

## **Abhandlungen**

Gertrud Kühnlein, Norbert Wohlfahrt

### **Lean administration/lean government - ein neues Leitbild für die öffentlichen Verwaltungen?**

#### **Abstract**

Die krisenhaft zugespitzte Haushaltssituation in den öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik hat - unter dem Stichwort "lean government/lean administration" - eine Debatte um die Effektivität der Verwaltungsorganisation ausgelöst. Dabei weisen die bisher in den bundesdeutschen Kommunalverwaltungen praktizierten Restrukturierungsmodelle eher auf ein sehr verkürztes Verständnis des Leitbilds "schlanke Verwaltung" hin, das sich vorrangig an im Bereich der Privatwirtschaft erprobten Rationalisierungsstrategien orientiert. Notwendig wäre dagegen eine Diskussion um die zukünftige Arbeitsteilung von öffentlicher Verwaltung und politischem System und - auf dieser Basis - eine Neubestimmung der zu bewältigenden kommunalen Aufgaben und einer modernen Personal- und Organisationsstruktur.

#### **Einleitung**

Der öffentliche Dienst in der Bundesrepublik Deutschland ist wiederholt Gegenstand von Reformen gewesen. Diese haben sich insbesondere am Berufsbeamtentum und der Entwicklung öffentlicher Ausgaben entzündet: So wurden Anfang der 70er Jahre die Ausweitung öffentlicher Aufgaben aufgrund neuer, personalintensiver Aufgabenfelder (Bildung, Sicherheit, Soziales) kritisiert, worauf teilweise erhebliche Einsparungen folgten. Die knappen Ressourcen in den öffentlichen Haushalten Mitte der 80er Jahre wiederum haben zu Einstellungsstopps und drastischen Einsparungen in den Personalhaushalten geführt (Siedentopf 1986). Die Schwierigkeiten, angesichts der Binnendifferenzierung des öffentlichen Dienstes in der BRD und der dezentralisierten Personalpolitik eine einheitliche Steuerung von Personalkosten im öffentlichen Dienst zu erreichen, spiegeln dabei ein grundsätzliches Dilemma: Versuche zur Eindämmung der Staatstätigkeit haben sich immer wieder als weitgehend erfolglos herausgestellt, so daß

im Laufe der historischen Entwicklung eine kontinuierliche Funktionserweiterung des öffentlichen Dienstes beobachtbar ist (Derlien 1984). Diese läßt sich sowohl in den Personalausgaben als auch in der Staatsquote, dem Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt, belegen. Gleichzeitig haben die verschiedenen Versuche einer Eindämmung weiterer Zuwächse (durch Aufgabenkritik, Durchforstung von Verwaltungsvorschriften, Abbau öffentlicher Leistungen) sich in engen Grenzen gehalten (Wahl 1985). Die Forderungen nach Entstaatlichung, Entbürokratisierung, Abbau der Regelungsdichte oder nach Verwaltungsvereinfachung, die seit 1975 verstärkt erhoben werden, haben allenfalls zu schematischen Kürzungsmethoden sowie Besetzungssperren oder globalen Haushaltseinsparungen geführt (Stichwort: "Rasenmähermethode"; Mäding 1983), die jedoch zu keiner durchgreifenden Entlastung der öffentlichen Verwaltungen geführt haben.

Das Fehlen inhaltlicher Gesamtkonzeptionen und grundlegender Strategien für die Daueraufgabe der Verwaltungsreform wird auch daran deutlich, daß die verschiedenen Entlastungsversuche nur in Ausnahmefällen mit der Frage verknüpft wurden, wie die zukünftige staatliche Aufgabenerfüllung aussehen soll und welche verwaltungspolitischen Strategien bei einer Neuverteilung von Aufgaben langfristig verfolgt werden können (Rolle der Länder und Gemeinden).

Die gegenwärtige Diskussion um eine Reform der öffentlichen Verwaltungen konzentriert sich weitgehend auf die aus der wirtschaftlichen Situation und den Folgekosten der deutschen Einheit resultierenden Sparzwänge für die öffentlichen Haushalte. Die Forderung nach mehr Effizienz und Effektivität bekommen dabei ein ungleich größeres Gewicht, als dies in vergangenen Reformphasen der Fall war - so daß insgesamt über eine grundsätzliche Neubestimmung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft nachgedacht wird. In diesem Zusammenhang werden Unternehmenskonzepte als attraktiv angesehen, die zur Verbesserung der Kostenstrukturen privater Wirtschaftsbetriebe implementiert wurden und eine "Verschlankung" der Produktion verfolgen. Analog zu einer "lean production" werden als Leitvorstellungen für die Zukunft der öffentlichen Verwaltungen Konzepte der "lean administration" oder "lean government" benannt, in denen eine Übertragung neuer Produktionskonzepte aus der Privatwirtschaft nahegelegt wird:

"Lean-Management, Profit-Center, Abbau von Hierarchien, ein näheres Zusammenführen von Management, Forschung und Produktion, Dezentralisierung, Hineintragen von Wettbewerb in die großen Organisationen, das sind Kurzformeln für einen Strukturwandel in großen privaten Organisationen, der überall beobachtbar ist. Gemessen daran baut der Staatssektor sich unverändert komplexe hierarchische Großorganisationen auf, die von niemandem (...) gesteuert werden können" (Friedrich Ebert Stiftung 1992, 14).

Unklar bleibt in diesen Apostrophierungen zumeist, wie eine Verschlankung von Regierung und Administration konzipiert sein könnte und wie eine Modernisierung des Staates durch gezielte Effizienzsteigerung in den öffentlichen Verwaltungen herbeigeführt werden kann.

Da das Rationalisierungspotential des politisch-administrativen Systems entscheidend davon abhängt, welche Abgrenzung von gesellschaftlichen reproduktiven Aufgaben sich zwischen Staat, Gesellschaft und intermediären Organisationen herausgebildet hat, wollen wir hier zunächst einen Blick auf die im Ausland gemachten diesbezüglichen Erfahrungen werfen.

