

# **Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung**

von Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer

(veröffentlicht in: E. Schmidt-Aßmann/ W. Hoffmann-Riem (Hrsg.),  
Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource,  
Baden-Baden 1997, S. 65 ff.)

- I. Organisationsdefizite angesichts neuer Herausforderungen
- II. Organisationsmodelle
  1. Schlanker Staat
  2. Neues Steuerungsmodell
  3. Qualitätsmanagement
- III. Stand der Reform
- IV. Einzelne Aspekte der neuen Organisationsformen
  1. Produktorganisation
  2. Kundenorganisation
  3. Dezentrale Verantwortungsorganisation
  4. Interaktive Organisation
  5. Wissensorganisation
  6. Konzernorganisation
  7. Prozeßorganisation
  8. Organisationskultur und Menschen in der Organisation
  9. Organisationsentwicklung und lernende Organisation
  10. Zukunftsorientierte, nachhaltige Organisation
- V. Probleme und Ausblick
  1. Die rechtlich legitimierte Verwaltung
  2. Die politisch gesteuerte Verwaltung
  3. Die finanziell notleidende Verwaltung
  4. Die gute Verwaltung
  5. Die erfolgreiche Verwaltung

## I. Organisationsdefizite angesichts neuer Herausforderungen

In den letzten Jahren haben sich zunächst in der Kommunalverwaltung und zunehmend auch in der staatlichen Verwaltung erhebliche Organisationsveränderungen vollzogen. Traditionell war die öffentliche Verwaltung nach den Grundsätzen einer rationalen Bürokratie organisiert. Idealtypisch ließ sich dieses Modell durch folgende Merkmale charakterisieren:<sup>1</sup>

- Hauptamtliches, qualifiziertes, alimentiertes Personal
- Hierarchische Über- und Unterordnung
- Eindeutige Kompetenzregelung und Spezialisierung
- Trennung von Amt und Person
- Strenge Regelgebundenheit (Recht und Gesetz)
- Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns.

Dieses Organisationsmodell hatte sich für die Bewältigung voraussehbarer und gleichgelagerter Sachverhalte bewährt. Es offenbarte indes Defizite und Schwächen bei der Lösung neuartiger bzw. veränderlicher sowie komplexer Probleme.<sup>2</sup> Unter diesen Umständen wurden vor allem die Nachteile der Hierarchisierung, der Standardisierung und Formalisierung sowie der Spezialisierung und Arbeitsteilung offenbar.<sup>3</sup>

Mit der Zunahme von Unübersichtlichkeit und Verflochtenheit der Problemlagen sowie einem immer schnelleren Wandel ökonomischer, technologischer und sozialer Strukturen nahm auch die Überforderung der traditionellen Organisation zu. Eine Organisation, bei der der Erfolg oder die Produktivität allein von der Schnelligkeit und der Intelligenz des steuernden Zentrums abhängig sind,<sup>4</sup> wird der Vielfalt und dem Wechsel der Problemlagen nicht mehr gerecht. Während die Privatwirtschaft ähnliche, an *Frederick Taylor* angelehnte Strukturen hierarchischer Gliederung und Arbeitsteilung, angetrieben durch ausländische Wettbewerber, schon längst in Frage

---

<sup>1</sup> *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl. 1976, S. 125 ff., 555 ff.; *Thieme*, *Verwaltungslehre*, 4. Aufl. 1984, § 26; *Mayntz*, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3. Aufl. 1985, S. 109 ff.; *Böhret*, *Gewollt ist noch nicht verwirklicht - Chancen und Hemmungen bei der Modernisierung von Landesverwaltungen*, *Verwaltungsrundschau* 1996, 325.

<sup>2</sup> *Hill*, *Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns*, *DÖV* 1987, 885; *ders.*, *Staatliches Handeln bei veränderlichen Bedingungen*, in: *Ellwein/Hesse* (Hrsg.), *Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, 1990, S. 55 ff.

<sup>3</sup> *Barthel*, *Lean production*, *AfK* 1994, 295 (297 ff.)

<sup>4</sup> *Seidler*, *Globalhaushalte und ihre Schranken*, *KJ* 1996, 75 (87)

gestellt, und schrittweise hin zu team- und prozeßorientierten Abläufen verändert hat,<sup>5</sup> blieb die Kultur der Bürokratie ("Max Weber-Welt") in der öffentlichen Verwaltung lange Zeit vorherrschend.

Diskussionen um den Standort Deutschland sowie die Erkenntnis, daß öffentliche Verwaltung einen Wettbewerbsfaktor darstellt, sowie die Erwartungen der Bürger, zumindest im Dienstleistungsbereich ähnliche Strukturen vorzufinden, wie bei privaten Organisationen, haben den Druck auf Organisationsveränderungen in der öffentlichen Verwaltung erhöht. Die verbesserte Ausbildung der Mitarbeiter und ihre Erwartungen an den Arbeitsplatz sowie die Entwicklung der modernen Informationstechnologien haben geeignete Voraussetzungen für Organisationsveränderungen geschaffen. Entscheidender Auslöser war indes die Finanzkrise aller öffentlichen Haushalte. Sie schafft den nötigen Druck dafür, daß die aktuellen Reformbestrebungen nicht wie manche früheren Ansätze im Sande verlaufen werden.

Vorbilder der aktuellen Diskussion finden sich vor allem im Ausland,<sup>6</sup> kennzeichnend ist daneben der Versuch einer Übertragung betriebswirtschaftlicher Managementmodelle auf die öffentliche Verwaltung. Eingeleitet wurde die Entwicklung durch die Untersuchung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln zum sog. "Tilburger-Modell", der eine Vielzahl weiterer KGSt-Berichte folgten.<sup>7</sup> Der weltweite Wettbewerb "Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung" der Bertelsmann-Stiftung sorgte für Aufmerksamkeit auch außerhalb der Fachkreise der öffentlichen Verwaltung. Auch anschließend hat die Bertelsmann-Stiftung<sup>8</sup> durch vielfältige Unterstützung, insbesondere die Anregung und Durchfüh-

---

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Womack/Jones/Roos*, Die zweite Revolution in der Autoindustrie, 1992; *Bösenberg/Metzen*, Lean Management, 1992; *Hammer/Champy*, Business Reengineering, 1994

<sup>6</sup> Hill/Klages (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, 1993, S. 201 ff.; *Naschold*, Modernisierung des Staates, 1993; *Banner/Reichard* (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, 1993; zum sog. New Public Management vgl. noch Fn. 37

<sup>7</sup> KGSt (Hrsg.), Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht 19/1992; vgl. noch Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 5/1993; Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, KGSt-Bericht 6/ 1993; Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht 8/1994; Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 14/1994; Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 15/1994; Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden, KGSt-Bericht 8/1995; Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht 10/1995

<sup>8</sup> Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Carl Bertelsmann Preis: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Bd. 1, 1993, Bd. 2, 1994; *Naschold/Pröhl* (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 1, 1994, Bd. 2, 1995; *Pröhl* (Hrsg.), Wirkungsvolle Strukturen im Kulturbereich, 1995 ff.

rung interkommunaler Leistungsvergleiche, den Reformprojekten Auftrieb gegeben. Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer hat sich insbesondere durch die Speyerer Qualitätswettbewerbe und Innovationsringe sowie weitere Tagungen und Untersuchungen an der Reformdiskussion beteiligt.<sup>9</sup>

Die Reformbewegung blieb indes nicht unangefochten. Insbesondere das Leitbild der KGSt "Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen", das teilweise als Paradigmenwechsel<sup>10</sup> gefeiert wurde, fand Kritik, weil es die exekutivische Funktion und Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Verwaltung ausblende.<sup>11</sup> Eine juristische Auseinandersetzung mit der Reformbewegung fand bisher so gut wie nicht statt. Erst in jüngster Zeit gibt es, insbesondere in der Schweiz<sup>12</sup> sowie in Berlin,<sup>13</sup> kritische Einwände unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips. Gefordert wird eine Einbettung der Reformbestrebungen in das "Gehäuse" des Rechts.<sup>14</sup>

Angesichts der noch im Gang befindlichen Entwicklung und Ausprägung der Modelle ist eine abschließende rechtliche Qualifikation bzw. Würdigung noch nicht möglich. Eher ist ein schrittweises Herantasten geboten. Unbestritten dürfte indes sein, daß

---

<sup>9</sup> Hill/Klages (Hrsg.), Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, 1993; dies. (Hrsg.), Lernen von Spitzenverwaltungen, 1995; dies. (Hrsg.) Wege in die neue Steuerung, 1996; dies. (Hrsg.), Controlling im Neuen Steuerungsmodell, 1996; dies. i.V.m. dem Deutschen Landkreistag (Hrsg.), Kreisverwaltung der Zukunft, 1995

<sup>10</sup> *Reinermann*, Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 139, 1994, S. 15 ff.

<sup>11</sup> *Laux*, Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung?, Der Gemeindehaushalt 1994, 169; *ders.*, Modernisierung der öffentlichen Verwaltung?, Die innovative Verwaltung 1/1995, 15; *ders.*, Über kommunale Organisationspolitik, AfK 1995, 229; *K. Köning*, "Neue" Verwaltung oder Verwaltungsmodernisierung: Verwaltungspolitik in den 90er Jahren, DÖV 1995, 349; *ders.*, Unternehmerisches oder exekutives Management - die Perspektive der klassischen öffentlichen Verwaltung, VerwArchiv 1995, 19; vgl. noch *Mintzberg*, Den Staat besser managen - nur wie?, Harvard Business Manager 4/1996, 9

<sup>12</sup> *Berchtold/Hofmeister* (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit: Schnittstellen Verwaltungsrecht und -management, 1995; *Mastronardi*, Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Managements, AJP 1995, 1541; *Delwing/Windlin*, "New Public Management": Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1996, 183; vgl. auch *Schedler*, Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie, Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 1995, 154

<sup>13</sup> *Dehnhard*, Neues Berliner Verwaltungsmanagement, Verwaltung und Management 1996, 229; vgl. auch *Füller*, Die Zeit vom 24.5.1996, S. 20

<sup>14</sup> *Pitschas*, Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im "schlanken Staat", Verwaltung und Management, 1996, 4, 83, 163

eine Argumentation auf allgemeiner Ebene mit hergebrachten Vorstellungen von Rechtsstaat, Sozialstaat und Demokratie nicht ausreicht, vielmehr eine Differenzierung und Weiterentwicklung auch dieser Staatsziele angesichts neuer Herausforderungen und praktischer Erfahrungen geboten ist.

## II. Organisationsmodelle

Die Zahl der Publikationen zu aktuellen Reformmodellen ist kaum noch überschaubar.<sup>15</sup> Die theoretischen Modellansätze gehen ineinander über. Die folgende Dreiteilung kann daher nur als vereinfachte Typisierung verstanden werden.

### 1. Schlanker Staat

Der den Diskussionen um Lean Management<sup>16</sup> in der Privatwirtschaft entlehnte Begriff läßt sich sowohl auf die Staatsorganisation insgesamt als auch auf die Organisation einzelner Verwaltungen anwenden. Für dieses Organisationsmodell ist grundlegend die Frage nach den Kernaufgaben des Staates. Die teilweise heftig geführte Diskussion um Privatisierung bzw. Reduzierung der Leistungstiefe des Staates<sup>17</sup> durch vollständige oder teilweise Auslagerung der Erfüllung staatlicher

---

<sup>15</sup> Vgl. etwa *Banner*, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, VOP 1991, 6; *ders.*, Neue Trends im kommunalen Management, VOP 1994, 5; *Budäus*, Public Management, 1994; *Budäus/Engelhardt* (Hrsg.), Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel, 1996; *Reichard*, Umdenken im Rathaus, 1994; *Reichard/Wollmann* (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? 1996; *Steger* (Hrsg.), Lean Administration, 1994; *Naschold*, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik, 1995; *Damkowski/Precht*, Public Management, Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, 1995; *Deckert/Wind*, Das Neue Steuerungsmodell, 1996; *Schückhaus* (Hrsg.), Kommunen in Not - Wege aus der Krise, 1996; *Schöneich u.a.* (Hrsg.), Reformen im Rathaus, 1996; *Hill*, Verwaltung neu denken, VOP 1993, 15; *ders.*, Staatskonzeption - Auf dem Weg zu einem neuen Staat, VOP 1994, 301; *ders.*, Einführung eines neuen Steuerungsmodells, Verwaltungsorganisation 1/1995, 6; *ders.*, Ziele der Verwaltungsmodernisierung, Der Landkreis 1995, 357; *Klages*, Wie sieht die Verwaltung der Zukunft aus?, Verwaltungsrundschau 1995, 1; *ders.*, Verwaltungsmodernisierung durch "neue Steuerung"?, AfK 1995, 203; *ders.*, Modernisierung als Prozeß, in: *Hill/Klages* (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung, 1995, S. 7 ff.

<sup>16</sup> *Hill*, Lean Management in der Kommunalverwaltung, BayBgm 1/1994, 13; *Koch/Kosub*, Lean Management als Wegweiser für Verwaltungsreformen, VuF 1994, 209; *Zavelberg*, Lean Management: ein methodischer Ansatz für mehr Effizienz und Effektivität, DÖV 1994, 1040

<sup>17</sup> *Osterloh/Bauer*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1995), S. 204 ff. (243 ff.); *Naschold u.a.*, Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 1996; *Schoch*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, DVBl 1994, 962; *Witte*, Privatisierung städtischer Aufgaben, Der Städtetag 1994, 524; *Heuer*, Privatwirtschaftliche Modelle zu einem modernen (anderen?) Staat, DÖV 1995, 85; *Bull*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, VerwArch 1995, 621

Aufgaben (Outsourcing, Contracting out) und die mit ihr verbundene Verschlankung der Organisation ist inzwischen einer differenzierenden Betrachtungsweise gewichen. Die Entwicklung vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat wird danach mit einer abgestuften staatlichen Verantwortung verbunden.<sup>18</sup> Auf diese Weise geraten öffentlich-private Partnerschaften und Netzwerke mit privaten Unternehmen,<sup>19</sup> aber auch bürgerschaftliche Aufgabenerfüllung stärker ins Blickfeld.<sup>20</sup> Darüber hinaus wird bewußt, daß die private Erfüllung öffentlicher Aufgaben neue Fragen der staatlichen Regulierung<sup>21</sup> oder vertraglichen Vereinbarung und Überwachung<sup>22</sup> aufwirft.

