

LEHRBUCH

Helmut Hopp

Management in der öffentlichen Verwaltung

Organisations- und Personalarbeit in modernen
Kommunalverwaltungen

5. Auflage



SCHÄFFER
POESCHEL

Urheberrechtsinfo

Alle Inhalte dieses eBooks sind urheberrechtlich geschützt.

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

Management in der öffentlichen Verwaltung

Helmut Hopp

Management in der öffentlichen Verwaltung

Organisations- und Personalarbeit in modernen
Kommunalverwaltungen

5. Auflage

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

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

Helmut Hopp

Management in der öffentlichen Verwaltung

5. Auflage, September 2020

1.- 4. Auflage Helmut Hopp/Astrid Göbel

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

www.schaeffer-poeschel.de

service@schaeffer-poeschel.de

Bildnachweis (Cover): © Antonioguillen, Adobe Stock

Produktmanagement: Alexander Kühn

Lektorat: Adelheid Fleischer

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

Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart

Ein Unternehmen der Haufe Group

Vorwort zur fünften Auflage

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

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

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

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

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

Mundelsheim, im Juni 2020

Helmut Hopp

Vorwort zur ersten Auflage

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

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

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

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

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

Ludwigsburg und Stuttgart, im Februar 1999

*Helmut Hopp
Astrid Göbel*

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

LERNZIELE

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

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

1.1 Funktionen und Strukturen der Kommunalverwaltung

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

Besonderheiten der Verwaltung

1.1.1 Funktionen und Aufgaben

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