## 1 Erfahrungen der Verwaltungsreform in anderen Ländern

Die Beobachtung der in den vergangenen Jahren in anderen europäischen Ländern durchgeführten Veränderungen des politisch-administrativen Systems zeigt, daß diese - bei aller Unterschiedlichkeit in den Ausgangsbedingungen - Parallelen zur gegenwärtigen Diskussion in der BRD aufweisen. Allen Reformbestrebungen gemeinsam ist der Versuch, durch die mit institutionellen Reformen verbundene Verlagerung von Aufgaben auf die lokale Ebene eine Entlastung (zentral-)staatlicher Handlungsformen herbeiführen zu wollen. Gleichzeitig sollen verstärkt privatwirtschaftliche Elemente in den Verwaltungsvollzug integriert werden. Der Verlauf des Reformprozesses in diesen Ländern macht jedoch auch deutlich, daß die Restrukturierung überall vergleichbare Problemkonstellationen hervorruft, die ein "Scheitern" der Gesamtreform bedeuten können: Die Abhängigkeit der Verwaltungsreform von politischen Grundsatzenentscheidungen und der (bisher) vergebliche Versuch, eine Bewertung der Produktion öffentlicher Güter respektive Leistungen nach marktwirtschaftlichen Kriterien vornehmen zu können, kennzeichnen die im Ausland gemachten Erfahrungen. Die gegenwärtige Diskussion in der BRD ignoriert allerdings weitgehend dieses Erfahrungspotential, obwohl auch hier in der Dezentralisierung und Privatisierung die entscheidenden Bausteine der politisch-administrativen Modernisierung gesehen werden.

- Einschlägige Entwicklungen gab es zum Beispiel in *Großbritannien*, wo durch die Premierministerin Thatcher explizite Sollvorstellungen über Aufgaben und Arbeitsweise des Staatsdienstes entwickelt wurden. Neuzeitlichen Anforderungen an Regierung und Verwaltung sollte mit "mehr und besserem Management" begegnet werden. Dieses Konzept beinhaltete vor allem Budgetvorgaben ("cash limits"), eine Personalverringerung um 100.000 Stellen und eine Aufgabenkritik ("critical examination of activities") (Eichhorn 1987).

Doch zeigten sich schon im Prozeß der Umsetzung dieses Konzepts Schwierigkeiten bei der Messung der Zielerreichung. In Ermangelung eines gemeinsamen monetären Nenners ließen sich die angestrebten Vergleiche zur Privatwirtschaft praktisch nicht durchführen, so daß empfindliche Abstriche vom Programm gemacht werden mußten. In der Konsequenz führte dies - so die kritischen Stimmen - zu geradezu contra-intentionalen Ergebnissen, nämlich zu einer abnehmenden Ar-

- beitszufriedenheit im öffentlichen Dienst und zu zentralistischen Effekten einer wachsenden Staatsmacht.
- Auch in *Frankreich* wurde in den letzten Jahren der Versuch unternommen, eine verstärkte Dezentralisierung der Staatsorganisation zu erreichen, die eine erweiterte Autonomie der Kommunen, Departments und Regionen und eine Entflechtung der staatlichen Ebenen vorsah. Sie sollte zu einer stärkeren Berücksichtigung regionaler und lokaler Interessen bei staatlichen Entscheidungsprozessen führen und eine engere Kooperation zwischen zentralstaatlichen und dezentralen Akteuren herbeiführen (Gruber 1986). Mit der Dezentralisierung waren vor allem auch Erwartungen an eine Entlastung staatlicher Haushalte verknüpft, die durch Umverteilungen von politischen Entscheidungsressourcen zwischen Staat und demokratisch verfaßten *collectivités territoriales* (Halmes 1984, 126) herbeigeführt werden sollten. Es stellte sich jedoch heraus, daß - als eine Folge der Dezentralisierung - die Gebietskörperschaften durch die Übernahme sozialer Hilfemaßnahmen gerade angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit mit wachsenden Ausgaben belastet werden, die mit den staatlich zugewiesenen Finanzmitteln nicht Schritt halten. In der Konsequenz ergibt sich dadurch eine Situation, die den Gesamtansatz der Reform blockiert.
  - Das einzige europäische Land, das auch für die in der Bundesrepublik begonnene Restrukturierung der kommunalen Verwaltungen explizit als Vorbild herangezogen wird, sind die *Niederlande*. Dort wurde der Reformprozeß Mitte der 80er Jahre durch drastische Sparmaßnahmen des Reichs gegenüber den - von Finanzzuweisungen besonders abhängigen - Kommunen ausgelöst. Gleichzeitig sollten auf staatlicher Ebene neue Formen der Selbstverwaltung ("zelfbeheer") eingeführt werden. Damit ergab sich für die niederländischen Kommunen eine den deutschen Verhältnissen vergleichbare Situation: viele Städte sahen sich zu drastischen Sparmaßnahmen gezwungen und die herkömmlichen politischen Steuerungsmechanismen erwiesen sich als unzureichend für die zu bewältigenden Aufgaben. Die niederländische "Lösung", die inzwischen bei deutschen Kommunalverwaltungen große Beachtung gefunden hat, bestand neben einer Reform des Gemeindehaushaltsrechts insbesondere in der Zuständigkeitsveränderung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung und der Entwicklung von neuen Planungs- und Steuerungsinstrumentarien auf kommunaler Ebene. Das bedeutendste Modell der Verwaltungsreform ist das des "Kontraktmanagements", das seit 1985 von der Gemeinde Tilburg entwickelt und erprobt wird. Kontraktmanagement wird wie folgt definiert: "Kontraktmanagement ist ein Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und dem Management einer niedrigeren hierarchischen Ebene verbindliche Absprachen über einen bestimmten Zeitraum getroffen werden. Die Absprache über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel und die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen werden so konkret wie möglich in einem jährlichen Dienstplan

auf der Basis des Konzernhaushaltsplans festgelegt. Nach Zustimmung des Kollegiums ist der Dienstdirektor verantwortlich für die Umsetzung der Vereinbarungen und die Ausführung der Leistungen.“ (KGSt 1992, 42)

Bei diesem Modell kommt es entscheidend auf die Quantifizierung der Ziele und Leistungen sowie auf eine umfassende und regelmäßige Kontrolle über die Umsetzung der Vereinbarungen an.