Im Bereich des Staatsaufbaus der Länder<sup>23</sup> ist vor allem die staatliche Mittelebene<sup>24</sup> ins Kreuzfeuer geraten. Das Nebeneinander staatlicher Ebenen und höherer Kommunalverbände wird zunehmend im Hinblick auf Handlungsfähigkeit und Transparenz angezweifelt. Unter dem Gesichtspunkt der horizontalen Gliederung wird die Integration von Sonderbehörden angestrebt, in den neuen Ländern teilweise im

---

<sup>18</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 11 (43 f.); *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schneider (Hrsg.), Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht 1996, S. 9 (22 ff.); *Schuppert*, Rückzug des Staates?, DÖV 1995, 761 (768)

<sup>19</sup> Heinz (Hrsg.), Public Private Partnership - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, 1993; *Heinz/Steinfurt*, Public Private Partnership als Instrument der Stadtentwicklung, Der Städtetag 1995, 238; *Hill* (Hrsg.), Dialoge über Grenzen - Kommunikation bei Public Private Partnership, 1996; *Gottschalk*, Private-Public-Partnership in der Versorgungswirtschaft, Der Städtetag 1996, 553; *Tettinger*, Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, DÖV 1996, 764

<sup>20</sup> *Hill*, Staatskonzeption, VOP 1994, 301 (306); *Janssen*, in: Hill (Hrsg.), Die begreifbare Stadt, 1994, 189

<sup>21</sup> *Schuppert*, DÖV 1995, 761 (767); *ders.*, Privatisierung und Regulierung - Vorüberlegungen zu einer Theorie der Regulierung im kooperativen Verwaltungsstaat, Discussion paper, April 1996; *A. Benz*, Regulierung, Deregulierung und Reregulierung - Staatsentlastung?, in: Beck u.a. (Hrsg.), Arbeitender Staat, Festschrift für K. König, 1995, S. 45 ff.

<sup>22</sup> *Budäus*, Privatwirtschaftliche Finanzierungsmodelle für kommunale Infrastrukturinvestitionen. Eine Bewertung unter Einbeziehung der Transaktions-Kostentheorie, VOP 1993, 379; *Jebens*, Vertragsgestaltung für Vergütungsregelungen bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen, Der Betrieb 1995, 2125

<sup>23</sup> *K. König/Miller*, Materialien zur Organisation und Reform der Landesverwaltungen, Speyerer Forschungsberichte 146, 1995; *Miller*, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Band 1 und 2, Speyerer Forschungsberichte 149, 1995; *Hill/Klages* (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung, 1995; *Behrens u.a.* (Hrsg.), Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, 1995; *Hill*, Das Management eines Landes, Verwaltung und Management 1995, 132

<sup>24</sup> *Hill*, Anforderungen an eine moderne Bezirksregierung, Verwaltungsorganisation 9/1995, 6; *Stöbe/Brandel*, Die Zukunft der Bezirksregierungen, 1996

Rahmen einer Funktionalreform im Anschluß an die durchgeführte Gebietsreform.<sup>25</sup> Auch länderübergreifende Organisations- und Kooperationsformen werden diskutiert.<sup>26</sup>

Innerhalb der Bundes- bzw. Landesregierungen wird eine Ausweitung der Verwaltungstätigkeit kritisiert und eine Konzentration auf Regierungsaufgaben durch Auslagerung auf Oberbehörden gefordert.<sup>27</sup> Im Bundesbereich erregt vor allem die Organisation der "geteilten Regierung" Aufmerksamkeit und Kritik.<sup>28</sup> Innerhalb der Behörden wird eine Abflachung der Hierarchien, etwa in der Bundesregierung die Abschaffung der Unterabteilungen oder in der Kommunalverwaltung die Zusammenlegung der Dezernate und Ämter zu Fachbereichen, gefordert. Die Diskussion um die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren<sup>29</sup> hat den Blick auf die Verbesserung der inter- und innerorganisatorischen Zusammenarbeit der Behörden sowie die Vermeidung von nutzlosen Liege- und Durchlaufzeiten durch Verbesserung der Ablauforganisation gelenkt.<sup>30</sup>

## 2. Neues Steuerungsmodell

Lassen sich die bisher geschilderten Organisationsveränderungen noch als weitgehende Fortsetzung traditioneller Ansätze, wie Aufgabenkritik<sup>31</sup> und gelegentliche Neuorganisation, verstehen, so stellt das von der KGSt entwickelte sog. Neue Steuerungsmodell eine weitgehende Innovation dar. Auch wenn gewisse Anlehnungen, etwa an Versuche Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre den Rat von

---

<sup>25</sup> Hill, in: von Oertzen (Hrsg.), Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II, 1993, S. 25 ff.; Hill (Hrsg.), Erfolg im Osten V, 1996, S. 133 ff.

<sup>26</sup> Scharpf/Benz, Kooperation als Alternative zur Neugliederung?: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, 1991; Ellwein, Konstruktionsalternativen für die Verwaltung des Landes Berlin-Brandenburg, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1996, S. 3 ff.

<sup>27</sup> Eichhorn/Hegelau, Modernisierung der Bundesverwaltung. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung 1994; Jann, Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, 1994; ders., Generalüberholung der Bundesministerien, VOP 8/1996, 12

<sup>28</sup> Hill, Kommunikation einer geteilten Regierung, ZfO 1994, 260; Süß (Hrsg.), Hauptstadt Berlin, Bd. 2, 1995

<sup>29</sup> Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Bericht der unabhängigen Expertenkommission, 1994; Schlichter, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DVBl 1995, 173; Lübke-Wolff, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes, ZfU 1995, 57

<sup>30</sup> Vgl. zum Ganzen noch Busse, Verfahrenswege zu einem "schlankeren Staat", DÖV 1996, 389

<sup>31</sup> Barden, Aufgabenkritik als Wegbereiter für die Verwaltungsmodernisierung, Städte- und Gemeinderat 1996, 10

Routineangelegenheiten und Detailarbeit zu entlasten und ihn in seiner Richtlinien- und Kontrollfunktion zu stärken,<sup>32</sup> an das sog. Management by objectives im Zusammenhang mit dem Harzburger Modell<sup>33</sup> oder an Planungs- und Budgetierungssysteme der siebziger Jahre<sup>34</sup> zu erkennen sind, oder einzelne haushaltswirtschaftliche Ansätze, wie gegenseitige Deckungsfähigkeit oder Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln oder Kostendeckung, ausnahmsweise oder in Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung<sup>35</sup> schon vorhanden waren, so ist doch die Konzeption insgesamt in ihrer Ganzheitlichkeit, Radikalität und entschiedenen Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland ohne Vorbild.

Der Grundgedanke des Neuen Steuerungsmodells setzt nicht bei der Organisation und auch nicht bei Haushalts- oder Sparaspekten an, vielmehr enthält dieses Modell einen übergreifenden Managementansatz, der vor allem die Steuerung des Verwaltungshandelns verbessern soll. Ausgehend von der Erkenntnis, daß die bisherige Steuerung der ausführenden Verwaltung durch Parlament und Exekutivspitze zu stark in Einzelheiten des Verwaltungsvollzugs eingriff und dadurch wesentliche Grundfragen der Profilbildung und Zukunftsorientierung der Organisation und ihrer Leistung vernachlässigte, soll die neue Steuerung sich eher "auf Abstand" durch Vorgabe bzw. Vereinbarung strategischer Ziele verwirklichen.

Die bisherige Steuerung war vor allem an dem sog. Input, der Vorgabe von Stellen und Sachmitteln, orientiert. Die Beschäftigung mit dem sog. Output, den Ergebnissen, der Leistung bzw. den Produkten des Verwaltungshandelns, wurde dagegen vernachlässigt. Die Kosten der einzelnen Produkte waren nicht bekannt, weil sich der Haushaltsplan nur auf Einnahmen und Ausgaben bezog.

Das neue Modell geht dagegen von einer Definition von Produkten und der entsprechenden Zuordnung von Kosten zu diesen Produkten aus. Auf dieser Basis sollen zwischen Parlament bzw. Rat und Verwaltungsspitze sowie zwischen Verwaltungs-

---

<sup>32</sup> Schäfer/Volger, Kommunale Vertretungskörperschaften. Ein Literaturbericht, AfK 1977, 68; von Kodolitsch, in: Reichard/Wollmann (Fn. 15), S. 169

<sup>33</sup> Reiner mann/Reichmann, Verwaltung und Führungskonzepte - Management by Objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen, 1978; Wild, MbO als Führungsmodell für die öffentliche Verwaltung, Die Verwaltung 1973, 283; Banner, Ziel- und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung, AfK 1975, 22

<sup>34</sup> H. König, Vom Performance Budgeting zur fraktalen Organisation, Verwaltung und Management, 1995, 302

<sup>35</sup> Vgl. etwa Kuban und Gravemann, in: Hill/Klages (Hrsg.), Wege in die neue Steuerung, 1996, S. 13 (15) bzw. S. 53 f.

spitze und den einzelnen Verwaltungseinheiten Zielvereinbarungen (Kontrakte) abgeschlossen werden. Durch Einrichtung eines Controlling sowie ein regelmäßiges Berichtswesen wird die Erreichung dieser Ziele gesteuert und überwacht.

In der bisherigen Organisation waren die Facheinheiten zwar für die Erreichung der Sachziele verantwortlich, die dazu erforderlichen Ressourcen wurden indes von den sog. Zentralabteilungen bzw. Querschnittsämtern (Kämmerei, Haupt- bzw. Organisationsamt, Personalamt) verwaltet. Diese Aufteilung der Verantwortung wurde als sog. "organisierte Unverantwortlichkeit" kritisiert.<sup>36</sup> In dem neuen Modell enthält daher der für die Erreichung der Sachziele Verantwortliche ein umfassendes Budget, für dessen Einsatz und Aufteilung, etwa auf Personal- oder Sachkosten oder die Hinzuziehung externer Leistungen, er allein verantwortlich ist. Diese sog. Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung (nicht nur -verwaltung) verschafft ihm die Herrschaft über das "Wie" der Aufgabenerfüllung. Dabei kann er durch Zielvereinbarungen gebunden werden, in seinen regelmäßigen Berichten muß er sich rechtfertigen.

Durch Vergleich und Wettbewerb mit anderen Einrichtungen sowie regelmäßige Kundenbefragungen soll die ständige Verbesserung der Leistung sichergestellt werden. Die Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter im Zusammenhang mit der Einführung und Umsetzung dieses Modells sowie die Unterstützung durch moderne Informationstechnik sind weitere unverzichtbare Bestandteile dieses sog. Neuen Steuerungsmodells. International werden ähnliche Gedanken unter dem Schlagwort "New Public Management" diskutiert.<sup>37</sup>

### 3. Qualitätsmanagement

Im 2. Speyerer Qualitätswettbewerb 1994 hat die Stadt Saarbrücken neben Heidelberg den Sonderpreis erhalten. Sie ist die erste deutsche Stadt, die ein Total Quality Management-System eingeführt hat.<sup>38</sup> Qualität wird dabei als zentrale Steuerungs-

---

<sup>36</sup> Banner, VOP 1991, 6

<sup>37</sup> Hill/Klages (eds.), Trends in Public Sector Renewal, 1995; Hill/Klages/Löffler (eds.), Quality Innovation and Measurement in the Public Sector, 1996; Halachmi/Bouckaert (eds.), Organization Performance and Measurement in the Public Sector, 1996; vgl. insbesondere noch Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1995; Hablützel u.a. (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung, 1995 zum New Public Management in der Schweiz

<sup>38</sup> Hill/Klages/Hoffmann (Hrsg.), Motor Qualität, 1996; Hirschfelder/Lessel, Steuerung durch Qualität: Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, VOP 1994, 352; Hirschfelder, Das Anreizkonzept im Saarbrücker Total Quality Management-Programm, Die innovative Verwaltung 2/1995, 18

größe verstanden. Leitideen sind: Ausrichtung der Dienstleistung auf den Kunden, interne Kunden-Lieferanten-Beziehungen definieren, Dienstleistungen werden in vereinbarter Qualität erbracht, Qualität der Dienstleistungen bewertet der Kunde, fortlaufende Messung aller wichtigen Qualitätsindikatoren sowie ständige Verbesserung in allen Qualitätsfaktoren. Als Schlüssel zur Qualitätsverbesserung werden angesehen: Die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft von Führung und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Verhalten), die Arbeitsbedingungen, die Prozesse, die Führung (verstanden als Dienstleistung gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) sowie eine über alle arbeitsteiligen Strukturen hinweggehende Kooperation.

Zwischenzeitlich hat auch die KGSt einen Bericht zum Qualitätsmanagement herausgebracht.<sup>39</sup> Verschiedene Bezirksregierungen und sonstige Landesverwaltungen sind dabei, Qualitätsmanagement einzuführen.<sup>40</sup> Im Neuen Berliner Qualitätsmanagement werden Produktqualität, Prozeßqualität und Beziehungsqualität als Bestandteile eines Qualitätsregelkreises angesehen. Als Instrumente des Qualitätsmanagements dienen Produktbeschreibungen und Zielvereinbarungen, Meinungsumfragen, Qualitätszirkel, Qualitätskostenermittlung, Leistungsvergleiche, Visualisierung, Qualitätsauditierung sowie Vorschlagswesen.<sup>41</sup>

Die Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen in öffentlichen Verwaltungen verläuft ebenfalls in Anlehnung an ähnliche Entwicklungen in der Privatwirtschaft. Verschiedene Wettbewerbe und Preise, wie etwa der Malcolm Baldrige Award in USA sowie der European Quality Award, haben zur Verbreitung dieses Gedankens beigetragen.<sup>42</sup> Die Entwicklung internationaler Qualitätsnormen und -standards nach DIN ISO 9000 ff hat dazu geführt, daß viele Unternehmen ein Qualitätsmanagement-System errichtet und dies anschließend haben zertifizieren lassen. In dieser Richtung bestehen interessante Parallelen zur europäischen Umwelt-Audit-Verordnung sowie in dem zu dessen Ausführung ergangenen deutschen Umwelt-Audit-Gesetz. Mehrere Verwaltungen überlegen inzwischen, inwieweit ihr eigenes Qualitätsmanagement-System ebenfalls nach ISO 9000 ff zertifiziert werden kann,

---

<sup>39</sup> KGSt (Hrsg.), Qualitätsmanagement, Bericht Nr. 6/1995; vgl. noch *Hill*, Qualität in der öffentlichen Verwaltung - Annäherungen und Zugänge aus juristischer Sicht, in: *Hill/Klages* (Hrsg.), Spitzenverwaltungen im Wettbewerb, 1993, S. 13 ff.; *Oppen*, Qualitätsmanagement, 1995

<sup>40</sup> *Hill/Klages* (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung II, 1996

<sup>41</sup> *Herrendörfer*, in: *Hill/Klages* (Hrsg.), Berlin-Unternehmen Verwaltung, 1997

<sup>42</sup> Guter Überblick bei *Löffler*, The Modernization of the Public Sector in an international comparative perspective: concepts and methods of awarding and assessing quality in the Public Sector in OECD countries, Speyerer Forschungsberichte 151, 1995

um im Wettbewerb mit Privaten zu bestehen, bzw. das eigene Image zu verbessern.<sup>43</sup>

