, ob sie auf Doppik umstellen oder die Kameralistik weiterführen wollen. In Baden-Württemberg ist die Umstellung im Rahmen eines Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) fest eingeplant gewesen, allerdings hat die neue grün-rote Landesregierung, die 2011 ins Amt gekommen war, den Kommunen zunächst wieder ein Wahlrecht zugestehen wollen. Schließlich hat man sich jedoch zur Beibehaltung der verpflichtenden Umstellung bekannt. Die Frist zur Umstellung ist aber von 2016 auf 2020 verlängert worden.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmen weitgehend die interne Organisation der Verwaltung. Im Grundgesetz ist bereits geregelt, dass sich der Verwaltungsaufbau in Bundes-, Landes- und Kommunalebene differenziert. Die kommunale Selbstverwaltung ist wesentlicher Bestandteil der mittelbaren Landesverwaltung. Wichtige Rechtsgrundlagen finden sich in den *Landesverfassungen*, den *Gemeindeordnungen* und den *Landesverwaltungsgesetzen*. Weitere wichtige Rahmenbedingungen sind das Hierarchieprinzip, die Organisationsgewalt und die verschiedenen Arten der Aufsicht: Rechtsaufsicht, Fachaufsicht und Dienstaufsicht (vgl. Joerger, G./Geppert, M. 1983 S. 303 ff.).

Organisation

Schließlich ist die Personalwirtschaft der öffentlichen Verwaltung durch zum Teil überkommene Strukturen geprägt. Das *öffentliche Dienstrecht* behindert in vielen Verwaltungsbereichen immer noch notwendige Modernisierungen. Es ist aber auf Ebene der Bundesländer neu gestaltet worden. Im Bereich der Angestellten und Arbeiter ist der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) eingeführt worden. In diesem Zusammenhang sind u. a. folgende Neuerungen realisiert worden: Bezahlung nach individueller Leistung und Berufserfahrung, variable Leistungsbezahlung und Wegfall leistungsabhängiger Bewährungs- und Zeitaufstiege. Zudem ist die Trennung von Angestellten und Arbeitern aufgehoben worden. Insoweit ist davon auszugehen, dass die neuen Regelungen die Kompatibilität mit den Verwaltungsreformen deutlich verbessert.

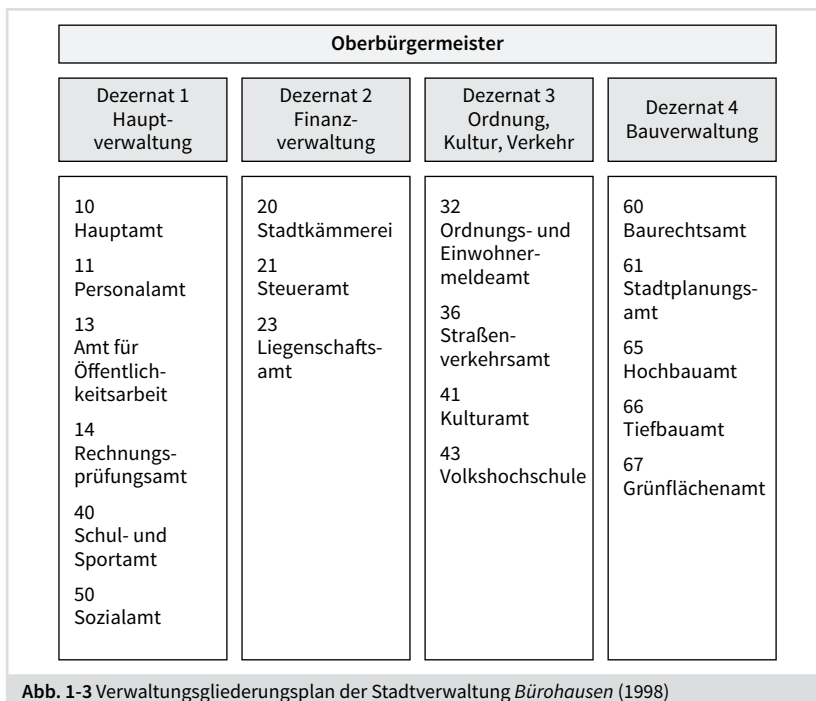
Personal

Es bleibt somit festzuhalten: Die Finanzwirtschaft, die Organisation und die Personalwirtschaft der konventionellen Kommunalverwaltungen sind in ein relativ enges und durch rechtliche Vorgaben geprägtes Korsett eingebunden. Die organisatorischen Handlungsspielräume wie auch die personalwirtschaftliche Flexibilität sind eher gering ausgebildet.

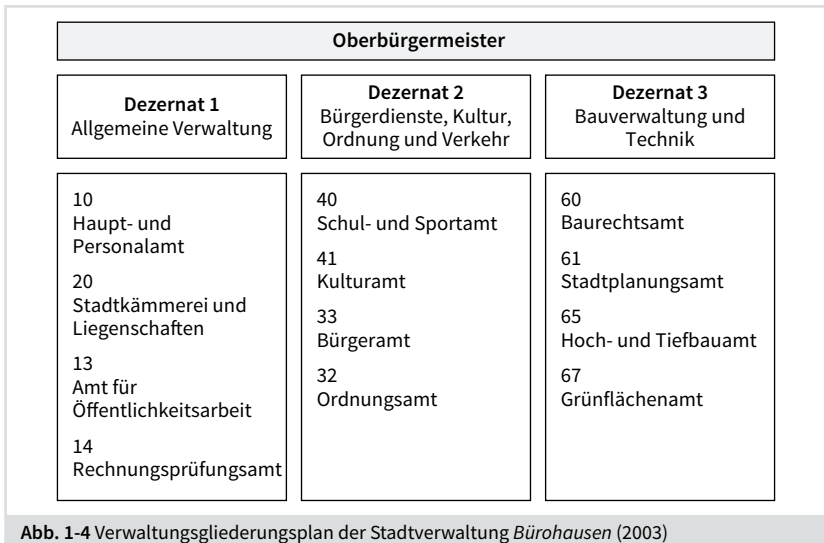
BEISPIEL BÜROHAUSEN

Die Stadtverwaltung *Bürohausen* ist eine Große Kreisstadt mit etwa 34.000 Einwohnern. Neben den typischen gesetzlichen Pflichtaufgaben nimmt sie vor allem im Kultur- und Sportbereich zahlreiche freiwillige Aufgaben wahr. Bereits Mitte der 90er-Jahre steht *Bürohausen* finanzwirtschaftlich unter starkem Druck. Vor allem die zahlreichen städtischen Kultur- und Freizeiteinrichtungen belasten den kommunalen Haushalt, der schon seinerzeit nicht ausgeglichen werden konnte. 1998 entschließt man sich dazu, die Aufbauorganisation umzubauen und einige Bausteine des Neuen Steuerungsmodells einzuführen. Zudem will man nicht nur die Effizienz der Stadtverwaltung erhöhen, sondern zudem durch eine stärkere Kundenorientierung Qualitätsverbesserungen erzielen. Abbildung 1-3 stellt den Verwaltungsgliederungsplan der Stadtverwaltung *Bürohausen* aus dem Jahre 1998 dar.

Im Zuge der Veränderungen hat die Stadt Ende der 90er-Jahre begonnen, eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Zudem sind einige Pilotbereiche budgetiert worden. Die Einführung eines modernen Bürgeramtes scheitert zunächst an den fehlenden finanziellen Mitteln zum Umbau des Rathauses. Die Umsetzung einer dezentralen Ressourcenverantwortung kann wegen der fehlenden betriebswirtschaftlichen Qualifikation und Motivation der Amtsleiter im Jahre 2000 zunächst noch nicht umgesetzt werden. Trotz mehrerer Klausurtagungen des Gemeinderates, in denen qualifizierte und praxisorientierte Berater die Vorzüge des Kontraktmanagements (Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltung) erörtert haben, können sich die Politiker nicht dazu entschließen, sich auf die Festlegung globaler Zielsetzungen zu beschränken. Der Oberbürgermeister setzt 2001 aber gemeinsam mit einer Unternehmensberatungsgesellschaft die Einführung einer neuen Organisationsstruktur durch, die zwar noch keine Fachbereiche vorsieht, aber dennoch einige sinnvolle Umgestaltungen gebracht hat. So ist die Zahl der Ämter von 18 auf 12 reduziert worden, von ehemals vier Dezernaten sind noch drei geblieben. Abbildung 1-4 stellt den geänderten Aufbau der Stadtverwaltung *Bürohausen* dar. Obwohl die realisierten Veränderungen nicht sehr weit gegangen sind, ist aufseiten der Mitarbeiter keine Begeisterung ausgebrochen. Viele sind verunsichert und beklagen sich über die Mehrarbeit, die durch die Umorganisationen offensichtlich verursacht ist. Der notwendige Ruck, der die Einstellungen und Verhaltensweisen durchgreifend hätte ändern können, ist seinerzeit ausgeblieben. Im Resultat verbleiben teils Verunsicherung, teils erhebliche Frustrationen und Demotivationen. Die Umstrukturierung gelingt schließlich nur deshalb, weil sich der Oberbürgermeister auf knapp die Hälfte der Führungskräfte des mittleren Managements stützen konnte.