Sowohl die Ansatzpunkte als auch die Verlaufsformen der Verwaltungsrestrukturierung unterscheiden sich in den europäischen Ländern also erheblich. Ein gemeinsames Merkmal ist, daß die Neuverteilung von Aufgaben zwischen staatlicher und lokaler Ebene zu Sparzwängen führt, die von den Gemeinden mit umfangreichen Entlastungsstrategien beantwortet werden. Das Beispiel der Niederlande zeigt, daß die Verlaufsform dieser Entwicklung entscheidend davon abhängt, welche politischen Grundsatzentscheidungen hinsichtlich der lokalen Handlungsmöglichkeiten getroffen werden.

## **2 Der aktuelle Reformprozeß in der Bundesrepublik Deutschland**

Die gegenwärtige Entwicklung des öffentlichen Dienstes in der BRD ist durch verschiedene Trends gekennzeichnet, die insbesondere auf der Ebene der Kommunen einen erheblichen Reformbedarf erzeugen:

- Die schon seit einigen Jahren in der BRD (West) zu beobachtende Tendenz der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene hat sich verstärkt und wird sich in Zukunft weiter fortsetzen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Entlastungsstrategien von Bund und Ländern, die entsprechend ihrer Intention keine finanzpolitischen Kompensationen für die Kommunen mit sich bringen;
- die Folgen der deutschen Vereinigung, die Regelungen des Sozialpaktes und der für 1995 vorgesehene Länderfinanzausgleich führen zu einer wachsenden Belastung der kommunalen Haushalte, die zugleich über immer weniger Spielraum aufgrund mangelnder Einnahmen aus der Gewerbesteuer verfügen. Die Kommunen sehen sich zudem im Vergleich zu Bund und Ländern in der Möglichkeit der kommunalen Verschuldung beschränkt;
- die Haushaltskonsolidierung bzw. Sanierung wird zum dominierenden Leitprinzip der kommunalen Politik und Verwaltung. Viele Kommunen reagieren auf die Sparzwänge durch Abbau von freiwilligen Leistungen, durch Personalstopp bzw. Reduzierung, durch Einfrieren des Verwaltungshaushaltes u.a.m. Der allgemeine Tenor lautet: keine neuen Leistungen, keine zusätzlichen Kosten, keine personalintensiven Maßnahmen;
- die europäische Entwicklung führt zunehmend dazu, daß EG-Regelungen von Anzahl und Inhalt her für den öffentlichen Dienst Bedeutung erlangen. Dabei handelt es sich z.T. auch um Maßnahmen, die bis in den Kernbereich der kommun-

- nalen Selbstverwaltung vorstoßen (v. Ameln 1992). Keller/Henneberger (1992) zeigen, daß sich aus der europäischen Entwicklung in mehrfacher Hinsicht Konsequenzen für das nationale öffentliche Dienstrecht ergeben, die zur Verschiebung von Kompetenzen und Aufgabenfeldern der nationalen öffentlichen Dienste führen können;
- die globalen Entwicklungstrends bezogen auf das Personal lassen sich für die letzten 25 Jahre dahingehend zusammenfassen, daß die absolute Zahl des Personalbestandes kontinuierlich gestiegen ist (im Schnitt um 2% jährlich), wobei die Zahl der Angestellten stärker zugenommen hat als die der Beamten (Stat. Bundesamt 1992).<sup>1</sup> Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten hat sich dabei überproportional erhöht. Diese Daten weisen auf einige wichtige Veränderungen hin: Einerseits dokumentieren sie bestimmte Ergänzungen und Verlagerungen öffentlicher Aufgabenerledigung, andererseits ergeben die dadurch geschaffenen Bestandsmengen veränderte Bedingungen für den Personaleinsatz: mehr Angestellte, die gezielt dienstpostenbezogen eingesetzt werden können, mehr Teilzeitbeschäftigte, eine wachsende Zahl von Beschäftigten, die hochgradig professionalisiert sind - insbesondere im Hinblick auf Dienstleistungsfunktionen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungstrends hat in letzter Zeit verstärkt eine Diskussion über die Modernisierung von Verwaltungsstrukturen eingesetzt, wobei es sich vorwiegend um den Versuch handelt, Verwaltungsaufgaben zu straffen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten neu zu regeln und die Qualität und Produktivität der Arbeit zu erhöhen. Im folgenden soll dies anhand einer quantitativen und qualitativen Befragung westdeutscher Kommunalverwaltungen dargestellt werden.

### 3 Empirische Ergebnisse zur gegenwärtigen Neustrukturierung von Kommunalverwaltungen<sup>2</sup>

Die Kommunen wurden in Hinblick auf die Neustrukturierung der Verwaltungen sowohl danach befragt, ob sie in den letzten Jahren *Projekte* im Personal- und Organisationsbereich entwickelt haben (z.B. Qualitätszirkel, Privatisierungen größerer Verwaltungs-

---

<sup>1</sup> Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts (vom Mai 1993) hat sich 1992 erstmals die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten in den Gemeinden der alten Bundesländer gegenüber dem Vorjahr leicht verringert. Der Anstieg des Personalbestandes lag bei unter 1%.

einheiten, Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben), als auch danach, ob sie sich an bestimmten *Modellen* im Prozeß der Verwaltungsreform orientieren (wie Verwaltung 2000, Konzern Stadt oder Zukunft durch öffentliche Dienste).

Insgesamt sind es 111 der befragten Städte (mehr als 52%), in denen jeweils eines oder mehrere solcher Modernisierungs- und Umstrukturierungsprojekte durchgeführt wird. Weit überwiegend handelt es sich dabei um Mittel- und Großstädte (ab etwa 50.000 Einwohner).