### III. Stand der Reform

Verschiedene Umfragen in deutschen Verwaltungen<sup>44</sup> haben mittlerweile ergeben, daß der Reformprozeß auf breiter Basis stattfindet. Er hat in der Kommunalverwaltung begonnen, angesichts des dort unmittelbar spürbaren Finanzdrucks und Rechtfertigungszwangs gegenüber dem Bürger. Mittlerweile sind auch die Länder und der Bund in den Reformprozeß eingetreten. Die Zahl der Einzeldokumentationen von Reformverwaltungen wächst ständig. Verschiedene Institutionen in Praxis und Wissenschaft bemühen sich, den Erfahrungsaustausch zu pflegen und erste Bewertungen der Reformen vorzunehmen.<sup>45</sup> Experimentierklauseln in den meisten Gemeindeordnungen sowie in Bundes- und Landeshaushaltsgesetzen gestatten die Abweichung von bindenden gesetzlichen Vorschriften, um anhand der Erfahrungen der Reformprojekte zu einer Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen zu gelangen.<sup>46</sup>

Nach einer in der Zeit von Januar bis März 1996 durchgeführten Umfrage des Deutschen Städtetages<sup>47</sup> finden in 191 Mitgliedsstädten konkrete Modernisierungsmaßnahmen statt. Bei der ersten Umfrage ein Jahr zuvor<sup>48</sup> waren es erst 140 "Reformstädte". Mit 89 % (Vorjahr: 83 %) ist die akute Finanzkrise der Städte der mit Abstand wichtigste Grund für die in Angriff genommenen Modernisierungsmaßnahmen. Verstärkt als Gründe für Modernisierungsmaßnahmen werden die reformbedürftigen

---

<sup>43</sup> Hill, Qualität in der öffentlichen Verwaltung, Stadt und Gemeinde 1996, 180

<sup>44</sup> Überblick bei Wichmann, Verwaltungsmodernisierung in kleineren und mittleren Kommunen, Stadt und Gemeinde 1996, 171; vgl. noch *Deutscher Städtetag* (Hrsg.), Städte auf dem Reformweg, Materialien zur Verwaltungsreform, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 22, 1996

<sup>45</sup> KGSt (Hrsg.), Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, Bericht Nr. 10/1995; Dieckmann u.a. (Hrsg.), Reformen im Rathaus, 1996; Richter, Gefahren für die Verwaltungsreform, Die innovative Verwaltung 2/1996, S. 35; Budäus, Neues Führungsmanagement in der Erprobung - Reformbilanz auf kommunaler Ebene, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Kommunen auf Reformkurs, 1996

<sup>46</sup> Hill/ Klages (Hrsg.), Jenseits der Experimentierklausel, 1996; Siedentopf, Experimentierklausel - eine "Freisetzungsrichtlinie" für die öffentliche Verwaltung, DÖV 1995, 193; Lange, Die kommunalrechtliche Experimentierklausel, DÖV 1995, 770

<sup>47</sup> Grömig/Thielen, Städte auf dem Reformweg, Der Städtetag 1996, 596

<sup>48</sup> Dazu Hill, Qualität der Verwaltung im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: ders. (Hrsg.), Erfolg im Osten V, 1996, S. 26 (34 ff.)

Verwaltungsstrukturen mit 67 % (Vorjahr: 48 %) und die mangelnde Transparenz des Verwaltungshandelns mit 53 % (Vorjahr: 32 %) genannt.

Wie im Vorjahr ist die akute Finanzkrise zwar der Auslöser der Reformbemühungen, deren Bewältigung scheint aber nicht vorrangiges Ziel der Reform zu sein. Hauptziel ist mit 97 % (Vorjahr: 93 %) weiterhin die Umgestaltung der Verwaltung zu einem effizienten und effektiven "Dienstleistungsunternehmen". Die vorrangigen Modernisierungsaktivitäten der Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages konzentrieren sich auf die Bereiche Haushalts- und Rechnungswesen, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung. Die Bereiche Kommunale Beteiligungssteuerung sowie Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung sind dagegen derzeit keine vorrangigen Schwerpunkte. Auffällig ist, daß im Gegensatz zum Vorjahr in allen Modernisierungsbereichen die Zahl der Städte, die Modernisierungen bereits verwirklicht haben, deutlich zurückgegangen ist.

Bei den Methoden der Modernisierung zeigen sich deutliche Ost-West-Unterschiede. Wichtigste Methoden der Modernisierung in den Städten der alten Bundesländer sind die Budgetierung (89 %), die Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung (84 %) und die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (83 %). Für die ostdeutschen Städte sind die wichtigsten Methoden die Optimierung der Verwaltungsabläufe (78 %), die intensive Aufgabenkritik (59 %) und die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung.

Bei den Städten in den alten Ländern sind die Vorbehalte gegen die Verwaltungsmodernisierung bei den Beschäftigten und der Politik deutlich gesunken. Lagen diese im Vorjahr bei den Beschäftigten noch bei 70 % und der Politik bei 52 %, so sind es in diesem Jahr nur noch bei den Beschäftigten 42 % und bei der Politik 38 %. In den ostdeutschen Städten ist indessen die Tendenz genau umgekehrt. Vertreter des Deutschen Städtetages<sup>49</sup> vermuten, daß die bereits länger andauernde Beschäftigung mit der Verwaltungsmodernisierung in den Städten der alten Bundesländer dazu beigetragen hat, daß Beschäftigte und Politik sich mit allen Aspekten des Reformprozesses auseinandersetzen und dessen Vorteile erkennen. Mit dem weiteren Vorschreiten des Prozesses in den ostdeutschen Städten sei zu erwarten, daß auch dort die Vorbehalte sinken.

Im Hinblick auf die Dauer des Reformprozesses sind insbesondere die westdeutschen Städte mittlerweile pessimistischer geworden. Insofern wird bezweifelt, ob die

---

<sup>49</sup> Grömig/Thielen, Der Städtetag 1996, 596 (598)

Bürger es mitmachen werden, daß sich die Verwaltung fünf bis vielleicht zehn Jahre sehr stark mit sich selbst beschäftigt. Ebenso sei fraglich, ob die hohe Motivation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, einen spürbaren zusätzlichen Arbeits- und Umstellungsaufwand hinzunehmen, über einen so langen Zeitraum erhalten werden könne. Zur Beschleunigung des Reformprozesses sei daher neben der Schaffung reformfreundlicher Rahmenbedingungen ein noch intensiverer Erfahrungsaustausch der Städte auf allen Ebenen gefragt.

Der Deutsche Landkreistag hat im Jahre 1995 ebenfalls eine Umfrage unter seinen Mitgliedern durchgeführt.<sup>50</sup> Danach bestehen in 123 Kreisen konkrete Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung, in weiteren 56 Kreisen sind solche Ansätze geplant. Auch auf der Kreisebene gibt es daher eine große Bereitschaft, sich mit dem Thema der Verwaltungsmodernisierung zu befassen. Als wichtigstes Ziel sehen 66 % der Kreise die Optimierung des Personal- und Mitteleinsatzes bei angespannter Finanzsituation. Mit 59 % folgt der Wandel zum effizienten und kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen. Danach werden mit 38,5 % die Mitarbeiterorientierung und -motivation durch Delegation von Verantwortung sowie die betriebswirtschaftliche Entwicklung ebenfalls mit 38 % genannt.

48 % der Kreise haben einen flächendeckenden Ansatz gewählt. 41 % beschränken sich dagegen zunächst auf ausgewählte Bereiche. Pilotprojekte finden insbesondere im Schulsektor sowie im Baubereich und im Sozial- und Jugendhilfebereich statt. 151 Kreise (= 74 %) wählen den Einstieg über die Budgetierung. Rund die Hälfte der Kreise (= 51 %) sind auf unterschiedliche Art und Weise mit der Einführung von Produktbeschreibungen befaßt. Ein betriebliches Rechnungswesen ist in 125 Kreisen (= 64 %) zunächst in Pilotämtern, namentlich in der Abfallwirtschaft und bei Krankenhäusern, eingeführt worden. Zu einer Auflösung bzw. Zusammenlegung von Ämtern ist es in sehr vielen Kreisen bereits gekommen, in vielen anderen bestehen sie bevor. Vereinzelt ist auch eine Auflösung von Hierarchieebenen vorgenommen worden.

67 Kreise (= 29 %) beteiligen den Kreistag im klassischen Sinne, d.h. im Zuge von Haushalts- und Stellenplanberatungen oder bei organisatorischen Grundsatzentscheidungen, weitere 31 % informieren den Kreistag über laufende Projekte. 89 Kreise (= 31 %) vermuten die größten Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung

---

<sup>50</sup> Eildienst LKT NW 1996, 155; *Willhöft*, Modernisierung der deutschen Kreise nicht mehr zu bremsen - oder: Wenn einer eine Reise tut..., *Der Landkreis* 1996, 455; zu den Erfahrungen der Kreise mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells vgl. noch Eildienst LKT NW 1996, 239

der Modernisierungsansätze bei den eigenen Mitarbeitern einschließlich der Führungskräfte. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen werden von 21 % der Kreise (= 25 %) als Hemmnis für den Modernisierungsprozeß genannt. Rund die Hälfte der Kreise glaubt, in spätestens fünf Jahren den Modernisierungsprozeß abschließen zu können.

Auch Landesverwaltungen sind zunehmend mit der Einführung von Elementen des sog. Neuen Steuerungsmodells beschäftigt.<sup>51</sup> Insbesondere die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen<sup>52</sup> sind dabei schon relativ weit vorangekommen. Aber auch in verschiedenen Flächenländern werden mehrere Modellprojekte zur Budgetierung durchgeführt sowie die Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung erprobt. Die Produktdefinition gestaltet sich insbesondere im Ministerialbereich noch schwierig. Erste Ansätze zu Controlling<sup>53</sup> sind ebenfalls in einigen Ländern schon vorhanden. Teilweise werden die Projekte konstruktiv-kritisch von den Landesrechnungshöfen begleitet.<sup>54</sup>

Auch in der Bundesverwaltung haben erste Reformprojekte zu Budgetierung und Controlling begonnen.<sup>55</sup> Aufgabenkritik hat zum Abbau sowie zur Bündelung von Aufgaben und zu einzelnen Umorganisationen und Vereinfachungen von Verwaltungsabläufen geführt. Gefordert wird, daß insbesondere der Umzug eines Teils der Bundesregierung von Bonn nach Berlin nicht zu einer Verdoppelung, sondern zu einer Verschlankung der ministeriellen Organisation führe. Die Nutzung moderner

---

<sup>51</sup> Hill/Klages (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung, 1995; dies. (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung II, 1996; *Bürsch*, Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1996

<sup>52</sup> Hill/Klages (Hrsg.), Berlin-Unternehmen Verwaltung, 1997; *Rienaß*, Verwaltungsreform in Berlin: Es geht voran! Die innovative Verwaltung 4/1996, 20; Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörden (Hrsg.), Leitfaden für Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der hamburgischen Verwaltung, 1996; Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Drs. 15/5844 vom 6.8.1996; Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.), Von der Haushaltswirtschaft zum Finanzmanagement. Bremens Weg in die dezentrale Haushaltssteuerung 1995

<sup>53</sup> *Hill/Rembor*, Controlling in Landesverwaltungen, in: Weber (Hrsg.), Controlling in öffentlichen Institutionen, 1997

<sup>54</sup> Hill/Klages (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung II, 1996; *Blasius/Frank*, Rechnungshöfe der Zukunft, Die innovative Verwaltung 4/1996, 24/28

<sup>55</sup> Fischer/Mundhenke (Hrsg.), New Public Management - Mehr Effektivität und Effizienz in der Bundesverwaltung, 1996; *Werthebach*, Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, in: Hill/Klages (Hrsg.), Start zum 3. Speyerer Qualitätswettbewerb 1996, Speyerer Arbeitshefte 104, 1996, S. 2 ff.; *Kass*, Was kann der Bund von den Verwaltungsreformen in Ländern und Kommunen lernen?, in: Hill/Klages (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung II, 1996, S. 267

Informations- und Kommunikationstechniken soll dazu beitragen, die durch die Teilung der Regierung entstehenden Nachteile abzumildern.<sup>56</sup>

#### **IV. Einzelne Aspekte der neuen Organisationsformen**

Die folgende Darstellung verschiedener Aspekte der neuen Organisationsformen soll dazu dienen, unterschiedliche Merkmale hervorzuheben. Die einzelnen Aspekte können nicht klar voneinander getrennt werden, vielmehr sind vielfache Überlagerungen und Wechselwirkungen vorhanden. Dabei zeigt sich auch, daß Organisation nicht nur als architektonisches Bauprinzip verstanden werden kann, sondern in vielfältiger Weise mit anderen Verwaltungsstrukturen, wie Haushalt, Verfahren, Personal etc. verbunden ist.

##### **1. Produktorganisation**

Ein entscheidendes Merkmal des sog. Neuen Steuerungsmodells ist die Fokussierung auf Produkte<sup>57</sup> bzw. Dienstleistungen als Ergebnis von Verwaltungsprozessen. Viele Verwaltungen sind z.Zt. dabei, solche Produkte ihrer Tätigkeit zu definieren. Dabei wird der Blick von bloßen Verrichtungen zu Ergebnissen gelenkt. Ansatzpunkte der Produktdefinition sollten daher nicht in erster Linie die gesetzlich zugewiesene Aufgabe, die Haushaltssystematik oder die bestehende Aufbauorganisation sein. Leitlinien sollten vielmehr einerseits das Steuerungsinteresse von Politik und Verwaltungsführung, andererseits das Kundeninteresse der Bürgerinnen und Bürger darstellen. Insbesondere das Steuerungsinteresse führt dazu, daß die Zahl der Produkte nicht zu groß gewählt werden darf, um noch steuerungsfähig bzw. -relevant zu sein. Produkte werden zu Produktgruppen und diese wieder zu Produktbereichen zusammengefaßt, so daß sich eine neue ergebnisorientierte Produkthierarchie ergibt.

Die Definition von Produkten ist insbesondere dann schwierig, wenn es sich um Dienstleistungen bzw. andere qualitätsorientierte Leistungen handelt. Dienstleistun-

---

<sup>56</sup> *Kroppenstedt*, IVBB - Informationsverbund Berlin-Bonn - Organisatorische und technologische Aspekte eines Umzuges, Verwaltung und Fortbildung 1996, 23; *Hoppe*, Kommunikation bei verteilten Organisationen - Informationsverbund Berlin-Bonn, in: Hill (Hrsg.), Die kommunikative Organisation, 1996

<sup>57</sup> KGSt (Hrsg.), Produktpläne und Produktbeschreibungen für die Kommunalverwaltung, Bericht Nr. 1/1996; *Hoffjan/Junga*, Produkte als Kernelemente im Neuen Steuerungsmodell - Eine kritische Analyse, Verwaltung und Management 1996, 43; *Osner*, Ist das Produkt das Maß aller Dinge im Neuen Steuerungsmodell?, Die Neue Verwaltung 4/1996, 22; *Schöneich*, Produkte - und was dann?, Der Städtetag 1996, 451

gen verwirklichen sich erst in der Interaktion zwischen Erbringer und Nutzer der Leistung. Produkt und Verbrauch geschehen praktisch zeitgleich. Der Hersteller der Dienstleistung ist Teil des Produkts. Die Identität der beteiligten Personen hat Einfluß auf die Qualität der Leistung. Dies gilt etwa für Beratungsleistungen, erzieherische Leistungen oder kulturelle Leistungen. Ähnliche Schwierigkeiten bestehen bei politischen Zuarbeiten in der Ministerialverwaltung. Eine regelmäßige Überarbeitung des Produktkataloges in Abstimmung mit den Steuerungs- und Kundeninteressen führt zur Einführung von Produktzyklen. Viele Städte legen den Produktkatalog der KGSt zugrunde, einige erarbeiten eigene Produktdefinitionen. In Baden-Württemberg wird in Zusammenarbeit verschiedener Städte mit dem Innenministerium zur Zeit eine Produktbörse erstellt.<sup>58</sup> Zu gegebener Zeit ist eine Harmonisierung der Produkte erforderlich, um ihre Vergleichbarkeit sicherzustellen.