Unterschiede zu Wirtschaftsunternehmen

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

Rechtliche Stellung der Kommunalverwaltung

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

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

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

Europäische Richtlinien

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

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

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

Sozialstaatsprinzip

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

Funktion der Verwaltung

BEISPIEL AUSWIRKUNG DER GESETZGEBUNG

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

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

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

1.1.2 Strukturen

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

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

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

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

Quelle: KGSt 1979 S. 234

Tab. 1-1 Muster – Verwaltungsgliederungsplan der KGSt

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

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

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

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

Rat und Verwaltung

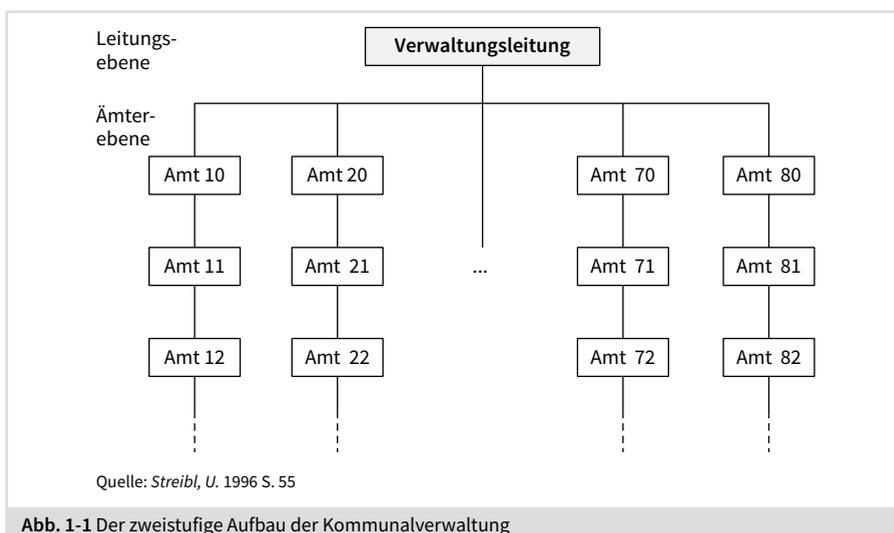


Abb. 1-1 Der zweistufige Aufbau der Kommunalverwaltung

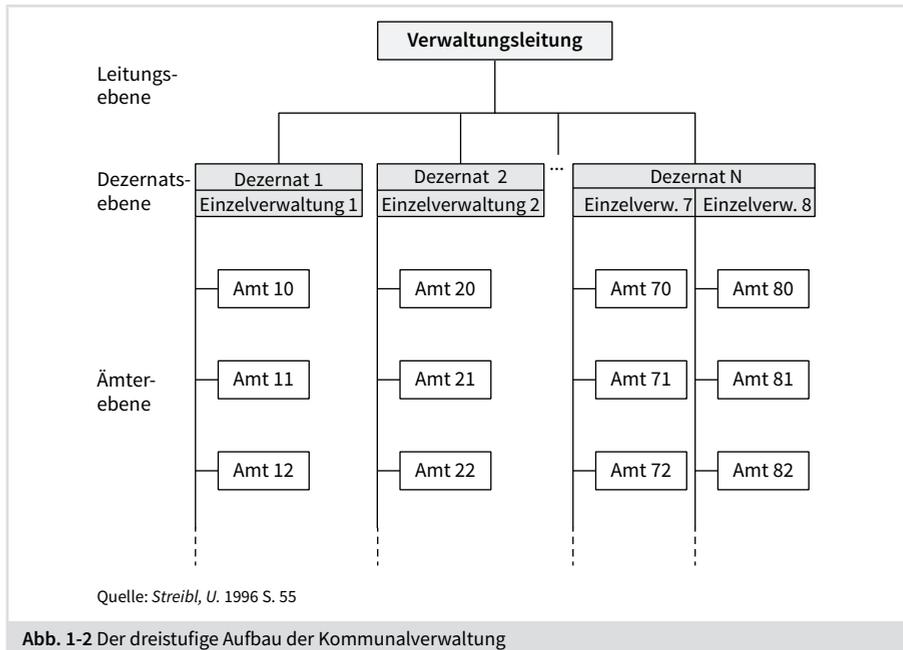


Abb. 1-2 Der dreistufige Aufbau der Kommunalverwaltung

1.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

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

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

Organisation

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

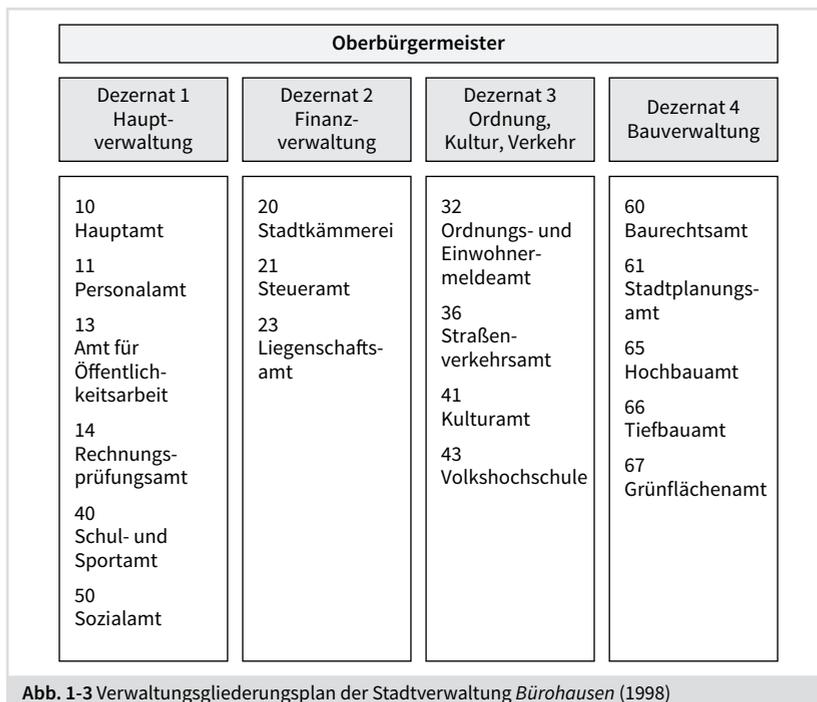
Personal

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

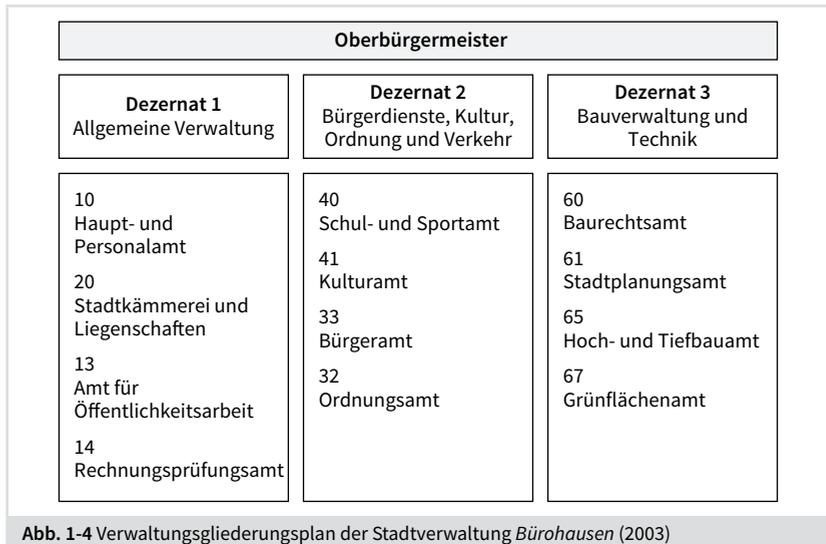
BEISPIEL BÜROHAUSEN

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

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



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



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