Die Ergebnisse machen deutlich, daß die wichtigsten Instrumente, die zur Zeit in der Praxis der Kommunalverwaltungen eine Rolle spielen, zum einen Privatisierungsmaßnahmen darstellen, zum anderen neue Steuerungsmodelle wie die "dezentrale Ressourcenverantwortung" (oftmals orientiert an dem in den Niederlanden entwickelten "Modell Tilburg"): In 53 der von uns befragten Städte (24,9%) fand eine Privatisierung von Ämtern, in 62 Kommunen (29,1%) eine Privatisierung einzelner Verwaltungsaufgaben statt bzw. ist derzeit in Planung.

45 Städte (21,1%) praktizieren bzw. planen die Einführung eines neuen Steuerungsmodells wie der dezentralen Ressourcenverantwortung, wobei hier der Anteil derjenigen, die sich in der Planungsphase befinden, fast so groß ist wie der Anteil derer, die bereits mit der Umsetzung begonnen haben. Hier ergibt sich auch ein enger Zusammenhang zu den Debatten um das Modell Tilburg, das von weiteren fünf Verwaltungen als Vorbild für die Verwaltungsmodernisierung benannt wurde. Viele Verwaltungen geben zudem an, daß Konzepte zur Organisations- respektive Personalentwicklung eingesetzt werden oder sich in Planung befinden (43 = 20,2% bzw. 41 = 19,2%).

Die Einrichtung von beteiligungsorientierten Modellen wie Qualitäts- oder Mitarbeiterzirkel sind dagegen im öffentlichen Dienst noch recht selten zu finden.

Die Orientierung an Modellen wie Verwaltung 2000, Tilburg usw. ist im wesentlichen auf die Verwaltungen der Großstädte beschränkt. Hier geben 38 Städte an, eines oder mehrere dieser Modelle zu erproben. Ein Projekt im Rahmen der von der Gewerkschaft ÖTV ins Leben gerufenen Kampagne "Zukunft durch öffentliche Dienste" gibt es in fünf Städten (davon allerdings zwei in der Planungsphase). Hierbei geht es vorrangig darum, anhand praktischer Beispiele, Erneuerungsprozesse im öffentlichen Dienst zu erproben, die Anregungen zur Erneuerung des Sozialstaates geben können (Wulf-Mathies 1991, 18).

---

2 Es handelt sich dabei um Ergebnisse einer Untersuchung zur "Fortbildung in den Kommunalverwaltungen", die an der Sozialforschungsstelle durchgeführt wird. Die schriftliche Befragung, die im Herbst 1992 stattfand, basiert auf einer repräsentativen Stichprobe in Städten der Bundesrepublik (West) mit mehr als 5.000 Einwohnern, die mit Hilfe des Deutschen Städtetags gezogen wurde. Sowohl die Personalämter als auch die Personalvertretungen der Stadtverwaltungen erhielten - jeweils eigene - Fragebögen. Dabei betrug die Rücklaufquote 54% bzw. 37% (von 394 angeschriebenen Städten). Das Forschungsprojekt, das auch Fallstudien und Mitarbeiterbefragungen in ausgewählten Kommunen umfaßt, wurde von der Hans-Böckler-Stiftung und der Gewerkschaft ÖTV in Auftrag gegeben.

### 3.1 Privatisierungsstrategien auf kommunaler Ebene

Das am weitesten verbreitete Instrument kommunaler Umstrukturierungs- und Entlastungsstrategien stellen in den letzten Jahren Privatisierungsmaßnahmen dar. Dabei stehen vier Strategien im Vordergrund:

- Überlassung von Vermögensteilen der öffentlichen Hand, überwiegend von Vertriebsvermögen an Private (Vermögensprivatisierung);
- gänzlicher oder teilweiser Verzicht der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zugunsten des Marktes (Aufgabenprivatisierung);
- die Übertragung der Durchführung öffentlicher Aufgaben und Tätigkeiten ganz oder teilweise an Private (Ausführungsprivatisierung);
- Annäherung wirtschaftender Verwaltungsteile an den Wettbewerb durch Anwendung von Handlungs- und Organisationsformen privatwirtschaftlicher Unternehmen (formelle Privatisierung).

Diese - von Beginn an äußerst kontrovers beurteilten - Privatisierungsstrategien werden allerdings zunehmend auch von Seiten der Kommunalverwaltungen selbst als problematisch eingeschätzt.<sup>3</sup>

Für die Begrenztheit von in der Privatwirtschaft gültigen Lösungsvorschlägen bei staatlichen Einrichtungen werden vor allem drei Gründe angeführt:

- Die meisten öffentlichen Einrichtungen sind einer marktlichen Bewertung aufgrund der nichthandelbaren Eigentumsrechte entzogen;
- das für die Schaffung von Leistungsanreizen besonders attraktive Aneignungsrecht für Gewinne ist bei öffentlichen Einrichtungen kaum übertragbar und
- ein Gewinn im erwerbswirtschaftlichen Sinne ist in weiten Teilen des öffentlichen Sektors gar nicht feststellbar (Picot/Kaulmann 1989).

Es zeigt sich also keineswegs eine ungebrochene Privatisierungseuphorie. Deshalb ist es nicht verwunderlich, daß neben, teilweise aber auch als Alternative zu Privatisierungen, andere, sogenannte "neue Steuerungsmodelle" an Bedeutung gewinnen, die z. T. betriebswirtschaftliche Managementelemente in die Verwaltung einführen, z. T. eine umfassende Restrukturierung der gesamten Verwaltung anstreben. Hierzu gehört die Dezentralisierung von Verantwortung, also eine Neuverteilung von Entscheidungskompetenzen und Ressourcen weg von der Querschnittsverwaltung und der Verwaltungsspitze hin zu den Fachämtern und einzelnen Arbeitseinheiten. Hier geht es also

---

3 So heißt es in einer Selbstdarstellung der Stadt Duisburg, daß die "Flucht in privatwirtschaftliche Organisationsformen, die auch in Duisburg einmal als Mittel angesehen wurde, der Herausforderung zu begegnen, nach unserer heutigen Auffassung keinen gangbaren Weg mehr darstellt." In einer Verlautbarung der Stadt Nürnberg heißt es entsprechend: "Im Ergebnis standen der gewünschten Flexibilisierung ein hoher Finanzbedarf sowie der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten durch den Stadtrat gegenüber. Gesamtstädtisch gesehen würde eine konsequente Privatisierung kommunaler Aufgaben den Stadtrat zum Zuschußgeber für zahllose ausgegliederte Töchter degradieren, die Ausrichtung der GmbHs an den kommunalen Oberzielen wäre erschwert."

um eine Neuzuschneidung und Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben *innerhalb* der Verwaltung und nicht um eine Auslagerung aus dem Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand.