Das Produkt als Ausgangspunkt der neuen Organisation ist Anknüpfungspunkt für vielfältige Folgen. Manche Städte sind dabei, neben dem herkömmlichen Haushalt einen produktorientierten Leistungshaushalt (Haushaltsbuch, Budgetbuch) zu erstellen. Eine zukunftsorientierte Steuerung wird sich in Form eines outputorientierten Budgets an diesen Produktkatalog anlehnen. Auch Zielvereinbarungen sind an den Produkten und den sie charakterisierenden quantitativen und qualitativen Kennzahlen ausgerichtet und unterscheiden sich durch diese konkrete Zuordnung von der älteren Form des Management by objectives.<sup>59</sup> Das Produkt ist insofern Informations- und Kostenträger. Die Produktorientierung verschafft danach vor allem Transparenz und Kostenbewußtsein. Der bisher teilweise vorhandene "Organisationsnebel" wird dadurch gelichtet.

Die Bündelung und Neuordnung einzelner Leistungsbestandteile, die bisher in verschiedenen Einheiten verstreut waren, zu einem ganzheitlichen Produkt und die entsprechende Bildung von Produktzentren führt auch zu einer Veränderung der Organisation. Die Ausrichtung an Produkten verschafft den Mitarbeitern die Möglichkeit, ihre Leistung zu dokumentieren und bietet Gelegenheit zur Anknüpfung von Leistungsanreizen. Auf der Grundlage von vergleichbaren Produktdefinitionen, Kostenzuordnungen und Qualitätskriterien lassen sich interkommunale Leistungsvergleiche und Wettbewerbe durchführen, die insbesondere zwischen Kommunen an

---

<sup>58</sup> *Klein/Rothgänger*, Produktbörse Baden-Württemberg, Die innovative Verwaltung 3/1995, 20; vgl. noch *Lüder*, Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens, 1996

<sup>59</sup> Vgl. oben Fn. 33; sowie noch *Rembor*, Controlling zur Koordination dezentraler Verantwortung in der Kommunalverwaltung, Diss. Speyer 1996, S. 88 ff.

vielen Stellen schon stattfinden.<sup>60</sup> 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.

## 2. Kundenorganisation

Bereits 1991 wurde in Großbritannien eine sog. Citizen charter erlassen, die die Rechte des Bürgers gegenüber der Verwaltung ausdrücklich garantierte und erweiterte. Frankreich und Belgien erließen 1992 ähnliche Garantiezusagen, vor allem im Hinblick auf Qualitätsstandards der Verwaltung gegenüber dem Bürger.<sup>61</sup> Der Unterschied dieser Bürgerorientierung der Verwaltung zum älteren Konzept der Bürgernähe liegt im Denken aus der Sicht des Bürgers von außen nach innen. Das "Denken im Kopf des Kunden" führt zu neuen, ganzheitlichen, dezentralen und bürgerorientierten Organisationsformen.

Traditionell ist die öffentliche Verwaltung in vielfältige Behörden, Ämter und Abteilungen mit unterschiedlichen und sich teilweise überlappenden Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen aufgeteilt. Der Kunde, sein Lebenssachverhalt und die sich daraus im Kontakt mit der Verwaltung ergebenden Probleme sind indes unteilbar. Insofern führen Städte immer häufiger sog. Bürgerämter<sup>62</sup> oder Bürgerbüros ein, in denen ein Lebenssachverhalt, wie etwa der Umzug, ganzheitlich und abschließend bearbeitet wird. Ähnliche Organisationsformen finden sich zunehmend im Bereich von Familie, Jugend und anderen sozialen Angelegenheiten, ebenso wie im Bereich der Wirtschaftsförderung mit dem Konzept der sog. one stop agency bei dem potentielle Investoren sowie auch ortsansässige Betriebe einen full service aus einer Hand bekommen.

---

<sup>60</sup> KGSt (Hrsg.), Kommune und Wettbewerb, Bericht Nr. 8/1996; Deutscher Städtetag, Vorbericht für die 155. Sitzung des Hauptausschusses am 14.2.1996 vom 25.1.1996; Interkommunaler Leistungsvergleich nordrhein-westfälischer Kreise im Bereich der Straßenverkehrsämter, Eildienst LKT NW 1995, 97; Arbeitsgruppen interkommunaler Leistungsvergleich, Eildienst LKT NW 1995, 354; *Bischof*, Interkommunale Leistungsvergleiche nordrhein-westfälischer Kreise, Der Landkreis 1996, 464

<sup>61</sup> *Hill*, Vergeßt die Bürger nicht!, in: Schückhaus (Hrsg.), Kommunen in Not - Wege aus der Krise, 1996, S. 3 (6)

<sup>62</sup> *Weber*, Kommunikation vor Ort - Verwaltung im Gespräch mit Bürgern, Gruppen und der Öffentlichkeit, in: Hill (Hrsg.), Staatskommunikation, 1993, S. 37 (46 ff.); *Lerche*, Verwaltung als Dienstleistung: Das Bürgeramt Heidelberg, Die innovative Verwaltung 3/1995, 48; *Hill*, Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung, in: Steger (Hrsg.), Lean Administration, 1994, S. 49 (62 f.); *Lenk/Klee-Kruse*: BürgerBüros als innovative kommunale Serviceagenturen, 1995

Die Kundenorientierung<sup>63</sup> geht indes über bloße Organisationsformen in Form einer Anlaufstelle oder eines zentralen Ansprechpartners hinaus und versucht, den Bürger, etwa durch Kundenbefragungen im Rathaus oder allgemeine Bürgerbefragungen, im Wege der Rückkopplung aktiv als Organisationsbaustein in die Umorganisation einzubeziehen. So kommen etwa Diskussionsforen über Kosten und Qualität von Produkten zustande, die zugleich als Aufgabenkritik dienen können. Die Stadt Arnsberg<sup>64</sup> hat etwa ein aktives Beschwerdemanagement eingerichtet, bei dem Beschwerden als Anlaß für Verbesserungsmaßnahmen genommen werden. So wird der Kunde als Innovationsfaktor an der Modernisierung der Verwaltung beteiligt. Andere Verwaltungen garantieren bestimmte Bearbeitungsfristen bzw. Qualitätsstandards für Bürgeranliegen und Anträge. Damit wird ein einmal erreichter Fortschritt in Form von verbindlichen Leistungszulagen (good practice-Profilen) dokumentiert, der nicht mehr unterschritten werden kann.

Die Stadt Kerpen bietet etwa einen Bürgerservicebrief an. Darin wird auf den Ablauf eines Personalausweises hingewiesen und mitgeteilt, welche Unterlagen mitzubringen sind sowie wann der günstigste Zeitpunkt für einen Besuch in der Verwaltung ist. Dadurch wird nicht nur die Zufriedenheit des Kunden erhöht, sondern zugleich die Kapazitätsauslastung und Produktivität der Verwaltung verbessert. Werden die Bürger noch weitergehend in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben einbezogen, bzw. wird ihnen die Verwaltung bestimmte Einrichtungen, wie Sportstätten, Bürgerhäuser oder Schulen, in eigener Verantwortung überlassen, so kann sogar von einer neuen Form von Stadtorganisation gesprochen werden.

### 3. Dezentrale Verantwortungsorganisation

Angeregt durch Einrichtung von Profitcentern sowie Modelle einer "fraktalen Organisation" in der Privatwirtschaft<sup>65</sup> hat das Paradigma der neuen Dezentralisation<sup>66</sup> in-

---

<sup>63</sup> *Bogumil/Kißler*, Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, 1995; *Kißler*, Hagen: Bürgerumfrage zur Kundenorientierung der Stadtverwaltung, in: *Hill* (Hrsg.), Die begreifbare Stadt, 1994, S. 73 ff.; kritisch *Laux*, Vom Verwaltungskunden, DÖV 1996, 695

<sup>64</sup> *Diebäcker/Vogel/Voigt*, Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung: Die Bürger-Stadt Arnsberg, Die innovative Verwaltung 4/1996, 6; *Vogel*, Kundenorientierung und Bürgeraktivierung, in: *Dehr/Biermann* (Hrsg.), Kurswechsel Richtung Kunde. Die Praxis der Kundenorientierung, 1996, S. 278 ff.

<sup>65</sup> *Warnecke*, Revolution der Unternehmenskultur. Das fraktale Unternehmen, 1993; *Gnamm*, Verwaltungshandeln nach den Grundprinzipien der Fraktalen Organisation, in: Handbuch Kommunale Politik, I/D 4.1., 1995

<sup>66</sup> *Drumm*, Das Paradigma der Neuen Dezentralisation, DBW 1996, 7

zwischen in Gestalt der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung auch die öffentliche Verwaltung ergriffen. Die Vorteile sog. Leistungs- und Verantwortungscenter liegen vor allem in konkreter Objekt- und Kundenorientierung, in der Minimierung von Schnittstellen durch Bündelung und Vernetzung, in flexibler, teamorientierter Aufgabenerfüllung bis hin zur Selbstorganisation, sowie in verbessertem Personaleinsatz und -motivation.

Die dezentrale Organisationsstruktur hat in verschiedenen Verwaltungen auch schon zu einer Abflachung der Hierarchien geführt. Die ganzheitliche Ressourcen- und Ergebnisverantwortung in den neugeschaffenen Fachbereichen und Fachdiensten hat schließlich Änderungen in Aufgabenstellung und Selbstverständnis der sog. Querschnittseinheiten (Kämmerei, Haupt- bzw. Organisationsamt, Personalamt) oder Zentralabteilungen zur Folge. Sie entwickeln sich zu Serviceeinrichtungen und müssen ihre Leistungen zunehmend in Konkurrenz mit externen Anbietern erbringen. Neben Fach- und Serviceeinheiten entstehen als dritter Baustein neue Steuerungseinheiten mit Controllingaufgaben zur Unterstützung der Führung.

Die Dezentralisation der Verantwortung schafft indes auch neue Fragestellungen. Im privatwirtschaftlichen Bereich hat sie zu einer Umwandlung der Steuerungs- und Kontrollverantwortung der Unternehmensspitze (Organisationsverschulden) und zu einer vielfältig gestuften Verantwortung im Bereich des Haftungsrechts geführt.<sup>67</sup> Diese Entwicklung muß im Zusammenhang mit der Delegation der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung in der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf das parlamentarische (z.B. Ministerverantwortlichkeit) und gerichtliche Kontrollrecht noch nachvollzogen werden.

Zugleich stellt sich die Frage der Koordination der ausdifferenzierten und dezentralisierten Einheiten. Das durch den Abbau von Hierarchie und traditioneller Haushaltsplanung entstandene Koordinationsvakuum kann durch Leitbild, Leistungsprogramm bzw. Leistungshaushalt, Budgetierung und Zielvereinbarungen sowie ein funktionierendes Controlling und Berichtswesen wieder aufgefangen werden.<sup>68</sup> Insbesondere Leitbilder und Zielbilder, die zur Zeit in vielen öffentlichen Verwaltungen entwickelt

---

<sup>67</sup> *Schmidt-Salzer*, Massenproduktion, lean production und Arbeitsteilung - organisationssoziologisch und -rechtlich betrachtet, BB 1992, 1866; *ders.*, Öko-Audit und sonstige Management-Systeme in organisationsrechtlicher, haftungsrechtlicher und versicherungstechnischer Sicht, WiB 1996, 1 (8)

<sup>68</sup> *Hill*, Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung, Controlling, 1996, 232

werden,<sup>69</sup> tragen als weiche Koordinationsinstrumente zur Identitäts- und Profilbildung sowie zu einem geschlossenen Erscheinungsbild, Orientierungsmuster und Bewußtsein nach innen und außen bei. Zielvereinbarungen, Controlling und Berichtswesen halten einen fortlaufenden Steuerungs- und Kontrollkreislauf in Gang und verhindern eine Freisetzung oder Loslösung der dezentralisierten Einheiten aus dem ganzheitlichen Verbund. Sie sichern damit die neue "Einheit der Verwaltung".

#### 4. Interaktive Organisation

Der dezentralen Verantwortung entspricht somit umgekehrt notwendigerweise eine zentrale Steuerung. Diese verwirklicht sich indes nicht mehr durch detaillierte Vorgabe im Wege einseitiger Anordnung, sondern durch gemeinsame Orientierung an vereinbarten Zielen, beabsichtigten Ergebnissen und gewünschten Wirkungen. Eine neue Verhandlungs- und Vereinbarungskultur ist daher z.Zt. innerhalb der Verwaltung in der Entstehung begriffen. Gewisse Parallelen zum Staat-Bürger-Verhältnis, in dem in den letzten Jahren zunehmend Vereinbarungen und Absprachen neben die klassische Form des Verwaltungsaktes getreten sind,<sup>70</sup> sind dabei nicht zu verkennen.

Kooperation und Interaktivität erlangen nunmehr auch innerhalb der Verwaltung an Bedeutung. Das heißt zugleich, daß die Anforderungen an die Kommunikation zunehmen werden.<sup>71</sup> Abgestufte Zielsysteme sind in Abstimmung zwischen dem Wünschenswerten und dem Machbaren gemeinsam zu entwickeln, auch das Berichtswesen darf nicht Datenfriedhöfe mit Ewigkeitswert produzieren und als Einbahnstraße mißverstanden werden, sondern muß Alternativen aufzeigen und Verbesserungsvorschläge entwickeln, die gemeinsam zu neuen Lösungen führen.

---

<sup>69</sup> *Rosenbeger*, Unternehmen Stadt Passau - Unser Weg zum kommunalen Management, in: Hill/Klages (Hrsg.), Lernen von Spitzenverwaltungen, 1994, S. 193 (196 ff.); *Weinand*, Bürger-Symposium - Leitbild Zukunft Trier, in: Hill (Hrsg.), Die begreifbare Stadt, 1994, S. 102 ff.; Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), Leitbilddiskussion in der Landesverwaltung, Dezember 1995, und Modernisierung des öffentlichen Sektors in Schleswig-Holstein, Februar 1996; *Behrens/Stöbe*, Die Entwicklung von Leitbildern. Ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung?, Verwaltung und Management 1995, 29; *Hilb*, Möglichkeiten und Grenzen von Regierungs- und Verwaltungsleitbildern, Verwaltung und Management 1995, 78

<sup>70</sup> *Hill* (Hrsg.) Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, 1990

<sup>71</sup> *Hill* (Hrsg.), Staatskommunikation, 1993; *ders.* (Hrsg.), Die kommunikative Organisation, 1996; *Pitschas*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219 ff.