In den folgenden Jahren sind die Probleme keineswegs geringer geworden. So haben die permanent herrschenden Finanzprobleme weitere Reformen nach sich gezogen. Zudem haben interkommunale Kennzahlenvergleiche seinerzeit gezeigt, dass *Bürohausen* überdurchschnittlich viel Personal einsetzt. Bei Qualitätsvergleichen hat sich die Große Kreisstadt regelmäßig im Mittelfeld wiedergefunden. Im Jahre 2004 haben diese Probleme eine neuerliche Aufbruchsstimmung erzeugt. Gespräche mit den Oberbürgermeistern vergleichbarer Städte haben aufgezeigt, dass durch gezielte Strukturveränderungen und durch weitere Modifikationen im strategischen und operativen Management durchaus Verbesserungen erzielt werden können. Weil auch der Gemeinderat der Auffassung gewesen ist, dass weitere Reformschritte notwendig sind, ist in 2006 eine neuerliche Umorganisation gelungen, in der eine Organisationsstruktur mit insgesamt fünf Fachbereichen bei gleichzeitiger Suspendierung der Dezernats- und Ämterebene realisiert wird (siehe Kap. 3). Aufgrund einer systematischen Personalentwicklung ist zudem erreicht worden, dass die neuen Fachbereichsleiter die dezentrale Ressourcenverantwortung nunmehr realisieren konnten. Auf die Umsetzung des Kontraktmanagements musste der OB aufgrund des Widerstandes der meisten Gemeinderäte verzichten. Dennoch konnte bei weiteren strategischen Überlegungen beschlossen werden, eine Balanced Scorecard zur strategischen Steuerung einzuführen (siehe Kap. 3).



Seither kann festgestellt werden, dass durch die neuen Strukturen keineswegs sämtliche Probleme bewältigt werden können. Die Stadt hat weiterhin vor allem mit Problemen der Haushaltskonsolidierung zu kämpfen. Dabei stellt man immer wieder fest, dass Haushaltskonsolidierung und New Public Management nicht immer miteinander vereinbar sind. Auch in den öffentlichen Diskussionen kommt vielfach zum Ausdruck, dass die Verheißungen der neuen Steuerungsmodelle bzw. -instrumente nicht oder kaum erfüllt werden können. Inwieweit die Kommunalverwaltungen ihre mit dem New Public Management verbundenen Ziele tatsächlich erreichen, hängt weitgehend davon ab, wie sie innerhalb der Strukturen konkret agieren bzw. arbeiten. Es kommt zudem darauf an, dass es gelingt, das Personal zu qualifizieren und zu motivieren. Auch in *Bürohausen* hat man inzwischen realisiert, dass das Personalmanagement und der Kulturwandel fast noch wichtiger sind als die Einrichtung neuer, ausgetüftelter Strukturen. Ein wichtiges Projekt, das die Stadt *Bürohausen* zuletzt angestoßen hat, ist deshalb die Konzeption einer systematischen Personalentwicklung. Eine weitere ständige Herausforderung für das kommunale Management geht von den modernen Informations- und Kommunikationstechniken aus. E-Government verändert das Handeln der Gebietskörperschaften kontinuierlich und wird es in Zukunft wohl noch viel stärker beeinflussen. Während bis etwa 2005 die Verbesserung der Kundenorientierung im Fokus steht, sind es seit einigen Jahren vor allem die neuen Formen der Bürgerbeteiligung, die auch durch die technischen Möglichkeiten entstanden sind. *Open Government* und *Open Innovation* heißen die Schlagworte, unter denen bis heute völlig unbekannte Praktiken der Bürgerbeteiligung entstehen. Die damit verbundene »neue« Transparenz des Verwaltungshandelns muss aufseiten von Politik und Verwaltung mehr und mehr akzeptiert werden. Überhaupt scheint das Thema der Digitalisierung

gegenwärtig alles andere zu überlagern. Politik und Wissenschaft werden nicht müde zu betonen, dass längst notwendige Schritte noch nicht vollzogen sind. Die deutsche Verwaltung hat im Vergleich zu anderen Staaten im internationalen Vergleich zweifellos einen Nachholbedarf. Die vielfach bereits eingeführte E-Akte kann nur der Anfang einer notwendigen Entwicklung sein. Mit diesen Forderungen muss sich auch die Stadtverwaltung *Bürohausen* intensiv auseinandersetzen. *Bürohausen* ist zwar ein fiktives Beispiel, es spiegelt jedoch die Situation vieler Städte und Gemeinden wider. Im weiteren Verlauf dieses Lehrbuchs werden wir immer wieder auf dieses Beispiel zurückkommen und Maßnahmen des Organisations- und Personalmanagements exemplarisch erläutern.

1.2 Was heißt Verwaltungsmanagement?

Der Begriff Management hat eine anglo-amerikanische Herkunft und ist seit Ende des Zweiten Weltkrieges auch im deutschen Sprachraum weitverbreitet. Es herrscht die Auffassung, dass sich der Begriff aus dem lateinischen *manus agere* herleitet, was so viel bedeutet wie »an der Hand führen« (vgl. *Staehe, W. H.* 1999 S. 71). Im deutschen Sprachgebrauch wird der Begriff demgemäß oft mit Führen und Leiten gleichgesetzt. Dieser Sichtweise kommt auch die nachstehende Definition nahe:

Führen und Leiten

»Management ist ein Komplex von Steuerungsaufgaben, die bei der Leistungserstellung und -sicherung in arbeitsteiligen Organisationen erbracht werden müssen. Diese Aufgaben stellen sich ihrer Natur nach als immer wiederkehrende Probleme dar, die im Prinzip in jeder Leitungsposition zu lösen sind, und zwar unabhängig davon, in welchem Ressort, auf welcher Hierarchieebene und in welcher Organisation sie anfallen. (...) Sie werden in der Regel (aber keineswegs notwendigerweise) von speziell dazu bestellten Personen erfüllt, den Führungskräften« (*Steinmann, H./Schreyögg, G./Koch, J.* 2013 S. 8).

Da die öffentliche Verwaltung ein arbeitsteiliges System ist, bedarf sie einer zielorientierten Steuerung. Die Steuerungsaufgaben beziehen sich dabei einerseits auf den Verwaltungsbetrieb und andererseits auf das Personal:

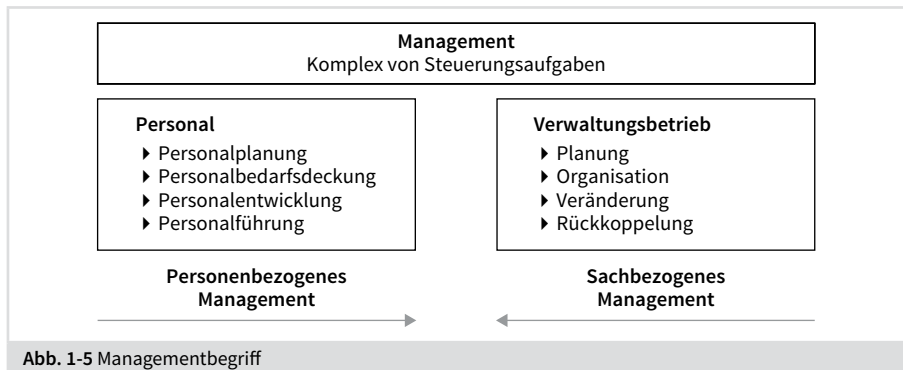
Steuerungsaufgaben

- Das sachbezogene Management bezieht sich auf die Aufgaben, die notwendig sind, um die Leistungserstellung des Verwaltungsbetriebs zu koordinieren. Die öffentliche Aufgabenwahrnehmung muss geplant werden, die erforderlichen Instrumente sind auszuwählen. Überdies ist der Vollzug der Aufgabenerfüllung zu organisieren und der Erfolg der Leistungen zu kontrollieren. Schließlich bedarf es einer kontinuierlichen Anpassung an die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen.
- Das personenbezogene Management bezieht sich auf alle Funktionen, die dafür sorgen, dass der Verwaltungsbetrieb kontinuierlich mit genügend gut qualifizierten Mitarbeitern ausgestattet ist. Dabei ist Folgendes zu gewährleisten: Der Personalbedarf ist zu planen, die notwendigen Mitarbeiter sind zu suchen und auszuwählen. Darüber

Sachbezogenes Management

Personenbezogenes Management

hinaus müssen die beschäftigten Mitarbeiter veranlasst werden, sich für die Ziele der Organisation zu engagieren (Personalführung). Besonderes Augenmerk gilt der Personalentwicklung. In diesem Zusammenhang muss das Management auch dafür sorgen, dass die Mitarbeiter eines Verwaltungsbetriebs jederzeit in der Lage sind, den vielfältigen fachlichen, methodischen und sozialen Anforderungen zu entsprechen. Die immer wieder thematisierte *Motivationslücke* im öffentlichen Dienst macht deutlich, dass das Potenzial der Mitarbeiter kaum ausreichend genutzt wird. Das Human Resource Management, das im Rahmen der Verwaltungsführung die Leistungsbeiträge der Mitarbeiter in den Mittelpunkt stellen will, hat deshalb eine besondere Bedeutung.