### 3.2 Dezentrale Ressourcenverantwortung als Strategie einer “schlanken Verwaltung”

Die gegenwärtige Organisationsform der Kommunalverwaltung läßt sich als zentralisiertes Ressourcenmanagement beschreiben (Reichard 1991).<sup>4</sup>

Als Alternative hierzu versuchen in jüngster Zeit immer mehr Stadtverwaltungen, Konzepte des dezentralisierten Ressourcenmanagements zu implementieren, die sich durch folgende strukturelle Merkmale auszeichnen:

- das Prinzip dezentraler Verantwortlichkeit: Jede sektorale Einheit (Amt) ist danach vollverantwortlich für die erstellten Dienstleistungen bzw. für das Arbeitsergebnis und die aufgewendeten finanziellen und personellen Ressourcen;
- ganzheitlich zielorientierte Managementkonzeption: Die Dezentralisierung wird begleitet von einem integrativen ganzheitlichen Ansatz der Verwaltungsführung, die auch für die Koordination Verantwortung trägt;
- flexible und autonome Verwaltungsstrukturen: Hierzu werden Projektgruppen gebildet, die Aufgaben und Dienste selbständig durchführen und keine dauerhaften Arbeitsstrukturen repräsentieren;
- das Instrument des Globalbudgets: An die Stelle von detailgenauer Kostenberechnung und Finanzplanung tritt ein globales Budget, das verantwortlich verwaltet werden kann (oftmals innerhalb einer festgelegten Marge).

Eine Reihe von deutschen Stadtverwaltungen orientieren sich in ihrer Verwaltungsrestrukturierung am sogenannten Tilburger Modell des Kontraktmanagements, wobei der Stand der Diskussion und die Art der (geplanten) Adaption von Kommune zu Kommune recht unterschiedlich weit entwickelt ist. Als gemeinsames Merkmal kann jedoch festgehalten werden, daß versucht wird, Verantwortung und Kompetenzen von einer höheren auf eine niedrigere hierarchische Ebene zu delegieren, wobei es ganz

---

4 Das bedeutet eine prinzipielle Inkongruenz von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, da die aufgabenausführende Stelle keine Ressourcenverantwortung trägt. Dies wird im Hinblick auf folgende Konsequenzen diskutiert:

- die Unmöglichkeit, die Dienstleistungserstellung systematisch und strategisch zu überprüfen, d
- die Ausführungsbedingungen der Programme nicht kontrolliert werden können; a
- Defizite der Verwaltungsspitze, die keine klaren Ziele formuliert und die verschiedenen A r b e i t s -
- aufgaben ungenügend koordiniert;
- die unzureichende Abstimmung zwischen den Ämtern und der Querschnittsverwaltung, da letztere nicht in der Lage ist, finanzielle und personelle Entscheidungen unter bezug auf die Situation zu treffen.

---

wesentlich darauf ankommt, auf welche Weise das Controlling und die kontinuierliche Berichterstattung geregelt werden.

### **3.3 Plafonierung und Budgetierung**

Gegenüber den komplexen Strategien der dezentralen Ressourcenverantwortung werden in jüngster Zeit zunehmend durch die Finanzsituation der Kommunen ausgelöste Budgetierungsmaßnahmen implementiert. Dem Budgetierungsmodell liegt die Auffassung zugrunde, daß die Kommunen in ihren Einsparmaßnahmen zu keiner Einschränkung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten gelangen sollten, sondern diese erhalten werden sollte. Das Steuerungskonzept sieht vor, daß:

- den Ämtern Ziele vorgegeben werden und diese hinsichtlich des Zielinhalts definiert werden;
- bezogen auf einzelne Ziele die dafür einzusetzenden Ressourcen bereitgestellt werden;
- ein finanzwirtschaftlicher Rahmen für einen wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenvollzug geschaffen wird;
- Leistungserstellung anhand der Leistungs- und Finanzziele systematisch kontrolliert und beeinflusst wird (betriebswirtschaftliches Controlling).

Den plafonierten Dienststellen wird im Rahmen ihres Budgets die Verantwortung für ihre Ressourcen weitgehend übertragen (allerdings ist die Plafonierung in den beobachtbaren Fällen - wie z.B. bei der Stadtverwaltung Nürnberg - stets mit einer Kürzung der Haushaltsmittel verbunden). Wesentliche Maßnahmen, die im Rahmen der Plafonierung entwickelt werden, bestehen darin, daß Mittel für Personalausgaben auch zu Sachausgaben herangezogen werden können und umgekehrt, daß Mehreinnahmen auch zu Mehrausgaben berechtigen, daß ein Verlustvortrag denkbar wird, wenn hierdurch Zukunftsinvestitionen finanziert werden, die längerfristige Einsparungseffekte bewirken, daß eine Anpassung des Plafonds an die Tarifentwicklung bei den Personalausgaben erfolgt und daß die einzelnen Dienststellen eine Erweiterung der Beschaffungsbefugnisse erhalten. Angestrebt wird damit insgesamt eine höhere Kostentransparenz und ein damit verbundenes gesteigertes Kostenbewußtsein.