Sicher sind die rechtlichen Grundlagen und auch Fehlerfolgen des neuen interaktiven Verwaltungshandelns innerhalb der Verwaltungsorganisation sowie im Zusammenwirken mit dem Parlament bzw. Rat noch in keiner Weise geklärt. Eine solche Zielvereinbarung (Kontrakt) wird als Absprache über zu erbringende Leistungen und die damit verbundenen Ziele und Qualitätsnormen sowie die dafür zur Verfügung gestellten Personal- und Sachmittel verstanden. Gleichzeitig sollen darin die Art und Häufigkeit der Berichterstattung über das Ergebnis und evtl. Abweichungen sowie die Kontraktfolgen und die Mechanismen der Änderung und Konfliktlösung geregelt werden.<sup>72</sup>

Die rechtliche Qualifikation der Zielvereinbarungen reicht von Quasi-Vertrag über unvollkommenen Vertrag bis hin zu einer kooperativ entwickelten oder konsentierten Weisung.<sup>73</sup> Das Verhältnis zum Gesetz (normkonkretisierende Vereinbarung?) ist ebensowenig geklärt, wie die Frage, ob während der Laufzeit des Kontraktes Weisungen im Ausnahmefall noch möglich sind.<sup>74</sup> Im Hinblick auf die Verknüpfung von inhaltlichen Zielvereinbarungen mit Personalentwicklungsmaßnahmen ist von Interesse, daß etwa der Kreis Aachen die Einführung sog. Führungsfunktionen auf Zeit mit der Schaffung leistungsorientierter Zielvereinbarungen verknüpft hat.<sup>75</sup>

## 5. Wissensorganisation

Angesichts von Globalisierung, Vernetzung, Wissensexplosion und Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnik wird Wissensmanagement eine der zentralen Herausforderungen der nächsten Zeit auch in der öffentlichen Verwaltung darstellen. Im Hinblick auf das Verfassungsgebot zur bestmöglichen Erfüllung staatlicher Aufgaben (Optimierungsgebot)<sup>76</sup> müssen demnach die Steuerungs-

---

<sup>72</sup> Hill/Rembor, Einstieg in das Kontraktmanagement in der Kommunalverwaltung, Die innovative Verwaltung 5/1995, 42

<sup>73</sup> Lüder, "Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor?", DÖV 1996, 93 (95); Osner, Theorie der Unternehmung und Praxis des Neuen Steuerungsmodells - Brauchbare Implikationen für die Reform der Kommunalverwaltung?, in: Lang u.a. (Hrsg.), Kommunen vor neuen Herausforderungen, Festschrift für Werner Noll, 1996, S. 49 (74); Neues Berliner Verwaltungsmanagement, Teilprojekt Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Bericht vom 20.4.1995, S. 113 ff.

<sup>74</sup> Vgl. dazu und zu anderen rechtlichen Fragen jetzt Wallerath, Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 2/1997

<sup>75</sup> Etschenberg, Führungsfunktionen auf Zeit und Vorgesetztenbeurteilung, Die innovative Verwaltung, 2/1995, 10

<sup>76</sup> Hill, Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, 1987, S. 23

ressourcen eines systematisch entwickelten Verwaltungsorganisationsrechts auch dazu genutzt werden, vorhandenes Wissen optimal zu nutzen und neues Wissen zu generieren.<sup>77</sup>

Wenn weiterhin davon ausgegangen werden kann, daß in jeder größeren Organisation verschiedene Kenntnisse und Informationen asymmetrisch verteilt sind, nämlich operatives Fachwissen sich an dezentralen Positionen befindet, die sich mit der Produktion bestimmter Leistungen, gegebenenfalls im Kontakt mit dem Kunden, befaßt, dagegen übergreifendes, strategisches Wissen eher in der Zentralinstanz angesiedelt ist, so ist festzustellen, daß die traditionelle zentralistische Steuerung der öffentlichen Verwaltung diese Wissensressourcen ungenügend nutzt.<sup>78</sup> Die Zentralinstanzen sind regelmäßig überfordert, objekt- bzw. situationsrelevante Entscheidungen rechtzeitig und sachkundig zu treffen. Die Herstellung einer Wissenseffektivität erfordert daher die Zusammenführung von Wissen und Entscheidungskompetenz durch wechselseitiges Zusammenwirken von dezentraler Verantwortung und zentraler Steuerung.

Das Informations- und Kommunikationssystem ist daher von entscheidender Bedeutung für den Erfolg einer Organisation. Dies erfordert, nicht nur die Organisations-Hardware, sondern vor allem die Software, die Wissenslandkarten im Kopf der einzelnen Mitarbeiter und ihre Vernetzung innerhalb des Informations- und Kontaktsystems der Verwaltung sowie mit externen Informationsträgern, in den Blick zu nehmen. In Verwaltungen weiß häufig die linke Hand nicht, was die rechte tut und das Denken endet an der Rathausmauer bzw. mit dem Ablauf des Haushaltsjahres. Weiterentwicklungen des Datenschutzes im Sinne einer Wiederverwendung von Informationen als auch die Entwicklung strategischer Frühwarnsysteme in der öffentlichen Verwaltung zum Erkennen relevanter Umweltveränderungen und damit einhergehende notwendige Organisationsänderungen sind daher geboten.

Der Fließkreislauf der Information bedarf neuer Kanalsysteme. Informationen müssen dort erfaßt bzw. übernommen werden, wo sie entstehen, und dort bereit gestellt werden, wo sie benötigt werden. Durch Erarbeiten gemeinsamer Kriterien und eines integrierten Prozeßwissens müssen Abteilungsegoismen und zusätzlicher Beschaffungsaufwand vermieden werden. Im Bewußtsein des Mitarbeiters muß klar verankert sein, welche Schritte in welchen Fällen zunächst erforderlich sind sowie welche

---

<sup>77</sup> Schmidt-Aßmann, in diesem Band S. S. 9 (63)

<sup>78</sup> Osner ((Fn. 73), S. 60

Folgeschritte aus einzelnen Schritten resultieren. Ebenfalls muß er sich zu jeder Zeit einen Überblick über den Prozeßstand und die Prozeßumgebung verschaffen können.

Durch laufende Information und Reflexion über die eigene Leistung und Prozeßrolle sowie über die anderer Prozeßteilnehmer ist eine regelmäßige Qualifikation der Prozeßakteure und ihre Motivation durch Identifikation mit dem Prozeßerfolg anzustreben. Die Prozeßakteure müssen vor, während und nach der Leistungserstellung mit Hinweisen und Informationen versorgt werden, wie der Prozeß abläuft und welches Verhalten von ihnen dabei erwartet wird. Besonders qualifizierte Mitarbeiter werden in diese Reflexion zudem auch Überlegungen einbeziehen, wie der Prozeß auch anders verlaufen könnte. Dadurch wird eine zielorientierte, flexible und alternativenorientierte Problembearbeitung ermöglicht.<sup>79</sup>

## 6. Konzernorganisation

Verschiedene Städte haben ihre Organisation in jüngster Zeit, von verschiedenen Seiten kritisiert, als "Konzern Stadt" bezeichnet.<sup>80</sup> Sie tragen damit der Entwicklung Rechnung, daß neben der Umwandlung der Kernverwaltung in Fachbereiche, Fachdienste bzw. dezentrale Produktzentren eine zunehmende Ausgliederung von Betrieben und Gesellschaften stattgefunden hat. Zusätzlich werden private und gemeinnützige Akteure zur Durchführung von Bürgerprojekten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen.<sup>81</sup>

Während in der Kernverwaltung bisher eine Übersteuerung kritisiert wurde, war bezüglich der Betriebe und insbesondere der Gesellschaften ehe eine Untersteuerung durch den Rat zu verzeichnen. Dies hat in vielen Städten inzwischen zur Einführung eines sog. Beteiligungscontrollings<sup>82</sup> geführt. Die Durchführung und Unterstützung von Bürgerprojekten wird zunehmend auch über Zielvereinbarungen gesteuert.

---

<sup>79</sup> Hill, Reengineering im öffentlichen Bereich, VOP 10-11/1996, 10

<sup>80</sup> Bechtel, Das Modell "Konzern Stadt Herten", Die innovative Verwaltung, 1/1995, 6; Steinkamp, Duisburg 2000 - Stadt auf Reformkurs, in: Hill/Klages (Hrsg.), Lernen von Spitzenverwaltungen, 1994, S. 19 (21); Kuban, Konzern Stadt - Die Steuerung der Beteiligungen, in: Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, 1996, S. 99 ff.

<sup>81</sup> Hill, Staatskonzeption - Auf dem Weg zu einem neuen Staat, VOP 1994, 301 (306); Wohlfahrt/Zülke, Kontraktmanagement - ein neues Steuerungsinstrument der Stadtentwicklung?, Städte- und Gemeinderat 1996, 74

<sup>82</sup> Röhrich, Reformüberlegungen zur Steuerung und Kontrolle von Kommunalverwaltungen, VOP 1995, 22; Breimeier, Beratungsgesellschaft für die Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH, in: Hill (Hrsg.), Erfolg im Osten V, 1996, S. 51 ff.; sowie Steuern oder nicht steuern - Beteiligungs-

Bei dieser ausdifferenzierten Organisationsstruktur liegt es auf der Hand, daß die Grenzen und die Identität der Organisation verschwimmen.<sup>83</sup> Diese Tendenz zur "zerfließenden Organisation" wird zusätzlich noch durch die Verteilung der Dienststellen auf verschiedene Standorte (etwa der Bundesregierung zwischen Bonn und Berlin, aber auch Außenstellen von Landes- und Kommunalverwaltungen) gefördert.<sup>84</sup> Neue Formen der Telekommunikation, etwa die Schaffung von Telearbeitsplätzen oder der elektronische Zugang zur öffentlichen Verwaltung, erweitern dieses Bild.<sup>85</sup>

Virtuelle Organisationsformen,<sup>86</sup> bei denen nach einem Bausteinsystem ad hoc zusammengesetzte Arbeitsgruppen zeitlich befristet an der Lösung eines Problems arbeiten, sich danach wieder auflösen und gegebenenfalls in neuer Form zusammensetzen, bringen schließlich das Bild einer festgefügtten Organisation völlig zum Verschwinden. Um so mehr wird es Aufgabe der zentralen Führungs-Holding sein, gemeinsam mit allen Beteiligten an der Entwicklung eines kohärenten Erscheinungsbildes im Sinne einer corporate identity und einer corporate policy zu arbeiten.

## 7. Prozeßorganisation

Die Diskussion um den Standort Deutschland und die öffentliche Verwaltung als Wettbewerbsfaktor sowie um die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren hat nicht nur den Blick auf die rechtlichen Grundlagen und die interorganisatorische Zusammenarbeit der Behörden, sondern auch auf die Abläufe innerhalb der Verwaltungen gelenkt. Beklagt werden eine übertriebene Prozeßstandardisierung, ein hoher Grad der Arbeitsteiligkeit mit vielen Schnittstellen sowie zu lange Liege- und Durchlaufzeiten. Ebenso wie in der Privatwirtschaft (Business Process Reengi-

---

controlling in Leipzig, in: Hill/Klages (Hrsg.), Controlling im Neuen Steuerungsmodell, 1996, S. 81 ff.; *Henke/Ruter*, Die Einführung eines qualifizierten Beteiligungs-Managements für das "Unternehmen Stadt Ludwigsburg", Der Gemeindehaushalt 1995, 149; *Weiblen*, Bessere Steuerung von Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Beteiligungen durch ein künftiges Beteiligungsmanagement?, Der Gemeindehaushalt 1995, 176

<sup>83</sup> *Kühl*, Wenn die Affen den Zoo regieren. Die Tücken der flachen Hierarchien, 1994, S. 86 ff.

<sup>84</sup> *Hill*, Kommunikation einer geteilten Regierung, ZfO 1994, 318; ders. (Hrsg.), Die kommunikative Organisation, 1996

<sup>85</sup> *Hill*, Multimedia - Chancen und Herausforderungen für Verwaltungen und Bürger, Verwaltung und Management 1996, 196

<sup>86</sup> *Davidow/Malone*, Das virtuelle Unternehmen, 1993; *Hill*, Konzentration und Beweglichkeit als Leitprinzipien für den weiteren Aufbau der Verwaltung in den neuen Ländern, VerwArchiv 1994, 1 (17); *Reinermann*, Virtuelle Organisationen, VerwArchiv 1996, 431

neering)<sup>87</sup> wird daher auch zunehmend in der öffentlichen Verwaltung nach Möglichkeiten eine Geschäftsprozeßoptimierung gesucht.<sup>88</sup>

Sowohl in Kommunal- als auch in Landesverwaltungen finden sich Ansätze, die Abläufe nicht nur zu verkürzen, sondern auch zu verbessern. Die kritische Durchleuchtung sämtlicher Verfahrensschritte und die Prüfung ihrer anhaltenden Erforderlichkeit sowie ihres Zusammenhangs mit anderen Schritten und die einheitliche, konzentrierte Zuweisung von Prozeßverantwortung (process owner) führen dabei zu ersten Erfolgen. Dabei kann teilweise auch an Entwicklungen eines Projektmanagements<sup>89</sup> angeknüpft werden. Moderne Informationstechniken erleichtern die Bearbeitung und Verfolgung des Prozesses.<sup>90</sup>

Teilweise wird geltend gemacht,<sup>91</sup> eine große Gefahr der Geschäftsprozeßoptimierung liege, ebenso wie bei der Produktdefinition, darin, das nicht Bewertbare bzw. nicht unmittelbar erkennbar Nutzbringende in den Hintergrund zu drängen. Viele Prozesse der öffentlichen Verwaltung hätten keine Kunden, noch nicht einmal ein Produkt, sie mehrten nur das Dienstwissen. Dieses falle häufig nebenbei ab. Die Prozeßorientierung verführe aber dazu, dieses Wissenspotential zu übersehen. Nicht gepflegte Wissensbestände gingen unter Umständen damit auf immer verloren.