Managementfunktionen

Allgemein werden fünf Grundfunktionen des Managements unterschieden:

- Planning,
- Organizing,
- Staffing,
- Directing or Leading,
- Controlling.

Die genannten Funktionen leiten sich aus der amerikanischen Managementlehre her, die die Management-Funktionen folgendermaßen beschrieben und unterschieden hat (vgl. *Staehe, W. H.* 1994 S. 78 ff., *Vahs, D.* 2019 S. 20 f.):

Planning ist der erste Schritt des Managementprozesses. Hier wird das Management gedanklich vorstrukturiert.

Organizing gewährleistet, dass im Rahmen des Managements eine arbeitsteilige Vorgehensweise vorgenommen werden kann. Organisation mündet in eine klare Aufgabenteilung und damit verbunden in Entscheidungs- und Anordnungsbefugnisse.

Staffing Organisation impliziert, dass die ausdifferenzierten Funktionen mit entsprechend qualifiziertem Personal ausgestattet werden müssen. Personalwirtschaftliche Vor-

kehrungen ermöglichen, dass der quantitative und qualitative Personalbestand gesichert werden kann.

Directing oder Leading veranlassen die Arbeitsausführung und die zielgerichtete Steuerung einer Unternehmung.

Controlling ermöglicht systematische Soll-Ist-Vergleiche, die Korrekturmaßnahmen und Planrevisionen anleiten.

Auf diese Grundfunktionen wiederum baut sich ein *Managementprozess* auf, der als »... ein rückgekoppeltes Regelkreismodell zu begreifen (ist), das sich idealtypisch gliedert in die Phasen

- der Definition des Managementproblems,
- der Bestimmung des angestrebten Ziels bzw. der Entwicklung eines Zielsystems zur Problemlösung,
- der Suche nach und der Bewertung von Lösungsalternativen zur Zielerreichung,
- der Entscheidung zugunsten einer bestimmten Alternative,
- der Um- und Durchsetzung der gewählten Alternative (Implementation),
- der Erfolgskontrolle im Sinne einer auf das Zielsystem bezogenen Soll-Ist-Abweichungsanalyse (Evaluation), sowie
- der Rückkoppelung der Ergebnisse der Evaluation und Implementation an die vorlaufenden Managementphasen mit dem Ziel einer eventuellen Modifikation der Problemdefinition, des Zielsystems, des Sets von Alternativen und des Entscheidungs- bzw. Maßnahmenprogramms« (Damkowski, W./Precht, C. 1995 S. 18).

Die dargestellten Phasen des Managementprozesses lassen sich anhand der Abbildung 1-6 verdeutlichen.

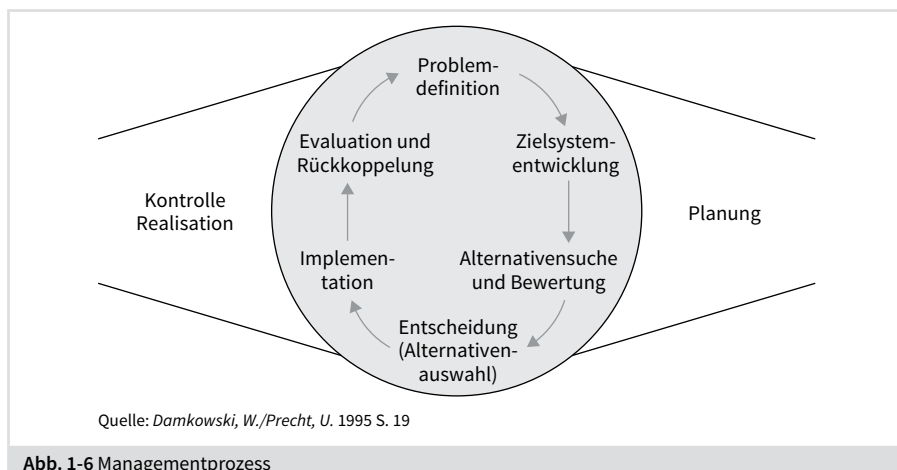


Abb. 1-6 Managementprozess

Die Praxis eines derartigen Managementprozesses könnte bezogen auf ein spezifisches Organisationsproblem der exemplarischen Verwaltung *Bürohausen* folgendermaßen aussehen:

BEISPIEL BÜROHAUSEN: MANAGEMENTPROZESS

Problemdefinition

Die ursprüngliche Aufbauorganisation der Stadtverwaltung sah vor, dass sich der Aufgabenbereich *Stadtwerke* in zwei Teilbereiche gliedert: technische Funktionen und kaufmännische Funktionen. Während die technischen Aufgaben in Dezernat IV (Bauverwaltung) angesiedelt waren, wurden die kaufmännischen Aufgaben im Bereich der Finanzverwaltung bewältigt. Diese Konstellation hatte immer wieder zu komplizierten Verwaltungsabläufen und damit zu Reibungsverlusten geführt. Eine effiziente Betriebsführung war deshalb nicht möglich, weil der Technische Leiter der Stadtwerke die kaufmännischen Funktionen kaum beeinflussen konnte.

Zielsystementwicklung

Eine neue Organisation der Stadtwerke sollte unter anderem den folgenden Zielen gerecht werden:

- Kaufmännische und technische Betriebsführung sind stärker aufeinander abzustimmen.
- Die Betriebsleitung soll in die Lage versetzt werden, Entscheidungen schnell und problemgerecht zu fällen.
- Das Personal der Stadtwerke ist bedarfsgerecht, flexibel und effizient einzusetzen.
- Die Kundenbeziehungen sind zu verbessern.

Alternativensuche und -bewertung

Für eine Neuorganisation wurden folgende organisatorische Alternativen in Erwägung gezogen:

- Zusammenführung von kaufmännischen und technischen Funktionen im Rahmen der herkömmlichen Verwaltungsorganisation (*Regiebetrieb*).
- Finanzwirtschaftliche Verselbstständigung der Organisation im Rahmen eines öffentlichen *Eigenbetriebs*. Die Stadtwerke können dann finanzwirtschaftlich selbstständig geführt werden, die Belegschaft bleibt weiterhin Personal der Stadtverwaltung.
- Formale Privatisierung durch Gründung einer privatrechtlichen städtischen Gesellschaft in Form einer *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (GmbH).

Entscheidung

Nach Prüfung der Vorteile und der Nachteile der verschiedenen Alternativen entschieden sich die Verantwortlichen für die Eigenbetriebslösung.

Implementation

Durch die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen wurde die Eigenbetriebslösung umgesetzt.

Evaluation und Rückkoppelung

Im Rahmen dieser vorläufig letzten Phase des Managementprozesses sollte beobachtet und geprüft werden, wie erfolgreich die Neuorganisation ist. Haben sich die erwarteten Effekte auch tatsächlich ergeben oder zeigen sich signifikante Abweichungen? Die Evaluationsergebnisse wiesen darauf hin, dass die realisierte Lösung noch nicht zufriedenstellend war. Insofern konnte daraus eine neuerliche Problemdefinition abgeleitet werden. In einem weiteren Managementprozess wurde dann nach einer weiteren Analyse doch die GmbH-Lösung realisiert.