### **3.4 Deregulierung und Entbürokratisierung**

Eine weitere Strategie, die im Zusammenhang mit dem Leitbild lean government bzw. lean administration häufig genannt wird, ist die der Deregulierung und Entbürokratisierung. Der Begriff Deregulierung stammt aus den USA (Feick 1980; Wiegand 1985). Gemeint sind damit Lockerungen oder völlige Aufhebungen rechtlicher Regelungen.

Der Begriff bezeichnet aber auch den Rückzug des Staates aus bestimmten Aufgabefeldern. Mit Entbürokratisierung werden verschiedene Formen der Effizienzsteigerung der Behördenorganisation und eine Verbesserung des unmittelbaren Kontaktverhaltens zwischen Bürger und Verwaltung bezeichnet (Seibel 1986). Die bedeutendsten Formen institutionalisierter Entbürokratisierung in der BRD sind die Kommissionen für "bürgernahe Verwaltung", "Verwaltungsvereinfachung", "Entbürokratisierung" in fast allen Bundesländern und seit 1983 auch beim Bund. Kritisiert wird bezüglich der Deregulierungsbemühungen, insbesondere des Bundes, eine einseitige Begünstigung von Unternehmensinteressen (Seibel 1986). Beispiele hierfür stellen das Arbeitsrecht und das Baurecht dar, in dem Bauvorhaben von Unternehmen ausdrücklich als Tatbestand für eine vereinfachte Genehmigungspraxis genannt werden. Treutner (1986) spricht von dem Risiko, daß Tendenzen zur Bürokratisierung oder Entbürokratisierung in der Verwaltungspolitik opportunistisch hingenommen oder gesteuert werden (so daß z.B. der Abbau negativer Bürokratieeffekte zugunsten mächtiger Publikumsgruppen mit bürokratischer Ignoranz gegenüber dem rechtlosen Bürger einhergehen kann). Die Deregulierungspolitik wird von der ÖTV als ein ordnungspolitischer Erfolg neo-konservativer Flexibilisierungsstrategien gewertet. Sie zielt darauf ab, die "Unterwerfung eines möglichst großen Teils der wirtschaftlichen Aktivitäten unter die Regeln des wettbewerblich orientierten Marktes und die Steuerung durch den Preismechanismus" herzustellen. Der Sozialstaat werde als bürokratisches Hemmnis denunziert, den es auszumerzen gelte (Fritsch/Liersch, 1989).

Als *Fazit* aus den dargestellten Restrukturierungsmodellen läßt sich also festhalten, daß die Komplexität des geforderten Verwaltungsumbaus in der Bundesrepublik bislang offenbar eher durch eine "Politik der kleinen Schritte" konterkariert wird. Eine einheitliche Strategie läßt sich dabei sowohl im Hinblick auf Sparmaßnahmen als auch im Hinblick auf übergreifende Modernisierungen nicht feststellen. Gegenwärtig dominieren in den Kommunalverwaltungen ad hoc-Anstrengungen, zu einer spürbaren Entlastung der Verwaltungshaushalte zu kommen, ohne daß dies mit einer systematischen Aufgabenkritik oder einer perspektivischen Zieldiskussion verknüpft wird. Die von vielen Vertretern der Kommunalverwaltung geäußerte Notwendigkeit, gezielte Investitionen (z.B. in den Fortbildungsetat) vornehmen zu müssen, um einen effektiveren Personaleinsatz realisieren zu können, wird bislang nur von wenigen Kommunen in dieser Form auch umgesetzt. Das Instrument der Budgetierung dient in erster Linie zu einer Festschreibung einzelner Haushaltsposten, wird aber nur selten mit einer tatsächlichen dezentralen Steuerung von Verwaltungseinheiten verknüpft.

Gleichwohl bleiben die von den Kommunalverwaltungen beschrittenen Wege zu einer verschlankten Verwaltung nicht ohne weiterreichende Konsequenzen. Diese beziehen sich in erster Linie auf bislang feststehende Grundsätze wie die der kameralistischen Haushaltsführung und des öffentlichen Dienstrechtes, für die "hinter dem Rücken" der offiziell geltenden Implementationsbedingungen immer häufiger Alternativen und Ausweichstrategien entwickelt werden.

Als erste Stadtverwaltung in Deutschland versucht Offenbach neuerdings, über Ausnahmeregelungen Leistungszulagen für Arbeiter und Angestellte und analog auch für Beamte einzusetzen.<sup>5</sup>

#### **4 Aufgabenbestimmung, Personal- und Organisationsentwicklung öffentlicher Verwaltungen**

Die Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Verwaltungsrestrukturierung zeigt, daß sich der öffentliche Dienst an einem Scheideweg befindet. Dabei beginnt das Leitbild einer "schlanken Verwaltung" Wirkung zu zeigen: Erkennbar ist zunächst eine Verstärkung betriebswirtschaftlicher Elemente innerhalb der Kommunalverwaltungen, die vom gezielten Einsatz von Controlling-Verfahren bis zur Einführung von übertariflichen Gehaltszulagen, neuen Aufstiegs- und Beförderungskriterien und flexibleren Formen des Arbeitseinsatzes reichen. Hierunter fallen auch die vermehrt zu beobachtenden Versuche, Elemente der kaufmännischen Buchhaltung in das öffentliche Haushaltsrecht zu integrieren, indem z.B. im Rahmen selbständiger Ressourcenverantwortung ein Gewinn- respektive Verlustvortrag auf die nächsten Haushaltsjahre ermöglicht wird.

Auf der anderen Seite dominiert der "Zwang zum Sparen" die, insbesondere von den Kommunalverwaltungen, verfolgten Reformüberlegungen. Neben Personalabbau und Leistungsreduktionen, denen eine systematische Aufgabenkritik nur in Ausnahmefällen vorausgeht, wählen viele Verwaltungen den Weg einer pauschalen Rückführung von Haushaltsposten. Das in Tilburg und anderen - als Leitbildern dienenden Stadtverwaltungen - praktizierte Prinzip, daß Sparen mit gezielten Investitionen verknüpft werden muß, wird dabei häufig vernachlässigt.