Indessen kann der Zweck der öffentlichen Verwaltung nicht lediglich darin bestehen, Wissen zu sammeln und es bereit zu halten. Vielmehr muß diese Kompetenz auch in Nutzen für das Gemeinwohl umgewandelt werden, so daß auch dieses Wissen

---

<sup>87</sup> *Hammer/Champy*, Business Reengineering, 1994; *Servatius*, Reengineering - Programme umsetzen. Von erstarrten Strukturen zu fließenden Prozessen, 1994; *Nippa/Picot* (Hrsg.), Prozeßmanagement und Reengineering, 1995; *Osterloh/Frost*, Prozeßmanagement als Kernkompetenz, 1996

<sup>88</sup> The Government Centre for Information Systems (Hrsg.), BPR in the Public Sector, 1994; *Hill*, Reengineering im öffentlichen Bereich, VOP 10-11/1996, 10; *Scheer/Nüttgens/Zimmermann*, in: *Scheer/Friedrichs* (Hrsg.), Innovative Verwaltungen 2000, 1996, S. 11 ff., Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Reform der Landeskulturverwaltung nach den Methoden des Business Reengineering, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung, Heft 3, 1996

<sup>89</sup> *Schelle*, Projektmanagement: ein Managementkonzept auch für die öffentliche Hand, apf 1994, 146, 165; *Böckel*, Projektmanagement im Verwaltungsverfahren, DÖV 1995, 102

<sup>90</sup> *Reinermann*, Auswirkungen der Neuen Verwaltungskonzepte auf die Informationsverarbeitung, VOP 1995, 90 (94); *ders.*, Ergebnisorientierte Führung und Schlanke Verwaltung, Verwaltung und Management 1995, 169 (173) und 246 (249); *Mehlich*, Die Verwaltungsorganisation im Informationsprozeß, Die Verwaltung 1996, 385 (399)

<sup>91</sup> *Lenk*, "Business Process Re-Engineering": Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?, in: *Traummüller* (Hrsg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, 1995, S. 27 (36 ff.)

letztlich, wenn auch teilweise nur indirekt, zweck- und ergebnisorientiert gesammelt wird. Insofern läßt sich auch bei umfassend oder längerfristig angelegten Beobachtungen gesellschaftlicher Entwicklungen oder von Bürgerverhalten von Prozessen im Sinne der neueren Organisationslehre sprechen.

Richtig ist indes, daß es sich bei vielen Prozessen im öffentlichen Sektor um "unscharfe" Prozesse handelt. Gesetzgeberische Initiativen oder auch Beratungsvorgänge sind nicht vollständig planbar oder strukturierbar. Sie betreffen eine innovative Gestaltung sich wandelnder Verhältnisse und laufen jedesmal anders ab. Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich bei Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen sowie bei Abstimmungen und Kooperationen, etwa im Rahmen des sog. informalen Verwaltungshandelns sowie neuerdings auch bei Genehmigungsverfahren.

Ziel der Geschäftsprozeßoptimierung im öffentlichen Sektor kann es daher nicht nur sein, Komplexität zu vereinfachen, sondern in manchen Prozessen geradezu umgekehrt, Komplexität zu erhöhen. Es muß daher darum gehen, Methoden zu finden, die die Verfahrenssouveränität der öffentlichen Verwaltung steigern, je nach Situation zwischen dem einen oder dem anderen Verfahren rechtsfehlerfrei zu wählen.<sup>92</sup>

## **8. Organisationskultur und Menschen in der Organisation**

Das Leben in Organisationen ist das Handeln von Menschen für Menschen mit Menschen. Noch so viele neue Organisationsmodelle werden keinen Erfolg haben, wenn es nicht gelingt, die Köpfe und Herzen der Mitarbeiter für diese Formen zu gewinnen und ihnen Gelegenheit zu geben, die Vorteile dieser neuen Organisationsformen zu erkennen. Organisationskultur kommt auf drei Ebenen zum Ausdruck: Auf der obersten sichtbaren Ebene der Artefakte (Strukturen und Prozesse), auf einer zweiten Ebene der bekundeten Werte und Rechtfertigungen (Strategien, Ziele und Philosophie) sowie auf der untersten Ebene der Grundprämissen als Ausgangspunkte für Werte und Handlungen (Verhältnis zur Umwelt, gewachsene Realität, menschliche Aktivitäten und Beziehungen).<sup>93</sup> Sie hat eine wesentliche Steuerungsfunktion auch für die öffentliche Verwaltung, als Handlungslegitimation nach außen gegenüber dem Bürger, als Motivation und Identifikation für die Mitarbeiter sowie als Handlungskoordination und Leitlinie für erwünschtes Verhalten.

---

<sup>92</sup> Hill, VOP 10-11/1996, 10 (14)

<sup>93</sup> Schein, Unternehmenskultur. Ein Handbuch für Führungskräfte, 1995, 30

Überkommenes Leitbild der öffentlichen Verwaltung sind die sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG. Sie sollen Legitimation, Motivation, Identifikation und Koordination sicherstellen. Diese Grundsätze werden jedoch bei vielen Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf den Wandel der Aufgabenerfüllung, ihr Selbstverständnis sowie den Vergleich mit der Umwelt zunehmend fraglich. Wichtige Aufgabe eines Personalmanagements der Zukunft wird daher sein, die Entwicklung von einer Bürokratie- zu einer Dienstleistungskultur auch im Hinblick auf diese hergebrachten Grundsätze nachzuvollziehen.

Wie empirische Untersuchungen zeigen,<sup>94</sup> stand bei der Umsetzung der neuen Organisationsmodelle bisher die "technische Seite" der betriebswirtschaftlichen Instrumente im Vordergrund. Personalführung, die Motivation der Mitarbeiter und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums als Leitbild des Personalwesens spielten im Vergleich dazu bisher eher eine nachrangige Rolle. Diese kulturellen Elemente gewinnen jedoch zunehmend an Bedeutung und werden auch von den Mitarbeitern nachgefragt. Für eine erfolgreiche Umsetzung der neuen Modelle ist daher eine Weiterentwicklung der organisationskulturellen Grundprämissen, Werte und sichtbaren Artefakte dringend erforderlich.

Das geltende Dienst- und Tarifrecht hat sich dagegen bisher eher als Leistungsbarriere erwiesen.<sup>95</sup> Teilweise bestimmt (oder behindert) es sogar die Organisation der Aufgabenerfüllung. Die Fortentwicklung des Dienstrechts sollte sich daher als Identifikationsarbeit verstehen, die Motivationsanreize und -instrumente des Berufsbeamtentums darauf überprüft, ob sie auf Werten und Identifikationsorientierungen der Mitarbeiter aufbauen und zur Verwirklichung der neuen Modelle dienlich sind.

Die neuen Anforderungen verlangen neue Kompetenzen der Mitarbeiter, bieten aber auch neue Entwicklungschancen. Organisationsentwicklung ist daher mit Personalentwicklung zu verbinden. Dazu gehören die Schulung der Führungskräfte, die veränderte Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern sowie die Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter. Auch die Frage einer Karriere in flachen Hierarchien, etwa durch Entwicklungsmöglichkeiten aus der Aufgabenstellung heraus oder durch Übernahme

---

<sup>94</sup> *Frey*, Hergebrachte Verwaltungskultur und Neues Steuerungsmodell: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, *Die innovative Verwaltung* 1/1996, 32

<sup>95</sup> *Hill*, Verwaltungsreform und öffentlicher Dienst, in: Ipsen (Hrsg.), *Verwaltungsreform - Herausforderung für Staat und Kommunen*, 1996, S. 83 (86); *Banner*, Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung?, in: Hill/Klages (Hrsg.), *Jenseits der Experimentierklausel*, 1996, S. 175 ff.

von Positionen mit höherem Positionswert (z. B. befristete Leitung eines Projekts oder Wahrnehmung besonders interessanter Aufgaben) wird der weiteren Untersuchung und Entwicklung bedürfen.<sup>96</sup>

## 9. Organisationsentwicklung und lernende Organisation

Erfolgreiche Modernisierungsvorhaben können nicht von oben oder von außen verordnet werden. Es reicht nicht, daß ein Parlament eine Reform beschließt, ein Verwaltungschef sie anordnet oder ein Berater von außen eine Sonde an die Organisation anlegt. Vielmehr müssen Reformen, wenn sie wirksam sein sollen, einen Veränderungsprozeß im Inneren in Gang setzen. Wie jede Veränderung, ist dies mit Bedenken, Unsicherheit und Widerständen verbunden.<sup>97</sup> Die Reform kann daher nur dann gelingen, wenn die Mitarbeiter von Anfang an in den Reformprozeß einbezogen werden. Ziel muß es dabei sein, Vorteile der neuen Arbeitsweise aufzuzeigen, Anreize zur Veränderung zu schaffen sowie konkrete Eigenerfahrungen mit den neuen Methoden zu ermöglichen.

Ein integratives Veränderungsmanagement (Change Management) in der Form eines Organisationsentwicklungsprozesses<sup>98</sup> ist daher zwingende Voraussetzung für einen erfolgreichen Veränderungsprozeß. Nach Erfahrungen im Rahmen des Innovationsrings "Kreisverwaltung der Zukunft"<sup>99</sup> ist dabei die Beachtung einiger Prozeßgestaltungsregeln erforderlich. Dazu gehören klare Zeichen der Verwaltungsführung, die Vereinbarung von Prozeßregeln, ein breites Informationsangebot, eine Verbindung von top down- und bottom up-Elementen, die Einbeziehung von Entscheidungsträgern und Multiplikatoren, eine gemischte Konsens- und Konfliktstrategie sowie eine nachhaltige Prozeßplanung.

---

<sup>96</sup> KGSt (Hrsg.), Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 6/1996; *Kühnlein/Wohlfahrt*, Zwischen Mobilität und Modernisierung, Personalentwicklungs- und Qualifizierungsstrategien in der Kommunalverwaltung, 1994; *Hill*, Personal als Schlüsselfaktor für Effizienzsteigerung, Der Landkreis 1994, 310; *Löhr/Potthast*, Personal und Organisation, in: Schöneich (Hrsg.), Reformen im Rathaus, 1996, S. 33 ff.

<sup>97</sup> *Kastner* (Hrsg.), Auf dem Weg zum 'Schlanken Staat'. Der konstruktive Umgang mit Widerständen, 1996

<sup>98</sup> *Schmidt*, Die sanfte Organisations-Revolution. Von der Hierarchie zu selbststeuernden Systemen, 1993; *Paul*, Organisationsentwicklung. Verwaltungen helfen sich selbst, 1994; *Doppler/Lauterburg*, Chance Management. Den Unternehmenswandel gestalten, 1994; *Stratemann/Wottawa*, Bürger als Kunden. Wie sie Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst mit Leben füllen, 1995

<sup>99</sup> Hill/Klages i.V.m. dem Deutschen Landkreistag (Hrsg.), Kreisverwaltung der Zukunft, 1995, S. 34 ff.; *Hill* (Fn. 95), S. 86

Angesichts ständiger sich wandelnder Herausforderungen gewinnt auch in der öffentlichen Verwaltung zunehmend das Konzept einer lernenden Organisation<sup>100</sup> an Bedeutung. Lernen und Innovation sind in der öffentlichen Verwaltung<sup>101</sup> mittlerweile zu einem ständigen Prozeß geworden. Erforderlich sind dazu insbesondere lernförderliche Arbeitsbedingungen und Anreize wie die Ausdehnung der Lernkultur auf Kunden und der Vergleich und Wettbewerb mit anderen Einrichtungen. Als Lerninstrumente haben wir etwa das Konzept der Selbstbewertung<sup>102</sup> in Workshops und Qualitätswettbewerben sowie den Austausch von Erfahrungen in Innovationsringen entwickelt. Inzwischen finden vielfältige Wettbewerbe und interkommunale Leistungsvergleiche statt. Auch vormals bürokratische Organisationen stellen damit ihre Lernfähigkeit zunehmend unter Beweis.<sup>103</sup>

## 10. Zukunftsorientierte, nachhaltige Organisation

In der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre dominierte vor einigen Jahren die Suche nach Erfolgsfaktoren der Organisation. Später wurden Modelle der Lebensfähigkeit bzw. Überlebensfähigkeit einer Organisation entwickelt. Schließlich wurde als dritte Stufe das Modell der fortschrittsfähigen Organisation vorgeschlagen, die sich durch Handlungsfähigkeit, Erkenntnis- bzw. Lernfähigkeit und Responsiveness (Empfänglichkeit für die Bedürfnisse und Interesse der Betroffenen) auszeichnet. In Anlehnung an solche Modelle habe ich ein Entwicklungsmodell der öffentlichen Verwaltung entworfen, das Ressourcenschonung, Umwelt- Energie- und Sozialverträglichkeit sowie Vorsorge und Langzeitverantwortung zum Inhalt hat und auf Integrität und Werteorientierung basiert.<sup>104</sup>

Dieses Modell war angelehnt an Konzepte einer nachhaltigen Entwicklung, die seit der Konferenz von Rio de Janeiro 1992 für die Gesellschaft insgesamt, aber auch für einzelne Unternehmen und Organisationen entwickelt wurden. Das Leitbild

---

<sup>100</sup> *Pedler/Burgoyne/Boydell*, Das lernende Unternehmen, 1994; *Walz/Bertels*, Das intelligente Unternehmen, 1995; *McGill/Slocum*, Das intelligente Unternehmen, 1996; *Senge*, Die fünfte Disziplin, Kunst und Praxis der lernenden Organisation, 1996

<sup>101</sup> *Hill*, Lernen und Innovation in der öffentlichen Verwaltung, Verwaltung und Fortbildung 1994, 275

<sup>102</sup> *Hill/Klages*, Selbstbewertung - ein zeitgemäßer Weg zur Verwaltungsqualifikation, VOP 1993, 218

<sup>103</sup> *Hill*, Und sie bewegt sich doch! - Wie Bürokratien lernen, in: Gester/Heitger/Schmitz (Hrsg.), Managerie, Band 4, 1996

<sup>104</sup> *Hill*, Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill/Klages (Hrsg.), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, 1993, S. 19 (28 ff.)

"nachhaltige Entwicklung" ist inzwischen vielfach auch im kommunalen Bereich aufgegriffen worden. Der Deutsche Städtetag hat es auch für den Umbau der Verwaltungen in den neuen Ländern angewandt.<sup>105</sup> In § 109 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung heißt es etwa: "Die Unternehmen und Einrichtungen sind so zu führen, zu steuern und zu kontrollieren, daß der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird".

Im internationalen Bereich hat dieses Leitbild über den Bereich der engeren Organisation hinaus für die Gemeinde insgesamt weiter an Bedeutung gewonnen. Im nationalen Aktionsplan des deutschen Nationalkomitees für die zweite Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen - Habitat II - vom 3. bis 14. Juni 1996 in Istanbul heißt es: "Eine Gemeinde entwickelt sich nachhaltig, wenn sie allen Bewohnern eine Grunddaseinsvorsorge in umweltbezogener, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht gewährt, ohne die Lebensfähigkeit der natürlichen, gebauten und gesellschaftlichen Systeme zu bedrohen, auf denen die Sicherstellung dieser Grunddaseinsvorsorge beruht".