Die Situation der öffentlichen Verwaltung ist weiterhin äußerst problematisch. Die Finanzkrise, die Probleme der Überreglementierung und der Wertewandel innerhalb der (Welt-)Gesellschaft machen weitere Veränderungsprozesse notwendig, die im Rahmen des Verwaltungsmanagements gestaltet werden müssen. Die Kommunalverwaltungen versuchen kontinuierlich die neuen Steuerungsinstrumente umzusetzen und weiterzuentwickeln, um die Entwicklung zu einer schlanken, leistungsfähigen und kundenorientierten Kommunalverwaltung zu forcieren. Das neue Steuerungsmodell wurde im Jahre 2013 zum Kommunalen Steuerungsmodell umbenannt. Eine weitere noch größere Herausforderung ist die Gestaltung der fortschreitenden Digitalisierung. Zur erfolgreichen Umsetzung sind Mitarbeiter notwendig, die einerseits die Bereitschaft zu Veränderungen mitbringen und andererseits sich die Qualifikationen aneignen, um in den neuen Strukturen handeln zu können. Sie müssen mehr denn je eine permanente Lernbereitschaft mitbringen, um einen kontinuierlichen Veränderungsprozess zu gewährleisten. Das moderne Management schafft dafür die Voraussetzungen, indem es Wissen, Methoden und Instrumente bereithält, mit deren Hilfe die Ziele einer modernen Verwaltungsorganisation und Personalführung erreicht werden können.

Kontinuierlicher
Veränderungs-
prozess

Das Verwaltungsmanagement bezieht sich auf die Planung, Steuerung, Organisation und Kontrolle der Aufgaben, Strukturen und Prozesse von Verwaltungsorganisationen und die Führung des dazu notwendigen Personals. Es handelt sich um einen kontinuierlich fortlaufenden Entwicklungsprozess, der darauf ausgerichtet ist, die Organisation der Verwaltung im Rahmen interner und externer Bedingungen erfolgreich zu platzieren.

Wiederholungsfragen

1. Können Organisations- bzw. Managementkonzepte der Privatwirtschaft unmittelbar auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden?
2. In welchem Verhältnis steht die Kommunalverwaltung zu den anderen Verwaltungsebenen im Staatsaufbau?

3. Welche rechtlichen Regelungen im Grundgesetz sind in besonderem Maße für die Kommunalverwaltungen relevant?
4. Welche Aufgaben erfüllen Kommunalverwaltungen?
5. Was ist ein Amt?
6. Erläutern Sie den Unterschied zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben.
7. Wovon hängen die Handlungsspielräume einer Kommunalverwaltung ab?
8. Was verstehen Sie unter Querschnittsaufgaben?
9. Welche hierarchischen Ebenen sind in kommunalen Verwaltungsorganisationen zu unterscheiden?
10. Worin besteht der Unterschied zwischen einem Amt und einem Fachbereich?
11. Worin sehen Sie die wesentlichen Probleme konventioneller Verwaltungsorganisationen?
12. Erläutern Sie den Begriff Management.
13. Was sind Managementfunktionen?
14. Welche Aufgaben müssen im Rahmen des Verwaltungsmanagements erfüllt werden?
15. Was ist ein Managementprozess? Wie lässt er sich anhand eines selbstgewählten Beispiels darstellen?

2 Kommunalverwaltung im stetigen Wandel

LERNZIELE

Der Leser soll:

- konkrete Defizite der konventionellen und gegenwärtigen Verwaltungsorganisation rekonstruieren,
- die Ursachen für den durchgreifenden Wandel nachvollziehen,
- relevante Trends erkennen und einschätzen und
- die daraus resultierenden Konsequenzen für das Organisations- und Personalmanagement erkennen.

In der Bundesrepublik Deutschland sind in den Jahren 1990 und 1991 zum ersten Mal die Grundzüge eines Neuen Steuerungsmodells entwickelt worden (vgl. *KGSt-Bericht 12/1991*). Seinerzeit haben vor allem die folgenden Schrittmacher zu einem Umdenken im Verwaltungsmanagement geführt:

Die öffentliche Verwaltung stand zu Beginn der 90er-Jahre vor gravierenden finanziellen Problemen, die insgesamt als *finanzwirtschaftliche Krise* beschrieben worden sind. Haushaltssperren, Veräußerungen von städtischen Grundstücken und Gebäuden sowie die Schließung von bis dahin für unverzichtbar gehaltenen kommunalen Einrichtungen waren an der Tagesordnung.

Finanzielle Engpässe

Der weithin wirksame *Wertewandel* hatte insgesamt dazu beigetragen, dass sich die Leistungserwartungen der Bürger deutlich verändert hatten. So wurden einerseits qualitativ bessere Leistungen eingefordert, obwohl die Bürger andererseits die bestehenden Steuer- und Gebührenbelastungen nicht akzeptierten. Außerdem wuchs die Empfindlichkeit gegenüber bürokratischen Vorschriften, Regeln und Normen, die sich letztlich in einer höheren Konfliktbereitschaft manifestierte (vgl. *Thom, N./Ritz, A. 2008 S. 3ff., Korintenberg, W. 1997 S. 46f.*). Auch aufseiten der Mitarbeiter hatten mehr und mehr veränderte Werteinstellungen an Bedeutung gewonnen. Selbstständigkeit, Initiativkraft, Kreativität, Identifikation und Teamgeist konnten in den zum Teil noch sehr bürokratischen und hierarchischen Verwaltungsstrukturen nicht ausreichend umgesetzt werden. Beide Entwicklungen – die veränderten Erwartungen der Bürger und die neuen Bedürfnisse und Interessen der Mitarbeiter – brachten die Städte, die Gemeinden wie auch die Landkreise in Zugzwang. Insoweit sah sich die kommunale Ebene insgesamt gezwungen, die Kunden- und die Mitarbeiterorientierung zu verstärken.

Veränderte Einstellungen und Verhaltensweisen

Gleichzeitig konnte man im europäischen und außereuropäischen Ausland Entwicklungen beobachten, die deutlich machten, dass ein verändertes und verbessertes Verwaltungsmanagement in der Praxis durchaus möglich ist. Seit über 30 Jahren gibt es Vor-

Internationale Entwicklungen

zeigebeispiele, an denen sich die deutsche Kommunalverwaltung orientieren kann. Die motivierende Wirkung solcher Beispiele kann u. U. sehr hoch sein. »Best-practice-Ansätze haben den Vorteil, dass durch die Darstellung praktischer Beispiele das oftmals vermeintlich Unmögliche als machbar offenbar wird. Die Autoren versuchen, Reaktionen wie »wenn die das können, können wir das auch« auszulösen. Dieses Vorgehen hat international nachweislich eine Mobilisierungskraft entwickelt, was der Methode an sich positiv anzurechnen ist (Schedler, K./Proeller, I. 2011 S. 44).« Ein immer wieder thematisiertes Beispiel ist die Stadt *Phoenix* in Arizona gewesen. Sie zählte in den 90er-Jahren wohl zu den innovativsten und progressivsten Stadtverwaltungen in den USA. Umfassende Bürger- und Kundenorientierung, starke Wettbewerbsorientierung, ein aussagefähiges Finanzmanagement und eine massive Mobilisierung der Mitarbeiter sind Maßnahmen, die *Phoenix* international bekannt gemacht hatten (vgl. Reichard, C. 1994 S. 25). Ein anderes Beispiel ist *Christchurch* in Neuseeland, das sich gleichermaßen durch eine schlagkräftige und unternehmensorientierte Verwaltung auszeichnen wusste (vgl. Bertelsmann Stiftung 1993). 1993 wurden *Phoenix* und *Christchurch* als weltweit leistungsfähigste Kommunen mit dem *Carl-Bertelsmann-Preis* gewürdigt. Weitere Beispiele, die international für Aufsehen erregt haben, sind das *Surrey County Council* in Großbritannien und die Stadt *Hämeenlinna* in Finnland (vgl. Reichard, C. 1994 S. 25 ff., Ritz, A./Thom, N. 2000). Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung hat es zudem in Österreich und in der Schweiz gegeben (vgl. Thom, N./Ritz, A. 2000 S. 43 ff. und Thom, N./Ritz, A. 2008 S. 13 ff.). Schließlich steht für das in Deutschland wohl bekannteste ausländische Reformmodell die niederländische Stadt *Tilburg*.

BEISPIEL TILBURGER MODELL

Anfang der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts offenbarten wirtschaftliche Stagnation und konjunkturelle Einbrüche die Grenzen des niederländischen Versorgungsstaates. Die Rolle des Zentralstaates wurde in einer politischen Diskussion zur Disposition gestellt und daraufhin neu definiert. Dies führte u. a. zu einer drastischen Zurücknahme der staatlichen Finanztransfers, auf die die Kommunalverwaltungen bis dahin stark angewiesen waren. Die Stadt *Tilburg* war von den prekären Entwicklungen besonders betroffen und hatte Anfang der 80er-Jahre mit dramatischen Finanzproblemen zu kämpfen. *Tilburg* war zwar nicht die einzige, aber sicherlich jene Stadt in den Niederlanden, die besonders früh und nachhaltig ihre Verwaltungsreform zu realisieren versuchte. Unter anderem wurden seinerzeit folgende Defizite und Schwachstellen ausgemacht:

- Die Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparates und die geringen Entscheidungskompetenzen hielten qualifizierte Führungskräfte davon ab, sich im Rahmen des öffentlichen Dienstes zu engagieren.
- Der Stadtrat als politisch verantwortliche Vertretungskörperschaft verzettelte sich zu oft in einer Fülle von Einzelfragen. Die Auseinandersetzung um wichtige Grundsatzentscheidungen blieb dabei auf der Strecke.

