

## **Modernes Management in Kommunalverwaltungen: Weg aus organisierter Unverantwortlichkeit**

von Hermann Hill , Speyer

(veröffentlicht in: Das Parlament, Ausgabe "Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland", 6. März 1998, S. 6)

Auf Initiative der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln sind seit ein paar Jahren viele Kommunen dabei, Elemente des sog. Neuen Steuerungsmodells umzusetzen. Dieser zunächst als Tilburger Modell bezeichnete Ansatz versucht, betriebswirtschaftliche Managementmethoden in der öffentlichen Verwaltung einzuführen. Verschiedene Instrumente sind nicht neu, manches davon wurde schon in den 70er Jahren diskutiert.

Der neue Ansatz versucht indes, die einzelnen Bausteine zu einem ganzheitlichen Konzept zusammenzufassen. Für viele erstaunlich ist dabei die Breite, mit der dieses Modell inzwischen in den Kommunalverwaltungen umgesetzt wird. Sicher war dabei auch der enorme Finanzdruck, dem alle Kommunen unterliegen, ein Antriebsfaktor, teilweise erweist er sich aber auch als Hemmnis. Das Neue Steuerungsmodell ist eigentlich kein Sparmodell, obwohl sich bei seiner Umsetzung mittelfristig auch Einsparerfolge erzielen lassen. Es hat vor allem eine Modernisierung des Verwaltungshandelns zum Inhalt.

Traditionell werden öffentliche Verwaltungen über Aufgaben, Handlungsregeln und finanzielle Ermächtigungen gesteuert und im Hinblick auf die Einhaltung von Grenzen überwacht. Inhalte und Ergebnisse des Verwaltungshandelns sind indessen häufig nicht transparent, ein Bewußtsein für die Kosten konkreter Leistungen ist kaum vorhanden. Der neue Ansatz verwendet als Schlüsselbegriff das Produkt als Ergebnis des Verwaltungshandelns und ordnet ihm konkrete Kosten zu.

Viele Kommunalverwaltungen sind zur Zeit dabei, Produktkataloge und Kennzahlen zu entwickeln sowie Kosten- und Leistungs-Rechnungen einzuführen. Das Produkt wird damit zum Informations- und Kostenträger und kann in Leistungshaushalten sowie Zielvereinbarungen als Steuerungsgröße Verwendung finden. Die Zielvereinbarungen sind an den konkreten Ergebnissen und den sie charakterisierenden quantitativen und qualitativen Kennzahlen ausgerichtet und unterscheiden sich durch diese konkrete Zuordnung von der älteren Form des Management by Objectives. Stellt sich heraus, daß für zusammenhängende Produkte Leistungsbestandteile

an unterschiedlichen Stellen der Verwaltung erbracht werden, liegt eine Reorganisation in Richtung einer Bildung von Produktzentren auf der Hand.

Das Produkt dient auch als Ansatzpunkt für interkommunale Leistungsvergleiche. Wird dabei festgestellt, daß andere Kommunen kostengünstiger herstellen und mehr Qualität produzieren, gehören die Organisationsabläufe der eigenen Verwaltung auf den Prüfstand. Neu ist insofern auch dieser Wettbewerbsansatz als Hilfsmittel zur Steuerung sowie als Anreiz zum Lernen und zur Verbesserung der eigenen Organisation. Weiterhin bieten Produktkataloge mit konkret zurechenbaren Leistungseinheiten auch den Mitarbeitern die Möglichkeit, ihre Leistungen zu dokumentieren. Daraus lassen sich wiederum rationale Ansatzpunkte für Besoldung und Beförderung entwickeln.

Schließlich bietet der Produktansatz auch die Möglichkeit, die Forderung der Bürger nach „value for money“ zu erfüllen, indem deutlich wird, welche Leistungen mit welchen Kosten zu welcher Qualität vom Steuergeld des Bürgers durch die Verwaltung erbracht werden. Viele Verwaltungen beziehen die Meinung der Bürger im Rahmen von Kundenbefragungen inzwischen schon in die Definition und Verbesserung ihrer Produkte ein. Zusätzliche organisatorische Veränderungen, etwa sog. Bürgerämter, tragen ebenfalls dazu bei, die Dienstleistungsorientierung der Kommunen zu verstärken.

Die traditionelle zentrale Steuerung der Verwaltungen durch detaillierte Vorgaben im Wege einseitig-hierarchischer Anordnung trägt der Erkenntnis, daß operatives Fachwissen sich an dezentralen Positionen befindet, die sich mit der Produktion der einzelnen Leistungen, gfs. im Kontakt mit dem Kunden, befassen, nur unzureichend Rechnung. Die Zentralinstanzen sind regelmäßig überfordert, objekt- bzw. situationsrelevante Entscheidungen rechtzeitig, sachkundig und wirtschaftlich zu treffen. Ein weiteres Element des sog. Neuen Steuerungsmodells ist daher die Dezentralisierung der Verantwortung bei der Ausführung der vereinbarten Zielvorgaben.

Diese Verantwortung wird indessen bisher noch dadurch erschwert, daß die für die Erreichung der Sachziele verantwortlichen Ressourcen von den sog. Zentralabteilungen bzw. Querschnittsämtern verwaltet wurden. Dies wurde auch als sog. „organisierte Unverantwortlichkeit“ bezeichnet. In dem neuen Modell werden nun Sach- und Finanzverantwortung zusammengeführt. Der für die Erreichung der Sachziele Verantwortliche erhält ein umfassendes Budget, für dessen zielorientierten Einsatz und Aufteilung er allein verantwortlich ist.

Das oft zitierte Beispiel, daß der Hausmeister ein viel teureres privates Gartenbauunternehmen beauftragt, die Hecke zu schneiden, weil der entsprechende Haushaltstitel, aus dem er sich eine Heckenschere hätte kaufen können, um dies selber zu tun, erschöpft ist, dürfte damit der Vergangenheit angehören. Die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln ins nächste Jahr soll daneben dazu dienen, das sog. Dezemberfieber zu beseitigen. Ein Kosten- und Qualitätsvergleich öffentlicher und privater Aufgabenerledigung kann zudem mehr Rationalität in die Privatisierungsdiskussion bringen.

Budgetierung sowie dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung haben inzwischen in der Praxis in vielen Fällen bei den Verantwortlichen enorme Kreativität freigesetzt, die zu mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Aufgabenerledigung führt. Kommunen versuchen sogar schon, statt mit Auslagerung von Teilleistungen bzw. -prozessen an den privaten Markt (Outsourcing), sich mit sog. Insourcing neue Geschäftsfelder zu erschließen und damit im Rahmen von Zuschußbudgets auch neue Einnahmen zu erwirtschaften. Dies hat bereits neue ordnungspolitische Diskussionen über die Grenzen kommunalwirtschaftlicher Betätigung ausgelöst.

Dezentralisierung und Auslagerung erfordern eine effektive Steuerung und Koordination. Viele Kommunen sind daher zur Zeit dabei, ein entsprechendes Beteiligungscontrolling zu entwickeln. Eine ganzheitliche Steuerung des „Konzerns Stadt“ stellt auch neue Anforderungen an die Mandatsträger in den kommunalen Vertretungskörperschaften.

Die Harmonisierung von Verwaltungsmanagement und Kommunalpolitik im Neuen Steuerungsmodell stellt bisher noch eine Schwachstelle dar. Die ursprüngliche vereinfachende Anleitung, der Rat solle sich auf das „Was“ beschränken und der Verwaltung das „Wie“ überlassen, reicht sicherlich zur Lösung des Problems nicht aus. Die entscheidende Voraussetzung für eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung stellt eine Verbesserung des Informationsmanagement dar. Es geht nicht um weniger oder mehr Information für den Rat, sondern um die richtige, die steuerungsrelevante Information. Herkömmliche Vorlagen an den Rat werden diesem Ziel in den meisten Fällen nicht gerecht. Aber auch umgekehrt muß der Rat hinzulernen. Der Umgang mit Produkten und Berichten bedarf der Übung, ebenso liegen mit der politischen Interpretation der Berichtsergebnisse wenig Erfahrungen vor.

In der ersten Phase der Einführung der neuen Modelle stand die „technische Seite“ der betriebswirtschaftlichen Instrumente im Vordergrund. Die Wichtigkeit der „Resource Personal“ für den Veränderungsprozeß wurde zwar stets auch betont, war

allerdings in der praktischen Umsetzung vergleichsweise unterbelichtet. In einer zweiten Phase der Umsetzung muß nunmehr mehr Wert auf die Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter gelegt werden.

Die Einführung der neuen Modelle erfordert auch einen neuen Führungsstil. Eine den Mitarbeiter im Rahmen von Zielvereinbarungen zur verantwortungsbewußten Selbstorganisation anregende Führung bedarf neuer Stilmittel und Umgangsformen. Die neuen Reformmodelle verfügen über das Potential, von einer Regel-, Kontroll- und Mißtrauenskultur zu einer Vertrauens-, Vereinbarungs- und Verantwortungskultur zu kommen. Dieser Kulturwandel erfordert eine Veränderung in den Köpfen, aber auch begleitende Veränderungen in den gesetzlichen und tariflichen Grundlagen.

Erfolgreiche Modernisierungsvorhaben können nicht von oben oder von außen verordnet werden. Vielmehr müssen sie, wenn sie wirksam sein sollen, einen Veränderungsprozeß im Innern in Gang setzen. Wie jede Veränderung ist dies mit Bedenken, Unsicherheit und Widerständen verbunden. Die Reform kann nur dann gelingen, wenn die Mitarbeiter von Anfang an in der Reformprozeß einbezogen werden. Ein integratives Veränderungsmanagement in der Form eines Organisationsentwicklungsprozesses ist daher zwingende Voraussetzung für einen erfolgreichen Veränderungsprozeß.

Verwaltungsmodernisierung ist kein einmaliger Akt, keine bloße sprunghafte Veränderung von einem in einen anderen Zustand, sondern stellt vielmehr einen ständigen Prozeß dar, der Lernvorgänge der gesamten Organisation erfordert. Dabei sind auch Enttäuschungen und Rückschritte nicht zu vermeiden und auch teilweise schon eingetreten. Dennoch ist inzwischen auch klar geworden, daß der Modernisierungsprozeß der öffentlichen Verwaltung angesichts vielfältiger Herausforderungen weitergehen muß, denn öffentliche Verwaltung ist ein Wettbewerbsfaktor am Standort Deutschland.

Hinweis: Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer führt 1998 den 4. Speyerer Qualitätswettbewerb durch, um durch Beispiele innovativer Verwaltungen auch anderen Verwaltungen Anregungen und Unterstützung für ihren Modernisierungsprozeß zu geben. Die Startveranstaltung zum 4. Speyerer Qualitätswettbewerb 1998 findet am 18. März 1998 in Speyer statt.