Auch die Charta der Europäischen Städte und Gemeinden, die am 27. Mai 1994 in Aalborg/Dänemark verabschiedet und auch von 16 deutschen Städten unterzeichnet wurde, sieht das Streben nach Zukunftsbeständigkeit als kreativen, lokalen, gleichgewichtssuchenden Prozeß. Die Steuerung und Kontrolle von Verwaltungsorganisationen hat daher auch so zu erfolgen, daß sie in diesen übergreifenden Prozeß der Stadt- bzw. Landesentwicklung eingeordnet werden kann und dazu beiträgt, Stadtqualität bzw. Landesqualität zu schaffen.<sup>106</sup>

## **V. Probleme und Ausblick**

### **1. Die rechtlich legitimierte Verwaltung**

Teilweise wird befürchtet, das Neue Steuerungsmodell führe zu einem normativen Kahlschlag, zu einer Blankodelegation von Gesetzgebungsbefugnissen an die Exe-

---

<sup>105</sup> Hill, Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln, in: ders. (Hrsg.), Erfolg im Osten II, 1993, S. 25 (33 ff.); ders., Konzentration und Beweglichkeit als Leitprinzipien für den weiteren Aufbau der Verwaltung in den neuen Ländern, in: ders. (Hrsg.), Erfolg im Osten III, 1994, S. 34 (35)

<sup>106</sup> Hill, Das nächste Jahrhundert - ein Jahrhundert der Kommunen, in: Festschrift zum 50jährigen Bestehen der Hochschule Speyer, 1997 m.w.N.

kutive.<sup>107</sup> Demokratisch-parlamentarische Legitimation und rechtsstaatliche Vorhersehbarkeit und Bestimmbarkeit seien dadurch gefährdet. Dieses Verständnis des demokratischen Rechtsstaates geht von einer linearen Legitimationskette aus, bei der im Wege eines strikten Gesetzesvollzuges gesetzliche Anweisungen hierarchisch und inputorientiert von der Verwaltung umgesetzt werden. Danach ist die Verwaltungsorganisation ein Mittel zum Zwecke des Gesetzesvollzugs.<sup>108</sup>

Dieses an der Eingriffsverwaltung orientiertes System entspricht indes nicht mehr der Vielzahl der Staatsaufgaben, der Ausdifferenzierung der Gesetzestypen und -inhalte sowie den vielfältigen Formen des Verwaltungshandelns. Wenn sich diese Elemente des Rechtsstaates ebenso wie nunmehr die Verwaltungsorganisation aufgrund geänderter Voraussetzungen weiterentwickelt haben, so muß auch der zugrundeliegende verfassungsrechtliche Gesamtzusammenhang neu durchdacht werden. Wir brauchen ein neues Recht für eine neue Verwaltung.<sup>109</sup>

Die Optimierung der Staatsorganisation erfordert die bestmögliche, d.h. zweck- und funktionsgerechte Erfüllung staatlicher Aufgaben. In diesem Kontext müssen die funktionelle Legitimation und Leistungsfähigkeit der Verwaltung<sup>110</sup> besser genutzt und das Zusammenwirken Gesetzgeber - Verwaltung neu bestimmt werden. Die traditionelle Detailsteuerung hat sich in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht als zu unflexibel erwiesen, um wirkungsvoll die Gesetzesziele umsetzen zu können. Zielvereinbarungen und Berichtswesen schaffen ein vergleichbares Legitimationsniveau, erhöhen jedoch Wirkungsgrad und Aktualität der Steuerung durch einen systematischen, ganzheitlichen und kreislaforientierten Ansatz.

Wenn das parlamentarische Gesetz als Auftrag zur Zielverwirklichung verstanden wird, können Zielvereinbarungen eine Ebene tiefer als normkonkretisierende Vereinbarung angesehen werden. Sie erlauben dem Parlament eine weitergehende Steuerung als die Mitwirkung an Rechtsverordnungen und sichern der Exekutivspitze einen aktuelleren Einfluß als Verwaltungsvorschriften. Sie beinhalten eine materielle Annäherung an den gesetzlich gewünschten Zustand, der dialogisch ausgefüllt

---

<sup>107</sup> *Delwing/ Windlin*, "New Public Management": Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht, Schweizer Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1996, 183 (191); vgl. schon Fn. 12 ff.

<sup>108</sup> Vgl. auch *Schmidt-Aßmann* in diesem Band, S. 9 (25 f.)

<sup>109</sup> *Hill*, Neues Recht für eine neue Verwaltung, in: Hill/Klages (Hrsg.), *Jenseits der Experimentierklausel*, 1996, S. 191 ff.

<sup>110</sup> Dazu *Hill*, Diskussionsbeitrag, in: Götz/Klein/Starck (Hrsg.), *Die öffentliche Gewalt zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle*, 1985, S. 236 f.

wird. Die gemeinsam getragenen Aussagen für Erfolg und Mißerfolg nutzen die wechselseitigen Ressourcen und Voraussetzungen und erhöhen damit den Gesamterfolg staatlicher Steuerung. Die Kombination von Leistungs-, Finanz- und Qualitätszielen, die Bildung von Zielhierarchien<sup>111</sup> und produktbezogenen Kennzahlen ermöglichen eine qualitative Verdichtung der Steuerung.

Die gesetzliche Steuerung durch Ziele, ggf. sogar durch ein bewegliches, einander in seinen Faktoren zugeordnetes Zielsystem<sup>112</sup> erfordert auch eine Neuorientierung der gerichtlichen Kontrolle. In Anlehnung an die Abwägungs- oder Ermessensfehlerlehre könnte etwa eine Zielabweichung und Disproportionalität festgestellt werden, z.B. wenn der Effizienzerhöhung einseitig vor rechtsstaatlichen oder demokratischen Qualitätszielen Vorrang eingeräumt worden wäre. Im übrigen muß in ähnlich ganzheitlicher Weise wie bei der Feststellung eines Legitimationsniveaus ein entsprechendes kombiniertes oder skaliertes Kontrollniveau der Normzweckerreichung entwickelt werden. Dabei können auch alternative Formen der Normzweckerreichung erfüllungshalber Beachtung finden. Ebenso sollten zusätzliche Legitimationsquellen und Kontrollformen, wie Öffentlichkeit und Wettbewerb, berücksichtigt werden.

## 2. Die politisch gesteuerte Verwaltung

Die Harmonisierung von Verwaltungsmanagement und Kommunalpolitik im Neuen Steuerungsmodell<sup>113</sup> ist bisher weder in der Wissenschaft noch in der Praxis überzeugend gelöst. Im Gegensatz zum Parlament auf Bundes- oder Landesebene stellt die kommunale Vertretungskörperschaft einen Teil der Verwaltung dar. Insofern stellt die vereinfachende Anleitung, der Rat solle sich auf das "Was" beschränken, und der Verwaltung das "Wie" überlassen,<sup>114</sup> sicherlich eine Verkürzung des Problems dar. Hinzu kommt, daß angesichts eines zunehmend personalisierten Wahl-

---

<sup>111</sup> Vgl. z.B. *Deckert/Wind*, Das neue Steuerungsmodell, 1996, S. 44; *Wind*, Produktbezogene Publikumsbefragung im NSM, Die innovative Verwaltung 2/1996, S. 22 (23, Abb. 1); *Hock*, Wirtschaftliche Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung - Ein Ansatz eines neuen Finanzmanagements am Beispiel der Stadt Detmold, in: Lang u.a. (Hrsg.), Kommunen vor neuen Herausforderungen, 1996, S. 83 (121)

<sup>112</sup> *Hill* (Fn. 109), S. 201

<sup>113</sup> *Hill*, Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune, in: Bogumil/Kißler (Hrsg.), Moderne Zeiten im Rathaus, 1997; KGSt (Hrsg.), Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 10/1996; dies. (Hrsg.), KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, 1996

<sup>114</sup> Kritisch *Laux*, Das "Was" und das "Wie", DÖV 1996, 414

rechts auf kommunaler Ebene die Mandatsträger geradezu ermuntert werden, sich um die Verfolgung der Anliegen einzelner Bürger durch Detailkontrolle der Verwaltung zu kümmern.<sup>115</sup> Zusätzlich werden sie von der lokalen Presse zur Beschäftigung mit Einzelheiten gedrängt, um sich politisch wirkungsvoll profilieren zu können.

Dennoch kann der Grundansatz des Neuen Steuerungsmodells gerade auch angesichts der ehrenamtlichen Tätigkeit sowie der Gesamtverantwortung des Rates für die Entwicklung der Kommune zu einer Verbesserung seiner Steuerungsfähigkeit führen, wenn die Umsetzung dieses Modells in der Praxis gelingt. Die Kommunalpolitiker im Rat werden die Steuerungsmöglichkeiten, die sie heute haben, indes jedenfalls nur im Austausch gegen bessere Steuerungsmöglichkeiten, die ihnen ein qualifizierteres Steuern, ein qualitatives Mehr an Informations- und Kontrollmöglichkeiten eröffnen, aus der Hand geben.<sup>116</sup> Die entscheidende Voraussetzung für eine gelingende Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells" stellt daher die Verbesserung des Informationsmanagements im Verhältnis Rat - Verwaltung dar.

Es geht nicht um weniger oder mehr Information für den Rat, sondern um die richtige, die steuerungsrelevante Information. Sie besteht weder in einer Anhäufung von Einzelheiten noch in einer Diät von Abstraktheiten. Herkömmliche Vorlagen an den Rat werden diesem Ziel in den meisten Fällen gerecht. Sie werden entweder durch Abnicken erledigt oder mit dem Ziel, unerfüllte Wünsche und unzumutbar empfundene Kürzungen aufzufinden, zum Kritisieren benutzt. Die Frage ist daher: Wie bereitet die Verwaltung die Erkenntnisse so auf, daß Abweichungen und Unterschiede sichtbar werden und der Rat die Herrschaft über die Alternative und die Fähigkeit zur gestalterischen Initiative erhält?

Aber auch umgekehrt muß der Rat hinzulernen. Der Umgang mit Produkten und Berichten bedarf der Übung, ebenso liegen mit der politischen Interpretation der Berichtsergebnisse noch wenige Erfahrungen vor. Schon die richtigen Fragen zu stellen, um das vorhandene Verwaltungswissen nutzbar zu machen und Neues anzuregen, ist eine Kunst, die der Übung und gemeinsamen Entwicklung zwischen Rat und Verwaltung bedarf. Deshalb setzen sich in manchen Städten Verwaltung und Rat zusammen und versuchen, in Form von Arbeitsgemeinschaften oder Beiräten oder

---

<sup>115</sup> Hill, Ziele der Verwaltungsmodernisierung, Der Landkreis 1995, 357 (359); ders., Strategisches Controlling in der Kommunalverwaltung, Controlling 1996, 232

<sup>116</sup> Banner, Kommunale Verwaltungsmodernisierung und die Kommunalpolitiker, sowie Janning, Neue Steuerungsmodelle im Spannungsverhältnis von Politik und Verwaltung, jeweils in: Reichard/Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, 1996, S. 141 ff.; 152 ff.

in Fortbildungsveranstaltungen und Klausurtagungen, gemeinsam Wege zur Verbesserung der Zusammenarbeit zu finden.

In ähnlicher Weise wächst langsam in Landtagen die Erkenntnis der Notwendigkeit, sich mit den neueren Entwicklungen der Verwaltungsreform auf Landesebene zu beschäftigen. Insbesondere das Budgetrecht des Landtags und die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Landtag erscheinen als Ansatzpunkte einer Weiterentwicklung. Darüber hinaus bedarf die strategische Steuerungsfähigkeit des Landtags, frühzeitige Entwicklungen aus der Gesellschaft, aus Wissenschaft und Wirtschaft aufzunehmen und sie in politisches Handeln umzusetzen, der Verbesserung.<sup>117</sup>

### **3. Die finanziell notleidende Verwaltung**

Zunehmend stellt sich die Frage, inwieweit Reformansätze, wie Qualitätsmanagement und Neues Steuerungsmodell, mit einer notwendigen Haushaltskonsolidierung vereinbar sind. Zwar werden von der Einführung neuer Organisationsmodelle mittelfristig auch Einsparungen in Form einer "Management-Rendite" erwartet, indem durch Produktdefinitionen und Geschäftsprozessoptimierungen Organisationsnischen offengelegt und Unproduktivitäten beseitigt werden, doch kostet auch die Einführung dieser Modelle durch Organisationsüberprüfungen und Projektarbeit, Schulung und Beratung zunächst einmal Geld. Vor allem aber braucht der Erfolg solcher Reformen auch etwas Zeit, die manche Verwaltungen angesichts der drohenden Haushaltslücken nicht mehr zu haben glauben. Wenn der Staatskommissar droht, werden daher in Einzelfällen Delegationen auch schon einmal wieder zurückgedreht und dem Kämmerer ein zentrales Sparregiment überantwortet.

Die Schließung von Einrichtungen, der Verzicht auf Leistungen sowie Stellenkürzungen und Wiederbesetzungssperren innerhalb der Verwaltung führen zwar zu schnellen Sparerfolgen, doch vermeiden sie politische Wertentscheidungen. Vielfach kommt daher der Ruf nach einem intelligenten Sparen.<sup>118</sup> Dieses kann sicher nur durch eine Kombination der verschiedenen Sparstrategien erreicht werden. In dieser Situation versuchen viele Kommunen neuerdings, statt mit Outsourcing sich

---

<sup>117</sup> Am 26./27. August 1996 habe ich ein 1. Speyerer Abgeordneten-Seminar mit Landtagsabgeordneten zu diesen Themen durchgeführt, vgl. auch Landtag Rheinland-Pfalz, Symposium "Budgetierung und Budgetrecht des Parlaments" am 31.10.1996 in Mainz

<sup>118</sup> *Mädling*, Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, AfK 1996, 81; *Schuppert*, AfK 1996, 226; *Hill* (Fn. 106)

mit sog. Insourcing neue Geschäftsfelder zu erschließen und damit auch Einnahmen zu erzielen. Sie bieten mit Hilfe vorhandener Einrichtungen oder Personals, das mit den bestehenden Aufgaben nicht ausgelastet ist, auf dem freien Markt Leistungen zu geringeren Preisen als private Unternehmer an und erhalten häufig auch den Auftrag. Dies hat eine erhebliche Kritik privater Unternehmer ausgelöst.<sup>119</sup>

Die Kommunen berufen sich auf die Bestimmungen der Gemeindeordnungen, nach denen eine wirtschaftliche Betätigung dann zulässig ist, wenn der öffentliche Zweck diese erfordert. Dabei wird der öffentliche Zweck recht weit ausgelegt, von sozialpolitischen, wettbewerbspolitischen und umweltpolitischen Zwecken bis hin zu wirtschaftsfördernden und arbeitsplatzsichernden Aktivitäten. Gewisse Unternehmen gelten kraft ausdrücklicher gesetzlicher Fiktion in den Gemeindeordnungen nicht als wirtschaftliche Unternehmen. Hierbei handelt es sich um sog. Hilfsbetriebe, die ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen. Dazu rechnen etwa Bauhöfe, Werkstätten und Vorratslager für den Bedarf kommunaler Anlagen.

Die Freistellung dieser Hilfsbetriebe von den gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit kommunaler wirtschaftlicher Unternehmen bedeutet zugleich, daß in solchen Branchen eine gewisse Beeinträchtigung der Gewinnchancen privater Unternehmen zur Belieferung der Gemeinden vom Gesetzgeber bewußt in Kauf genommen wurde. Die Entfaltung dieser Nebentätigkeit ist indes nur solange von dem öffentlichen Zweck der Haupttätigkeit mitumfaßt, wie das Rentabilitätsgebot eine Nutzung und Auslastung der vorhandenen Produktionsmittel als sinnvoll erscheinen läßt. Wenn allerdings die Nebenbetätigung ein erhebliches Gewicht erreicht, eine gewisse (rechtliche oder faktische) Eigenständigkeit erlangt und nicht mehr nur den Hauptbetrieb abrundet, sondern als neue, unabhängige Aktivität zu beurteilen ist, dann bedarf auch dieser Betrieb einer gesonderten Rechtfertigung durch einen eigenständigen öffentlichen Zweck.

Jedenfalls stellt bei allen wirtschaftlichen Betätigungen die reine Gewinnerzielung, egal in welcher Organisationsform auch immer, keinen öffentlichen Zweck dar. Insofern bedarf es jeweils einer Rechtfertigung für die Durchführung einer eigenen wirtschaftlichen Betätigung der Kommune, die im Hinblick auf die dem Rat in der Gemeindeordnungen vorbehaltenen Aufgaben nur durch einen Ratsbeschluß erfolgen kann. Dabei müssen ordnungspolitische mit kommunalpolitischen Erwägungen abgewogen werden. Sowohl nachhaltige Aufgabenerfüllung als auch nachhaltige

---

<sup>119</sup> Ausführlich *Hill*, In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge?, BB 1997, 425

Finanzierbarkeit sind sicherzustellen. Im Hinblick auf die Auslastung bestehender Einrichtungen ist etwa zu beachten, daß die Schaffung neuer Geschäftstätigkeiten möglicherweise auch die Gefahr einer Perpetuierung nicht mehr notwendiger Teilbereiche herbeiführt.

Der Rat hat somit in rechtsbewußter Weise über die Frage der Reichweite und Intensität kommunalwirtschaftlicher Betätigung eine sachgerechte kommunalpolitische Entscheidung zu treffen und diese politisch zu verantworten. Aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen folgt, daß diese Gemeinwohlerwägungen auch begründet und mit Abwägung von Alternativen offengelegt werden müssen. Diese prozedurale Pflicht dient gewissermaßen als Kompensation dafür, daß die Ratsentscheidung in inhaltlicher Hinsicht nur auf offenkundige Ermittlungsdefizite, Fehleinschätzungen und sonstige Abwägungsfehler überprüfbar ist.

#### 4. Die gute Verwaltung

"Structure follows strategy" galt einmal als klassischer Organisationsgrundsatz. Mittlerweile ist geklärt, daß auch umgekehrt die vorhandene Struktur die Wahrnehmung der Probleme und mögliche Lösungsansätze determiniert.<sup>120</sup> Dies zeigt die Bedeutung der Organisation für die Aufgabenerfüllung. Die berechnete Forderung nach aufgabenadäquater Organisation<sup>121</sup> wird sich daher nicht nur an strategischen Aspekten der Aufgabenerfüllung, sondern auch an organisationalen Mustern und Möglichkeiten der Aufgabendurchführung und -entwicklung orientieren müssen. Dies gilt für bereichsspezifische Entfaltungen des Neuen Steuerungsmodells, die etwa in den Bereichen Umwelt, Kultur,<sup>122</sup> Soziales,<sup>123</sup> Hochschule<sup>124</sup> und Ministerialverwal-

---

<sup>120</sup> Hill, Der Landkreis 1995, 357 (360)

<sup>121</sup> Hill, Optimierung der Organisation kommunaler Verwaltung im Hinblick auf die Sachaufgabe Umweltschutz, Die Verwaltung 1988, 175 (177); Wahl, Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrecht, 1992, S. 177 ff.

<sup>122</sup> Richter/Sievers/Siewert (Hrsg.), "Unternehmen Kultur", 1995, Hill/Magdowski (Hrsg.), Neue Wege für Kultureinrichtungen, 1997

<sup>123</sup> Furch/Hauser, Definition und Steuerung von Verwaltungsprodukten im Sozialbereich, in: Handbuch Kommunale Politik, II/H 2.1, August 1995; Merchel/Schrappert (Hrsg.), Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, 1996; Trube, Sozialhilfe und neue Steuerungsmodelle, NDV 1996, 122 und 145; Bekemann, Sozialhilfe und Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsrundschau 1996, 271; Pitschas, Jugendhilfe im Unternehmen Stadt, VOP 1994, 13

<sup>124</sup> Zechlin, Globalhaushalte und Produktinformationen an Hochschulen, KJ 1996, 68; Seidler, Globalhaushalte und ihre rechtlichen Schranken. Oder: das späte Leiden am preußischen Budgetkonflikt, KJ 1996, 75

tung<sup>125</sup> diskutiert und ausprobiert werden. Dabei wird die Notwendigkeit differenzierter Ausprägungen des Modells, etwa nach Größe der Verwaltung, Aufgabenbereich, spezifischer Grundrechtsabhängigkeit sowie qualitativen und politischen Anteilen der Aufgabenerfüllung, zum Vorschein kommen.

In der neueren Managementliteratur findet sich die These, an die Stelle von structure und strategy müsse purpose (Unternehmenszweck), process (Prozeß) und people (Mitarbeiter) treten. Den Unternehmen wird geraten, sich über Strategiedenken, Strukturaufbau und Systemgliederungen hinwegzusetzen und sich statt dessen ein Gerüst aus Unternehmenszweck bzw. Zieldenken, Prozeßorientierung und Mitarbeitermotivation zuzulegen. Gerade bei einer sich immer weiter fragmentisierenden Wirtschaft mit entsprechend unübersichtlich gewordenen Unternehmen sei der Übergang von der strategischen Absicht zum gemeinsamen Betriebs-Ziel erforderlich.<sup>126</sup>

Betrachtet man das Auseinanderdriften großer Kommunalverwaltungen einschließlich ihrer Betriebe und Gesellschaften sowie die Diversifikation ihrer Verwaltungsleistungen, so liegt es nahe, auch in der öffentlichen Verwaltung die Bedeutung eines gemeinsam entwickelten Leitbildes sowie die Orientierung an wertschöpfenden Prozessen und die Stärkung der Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter zu betonen. Eine gute Organisation ist daher vor allem auch die, der es gelingt, die Organisationsziele (etwa Aufgabenorientierung, Produktivität sowie Gemeinwohl- bzw. Kundeninteressen) mit den Interessen der Mitarbeiter möglichst in Einklang zu bringen. Die lebendige Organisation muß über eine Gestalt verfügen, die auch angesichts zerfließender äußerer Grenzen und osmotischer Verschmelzung mit dem Umfeld eine eigene Identität sowie ein auch in die Zukunft wirkendes Profil bewahren und entwickeln kann.

Wenn eine gute Verwaltungsorganisation als Ressource und Voraussetzung für die Verwirklichung der Staatsziele dienen soll, dann bedarf sie ständiger Weiterentwicklung. Gesetzliche Experimentierklauseln sind notwendig, um Erfahrungen mit den neuen Modellen zu sammeln und sie im Sinne neuer Organisationsmuster und -empfehlungen auszuwerten. Viele Fragen sind dazu in der laufenden Entwicklung

---

<sup>125</sup> Weg, Produkte und Zielvereinbarungen in der Ministerialverwaltung, in: Hill/Klages (Hrsg.), Reform der Landesverwaltung II, 1997, S.234; Rienaß, Das Neue Steuerungsmodell in der Ministerialverwaltung - Erste Überlegungen und Erfahrungen, in: Hill/Klages (Hrsg.), Berlin Unternehmen Verwaltung, 1997

<sup>126</sup> Bartlett/Ghoshal, Die wahre Aufgabe des Topmanagements heute, Harvard Business Manager 2/1995, 56; Hill, Der Landkreis 1995, 357 (360)

noch offen. Wie kann trotz notwendiger Dezentralisierung ein ganzheitliches Bewußtsein gepflegt werden? Durch welche alternativen Organisationsformen können die offenkundigen Nachteile des Ressortprinzips überwunden werden?<sup>127</sup> Welche Rolle spielen die Dezernenten im Neuen Steuerungsmodell bei der Verknüpfung von Politik und Verwaltung?<sup>128</sup> Wie können besondere Beauftragte in das System integriert werden?<sup>129</sup> Welche neuen Machtzentren entstehen durch die unmittelbare Wahl von Verwaltungschefs und in welcher Richtung ist ihr Verhältnis zum Rat sowie zur nachgeordneten Verwaltung zu entwickeln?<sup>130</sup>

Der Umbau der Verwaltungen führt tendenziell zu einer Weiterentwicklung traditioneller Aufbau- und Ablauforganisationen in Richtung moderner Qualitätsmanagementsysteme. Die Frage stellt sich damit auch, welche Vorwirkungen, etwa im Hinblick auf die Verwirklichung von Grundrechten und Gemeinwohlzielen, sowie welche Nachwirkungen, etwa im Hinblick auf Aufsicht und gerichtliche Kontrolle, dies haben wird.<sup>131</sup> In Anlehnung an entsprechende Entwicklungen und Überlegungen im Umweltrecht (§ 52 a Abs. 2 BImSchG, Umwelt-Audit-Verordnung) könnte etwa überlegt werden, daß auch die Kommune im Rahmen der Kommunalaufsicht lediglich mitteilt, welches Steuerungs-, Organisations- und Informationssystem sie eingerichtet hat und wie sie dieses im Sinne einer lernenden Organisation ständig weiterentwickelt.. Wenn die Kommune darüber hinaus eine Prüfung ihres Managementsystems bzw. eine entsprechende Zertifizierung durchführen läßt und sich etwa daneben noch an Wettbewerben bzw. interkommunalen Leistungsvergleichen beteiligt, könnte dies ebenfalls einen Bonus im Bereich aufsichtsbehördlicher Genehmigungen und Kontrollen zur Folge haben.

## 5. Die erfolgreiche Verwaltung

Die Verwaltungsreform war in den vergangenen Jahren überwiegend eine Sache von Experten, die sich im Rathaus um die Definition von Produkten kümmerten.

---

<sup>127</sup> Hill, Das Management eines Landes, Verwaltung und Management 1995, 132 (134); Banner, in: Hill/Klages (Hrsg.), Jenseits der Experimentierklausel, 1996, S. 175 (187 ff.)

<sup>128</sup> KGSt (Hrsg.), Die Dezernenten im Neuen Steuerungsmodell, Bericht 1997

<sup>129</sup> Henneke, Verpflichtung zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter für kleinere Kommunen unverhältnismäßig, Der Landkreis 1996, 168

<sup>130</sup> Henneke, Selbstverwaltung der Kreise zwischen Politikgestaltung und Verwaltungsmanagement, Der Landkreis 1996, 447

<sup>131</sup> Hill, Qualität in der öffentlichen Verwaltung, Stadt und Gemeinde 1996, 180; ders., in: Hill/Klages (Fn. 127), S. 191 (202)

Manchmal hat man dabei auch den Eindruck, daß die betriebswirtschaftliche bzw. an reinen Finanzdaten orientierte Seite Vorrang genießt. Nun ist die Steuerung der Verwaltungsorganisation über Produkte sicherlich ein notwendiger Ansatz, um mehr Transparenz und Kostenbewußtsein in die öffentliche Verwaltung zu bringen. Auch sind betriebswirtschaftliche Elemente bisher unterbelichtet gewesen.

Doch darf die Orientierung an Output und Finanzziele nicht zu einer bloßen Instrumentalisierung oder Technisierung der öffentlichen Verwaltung führen, vielmehr sind diese Bemühungen immer vor dem Hintergrund ihres verfassungsrechtlichen und politischen Gesamtauftrages zu sehen. Der Erfolg der öffentlichen Verwaltung kann daher nicht allein in der Produktion einer Vielzahl preiswerter Produkte gesehen werden. Entscheidend ist, welche Wirkungen die Veränderungen der Verwaltungsorganisation für das Zusammenleben der Menschen in der staatlichen Gemeinschaft erzielen.

Dazu ist auch die inhaltliche Seite des jeweiligen Politikbereichs in die Definition der Ziele und Wirkungen einzubeziehen. Umweltpolitische, sozialpolitische, kulturpolitische oder hochschulpolitische qualitätsorientierte Zielbildungen und Maßstäbe sind zu entwickeln. Bei ihrer Umsetzung, etwa im Rahmen einer ganzheitlich integrierten Stadtentwicklung, sind auch Bürgerprodukte und -projekte miteinzubeziehen. Entscheidungshorizonte dürfen deshalb nicht an der Rathausmauer enden oder auf den Jahreskontrakt verengt werden. Die Orientierung an Kundeninteressen darf nicht solche Produkte überflüssig machen, die nicht "marktgängig" sind und kein Publikumsinteresse für sich reklamieren können.

Im Gegensatz zum Neuen Steuerungsmodell in Deutschland spricht man in einigen Schweizer Verwaltungen eher von wirkungsorientierter Verwaltung.<sup>132</sup> Damit wird deutlich, daß öffentliche Verwaltung im weiteren Sinne einen Bewirkungsauftrag im Hinblick auf die Verwirklichung des Gemeinwohls, also der Staatsziele und Grundrechte, hat. Zuzugeben ist allerdings, daß die unmittelbaren Wirkungen des Verwaltungshandelns und seiner Organisation auf die staatliche Wohlfahrt und bürgerliche Lebensqualität schwer zu bemessen sind. Es muß daher noch stärker Aufgabe von Wissenschaft und Praxis sein, Erfolgskriterien zur Evaluation des Verwaltungs-

---

<sup>132</sup> *Schedler*, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1995; *Egli/Käch*, Instrumente der neuen Verwaltungssteuerung im Projekt Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) des Kantons Luzern, in: *Hablützel u.a. (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung*, 1995, S. 165 ff.; *Balmer*, Wirkungsorientierte Umweltverwaltung. Erste Erfahrungen in Luzern, *Die innovative Verwaltung* 3/1996, 13

handelns zu entwickeln.<sup>133</sup> Zusammenfassende Geschäftsberichte von Verwaltungen sollten veröffentlicht werden. In ihnen sollten Zusammenhänge und Querverbindungen aufgezeigt und durch ergänzende Kommentare verwaltungsinterner und -externer Institutionen Beobachtungen und Schlußfolgerungen für die zukünftige Steuerung durch die Politik entwickelt werden. Erfolg darf auch in der öffentlichen Verwaltung kein Fremdwort bleiben.

---

<sup>133</sup> *Buschor*, Der Beitrag der Evaluationen zur wirksameren Verwaltungsführung, Verwaltung und Management 1996, 141