- Die Verwaltung war über weite Strecken zu sehr mit sich selbst beschäftigt, sodass der Blick auf die Wünsche der Kunden verstellt blieb.
- Schließlich arbeiteten die städtischen Fachdienste oft ineffizient und unwirtschaftlich.

Unter diesen Bedingungen wurde in *Tilburg* das Vorhaben *Konzern Stadt* entwickelt. Dabei sollten vor allem zwei Leitbilder den notwendigen Veränderungsprozess in Gang setzen:

- *Psychologisches Leitbild*: Bereitstellung anspruchsvoller Dienstleistungen anstelle *hoheitlicher Abfertigung*.
- *Organisatorisches Leitbild*: Ablösung der hierarchischen, zentralistischen und arbeitsteiligen Verwaltungsorganisation durch weitgehende Verselbstständigung der einzelnen Verwaltungssektoren und Anwendung von Managementtechniken zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit.

Die neuen Strukturen konnten in einem breit angelegten Umgestaltungsprozess geschaffen werden. Auch wenn es durchaus kritische Stimmen gibt, *Tilburg* steht für eine erfolgreich gestaltete Verwaltungsreform (vgl. *Reichard, C.* 1994 S. 29).

Im internationalen Vergleich setzen die Verwaltungen jeweils andere Reformschwerpunkte bzw. -ansätze. *Ritz/Thom* ordnen die internationalen Entwicklungen in drei Kategorien (vgl. *Ritz, A./Thom, N.* 2020 S. 93 ff.):

- Zur ersten Gruppe zählen die angelsächsischen Länder wie Australien, Neuseeland, Großbritannien und die USA. Diesen Ländern ging es im Wesentlichen um die Umsetzung marktähnlicher und leistungsorientierter Strukturen, wobei gleichzeitig der Um- und Rückbau des öffentlichen Sektors anvisiert wurde.
- Zur zweiten Gruppe zählen nordeuropäische Staaten wie Norwegen, Finnland, Schweden und die Niederlande. Im Mittelpunkt standen hier Aspekte der Binnenmodernisierung der öffentlichen Verwaltung, wobei durch die Einführung neuer Managementinstrumente (siehe *Tilburg*) Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erreicht werden sollten.
- Die letzte Gruppe bilden Deutschland, Österreich und die Schweiz. Diese gelten im internationalen Vergleich als Nachzügler bei den Reformbestrebungen. »Insbesondere in Deutschland wurden Reformprozesse vereinzelt und zunächst ohne grundlegendes Gesamtkonzept eingeführt, da die kommunale Ebene den Ausgangspunkt zahlreicher Initiativen bildete« (*Ritz, A./Thom, N.* 2020 S. 93 f.).

Schließlich war auch das Engagement der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)* als Schrittmacher der Verwaltungsreform zu nennen. Man war seit Beginn der 90er-Jahre davon überzeugt, dass die dargestellte Situation in *Tilburg* im Wesentlichen mit der Realität der deutschen Kommunalverwaltung übereinstimmte.

KGSt als Schrittmacher

Deshalb hatte die KGSt versucht, das niederländische Modell auf die deutsche Kommunalverwaltung zu übertragen. Seitdem wird die Reform der Kommunalverwaltungen von der KGSt mit Nachdruck vorangetrieben. Während zu Beginn der 90er-Jahre das Grundkonzept des NSM (outputorientierte Steuerung) umgesetzt wurde, gab es erste relevante Ergänzungen im Jahre 2000, wobei die bis dahin vernachlässigte strategische Komponente verstärkt werden konnte (vgl. *Heinz, R.* 2000). Insoweit wurde das Modell zu einem outcome-orientierten Steuerungsmodell weiterentwickelt. Im Jahre 2013 überarbeitete die KGSt das Modell insgesamt und ergänzte es um weitere Reformelemente. Seither spricht die KGSt von einem Kommunalen Steuerungsmodell (vgl. *KGSt* 2013).

Organisierte
Unverantwort-
lichkeit

Die KGSt beklagte zu Beginn der Reformbestrebungen die Ausprägungen rigider Arbeitsteilung und eine Atomisierung der Verantwortungsstrukturen. Das Strukturprinzip der konventionellen Kommunalverwaltung, nach der die Serviceaufgaben – vor allem Organisation, Personal, und IuK – getrennt von den Fachbereichen in den sogenannten Querschnittsämtern (Hauptamt, Kämmerei ...) zentralisiert wahrgenommen werden, hatte *Banner* dazu veranlasst, gar von einem »System organisierter Unverantwortlichkeit« zu sprechen (vgl. *Banner, G.* 1991, *Reichard, C.* 1994 S.16f.). Er gebrauchte diese »harten Worte«, um eine für ihn unumgängliche Reform der öffentlichen (Kommunal-)Verwaltung mit Nachdruck anzustoßen. Die Begründung für diese durchaus überzogene Kritik lieferte er mit der folgenden Beschreibung:

BEISPIEL ORGANISIERTE UNVERANTWORTLICHKEIT

»Was tut ein Fachbereichsleiter, wenn irgendwo in seinem Verantwortungsbereich die Arbeit zunimmt? Er fordert mehr Planstellen, mehr Mitarbeiter, mehr Diensträume, einen höheren Sachetat, mehr Investitionsmittel usw. Was tut er dagegen nicht, von seltenen Fällen abgesehen? Er prüft nicht zuerst, ob er vielleicht intern ausgleichen kann? Vielleicht sind ja an einer anderen Stelle seines Verantwortungsbereichs die Fallzahlen zurückgegangen oder eine Dienstleistung wird nicht mehr so stark nachgefragt oder man könnte durch Technisierung teures Personal durch preiswerte Maschinen ersetzen. Warum tut ein Amtsleiter dies in der Regel nicht? Weil er, wenn er es versuchte, sofort Gegenwind bekäme. Er müsste Mitarbeiter umsetzen, die darüber nicht gerade begeistert sind. Die Leute müssten vielleicht umgeschult werden. Er müsste Geld von einer Haushaltsstelle, wo es nicht gebraucht wird, umwidmen können. Das darf er meistens nicht, weil es an der Deckungsfähigkeit fehlt. Er muss dann eine überplanmäßige Ausgabe bei der Kämmerei beantragen. Möglicherweise ist für die Entscheidung der Rat zuständig. Er kann auch nicht einfach eine Planstelle verlagern. Dazu braucht er die Genehmigung des Hauptamtes. Er bekommt also Schwierigkeiten, wenn er tut, was eigentlich von ihm zu verlangen ist, nämlich sich verantwortlich und wirtschaftlich zu verhalten. Daher geht er lieber den Weg des geringsten Widerstandes und beantragt zusätzliche Ressourcen« (*Banner, G.* 1994 S. 351).

Banner betrachtete dies als Kardinalfehler des konventionellen Organisations- und Verantwortungssystems. Die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung bedeutete, dass die Fachämter (Sozialamt, Kulturamt, Bauverwaltung, Ordnungsamt usw.) zwar die *technisch-fachliche Verantwortung* innehatten, über den Einsatz der zur Aufgabenbewältigung notwendigen Ressourcen durften sie jedoch nicht eigenständig entscheiden, weil dies die dafür vorgesehenen Querschnittsämter (Hauptamt, Personalamt, Kämmerei usw.) taten. Die Ressourcenverantwortung lag damit außerhalb des Dispositionsspielraumes der Fachamtsleiter. In einer solchen Konstellation konnten sich bei entsprechend schlechten Ergebnissen beide Seiten recht gut herausreden. Die Querschnittsämter betonten, dass für die Qualität der Aufgabenbewältigung allein die Fachämter zuständig seien. Die Fachämter wiederum argumentierten, dass die unerlässlichen Ressourcen durch die Querschnittsämter nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt worden sind (vgl. Reichard, C. 1994 S. 17 f.). Auch nach über 25 Jahren Verwaltungsmodernisierung sind in vielen Kommunalverwaltungen die geschilderten Problemlagen immer noch nicht ganz überwunden.