Das läßt sich zum Beispiel verdeutlichen an dem insgesamt sehr unterschiedlichen Umgang der Kommunalverwaltungen mit der Fortbildung ihrer Mitarbeiter/innen. Während diese von einigen Verwaltungen explizit eingesetzt wird als ein "strategisches Instrument", das als unabdingbares, unterstützendes Hilfsmittel für den Umbau der Stadtverwaltung begriffen wird, fallen in anderen Stadtverwaltungen Fortbildungsmaßnahmen für die Beschäftigten als "freiwillige Leistungen" dem Sparzwang zum Opfer. So kommt es zu Paradoxien, in denen z.B. der Fortbildungs-etat für die Führungskräftefortbildung pauschal durch politische Interventionen gekürzt wird, obwohl dies als unbedingte Voraussetzung für die Implementation von auch politisch gewollten Managementverfahren angesehen wird.

---

5 Die "Richtlinie zur Gewährung einer persönlichen Leistungszulage bei der Stadtverwaltung Offenbach", soll zunächst "in einer Pilotphase mit ausgesuchten Organisationseinheiten auf ihre Praktikabilität und Wirksamkeit hin überprüft werden." (Vorlage an den Magistrat Nr. 323/93). Die Pilotphase begann im Herbst 1993. Auch in anderen Großstädten, wie z.B. in Köln und Solingen, wird die Einführung von persönlichen Leistungszulagen in der Verwaltung vorbereitet.

Deutlich wird insgesamt, daß die bislang vorhandenen Instrumente für die Gestaltungsaufgabe einer umfassenden Verwaltungsreform nicht ausreichen:

- Berichtssysteme, die gegenüber den politischen Gremien Transparenz über das Verwaltungshandeln vermitteln könnten, sind in vielen Kommunalverwaltungen überhaupt noch nicht entwickelt;
- der Anspruch einer stärkeren Kundenorientierung, der nicht im Gegensatz zu einer schlanken Verwaltung gesehen wird, kontrastiert mit einer ausschließlich auf Personalabbau konzentrierten Sparstrategie;
- unklar sind die Entlastungseffekte, die durch Auslagerung von Verwaltungseinheiten erreicht werden können. Noch bestehen zu wenig Erfahrungen mit Erprobungen von Regiebetrieben, die als Alternative zu Privatisierungen eingesetzt werden können;
- das Prinzip der Kameralistik konfliktiert mit den Bedürfnissen einer dezentralen und eigenständigen Haushaltsführung einzelner Verwaltungseinheiten;
- die Frage, wie die Leistungserbringung in öffentlichen Verwaltungen gemessen und quantifiziert werden kann, ist bislang noch völlig ungelöst.

Deutlich wird zugleich, daß eine Verwaltungsreform, die ausschließlich an Effizienzgewinn orientiert ist, zu kurz greift. Der Prozeß der Übertragung von Aufgaben auf die dezentrale Ebene wird sich auch in Zukunft fortsetzen, die Handlungsfelder, die Kommunen nicht mehr aus eigener Kraft bearbeiten können, nehmen zu und die Frage einer Verknüpfung der Verwaltungsreform mit übergreifenden Reformen wie denen des öffentlichen Dienstrechtes oder der Funktionalität des Bundesangestelltentarifs geraten zunehmend auf die Tagesordnung. "Lean government" als Leitbild könnte hierbei eine Verzahnung von aufbauorganisatorischen Reformen und ablauforganisatorischen Veränderungen bedeuten, die bislang weitgehend getrennt diskutiert und umgesetzt werden (Forth/Wohlfahrt 1993).

Als entscheidend erweist sich dabei die Berücksichtigung über organisatorische Aspekte einer Verwaltungsreform hinausweisender Anforderungen. Eine erforderliche Neubestimmung staatlicher Aufgaben läßt sich sicherlich weder durch konservative Konzepte eines "starken Staates" noch durch eine auf Deregulierung fixierte "Auflösung von Staatlichkeit" herbeiführen.

Die derzeitigen Diskussionen um die "schlanke Verwaltung" könnten dann als produktiver Input im gegenwärtigen Umstrukturierungsprozeß begriffen werden, wenn sie auch als Aufforderung verstanden und genutzt werden, das Aufgabenspektrum der Kommunalverwaltungen neu zu überdenken; In der Konsequenz bedeutet dies, daß zum einen das *Verhältnis von Politik und Verwaltung* innerhalb der Kommunen selbst neu bestimmt werden muß, wie dies auch im niederländischen "Modell Tilburg" praktiziert wird, ohne daß dies jedoch in den deutschen Modernisierungsversuchen bisher ernsthaft versucht worden ist. Zum anderen aber muß die *Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen* Bund, Länder und Gemeinden neu definiert werden. Denn das bis jetzt praktizierte Verfahren, am Ideal der "kommunalen Selbstverwaltung" festzuhalten, zugleich aber den Kommunen immer neue Aufgaben zuzuweisen, ohne

ihnen die dafür erforderlichen finanziellen Ressourcen zukommen zu lassen, wird sich auf Dauer nicht aufrechterhalten lassen.<sup>6</sup>

Das Dilemma der (bislang vorherrschenden) Interessenorientierung in den Kommunen besteht darin, daß diese die erforderliche Entwicklung aufgabenkritischer und konzeptioneller Überlegungen auf lokaler Ebene blockiert. Es ist absehbar, daß sich das Ziel, für neue Aufgaben abgestimmte Lösungen herbeizuführen, durch verwaltungsbezogene Maßnahmen allein nicht erreichen läßt. Hierzu ist ein Diskussions- und Auseinandersetzungsverfahren im gesellschaftlichen Bereich erforderlich, das durch ein örtliches Management von Ausgleichsprozessen begleitet werden kann.

Die Aufgabe der Kommunen ist es dabei, die verschiedenen Interessen "vor Ort" aufeinander zu beziehen, Projekte diskursiv abzustimmen, statt globaler Budgetierung gezielte Anreizprogramme zu initiieren u. a. m.. Dazu bedarf es einer gestärkten kommunalen Selbstverwaltung mit entsprechendem politischem Gewicht und politischer Einflußnahme.

Erst auf Basis einer solchen Aufgabenbestimmung kann dann sinnvollerweise innerhalb der Kommunalverwaltungen darüber nachgedacht werden, *wie* die von ihnen zu bewältigenden Aufgaben so effizient wie möglich zu erledigen sind.

Der aktuelle Zwang zum Sparen könnte dann auch eine Auseinandersetzung um Formen der Personalorganisation und Dienstleistungsqualität im öffentlichen Dienst auslösen, die bislang systematisch blockiert waren (z. B. Kriterien einer leistungsgerechten Bezahlung; das Senioritätsprinzip bei der Besetzung höherwertiger Stellen; das Beamtenrecht).

Das Leitbild "schlanker Staat" erweist sich allerdings gegenüber den Modernisierungsanforderungen als vereinfachend, sofern damit lediglich die derzeitige Reduktion der Personalstärke gemeint ist, d. h. der Prozeß der "Verschlankung" also ausschließlich gemessen wird an der Anzahl der eingesparten Stellen: In einem derart verkürzten Verständnis - das im übrigen auch die in der Privatindustrie geführte "lean production"-Debatte mißverstehet - wird nicht hinreichend reflektiert, welcher neue Bürokratisierungstyp an die Stelle des veralteten, hierarchisch aufgebauten und an der Abarbeitung von Routineaufgaben orientierten Typs treten könnte.

Für die Diskussion um die zukünftige Arbeitsteilung von öffentlicher Verwaltung und politischem System wäre es gewinnbringender, wenn die Auseinandersetzung darüber geführt würde, welche Anforderungen an einen "Neubau der Verwaltung" gestellt werden müssen und welche politischen Grundsatzentscheidungen hierzu erforderlich sind. Wer dabei ausschließlich auf im Bereich der Privatwirtschaft erprobte Rationalisierungsstrategien baut, riskiert auch, daß der gar nicht mehr schleichenden Verabschiedung des Sozialstaats BRD nichts mehr entgegenzusetzen ist.

---

6 So fordert Behrens, Regierungspräsident in NRW, neuerdings eine Abkehr von der bisherigen Praxis der Aufgaben- und Finanzzuweisung von den Ländern auf die Gemeinden, indem er zum Beispiel vorschlägt, die bisherigen strengen Bauvorschriften zu lockern, um damit den Gemeinden "neue Spielräume für eine Selbstverwaltung zu eröffnen" (Rheinische Post vom 8.9.1993).

## **Literatur**

- Ameln, V. R. (1992): Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes für Kommunalpolitik und Kommunalrecht der EG-Mitgliedstaaten; in: Deutsches Verwaltungsblatt 4/1992, 477 ff
- Derlien, Hans-Ulrich (1984): Verwaltungssoziologie; in: Albert v. Mutius u.a. (Hg.): Handbuch für die öffentliche Verwaltung. Köln, 793 ff
- Eichhorn, Peter (1987): Verwaltungsreformen in Großbritannien; in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 8/1987, 23 ff
- Feick, Jürgen (1980): Zur Kritik regulativer Politik in den vereinigten Staaten; in: Politische Vierteljahresschrift 1980, 43 ff
- Forth, Thomas, Norbert Wohlfahrt (1993): Zur Reform der Staatsorganisation in NRW. Unveröff. Manuskript, Duisburg/Bochum
- Friedrich Ebert Stiftung (1992): Modernisierung des Staates als politische Daueraufgabe. Düsseldorf
- Fritsch, Rüdiger, Hans Liersch (Hg.) (1989): Zukunft des öffentlichen Dienstes zwischen neokonservativer Systemveränderung und demokratischer Zukunftsgestaltung. Hamburg
- Gruber, Annie (1986): La decentralisation et les institutions administrative. Paris
- Halmes, Gregor (1984): Regionalpolitik und Regionalismus in Frankreich 1968-1983. Frankfurt
- Keller, Bernd, Fred Henneberger (1992): Europäische Einigung und nationaler öffentlicher Dienst; in: WSI-Mitteilungen 1/1992, 18 ff
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg. Bericht Nr. 19/1992, Köln
- Kühnlein, Gertrud, Norbert Wohlfahrt (1993): Verstärkte Weiterbildung in Zeiten knappen Geldes - ein Widerspruch? in: Die Mitbestimmung 5/1993, 56 ff
- Mäding, Heinz (Hg.) (1983): Sparpolitik. Opladen
- Picot, Arnold, Thomas Kaulmann (1989): Comparative Performance of Government-owned and Private-owned Industrial Corporations - Empirical Results from Six Countries; in: JITE, Vol. 145, No. 2, 1989, 298 ff
- Reichard, Christoph (1991): Managing local government in Germany: a new concept. Unveröff. Manuskript, Berlin
- Seibel, Wolfgang (1986): Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland; in: Die Verwaltung 2/1986, 137 ff
- Siedentopf, Heinrich (1981): Der öffentliche Dienst; in: Klaus König u. a. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in der BRD. Baden-Baden, 321 ff
- Statisches Bundesamt (1992): Statistisches Jahrbuch 1992. Wiesbaden
- Wahl, Rainer (1985): Organisation und Entwicklung der Verwaltung, 1, Die Länder; in: Geschichte der öffentlichen Verwaltung, 211 ff
- Wiegand, Jürgen (1985): Die Entwicklung der Wirtschaftsregulierung in den USA; in: Die Verwaltung, 3/1985, 84 ff
- Wulf-Mathies, Monika (Hg.) (1991): Im Wettstreit der Ideen: Reform des Sozialstaat. Köln

## Anschriften der VerfasserInnen:

Dr. Gertrud Kühnlein  
Sozialforschungsstelle Dortmund  
Landesinstitut  
Rheinlanddamm 199  
44139 Dortmund

Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt  
Evangelische Fachhochschule  
Immanuel-Kant-Str. 18 - 20  
44803 Bochum