Fehlende Ergebnisverantwortung

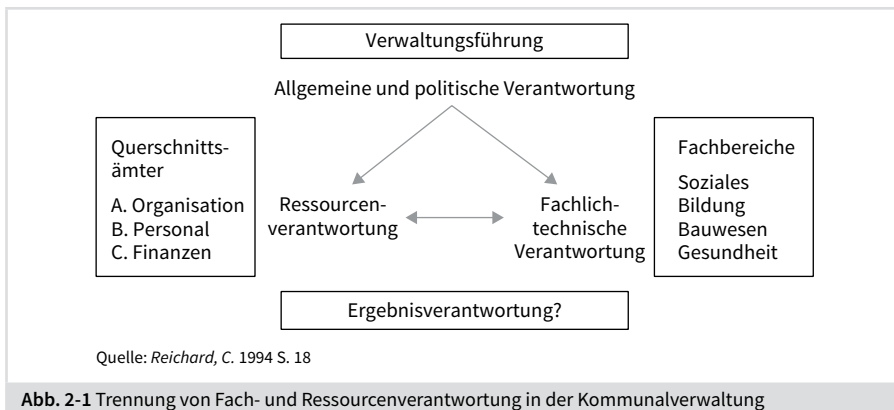


Abb. 2-1 Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung in der Kommunalverwaltung

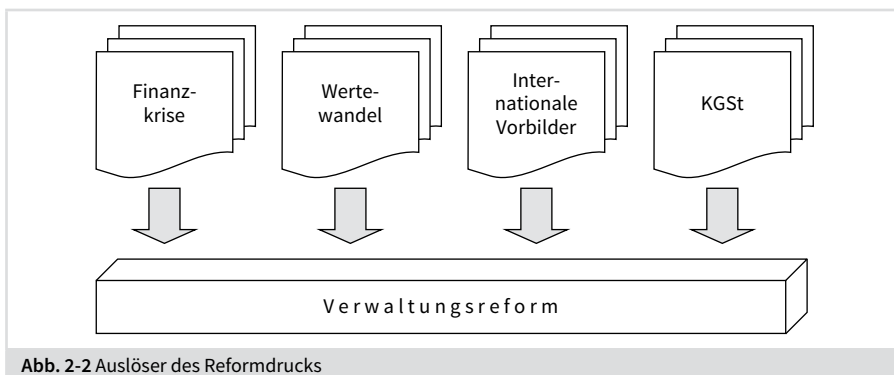


Abb. 2-2 Auslöser des Reformdrucks

Reformfähigkeit Die *KGSt* hat den Umgestaltungsprozess der Kommunalverwaltungen initiiert und kontinuierlich begleitet. Es sind zahlreiche Berichte und Publikationen entstanden, die den Reformprozess einerseits immer wieder eingefordert haben, andererseits aber auch konkrete und praxisnahe Hinweise und Empfehlungen gegeben haben. Schrittmacher der Entwicklung sind zudem Organisations- und Wirtschaftsberatungsgesellschaften gewesen, die im Rahmen von Projekten die betriebswirtschaftliche Orientierung der Kommunalverwaltungen verstärkt haben. Aber ohne jene Kommunalverwaltungen, die ein besonderes Engagement gezeigt haben, indem sie in ihren Verwaltungen neue Konzepte und Ideen Realität werden ließen, wäre der Reformprozess in der zu beobachtenden Form nicht möglich gewesen. Sie konnten damit anderen Städten und Gemeinden wie auch den Landes- und Bundesverwaltungen zeigen, dass die deutsche öffentliche Verwaltung durchaus reformfähig ist. Vor allem die Kommunalverwaltungen selbst haben somit dazu beigetragen, dass das Neue Steuerungsmodell nicht ein bloßes Schlagwort geblieben ist.

2.1 Neues Steuerungsmodell: Verheißungen und Realitäten

Umsetzungserfolge Die Aufbruchsstimmung der 90er-Jahre hat aus heutiger Sicht zu einigen Umsetzungserfolgen geführt. Auf der Grundlage einer in 2005 durchgeführten Befragung schreibt der Universitätsprofessor *Bogumil* von der Bochumer Ruhr-Universität. »Zweifelsohne haben die deutschen Kommunen in den letzten zehn Jahren die Modernisierung beachtlich vorangetrieben. Verwaltungsmodernisierung ist und war ein flächendeckendes Thema in deutschen Kommunalverwaltungen, was unsere Umfragebefunde klar widerspiegeln. 92,4% der antwortenden Kommunen geben an, seit den 90er-Jahren Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung durchgeführt zu haben (...). Hervorzuheben ist, dass sich von den deutschen ›Reformkommunen‹ eine überwältigende Mehrheit am Neuen Steuerungsmodell (NSM) als Reformleitbild orientiert hat« (*Bogumil, J. 2007 S. 7*).« Tabelle 2-1 gibt die Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen im Überblick wieder.

Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte	Landkreise	West	Ost	Gesamt
Insgesamt	97,6% (80)	91,0% (579)	94,5% (145)	92,2% (688)	93,5% (116)	92,4% (804)
Orientierung am NSM als Gesamtkonzept	27,2% (22)	14,7% (85)	15,9% (23)	17,1% (118)	10,3% (12)	16,1% (130)
Orientierung an einzelnen Elementen des NSM	65,45% (53)	64,3% (374)	74,5% (108)	66,7% (461)	63,8% (74)	66,3% (535)

n = 870; Angaben in Prozent, Absolutzahlen in Klammern, Spaltenprozentage Quelle: *Bogumil, J. 2007 S. 7*

Tab. 2-1 Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen

Ins Auge fallen aber auch die zum Teil gravierenden Probleme in der Umsetzung. So lässt sich die politische Ebene nur selten auf eine aktive Rolle im Veränderungsprozess ein. Zumeist überlässt man die Einführung neuer Steuerungsinstrumente der Verwaltung, fordert aber gleichzeitig schnelle Erfolge bei der Umsetzung und bei den erwünschten Wirkungen. Die Dominanz finanzwirtschaftlicher Ziele endet zumeist in einer überaus prekären Verknüpfung von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform. Die Gleichzeitigkeit von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform erweckt bei vielen den Eindruck, dass die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden stets zu Kostensenkungen und Personalabbau führt. »Dies ist aber nicht Folge der Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden heute, sondern Folge unwirtschaftlichen Handelns in der Vergangenheit« (Bolay, F. W. 2001 S. 180). Budgetierung wird vorwiegend inputorientiert eingeführt, aber nur selten zu einer outputorientierten Mittelvergabe ausgebaut bzw. weitergeführt. Das bedeutet gleichzeitig, dass Kontrakte zwischen Gemeinderat und Verwaltungsführung über Leistungsziele eher selten sind. Im Rahmen der bereits oben dargestellten Untersuchung stellt Bogumil weiter fest, dass es jenseits der »Verlautbarungsebene« zwischen Konzept und Realität durchaus eine deutliche Diskrepanz gibt.

Probleme bei der Umsetzung

In vielen Gemeinden hat man kaum berücksichtigt, dass Strukturveränderungen und die Einführung neuer Steuerungsinstrumente mit einem Wandel der kulturellen Voraussetzungen einhergehen müssen. Der defizitäre Kulturwandel führt letztlich zu Widerständen und Reibungsverlusten, die in etlichen Fällen auch Frustrationen nach sich ziehen. Damit verbunden sind Defizite in der Motivation des Personals und im Bereich der Personalentwicklung. Schließlich fehlt es vielen Kommunalverwaltungen an einer echten strategischen Ausrichtung. Zukunftskonferenzen und -offensiven, in denen die strategischen Grundlagen für die weitere Entwicklung eines Gemeinwesens gelegt werden, sind die Ausnahme. Darauf weist auch der renommierte Verwaltungsexperte Hermann Hill hin: »Verwaltungsmodernisierung kann, soll sie erfolgreich verlaufen, insofern nur ganzheitlich erfolgen. Sie hat neben rechtlichen betriebswirtschaftliche, politikwissenschaftliche, sozialwissenschaftliche und personalwirtschaftliche Aspekte zu beachten. Zudem spielt die Art und Weise der Veränderung (Change Management) eine wichtige Rolle. Manche Probleme entstanden wohl auch daraus, dass Verwaltungen einige dieser Aspekte vernachlässigten. Andere haben sich aus dem Modell nur einzelne Bausteine herausgepickt und diese nicht in einen Gesamtzusammenhang der Modernisierung gebracht« (Hill, H. 2011 S. 53). Es steht außer Zweifel, dass das New Public Management ein kulturelles Selbstverständnis hat, das vielfach nicht ausreichend entwickelt werden konnte.

Defizitärer Kulturwandel

Phasen der Reform	<p>Eine recht ernüchternde Einschätzung hat der Hamburger Public-Management-Experte <i>Budäus</i> bereits 2006 gegeben. In seiner Bestandsaufnahme gliedert er die erfolgten Reformbestrebungen bis 2006 in drei Phasen (vgl. <i>Budäus, D.</i> 2006 S. 174 ff.):</p> <ul style="list-style-type: none">• Phase 1: Hierbei handelte es sich um den Reformeinstieg und die damit verbundene Reformeuphorie. Sie dauerte von Anfang bis Mitte der 90er-Jahre.• Phase 2: Es folgte die Phase der Ernüchterung, der zufolge man sich vor allem auf die Reformmachbarkeit konzentriert. <i>Budäus</i> verortete diese Phase zeitlich in den Bereich Ende der 90er-Jahre bis Anfang des neuen Jahrtausends.• Phase 3: In dieser dritten Phase (Beginn etwa 2003) ging es einerseits um die Vertiefung Erfolg versprechender Bausteine des NPM, andererseits kam es zur Hinwendung zu einem <i>Good Governance</i>.
Gute Regierungsführung	<p>Im Mittelpunkt der dritten Phase schien sich vor allem die vertiefende Analyse einer ordnungsgemäßen Buchführung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zu etablieren. Inzwischen hatten alle Bundesländer ein neues Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen eingeführt oder es zumindest geplant. Auf der anderen Seite hatte sich zumindest über einige Jahre hinweg eine Stagnation in den Reformbestrebungen eingestellt. Parallel ist die Diskussionsrichtung eines <i>Good Governance</i> entstanden, die sich nicht unmittelbar aus dem NPM herleitete. Vielmehr handelte es sich um eine Abkehr von der Sichtweise, dass die öffentliche Verwaltung durch betriebswirtschaftliche Instrumente zu einer rationalen und effizienten Aufgabenerfüllung führt. Es ging auch nicht um konkrete Steuerungsinstrumente wie die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens. <i>Good Governance</i> propagierte eine Revitalisierung allgemeiner Grundsätze und Handlungsorientierungen im öffentlichen Bereich im Sinne einer normativ geprägten Ausrichtung (vgl. <i>Budäus, D.</i> 2006 S. 179). <i>Good Governance</i> stellte somit die Außenbeziehungen der Verwaltung in den Vordergrund und untersuchte die Voraussetzungen für einen Staat, der unter demokratischen Vorzeichen, die Gesellschaft gut (somit vor allem sozial und gerecht) zu steuern vermag (vgl. <i>Gourmelon, A./Mroß, M./Seidel, S.</i> 2018 S. 15 ff.).</p>
Kommunales Steuerungsmodell	<p>Die unbefriedigende Reformrealität motivierte jene Kritiker, die das NSM und damit das New Public Management mehr und mehr als gescheitert einstufen. So betonte <i>L. Holtkamp</i>: »Kommunen, die das NSM umgesetzt haben, können keine größeren Konsolidierungserfolge nachweisen als Kommunen, die auf die Umsetzung weitgehend verzichtet haben« (<i>Holtkamp, L.</i> 2008, S. 430). <i>Bogumil</i> kommt in der kritischen Auseinandersetzung mit dem NSM 20 Jahre nach seiner Einführung zu einer differenzierteren Sichtweise: »Wirft man einen Blick über die ›Verlautbarungsebene‹ hinaus auf die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten, so zeigt sich (zwar) ein deutliches Auseinanderfallen zwischen Konzept und Realität. (...) Bezieht man dagegen die Kommunen mit ein, die die Einführung von NSM-Instrumenten in Teilbereichen ihrer Verwaltungen umgesetzt haben,</p>

verringert sich die Diskrepanz zwischen Konzept und Realität.« (*Bogumil, J. 2014 S. 45*) Zudem weist der Autor darauf hin, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Kundenorientierung in stärkerem Maße als alle anderen Elemente des NSM umgesetzt wurden.

Nach *Bogumil* gibt es hinsichtlich der geschilderten suboptimalen Einführung des NSM zwei Einschätzungen. Einerseits kann man davon ausgehen, dass die Unzulänglichkeiten durch eine falsche Umsetzung einer zunächst richtigen Theorie verursacht sind. Gründe dafür wiederum sind ein falsches Modernisierungsmanagement, eine fehlende Prozessorientierung und die unzureichende Beteiligung der Beschäftigten. Die andere Einschätzung geht davon aus, dass das NPM die Besonderheiten des öffentlichen Sektors nicht genügend berücksichtigt und deshalb viele NSM-Maßnahmen von vornherein zum Scheitern verurteilt seien. Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung und die Einführung eines strategischen Managements funktionieren nicht, weil die »falsche« Theorie mit der Rationalität politischer Prozesse nicht kompatibel erscheint (vgl. *Bogumil, J. 2014 S. 56*).

Trotz aller Kritik haben die Bestrebungen, das New Public Management weiterzuentwickeln, nicht ganz aufgehört. So hat die *KGSt* im Jahre 2013 das Neue Steuerungsmodell zu einem Kommunalen Steuerungsmodell umbenannt und modifiziert. Dabei sind die wesentlichen Aspekte der neuen Steuerung zwar bekräftigt, aber auch neue Akzente und notwendige Maßnahmen hervorgehoben worden. Zu den Stärken des »alten« Modells zählen danach die klarere Verantwortungszuordnung (dezentrale Ergebnisverantwortung), die verbesserte Bürgerorientierung, das verbessertes Ressourcen-Management, die erhöhte Transparenz im operativen Bereich und die Steigerung der Produktivität. Defizite werden bei der politischen Steuerungsrationaleität und der fehlenden strategischen Steuerung ausgemacht. Zudem wird die Produktbürokratie kritisiert, was dazu führt, dass mit Produkten nicht wirklich gesteuert werden konnte. Weitere Mängel sind das fehlende Prozessdenken und die unzureichende Berücksichtigung der Rolle der Führungskräfte (vgl. *KGSt 2013 S. 15*). Unter Berücksichtigung der relevanten Rahmenbedingungen und der Anwendung neuer Erkenntnisse werden weitergehende Akzente gesetzt. Das Kommunale Steuerungsmodell sollte insoweit sieben Anforderungen gerecht werden: Stärkung einer strategischen und wirkungsorientierten Steuerung, Stärkung der Führungskompetenz und Verantwortung der kommunalen Manager, Verbindung der Leistungs- mit der Ressourcensteuerung, prozessorientierte Steuerung, Verbesserung des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung, Offenheit für Mitwirkung, Qualifizierung des Steuerungssystems für die Steuerung von Leistungserstellungsprozessen. Zudem führen neue Erkenntnisse und gesellschaftliche Entwicklungen zu den notwendigen Modifikationen des ursprünglichen neuen Steuerungsmodells (vgl. *KGSt 2013 S. 21*).

E-Government Trotz aller Rückschläge und Frustrationen besteht jedoch kein Zweifel, dass die Reformbestrebungen der öffentlichen Verwaltung weitergehen müssen. Die Schwerpunkte gegenwärtiger Reformbestrebungen liegen wohl vor allem im Bereich der Digitalisierung und des damit verbundenen Prozessmanagements. Die im Jahre 2006 beschlossene Europäische Dienstleistungsrichtlinie sollte zu einem Treiber für die Verwaltungsmodernisierung werden. In diesem Zusammenhang wurden die Verwaltungen verpflichtet, die Genehmigungsverfahren für aus- und inländische Dienstleistungsunternehmen drastisch zu vereinfachen, wobei auch die Vorgabe gemacht worden ist, dass sämtliche Verfahren für den Antragsteller online durchführbar sein müssen. Seit dem 28. Dezember 2009 müssen nun die EU-Mitgliedstaaten der EU-Kommission berichten, inwieweit sie diese Voraussetzungen geschaffen haben. In einem Forschungsprojekt an der Hochschule Ludwigsburg ist untersucht worden, inwieweit sich die durch die EU-DLR fortschreitende Europäisierung auf die Verwaltungsmodernisierung auswirkt. Im Ergebnis kann wohl behauptet werden, dass sich solche Modernisierungseffekte durchaus erkennen lassen, gleichwohl die Umsetzung der Richtlinie nicht optimal realisiert werden konnte (vgl. Kese, V./Hopp, H./Schneider, C./Fenner, D. 2012). Es kann aber nicht übersehen werden, dass die wachsenden Möglichkeiten der Informationstechnik für neue Impulse durch die Schaffung von Transparenz und ungeahnten Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung (Open Government und Open Innovation) sorgen (vgl. Hill, H. 2011 S. 64).

Digitalisierung Aktuelle Entwicklungen der Verwaltungsmodernisierung reagieren auf die zunehmende Vernetzung und Digitalisierung der Verwaltung. *Digitaler Staat* und *Verwaltung 4.0* sind Begriffe, die in diesem Zusammenhang verwendet werden. Das Management sieht sich zunehmend kaum lösbaren Problemen ausgesetzt. Führungspersönlichkeiten auf Ebene des Top-Managements müssen mehr und mehr damit zurechtkommen, dass sie nicht mehr alles überschauen und steuern können. Frank Schäfer hat in seinem Buch *Minimal Management* ausgeführt, dass in vernetzten Organisationen Führungsimpulse jederzeit von allen Ebenen ausgehen können. »Für die beiden Ordnungssysteme ›Hierarchie‹ und ›Netzwerk‹ kann es auf Dauer keine friedliche Koexistenz geben« (Schäfer, F. 2012, S. 43). Selbst das *Führen mit Zielvereinbarungen* wird unter den Voraussetzungen der vernetzten Organisation obsolet. Insofern müssen sich die Führungskräfte beschränken und Freiräume schaffen. Das aktuelle Verwaltungsmanagement muss sich auch damit auseinandersetzen.

Ritz/Thom weisen darauf hin, dass die digitalen Kommunikationsmöglichkeiten eine neue Qualität der Gesellschaftsentwicklung einleiten. Die Digitalisierung verändert die gesamte Gesellschaft. Die Folgen für die öffentliche Verwaltung werden gewaltig sein. Welche konkreten Formen und Ausprägungen in Zukunft Platz greifen, ist noch weitgehend unklar (vgl. Ritz, A./Thom, N. 2020 S. 605). Die Autoren verweisen in diesem Zusammenhang auf die folgenden Aspekte (vgl. Ritz, A./Thom, N. 2020 S. 606 f.):

Kooperationen und Wettbewerb: So bewirkt u. a. das Internet, dass jeweils kurzfristig viele neue Netzwerke und Akteurskonstellationen ermöglicht werden, die den Staat noch stär-

ker als bisher als Moderator divergierender Interessen einfordern. Staat und Kommunen müssen in diesem Zusammenhang zwangsläufig ihre Steuerungskompetenz verbessern.

Prozessintegration: Durch die Digitalisierung erhalten die Bürger weitere Möglichkeiten der Beteiligung, indem sie auf die Leitungsgestaltung Einfluss nehmen (z. B. in Planungsprozessen), Leistungsprozesse selbstständig ausführen (z. B. durch elektronische Steuererklärung) und Teile der Leistungskontrolle (z. B. durch Evaluierung) übernehmen. Zudem können sie über elektronische Abstimmungen auch besser und intensiver an Entscheidungsprozessen mitwirken.

Optimierung der Wertschöpfungskette: Elektronische Medien, die die Kommunikation mit Netzwerkpartnern erleichtern, ermöglichen im Rahmen des Outsourcings eine noch bessere und schnellere Kooperation mit möglichen Partnern. Im Beschaffungswesen können durch elektronische Ausschreibungsplattformen Angebot und Nachfrage schneller und zielgruppenspezifischer organisiert werden. Dadurch können Optimierungspotenziale und Einsparungseffekte erzielt werden.

Informations- und Wissensmanagement: Durch verbesserte Transparenz und den erweiterten Zugang zu Bürger- und Staatswissen können relevante Informationen und generiertes Wissen viel besser vorgehalten und gesichert werden. Im Bedarfsfalle kann man dann gezielt darauf zurückgreifen.

In den Verwaltungsstrukturen, die zu Beginn der 90er-Jahre in vielen Städten und Gemeinden üblich gewesen sind, ließen sich Defizite und Mängel beobachten, die im Rahmen der damals vorzufindenden Strukturen kaum verändert werden konnten. Nachstehend werden die gravierendsten Problembereiche zunächst beschrieben, um darauf aufbauend die bislang erreichten Veränderungen zu verdeutlichen. Die Bandbreite der Problemlagen ist groß. Sie reichen von Mängeln, die sich an der Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung verdichten, gehen weiter über organisationsinterne Schwachstellen bis hin zu Problemen in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung. Im Einzelnen sind folgende Problembereiche zu nennen:

Problembereiche

- Mängel im Verhältnis von Verwaltung und Bürger,
- Mängel in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung,
- Mängel in der Organisation (Aufbaustruktur und Prozessorganisation),
- Mängel im finanzwirtschaftlichen Bereich,
- Mängel im Personalbereich.

Mängel im Verhältnis von Verwaltung und Bürger

Aufgrund ihrer unzureichenden Kunden- und Bürgerorientierung steht die öffentliche Verwaltung immer noch in der Kritik. Beanstandet werden u. a. zu lange Bearbeitungszeiten in den Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren, lange Wartezeiten, fehlende Möglich-

Fehlende Bürger- und Kundenorientierung

keiten für Online-Transaktionen sowie die nur geringen Partizipationsmöglichkeiten. *Vorschriftenabbau* und *Verwaltungsvereinfachung* werden auch heute noch als unerlässliche Zukunftsaufgaben angesehen. *Bogumil* hält den Aspekt der verstärkten Dienstleistungsorientierung für den erfolgreichsten Verwaltungsmodernisierungsbereich der letzten Jahre (vgl. *Bogumil, J.* 2011 S.148). Trotz aller positiven Entwicklungen, die beispielsweise durch verstärkte Kunden- und Bürgerorientierung in zeitgemäßen Bürgerservice-Zentren oder in neuen *E-Government*-Strukturen zu verzeichnen sind, sind hohe Regelungsdichte und Überreglementierung weiterhin ein Thema. Dass die Digitalisierung in der deutschen öffentlichen Verwaltung gegenüber anderen erfolgreicheren Staaten noch und weiterhin Nachholbedarf hat, dürfte auch auf geltende Regelungen zurückzuführen sein, die eine rein elektronische Aufgabenbewältigung zumindest erschweren. So weist *Wind* unter anderem darauf hin, dass die Gesetzgebung mehr Standardisierung zulassen müsse, indem von der Fiktion einer gesetzlich herstellbaren Einzelfallgerechtigkeit abgerückt werden sollte. Zudem lasse die Gestaltungskompetenz der Verwaltungsorganisatoren für ein echtes Prozessmanagement, das die Grundlage für IT-Lösungen bildet, zu wünschen übrig (vgl. *Wind, M.* 2017 S. 177 f.).

Mängel in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung

Politik und Verwaltung

Ein weiteres Problem der Organisation der Kommunalverwaltungen war zu Beginn der 90er-Jahre die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Beide Seiten – der Gemeinderat und die Verwaltung – hatten mit jeweils spezifischen Problemen zu kämpfen. So fühlte sich der Gemeinderat oft nur unzureichend informiert. Um dennoch alle Fäden in der Hand zu behalten, verzettelte er sich in einer Fülle von Detail- und Einzelfragen. Auf der anderen Seite forderte die Verwaltung neue Handlungsspielräume ein. Eine *politisch-strategische Steuerung* der Verwaltung durch klare Zielvorgaben konnte auf dieser Basis kaum realisiert werden. Was hat sich in den letzten Jahren verändert? Insgesamt gesehen hat sich die Transparenz der Verwaltungen durch Produktstrukturen und operatives Controlling aus Sicht der Gemeinderäte durchaus verbessert. Zu der angestrebten klaren Verantwortungsabgrenzung, wie es das Prinzip Steuerung auf Abstand – Politik entscheidet über das »Was«, die Verwaltung über das »Wie« – vorsieht, ist es aber nur in sehr wenigen Fällen gekommen. Die *KGSt* hat in den letzten Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass die meisten Kommunalverwaltungen von einer strategischen Steuerung über Zielvereinbarungen noch weit entfernt scheinen (vgl. *Bogumil, J.* 2007 S.8, *Heinz, R.* 2000). »Für die Politiker ist die Steuerung von Einzelprodukten und Maßnahmen nach wie vor ebenso »überlebenswichtig« wie die Absicherung von Verwaltungsentscheidungen von Seiten der Fachbeamten im Fachausschuss. Da somit von beiden Seiten nur wenig Interesse an der geforderten Selbst- und Rollenbeschränkung besteht, verwundert es nicht, dass eine Reihe von politikrelevanten NSM-Instrumenten (wie Zielformulierungen, politische Kontrakte) niemals funktioniert haben und andere Instrumente (wie z. B. politische Eckwertebeschlüsse) schleichend wieder abgeschafft wurden« (*Bogumil, J.* 2011 S. 148). Es besteht deshalb nach wie vor eine beachtliche Strategielücke. Nicht zu Unrecht verweist die *KGSt* im Kommunalen Steuerungsmodell (2013) auf die weiterhin bestehende Herausforderung einer Verbesserung des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung.