

Gegründet von Ernst Forsthoff, Klaus v. d. Groeben, Reinhart Koselleck, Franz Mayer, Franz Ronneberger, Roman Schnur.

Herausgegeben von Wilfried Berg, Bayreuth / Stefan Fisch, Speyer / Walter Schmitt Glaeser, Bayreuth / Friedrich Schoch, Freiburg i. Br. / Helmuth Schulze-Fielitz, Würzburg.

Redaktion: Prof. Dr. W. Berg, Postfach 10 12 51, 95440 Bayreuth; Prof. Dr. F. Schoch, Albert-Ludwigs-Universität, Institut für Öffentliches Recht, Postfach, 79085 Freiburg i. Br.; Prof. Dr. Dr. h. c. W. Schmitt Glaeser, Postfach 10 12 51, 95440 Bayreuth.

Geschäftsführender Redakteur: Prof. Dr. H. Schulze-Fielitz, Domerschulstr. 16, 97070 Würzburg.

Sämtliche Einsendungen, die sich auf den Rezensionsteil beziehen, werden an Herrn Prof. Dr. W. Berg erbeten.

Diese Zeitschrift – alle Beiträge und Abbildungen – sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlages. Dies gilt auch für Übertragungen in eine von Maschinen verwendbare Sprache.

Keine Haftung für unverlangt eingereichte Manuskripte, Rückgabe erfolgt nur, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Einreichung des Manuskripts stellt ein Angebot zur Übertragung des ausschließlichen Verlagsrechts für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts dar. Die Annahmeerklärung kann förmlich erfolgen bzw. implizit durch Abdruck des Manuskripts ausgesprochen werden. Das übertragene Verlagsrecht schließt auch die Befugnisse zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie zu weiteren Vervielfältigungen zu gewerblichen Zwecken in jedem möglichen Verfahren ein. Dem Autor verbleibt die Befugnis, nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen; ein eventuelles Honorar hieraus steht dem Autor zu.

Die Zeitschrift erscheint viermal jährlich im Gesamtumfang von ca. 552 Seiten. Abonnementpreis jährlich DM 148,-/6S 1.080,-/sFr 131,- zzgl. Porto, für Studenten jährlich DM 118,40/6S 864,-/sFr 105,50 zzgl. Porto, Einzelheft DM 40,-/6S 292,-/sFr 37,-.

Bestellungen können über jede Buchhandlung oder direkt an den Verlag gerichtet werden. Abbestellungen müssen 6 Wochen vor Jahresende erfolgen.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, 12165 Berlin
Ruf: (0 30) 79 00 06-0, Telefax: (0 30) 79 00 06 31

Satz und Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

ISSN 0042-4498

AN WELCHEN LEITBILDERN ORIENTIERT SICH BERATUNG VON KLEINEN KOMMUNALVERWALTUNGEN?

Von Uwe Wilkesmann, Bochum¹

I. Einleitung

Der Artikel behandelt die Frage, an welchen Leitbildern sich die Beratung von kleinen² Kommunalverwaltungen orientiert. Die Argumentation soll an dem Beratungsbeispiel der Stadtverwaltung Hattingen exemplarisch verdeutlicht werden. Dieses Beratungsprojekt führte der Autor zusammen mit *Martina Wegge* und zehn Studierenden durch³.

Die Argumentation gliedert sich in folgende Punkte:

- (1) An welchen Leitbildern orientiert sich Beratung zur Reorganisation der kommunalen Verwaltung?
- (2) An welchen Beratungsleitbildern orientiert sich der Beratungsprozess?

Zum Schluss wird ein Resümee gezogen, das die Konsequenzen für die Beratung bei kleinen Kommunalverwaltungen zusammenfasst.

Organisationsberatung wird auch innerhalb der Sozialwissenschaften in der letzten Zeit immer stärker thematisiert. Indizien dafür sind drei Tagungen, die das Thema in den Mittelpunkt stellten, und zwar des Berufsverbandes Deutscher Soziologen 1995⁴, der Sozialforschungsstelle in Dortmund 1997⁵ und der Sektion Industrie- und Betriebssoziologie der Deutschen Gesellschaft für Soziologie 1998⁶.

¹ Aktualisierte Version meiner Antrittsvorlesung, gehalten an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

² Es ist hier von Städten mit ca. 60 – 70 Tausend Einwohnern die Rede.

³ Es handelt sich bei diesem Projekt um eine Prozess- und Produktanalyse in den Bereichen Ordnung, Recht, Sicherheit und Feuerschutz. Die Beispiele, die im Folgenden angeführt werden, beziehen sich hauptsächlich auf den Bereich des Ordnungsamtes bzw. den des Einwohnermeldeamtes. Das Einwohnermeldeamt ist für den Kundenkontakt sehr wichtig. Es stellt die Visitenkarte einer Stadtverwaltung dar; jeder Bürger muß hier zuerst und zuletzt hin.

⁴ Heine v. Alemann / Anette Vogel (Hrsg.), *Soziologische Beratung*, Opladen, 1996.

⁵ Jürgen Howaldt / Ralf Kopp (Hrsg.), *Sozialwissenschaftliche Organisationsberatung*, Berlin, 1998.

Beratung soll für die folgende Ausführung – im Anschluss an *Minssen*⁷ – als Organisationsberatung definiert werden, d. h. als Dienstleistung, die sich primär auf die Deutung und Veränderung von organisationalen Prozessen und Strukturen bezieht. Organisationsberatung ist demnach die „Einspeisung wissenschaftlich gestützter und erarbeiteter Deutungen in einen sozialen Raum, in dem die Deutungen nach den dort geltenden Regeln verwandt werden“⁸. Inwieweit organisationale Regeln sich dadurch ändern lassen, ist von den Beratern zu antizipieren.

Hervorzuheben ist, dass die Beratung einen interaktiven Prozess zwischen Beratern und Klienten darstellt, wobei eine prinzipielle Machtdifferenz zwischen beiden Akteuren besteht: Die Berater besitzen im Gegensatz zu den Managern und Verwaltungsvorständen keine direkte Kontrolle über Veränderungen⁹. Allerdings können Manager und Verwaltungsvorstände durch dritte, mächtige Akteure (wie Kreditgeber, Hauptkunden oder politische Akteure) in die Situation geraten, Reorganisationsvorschläge der Berater nicht missachten zu können.

II. An welchen Leitbildern orientiert sich die Beratung zur Reorganisation der kommunalen Verwaltung?

Jede Beratung orientiert sich an Leitbildern einer optimalen Organisation¹⁰. Die Datenerhebung innerhalb der Organisation sowie die Schwachstellenanalyse und erst recht die Verbesserungsvorschläge sind von Organisations-Idealvorstellungen der Berater (und Manager) geprägt. Sie geben vor, was eine effiziente Organisation sein soll. Zu fragen ist, woher diese Leitbilder kommen. Wie *Willke*¹¹ konstatiert, lernen Berater nur aus der Praxis ihrer Klienten und können somit kein wirklich neues Wissen für ihre Klienten generieren. Im Bereich der kommunalen Verwaltung existiert noch nicht die endlose Vielfalt an Leitbildern wie bei den unternehmensorientier-

⁶ Heiner Minssen (Hrsg.), Organisationsberatung – Industriesoziologie als Gestaltungswissenschaft? Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum 13, Bochum, 1998.

⁷ Heiner Minssen, Soziologie und Organisationsberatung – Notizen zu einem komplizierten Verhältnis, in: Jürgen Howaldt / Ralf Kopp (Hrsg.), Sozialwissenschaftliche Organisationsberatung, Berlin, 1999, S. 53–72.

⁸ Ebd., S. 62.

⁹ Peter Block, Erfolgreiches Consulting, Frankfurt / Main, 1997.

¹⁰ Leitbilder sind notwendig, da Unternehmen keine hinreichende eigene Information über effiziente Lösungen besitzen und sich deshalb an dem orientieren, was andere Organisationen für effizient halten; *Christoph Deutschmann*, Die Mythenspirale. Eine wissenssoziologische Interpretation industrieller Rationalisierung, Soziale Welt 47 (1997), S. 55–70.

¹¹ *Helmut Willke*, Organisierte Wissensarbeit, Zeitschrift für Soziologie 27 (1998), S. 161–177.

ten Organisationsmodellen. Es kann hier noch nicht von der „Erschöpfung der Mythenspirale“¹² gesprochen werden. Im Unternehmensbereich hat *Faust*¹³ die Wechselwirkung bei der Generierung neuer Leitbilder zwischen den großen Beratungsgesellschaften und der Wissenschaft aufgezeigt. Die großen Beratungsunternehmen müssen immer mit Produktinnovationen auf dem Markt der Sinnangebote auftreten¹⁴; dabei greifen sie selektiv auf bestehende wissenschaftliche Modelle zurück. Die Popularität, die diese selektiv interpretierten Modelle bekommen, wirkt dabei wieder auf ihre wissenschaftliche Rezeption zurück. Bemerkenswert ist zumindest, dass in den letzten Jahren immer mehr sozialwissenschaftliche Organisationsmodelle die Grundlage für die Leitbilder übernommen haben, wie z. B. Gruppenarbeit, lean management, business reengineering, Netzwerke, fraktale Fabrik, lernende Organisation. Generell erfüllen diese Leitbilder zwei Funktionen:

- (1) Sie dienen als Folie für die Beratung auch dann, wenn die Beratung keine Anwendung eines Idealmodells, sondern die Erhöhung der Reflexionsfähigkeit der Organisation verspricht.
- (2) Durch die breite öffentliche Diskussion dieser Leitbilder erzeugen sie in den Organisationen einen Legitimationsdruck.

In der öffentlichen Debatte um die Reorganisation der Verwaltung werden mindestens zwei Idealmodelle und eine Zielsystematisierung behandelt, die hier nur kurz erwähnt werden sollen, da sie schon lange ausführlich diskutiert werden und somit bekannt sind¹⁵.

1. New Public Management und Lean Administration

New Public Management und Lean Administration bilden keine abgeschlossenen Modelle. Ihre Hauptprinzipien lassen sich durch folgende Stichworte charakterisieren¹⁶: Privatisierung und Dezentralisierung, Wett-

¹² *Christoph Deutschmann* (FN 10).

¹³ *Michael Faust*, Managementwissen und Unternehmensberatung und der Gestaltungsspielraum einer „Industriesoziologie als Gestaltungswissenschaft“, in: Heiner Minssen, Organisationsberatung – Industriesoziologie als Gestaltungswissenschaft? Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum 13, Bochum, 1998 S. 63–99.

¹⁴ *Michael Faust*, Die Selbstverständlichkeit der Unternehmensberatung, in: Jürgen Howaldt / Ralf Kopp, Sozialwissenschaftliche Organisationsberatung, Berlin, 1998, S. 147–182 (S. 153).

¹⁵ Vgl. *Stefan Machura*, Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 32 (1999), S. 403–427; *Helmut Wollmann*, Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, Die Verwaltung 32 (1999), S. 345–375.

¹⁶ *Jörg Bogumil / Leo Kibler*, Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Dietrich Budäus / Peter Conrad / Georg Schreyögg (Hrsg.), Managementforschung 8, Berlin, 1998.

bewerb und Outputorientierung, Trennung von Politik und öffentlichen Dienstleistungen, Total Quality Management bzw. Kaizen – der kontinuierliche Verbesserungsprozess, Gruppenarbeit sowie Kundenorientierung. In der angelsächsischen Diskussion des New Public Managements wird besonders die ordnungspolitische Makro-Dimension der Reduzierung der Verwaltung auf die Kernaufgaben, hervorgehoben¹⁷. In Deutschland konzentrierte sich die Diskussion bisher auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung. Hier steht hauptsächlich die finanzwirtschaftliche Situation (Produkte, Kennzahlen, Controlling) im Vordergrund¹⁸. Allerdings lässt sich für die kommunale Reorganisation in Deutschland konstatieren, dass mehr propagiert als umgesetzt wird. Schon die Teilnahme am Diskurs über Reorganisation etikettiert die Verwaltung als „modern“.

2. Das Neue Steuerungsmodell der KGSt

Die Hauptpunkte des Neuen Steuerungsmodells KGSt¹⁹ sind:

- (1) Der Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur mit Kontraktmanagement und einem zentralen Steuerungs- und Controllingbereich,
- (2) Outputsteuerung mit dezentraler Ressourcen- und Qualitätsverantwortung und einem eigenen Budget,
- (3) Wettbewerb und Kundenorientierung²⁰.

¹⁷ Eckhard Schröter / Hellmut Wollmann, New Public Management, in: Stephan v. Bandemer / Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Götztrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsmodernisierung, Opladen, 1998.

Im internationalen Vergleich lassen sich drei Tendenzen in der Verwaltungsmodernisierung ausmachen: (1) Binnenmodernisierung der Verwaltung, (2) Demokratisierung der Gemeinden, (3) Vermarktlichung; Frieder Naschold, Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz, in: Frieder Naschold / Maria Oppen / Alexander Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, 1997.

¹⁸ Ein besonderes Problem der deutschen Reorganisationsbemühungen besteht in der engen Verzahnung mit der finanziellen Misere der Kommunen. Dadurch werden die Handlungsspielräume häufig zu eng, und es wird auf altbewährte Steuerungstechniken zurückgegriffen; zu den Fehlern im Reorganisationsprozess vgl. Alexander Wegener, Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern, in: Frieder Naschold / Maria Oppen / Alexander Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen, – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, 1997, S. 77–106; zu den internationalen Tendenzen vgl. Maria Oppen, Der Bürger und Kunde als Pro-Motor im Modernisierungsprozeß – kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung im internationalen Vergleich, in: Frieder Naschold / Maria Oppen / Alexander Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, 1997, S. 231–268.

¹⁹ Die Abkürzung steht für Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.

²⁰ Neuerdings wird in diesem Kontext von „taxpayer value“ gesprochen, ohne dass deutlich wird, wie im Zweifelsfall die Steuerzahler ihren Nutzen einklagen können;

Aufgrund der Bekanntheit des Modells soll hier nur kurz der dritte Punkt ausgeführt werden: Wettbewerb²¹ ist bei den Gütern der öffentlichen Verwaltung nicht immer direkt herstellbar. Wettbewerb kann ein marktlicher (über Ausschreibungsverfahren), ein quasi-marktlicher (über Wettbewerbs-surrogate) oder ein nicht-marktlicher Wettbewerb (benchmarking) sein²². Bei dem marktlichen Wettbewerb ist zu beachten, dass ein Wettbewerbsmarkt geschaffen wird, wie z. B. bei der Müllabfuhr in Phoenix, wo sichergestellt ist, dass immer *mehrere* Unternehmen am Markt sind. Im Ordnungsbereich ist Wettbewerb über Leistungsvergleiche möglich. Die in diesem Bereich produzierten öffentlichen Gütern dienen der Gefahren- und Schadensprävention und werden – politisch gewollt – nicht kostendeckend produziert. So sagt z. B. allein die Kennzahl der Menge von Zwangseinsweisungen in psychiatrische Krankenhäuser noch nichts über die Leistung eines Ordnungsamtes aus. Dennoch ist benchmarking möglich²³.

Die Schwächen des Modells werden mit der Nichtberücksichtigung der politisch-administrativen Logik sowie zu geringer Beachtung des Personalmanagements benannt²⁴. Darüber hinaus sind an den einzelnen Modellen folgende Punkte kritisiert worden²⁵: Nicht alle Bürger können ihre Nachfrage in gleicher Weise artikulieren; das Moment der fairen Leistungserbringung wird zu wenig thematisiert; über Produktbeschreibung und Controlling wird der status quo zementiert; Unternehmenskonzepte wie Lean Management lassen sich nur bedingt auf die Verwaltung übertragen²⁶;

Erko Grömig, Taxpayer Value als Maßstab kommunalen Handelns, Das Rathaus 52 (1999), S. 12–16.

²¹ Wettbewerb kann sowohl zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen als auch zwischen den Organisationen des öffentlichen Sektors oder zwischen den einzelnen Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung entstehen. Allerdings kann Wettbewerb in der Verwaltung auch zur Unterbietung von Lohnstandards führen und muß nicht per se Bürgernähe und soziale Gerechtigkeit erzeugen; Frank Nullmeier, Wettbewerb und Konkurrenz, in: Stephan v. Bandemer / Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Götztrik Wewer, Handbuch zur Verwaltungsmodernisierung, Opladen, 1998, S. 80–93.

²² Alexander Wegener (FN 18).

²³ Der Wettbewerb über benchmarking erzeugt zwar höhere Kosten als bei Märkten oder Quasi-Märkten. Anders ist der Wettbewerb im Ordnungsbereich aber nicht erzeugbar.

²⁴ Christoph Reichard, Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Frieder Naschold / Maria Oppen / Alexander Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, 1997, S. 49–74; Werner Jann, Neues Strukturmodell, in: Stephan v. Bandemer / Bernhard Blanke / Frank Nullmeier / Götztrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsmodernisierung, Opladen, 1998, S. 70–80.

²⁵ Vgl. die Beiträge in Frieder Naschold / Maria Oppen / Alexander Wegener (Hrsg.), Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart, 1997.

²⁶ Hans Georg Tegethoff / Uwe Wilkesmann, Lean Administration. Lernt die öffentliche Verwaltung bei der Schlankheitskur?, Soziale Welt 46 (1995), S. 27–50.

die Trennung von strategischer (politischer) und operativer Ebene ist in der Praxis nicht möglich, und durch ihre Übertragung kann einer „schleichenden Entpolitisierung“²⁷ Vorschub geleistet bzw. die „direktdemokratische Modernisierungswelle“²⁸ unterlaufen werden.

Bevor das Leitbild der Zielsystematisierung behandelt wird, sollen die Probleme der behandelten Idealmodelle am Beispiel Hattingen aufgezeigt werden. Zuerst ist festzuhalten, dass die Verwaltung in Hattingen explizit keine reine Anwendung des KGSt-Modells wünscht. Kleineren Verwaltungen machen die „Großmodelle“ des Neuen Steuerungsmodells oder von Lean Administration Angst: Aufgrund ihrer geringen Ressourcen glauben sie nicht, den Anforderungen einer radikalen Reorganisation gewachsen zu sein. Diese Modelle sind auch für große Verwaltungen konzipiert worden. Ein Vergleich mit dem Neuen Steuerungsmodell kann dennoch helfen, Schwachstellen aufzudecken.

Der erste Hauptpunkt des Neuen Steuerungsmodells findet in Kommunen von der Größe Hattingens kaum Anwendung: Aufgrund der geringen Größe steht eine Dezentralisierung nicht zur Diskussion. Ein detailliertes Controllinginstrument, außer der quantitativen Erfassung der bearbeiteten Produkte pro Jahr, existiert bisher nicht. Außerdem ist zu beachten, dass in einer kleinen Stadt traditionell die Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung eng ist.

Der zweite Hauptpunkt des Neuen Steuerungsmodells einer dezentralen Ressourcen- und Qualitätsverantwortung soll zu einer Prozessoptimierung führen. Die Prozessoptimierung in einer Organisation ist jedoch auch von Größeneffekten abhängig. Aufgrund der geringen Größe der Stadtverwaltung Hattingen ist die funktionale Arbeitsteilung nicht so ausgeprägt wie bei Stadtverwaltungen von Großstädten. Wo solche Spezialisierungen einmal bestanden, sind sie schon früh aufgehoben worden. Die meisten Produkte werden von einer Person verantwortlich erledigt, d. h. die gesamte Bearbeitung liegt in einer Hand. Reorganisationsbedarf besteht unter Prozessgesichtspunkten deswegen kaum. Probleme im Produktionsprozess treten aber immer dann auf, wenn mehrere Ämter beteiligt sind oder verzögerte Prozessabläufe politisch gewollt sind. Dieser Sachverhalt soll nachstehend an drei Beispielen verdeutlicht werden.

(1) Als Beispiel für Prozessverzögerungen und lange Liegezeiten sei hier das Produkt Gaststätten-Konzessionierung genannt. Der Antrag auf

²⁷ Hellmut Wollmann, Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt – zwischen Demokratie und Managementschub, in: Dieter Grunow/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel, Boston, Berlin, 1998, S. 400 - 436.

²⁸ Hellmut Wollmann (FN 15).

Gaststätten-Konzessionierung wird im Ordnungsamt vom Betreiber eingereicht, die Akte wandert von dort – so die gängige Praxis – immer zum Bauordnungsamt. Wenn aber nur der Eigentümer wechselt und keine Umbauten vorgenommen werden, dann braucht das Bauordnungsamt keine Stellungnahme abzugeben. In einem Drittel aller Fälle wandert die Akte grundlos zwischen den Ämtern hin und her und verzögert so erheblich die Bearbeitungsdauer. Außerdem arbeitet das Ordnungsamt immer noch mit alten Formularen, die in zweifacher Ausfertigung vorausgefüllt dem Bauordnungsamt übersendet werden. Dort wandern diese Vordrucke jedoch in den Papierkorb, da im Bauordnungsamt schon seit mehreren Jahren mit anderen Vordrucken gearbeitet wird. Diese Information ist bis heute nicht im Ordnungsamt angekommen.

(2) Als weiteres Beispiel sei hier das klassische Problem von Querschnittsämtern genannt. Wie in jeder Organisation existiert dieses Problem auch in der Stadtverwaltung Hattingen. Das Querschnittsamt der EDV bietet aufgrund eines bestimmten Selbstverständnisses andere Produkte an als von den einzelnen Fachämtern nachgefragt werden. Die EDV-Abteilung definiert ihre Aufgabe in der technischen Bereitstellung eines Local Area Networks. Die einzelnen Ämter wollen jedoch PC- und Software-Beratung nachfragen. Da aber die einzelnen Ämter noch nicht budgetiert sind, kann keine Nachfragemacht entstehen. Mit einer Budgetierung sind erst in wenigen Ämtern erste zaghafte Versuche unternommen worden. In dem Untersuchungsbereich trifft dies nur auf das Feuerschutzamt zu. Gerade eine Budgetierung kann aber die Probleme mit den Querschnittsämtern lösen. Können diese Leistungen nur nach Aufträgen verrechnen, dann produzieren sie auch die Dienstleistung, die die anderen Ämter nachfragen. Zwei Probleme sind damit jedoch verbunden:

- Die Mitarbeiter in den Querschnittsämtern besitzen häufig einen hohen Status, den sie verlieren, wenn sie zu Dienstleistern werden.
- Der Kämmerer gibt mit dem Budget einen großen Teil seiner Macht ab und damit seine politische Einflussnahme.

(3) Ein Beispiel für einen z.T. politisch gewollten verzögerten Prozessablauf stellt der offizielle Postweg in einem Amt dar. Alle eingehende Post wird zuerst vom Amtsleiter bzw. dessen Stellvertreter und dann von allen Abteilungsleitern gelesen, bevor sie von den Sachbearbeiterinnen bearbeitet werden kann. Dieser Postweg verzögert den Ablauf immer um ein bis zwei Tage. Aus politischer Sicht hat dies den Vorteil, dass politisch brisante Anfragen, Proteste oder ähnliches schnell abgefangen werden und von der Amtsspitze an die politischen Spitzen weitergegeben werden können. Gerade in einer kleinen Kommune wie Hattingen werden

Proteste oder Verwaltungsfehler schnell politisiert. Für die Amtsleiter (bzw. deren Stellvertreter) ist das „Postsortieren“ die Beherrschung einer wichtigen Unsicherheitszone und damit einer wichtigen Machtressource. Für eine Änderung dieser Routine muß entweder eine Kompensation oder eine Gegenmacht aufgeboren werden.

Im Beratungsprozess werden solche extern wahrnehmbaren Probleme als Probleme mit Verbesserungsvorschlägen in die Organisation zurückgegeben. Welche Lösungen sich dann realisieren lassen, hängt von den mikropolitischen Machtverhältnissen ab. Wenn die Verwaltungsspitze eine Straffung des Bearbeitungsprozesses wünscht, dann reichen häufig einfache Koordinationsgespräche aus, um Interamtsprobleme zu beseitigen. In dem hier behandelten Fallbeispiel konnten die genannten Probleme schnell abgestellt werden.

Zum dritten Hauptpunkt des Neuen Steuerungsmodells, nämlich der Kundenorientierung und nicht-marktlichen Wettbewerbsvergleiche, sind im Rahmen der Beratung erste Ansätze im Bereich des Einwohnermeldewesens erbracht worden²⁹.

3. Ziele der kommunalen Verwaltung

Bei der Schwachstellenanalyse können vier verschiedene Ziele der kommunalen Verwaltung differenziert werden. In dieser Form ist auch der interkommunale Leistungsvergleich der Bertelsmann-Stiftung erfolgt³⁰:

- (1) Erfüllung eines spezifischen Leistungsauftrages,
- (2) kundenorientierte Dienstleistung,
- (3) Zufriedenheit der Mitarbeiter,
- (4) wirtschaftlicher Einsatz von Ressourcen.

Der *Leistungsauftrag* des einzelnen Amtes muß jeweils definiert werden; dazu hat sowohl die KGSt als auch das Projekt des interkommunalen Leistungsvergleichs der Bertelsmann-Stiftung Vorschläge gemacht. Allerdings ist bei der unkritischen Übernahme dieser Vorgaben die Gefahr gegeben, dass der status quo festgeschrieben wird. Veränderungen werden schon dadurch in Gang gesetzt, dass bisherige Leistungsaufträge in Frage gestellt werden.

²⁹ In der Vergangenheit sind schon mehrere kleine Reorganisationsmaßnahmen durch die Organisationsabteilung durchgeführt worden. So fand z. B. aufgrund eines Qualitätszirkels im Einwohnermeldeamt auf der Sachbearbeiterebene ein job-enlargement Prozess statt.

³⁰ Bernd Adamascheck, Interkommunaler Leistungsvergleich – Leistung und Innovation durch Wettbewerb, Gütersloh, 1997.

In einem ersten Schritt besteht die *Kundenorientierung* in der Frage, was die Kunden denn wollen. Dazu sind entsprechende Bürgerbefragungen notwendig. Eine Kundenorientierung darf aber nicht bei dem Objekt Kunden als Datenlieferanten stehen bleiben, sondern muss den Kunden als Subjekt gewinnen. Eine Kundenorientierung in der Form der Partizipation der Bürger ist bisher in Deutschland noch wenig entwickelt. Aus diesem Grund fordert auch der neue Vorsitzende der KGSt *Plamper* als neues Leitmodell die Bürgerkommune³¹. Dazu werden alte Formen der Bürgerbeteiligung, wie die Planungszelle³² oder das Bürgerforum³³, und neue Formen, wie z. B. die Fokusgruppen, diskutiert und institutionalisiert. An diesem Punkt wird die Kundenorientierung als Konsumentenorientierung überschritten und der Bürger als Subjekt wieder entdeckt, der an der Definition öffentlicher Güter teilnimmt. Der Bürger soll als Kunde *und* politischer Auftraggeber sein Gewicht in die Waagschale werfen können.

Die *Zufriedenheit der Mitarbeiter* kann über qualitative und quantitative Befragungen sowie über bewährte arbeitspsychologische Instrumente wie das Tätigkeitsbewertungssystem³⁴ erhoben werden.

Das Ziel des *wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes* kann über Vergleiche ermittelt werden, da absolute Kriterien – wie der Gewinn in vielen kommunalen Dienstleistungen, z. B. dem Ordnungswesen – nicht zur Verfügung stehen³⁵. Diesen Wettbewerb zu initiieren, ist das Ziel des Projektes des interkommunalen Leistungsvergleichs der Bertelsmann-Stiftung. Die Projektbegleitung erfolgt durch die Bertelsmann-Stiftung bzw. von ihr bezahlten Beratern, die eigentliche Datenerhebung und Auswertung erfolgt durch die Mitarbeiter der beteiligten Städte. Eine aufwendige Projektorganisation ist dabei notwendig, da die Zahl eines Kostendeckungsgrades für ein bestimmtes Produkt – auch im Vergleich zu anderen Städten – noch nicht viel aussagt. Die Vergleichszahlen dienen lediglich als Input für Projektgruppen, um überhaupt Schwachstellen in der Verwaltung aufzuspüren. Lösungsansätze müssen dann jeweils noch erarbeitet werden. Bei diesem Vergleich ist jedoch der hohe Personaleinsatz nicht zu vergessen: Die Stadtverwaltung Essen hat z. B. ausgerechnet, dass allein ihre Datenerhebung

³¹ Harald Plamper, Obrigkeitliche Kommune, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune: Zur aktuellen Reformdiskussion, in: Levin v. Trott zu Solz (Hrsg.), Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie, Gütersloh, 1998, S. 11–16.

³² Peter Dienel, Die Planungszelle, Opladen, 1981.

³³ Vgl. Hiltrud Naßmacher, Mehr Bürgernähe durch neue Beteiligungsmöglichkeiten?, Politische Bildung 31 (1998), Sonderheft Gemeinden im Reformprozess, S. 62–75.

³⁴ Winfried Hacker / Birgit Fritsche / Peter Richter / Anna Iwanowa, Tätigkeitsbewertungssystem, Stuttgart, 1995.

³⁵ Vgl. Stefan Machura (FN 15).

für das Einwohnermeldeamt pro Jahr mehr als eine volle Stelle beansprucht.

Es soll nun die Schwachstellensuche anhand der vier Ziele am Beispiel des Einwohnermeldewesens der Stadt Hattingen verdeutlicht werden.

4. Zur Zielerfüllung des Einwohnermeldewesens

Der *Leistungsauftrag* des Einwohnermeldeamtes richtet sich nach den vier Hauptprodukten:

- (1) Führung des Melderegisters,
- (2) Versorgung mit Ausweisdokumenten,
- (3) Versorgung mit Lohnsteuerkarten,
- (4) Melderegisterauskünfte und Bescheinigungen.

Daneben existieren in aller Regel noch weitere Aufgaben, die im Einwohnermeldeamt auch erledigt werden.

Eine erste Einschätzung zu der Produktion dieser Güter und den dafür benötigten Ressourceneinsatz ergibt sich aus einem Vergleich mit anderen Kommunen. Ein Vergleich ist mit den Städten, die eine ähnliche Größe besitzen, aus dem interkommunalen Leistungsvergleich der Bertelsmann-Stiftung möglich. Daraus lässt sich u. a. ablesen, dass die Öffnungszeiten des Hattinger Einwohnermeldeamtes vergleichsweise lang sind. Das Produkt Führung des Melderegisters wird anhand verschiedener Kennzahlen verglichen: zum einen über die Richtigkeit des Melderegisters, das über den prozentualen Anteil der nicht zustellbaren Wahlbenachrichtigungen operationalisiert wird, und zum anderen über den Zeitaufwand in Minuten je geändertem Datensatz im Melderegister³⁶. Die erste Kennzahl ist mit 0,8 % im interkommunalen Vergleich schlecht³⁷, die Bearbeitungszeit dagegen im Vergleich kurz.

Die Arbeitsorganisation im Einwohnermeldeamt ist so geregelt, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter alle anfallenden Aufgaben erledigen, nur

³⁶ Der Vergleich bezieht sich hierbei auf Hagen, dort sind die Zeiten – wie in Hattingen – von Dritten gemessen worden, vgl. *Peter E. Sensburg*, Das Bürgeramt als Teil der Kommunalen Verwaltungsreform am Beispiel Trier, Aachen, 1998, S. 87. Im Bertelsmann-Projekt wird mit Selbstaufschreibung gearbeitet, was bei allen Produkten zu deutlich längeren Messergebnissen führt als bei Fremdmessung.

³⁷ Die eher schlechte Quote bei der Richtigkeit des Melderegisters in Hattingen zeugt von einer geringen Um- und Anmeldefreudigkeit der Bevölkerung, die vermutlich mit der in Hattingen politisch gewollten Praxis zusammenhängt, dass bei verspäteter Ummeldung kein Verwarnungsgeld bezahlt werden muss. In Castrop-Rauxel beträgt der Anteil 0,4 %, in Gütersloh 0,2 % und in Unna 0,7 %, *Bernd Adamascheck*, Interkommunaler Leistungsvergleich – Einwohnerwesen, Gütersloh, 1997.

die zusätzliche Aufgabe der Staatsangelegenheiten wird ausschließlich von der Abteilungsleiterin bearbeitet.

Das *Ziel der Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter* ist kaum erfüllt, viele beklagen sich über die eintönige Arbeit und über das aggressive Auftreten von Bürgern. Beides führt zu Versetzungswünschen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Um Informationen über das *Ziel der kundenorientierten Dienstleistung* zu bekommen, ist eine zweiwöchige Bürgerbefragung vor dem Einwohnermeldeamt in Hattingen durchgeführt worden. In diesem Zeitraum sind 1492 Personen im Hattinger Einwohnermeldeamt bedient worden, wovon 520 (34,8 %) befragt werden konnten. Drei Ergebnisse, die wichtig für die Kundenzufriedenheit sind, sollen hier kurz ausgeführt werden:

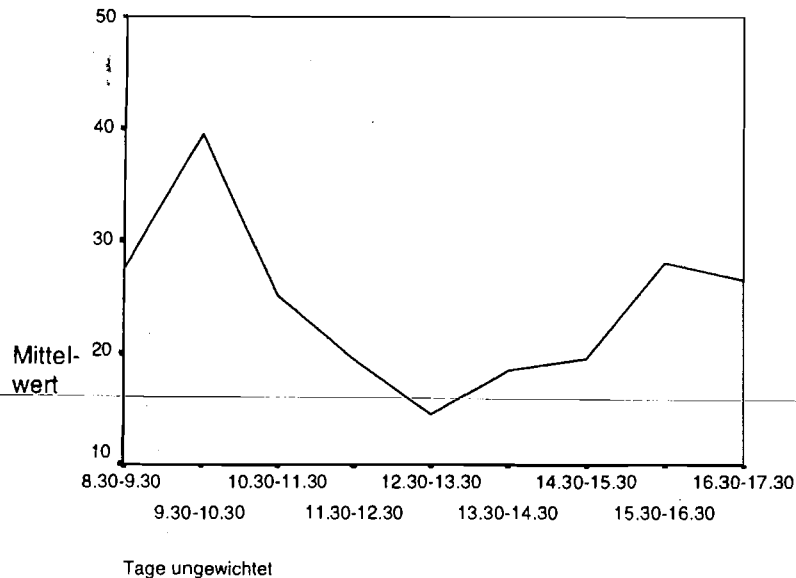
- (1) der Wunsch nach Produktvielfalt,
- (2) Wartezeiten und Öffnungszeiten,
- (3) Schnittstellenprobleme zwischen Bürgern und Mitarbeiterinnen.

In der Bürgerbefragung wünschten sich 51,5 % der Befragten, noch andere Angelegenheiten im Einwohnermeldeamt erledigen zu können. In einer angeschlossenen offenen Frage nach konkreten Vorstellungen, werden Vorschläge von den Bürgern unterbreitet, die alle explizit oder implizit auf ein Bürgeramt hinauslaufen. Das Angebotsspektrum im Hattinger Einwohnermeldeamt ist jedoch schon relativ breit, allerdings ist dies den Bürgern nicht bekannt. Keiner der 520 befragten Personen beantwortete eine Quizfrage richtig, in der gefragt wurde, ob neun vorgegebene Produkte im Einwohnermeldeamt angeboten werden. In Hattingen kommen zwei Tendenzen zusammen: der Wunsch der Bürger nach einem Bürgeramt und die schon gegebene Ausweitung der Produktpalette, die sich relativ schnell zur Produktpalette eines Bürgeramtes ausbauen lässt.

Die *Wartezeit* ist sehr gering, 80,8 % aller Bürger müssen nicht länger als fünf Minuten vor dem Einwohnermeldeamt warten, bis sie bedient werden. Die Wartezeit schwankt aber mit dem Besucheraufkommen über die Tageszeit. Aus diesem Grunde ist die Anzahl der Besucher über die Tageszeit erfasst worden.

Die Messung der Besucherströme im Einwohnermeldeamt zeigt deutlich, dass während der Mittagszeit eher wenig Besucher kommen, morgens und abends dagegen viele. Die Berufstätigen kommen nicht – wie in der Verwaltung behauptet – während der Mittagspause. Die Befragung nach den *gewünschten* Öffnungszeiten ergibt, daß 39,5 % nach 15.30 Uhr, d. h. der tatsächlichen Öffnungszeiten kommen wollen. Nur donnerstags ist bis 18 Uhr geöffnet. Wie zu erwarten, differenziert sich die Wunschöffnungszeit nach

dem Kriterium der Berufstätigkeit: 50,6 % der Berufstätigen möchten ihre Dienstleistung nach den üblichen Öffnungszeiten in der öffentlichen Verwaltung nachfragen, gegenüber 25,0 % der Nicht-Erwerbstätigen. Das Ergebnis erscheint zwar trivial, die Rückkopplung dieses Ergebnisses in die Organisation erhöht aber erst die Wahrnehmung des Nachfragedrucks nach geänderten Öffnungszeiten innerhalb der Organisation.



Mittelwert der Besucher im Hattinger Einwohnermeldeamt
im Untersuchungszeitraum

Bei dem *Schnittstellenproblem* zwischen Bürgern und Mitarbeiterinnen existiert die Ausgangshypothese, dass kein Zusammenhang zwischen dem Vorurteil gegenüber öffentlicher Verwaltung und konkreten Erfahrungen mit Dienstleistungen der Verwaltung besteht. Dies ist operationalisiert worden, indem die Bürger den Ruf der öffentlichen Verwaltung allgemein klassifizieren mussten und ihre allgemeine Zufriedenheit sowie bereichsspezifische Zufriedenheiten mit der gerade gemachten Erfahrung in dem Amt abzugeben hatten. Wie zu erwarten, existieren keine nennenswerten Korrelationen zwischen dem Vorurteil gegenüber der öffentlichen Verwaltung und der allgemeinen Zufriedenheit sowie den bereichsspezifischen Zufriedenheiten³⁸. Obwohl das Bild von der öffentlichen Verwaltung leicht kri-

³⁸ Vgl. Tabellen 1 und 2 im Anhang.

tisch ist, sind die meisten Befragten mit den konkreten Dienstleistungen zufrieden. Die Vorurteile gegenüber der öffentlichen Verwaltung beziehen sich besonders auf die Faulheit und die Überheblichkeit. Gute Werte attestieren die Befragten dagegen der öffentlichen Verwaltung im Punkt Sachlichkeit.

Bei den konkreten Erfahrungen sind die Bürger mit der Auskunftsbereitschaft und der Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen sowie der Wartezeit zufrieden. Vergleichsweise schlechte Werte werden bei der Zufriedenheit mit den Öffnungszeiten, dem Bedienungsbereich sowie mit der Wartezone erzielt. Das Vorurteil gegenüber der öffentlichen Verwaltung ist jedoch altersabhängig: Die jüngeren Befragten (≤ 35 Jahre) sehen die öffentliche Verwaltung deutlich kritischer als die älteren (> 35 Jahre)³⁹. Diese Differenz hat jedoch keine Auswirkungen auf die Zufriedenheit mit den einzelnen Dienstleistungen im Einwohnermeldeamt.

Zum Ziel des wirtschaftlichen Einsatzes von Ressourcen kann nicht immer das Kriterium des Gewinns oder des Kostendeckungsgrades allein herangezogen werden. Allerdings lassen sich auch einige Produkte aus dem Bereich des Einwohnermeldewesens mit Gewinn produzieren, wie Melde-registerrauskünfte und Bescheinigungen. Das Gewinnkriterium erreichen auch einige andere Städte bei diesen Produkten. In einem anderen Fall entsteht ein Zielkonflikt: Das Produkt An- und Ummeldung kann einen hohen Kostendeckungsgrad aufweisen, wenn für verspätete Meldungen ein hohes Verwarnungsgeld erhoben wird (wie z. B. in Münster). Die Zufriedenheit der Bürger wird damit nicht erhöht.

III. An welchen Beratungsleitbildern orientiert sich der Beratungsprozess?

Ebenso wie es Leitbilder gibt, die eine effiziente Organisationsstruktur vorgeben, existieren Leitbilder, die Beratungsprozessideale vorgeben. In der Regel haben kleine Stadtverwaltungen, ähnlich wie mittelständische Unternehmen, noch wenig Erfahrung mit externer Beratung gesammelt. Sie haben damit auch noch keine Reflexionen darüber angestellt, welchen Beratungstyp sie benötigen. In der Organisationsberatung werden vier Formen differenziert⁴⁰:

- (1) die gutachterliche Beratungstätigkeit,
- (2) die Expertenberatung,
- (3) die Organisationsentwicklung sowie
- (4) die systemische Beratung.

³⁹ Vgl. Tabelle 3 im Anhang.

⁴⁰ Gerd Walger (Hrsg.), Formen der Unternehmensberatung, Köln, 1995.

Die *gutachterliche Tätigkeit* dient einzig der Entscheidungsvorbereitung und tritt nur in geschlossenen Entscheidungssituationen auf, in denen es um die Wahl alternativer Mittel bei festgesetztem Ziel geht⁴¹. Der Berater als neutraler Sachverständiger steuert nur Informationen zu den wählbaren Alternativen bei, lässt aber sonst den Klienten mit der Entscheidung und Umsetzung allein.

Bei der *Expertenberatung* löst der Berater komplexe Probleme und gibt den Führungskräften des Klienten Techniken zur Veränderung an die Hand. Der Berater ist nur Fachberater. Sein Auftrag endet vor der Umsetzung⁴². Häufig werden Expertenberater aus Legitimationsgründen „eingekauft“, sie müssen eine unpopuläre Entscheidung gegenüber der Belegschaft begründen, oder Manager können im Falle des Misserfolges auf extern anerkanntes Wissen verweisen⁴³. Die Durchsetzung der unbequemen Entscheidung wird dann per „Bombenwurfstrategie“⁴⁴ vollzogen⁴⁵. In diesem Fall werden Verteilungsprobleme per Machtdifferenz gelöst, ohne kooperative Nachbesserungsmöglichkeit.

Die dritte und vierte idealtypischen Grundformen fanden in den Sozialwissenschaften immer schon viel Beachtung⁴⁶, da sie prozess- und beteiligungsorientiert ausgerichtet sind und somit die Reflexionsfähigkeit der Organisation selbst erhöhen wollen. Der *Organisationsentwicklung* liegt die Erkenntnis zugrunde, dass in der Beratungssituation häufig zwei Expertensysteme verknüpft werden und keine dem Arzt-Patienten-Verhältnis analoge Situation vorliegt. Der Berater wird als Prozessexperte verstanden. Er leitet zur Selbstreflexion an, indem er Rollentausch ermöglicht und Kontextmanagement für entsprechende Projektgruppen betreibt⁴⁷. An dem

⁴¹ Vgl. Wolf F. Fischer-Winkelmann, Gutachterliche Unternehmensbewertung, in: Gerd Walger (Hrsg.), Formen der Unternehmensberatung, Köln, 1995, S. 19–40.

⁴² Horst Becker/Ingo Langosch, Produktivität und Menschlichkeit, Stuttgart, 1995, S. 29.

⁴³ Vgl. Michael Faust (FN 14).

⁴⁴ André C. Wohlgenuth, Der Makrotrend in der ganzheitlichen Organisationsforschung, in: Michael Hofmann (Hrsg.), Theorie und Praxis der Unternehmensberatung, Heidelberg, 1991, S. 137–164; André C. Wohlgenuth, Der Reorganisationsprozess als Paradigma der ganzheitlichen Beratung, in: Michael Hofmann (Hrsg.), Theorie und Praxis der Unternehmensberatung, Heidelberg, 1991, S. 165–188.

⁴⁵ Die Geschäftsführung präsentiert an einem bestimmten Tag X überraschend eine Lösung (meistens unter Konzentration auf Strukturfragen), die schnell und ohne nachträgliche Nachbesserungsmöglichkeiten durchgesetzt wird. Bei dieser Strategie treten hohe Reibungsverluste auf, da in der alltäglichen Arbeit in der Regel passiver Widerstand von den Beschäftigten ausgeübt wird. In vielen mir bekannten Reorganisationsprojekten der kommunalen Verwaltung erleben die Mitarbeiter die Umstrukturierung als eine solche „Revolution von oben“, vgl. Stefan Machura (FN 15), S. 404.

⁴⁶ Karsten Trebesch, 50 Definitionen der Organisationsentwicklung – und kein Ende?, Zeitschrift der Gesellschaft für Organisationsentwicklung H.2 (1982), S. 37–62; vgl. auch Wendell L. French/Cecil H. Bell, Organisationsentwicklung, Bern, 1994; Horst Becker/Ingo Langosch (FN 42); Fritz Gairing, Organisationsentwicklung als Lernprozess von Menschen und Systemen, Weinheim, 1996.

Lösungs- und Veränderungsprozess sind vorrangig die Betroffenen (mit-) beteiligt, so dass der Prozess bei hoher Transparenz und dadurch bedingten wenigen Widerständen abläuft⁴⁸. Inwieweit dies jedoch gelingt, hängt von der Art des Problems, der Anzahl der Betroffenen sowie deren Motivation ab. Die Organisationsentwicklung kann nur solche Lernprozesse unterstützen, die einem konsensualen Wandel zugänglich sind. Existieren jedoch Verteilungsprobleme, die durch feste Interessengegensätze geprägt sind, die sich nicht aufbrechen lassen, dann hilft nur der Wandel mittels „Bombenwurfstrategie“. Gegen die Organisationsentwicklung lässt sich kritisch anmerken, dass sie innerorganisatorische Machtverhältnisse unterschätzt. Von Seiten der systemischen Beratung wird die reine Beteiligungsorientierung der Organisationsentwicklung kritisiert. Sie birgt die Gefahr in sich, „pathologische“ Defekte der Organisation zu reproduzieren, weil sie für die Betroffenen auch eine Entlastungsfunktion besitzen können.

Die vierte idealtypische Grundform ist die *systemische Beratung*. Häufig wird sie als Oberkategorie oder als Weiterentwicklung der Organisationsentwicklung beschrieben⁴⁹. Eine Organisation wird in diesem Ansatz als autopoietisches System definiert, und die Beratung stellt im Sinne Luhmanns eine Beobachtung zweiter Ordnung dar⁵⁰. Die Problembearbeitung besteht in der Zerstörung der Prozesse, die das Problem reproduzieren. Da das Klientensystem als autopoietisches System betrachtet wird, ist eine direkte oder zentrale Intervention unmöglich. Vielmehr gibt das intervenierte System selbst vor, wie es sich beeindrucken lässt⁵¹.

Beratung wird jedoch auf „Irritation“ des Klientensystems verkürzt. Die paradoxe Intervention wird hier noch einmal aus der Klamottenkiste der Familientherapie geholt, obwohl dort ihre Unbrauchbarkeit schon lange bekannt ist. Neben der Unterschätzung der mikropolitischen Aktivität einer Organisation wird in diesem Beratungsansatz auch der Angebotscharakter fraglich: Organisationen, die Beratung anfordern, sind schon irritiert. Allerdings betont der systemtheoretische Ansatz zu Recht, dass eine direkte Veränderung einer Organisation – im Sinne der Implementierung eines vorge-

⁴⁷ Heijo Rieckmann/Robert E. Neumann, Organisationsentwicklung, Beratungseffizienz und Klientennutzen – Eine Fallanalyse und ihre findings, in: Gerd Walger (Hrsg.), Formen der Unternehmensberatung, Köln, 1995, S. 202–238 (S. 227).

⁴⁸ André C. Wohlgenuth (FN 44).

⁴⁹ E. König/G. Volmer, Systemische Organisationsberatung, Weinheim, 1993, S. 49.

⁵⁰ Gerd Walger, Idealtypen der Unternehmensberatung, in: Gerd Walger (Hrsg.), Formen der Unternehmensberatung, Köln, 1995, S. 1–18.

⁵¹ Gerd Walger (FN 50), S. 307; vgl. Heinrich W. Ahlemeyer, Mehr des Neuen statt mehr desselben? Vom Umgang mit Innovationen in organisierten Sozialsystemen, Sozialwissenschaft und Berufspraxis 20 (1997), S. 329–340; Heinrich Herbertz/Ekkehart Nau, Soziologie + Systemtheorie + Beratung = ? oder: Graffiti auf der Führungsetage eines Unternehmens: „Ein Berater ist ein Mann, der ...“, Sozialwissenschaften und Berufspraxis 20 (1997), S. 341–349.

gebenen Modells – nicht möglich ist⁵². Die beiden letzten, beteiligungsorientierten Leitbilder der Beratung sehen ihre Hauptaufgabe in der Einrichtung und Begleitung einer entsprechenden Projektorganisation, die den Selbstreflexionsprozess der Organisation ermöglicht⁵³.

Bei einer Übertragung dieser Beratungsmodelle auf die kommunale Verwaltung dürfen die Differenzen zwischen öffentlicher Verwaltung und Unternehmen nicht vergessen werden: Beratung der kommunalen Verwaltung hat die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes zu berücksichtigen. Als wichtigste Faktoren sind zu nennen: weitgehende Arbeitsplatzsicherheit, Beamtenrecht und BAT, Gewinn als Effizienzkriterium entfällt häufig (politisch gewollt), alternative Bezugsquellen für viele Dienstleistungen existieren nicht, Ziel- und Produktbestimmungen werden z.T. extern vorgegeben, die Personalrekrutierung im öffentlichen Dienst reproduziert bestimmte Mentalitäten⁵⁴. Diese Rahmenbedingungen verändern Beratung im öffentlichen Dienst gegenüber dem Unternehmensbereich. Interessengebundene Verteilungsprobleme können häufig aufgrund fehlender Sanktionsoptionen nicht gelöst werden. Die Grundlagen für neue Anreizsysteme und Prämien sind zwar z.T. schon geschaffen. Das Beispiel des *Rahmentarifvertrages über Grundsätze zur Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien* (abgeschlossen zwischen der ÖTV und der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände im Februar 1997) zeigt, wie Umsetzungen häufig aufgrund von gegenseitigen Interessenblockaden stocken⁵⁵.

Der Beratungsmarkt für kommunale Verwaltungen wird durch zwei Ansätze dominiert:

⁵² Rudolf Wimmer, Wider den Veränderungsoptimismus. Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer radikalen Transformation von Organisationen, *Soziale Systeme* 5 (1999), S. 159–180.

Als wichtig für das Verständnis des Beratungsprozesses hat sich auch die Dreiteilung des systemischen Beratungsansatzes herausgestellt: erstens das Klientensystem, das in der Regel nur in einigen Segmenten durch Intervention angesprochen wird, zweitens das Beratersystem (Firma, Gruppe, Universität, Verband) und drittens das Beratungssystem, welches sich zusammensetzt aus einem gemeinsamen Gremium von Externen und Internen, in dem das Beratungsprojekt gesteuert und Interventionen beraten werden, vgl. Johannes Steyrer, „Unternehmensberatung“ – Stand der deutschsprachigen Theoriebildung und empirischen Forschung, in: Michael Hofmann, Theorie und Praxis der Unternehmensberatung, Heidelberg, 1991, S. 17.

⁵³ Vgl. Uwe Wilkesmann, Lernen in Organisationen – Die Inszenierung von kollektiven Lernprozessen, Frankfurt/Main, 1999.

⁵⁴ Vgl. Jörg Bogumil/Leo Kiffler, Die Beschäftigten im Modernisierungsprozeß – Akteure oder Agierende?, *Industrielle Beziehungen* 5 (1998), S. 298–321; Gerhard Banner, Kommunale Verwaltungsreform und staatlicher Modernisierungsrückstand, *Politische Bildung* 31 (1998), Sonderheft Gemeinden im Reformprozeß, S. 34–46.

⁵⁵ Gertrud Kühnlein, Aufweichung des „starrten Dienstrechts“ ohne Dienstrechtsreform? Zum Einsatz von Leistungsanreizen und Arbeitszeit-Flexibilisierung im öffentlichen Dienst, in: Dieter Grunow/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*, Basel, Boston, Berlin, 1998, S. 202–217.

- (1) Der Ansatz der KGSt-Consult, in dem eine Applikation des Neuen Steuerungsmodells erfolgt.
- (2) Das von der Bertelsmann Stiftung initiierte und bezahlte Projekt, das durch die Beratungsfirmen von *Mummert und Partner* sowie *Zuendel und Partner* durchgeführt wird. Hier wird ein stark beteiligungsorientierter Ansatz praktiziert⁵⁶.

Viele der marktführenden Beratungsfirmen (z. B. *Roland Berger*) haben Beratungsmodule für die öffentliche Verwaltung in ihr Programm aufgenommen⁵⁷. Daneben haben sich einige kleinere Beratungsfirmen auf bestimmte Aspekte dieses Markts spezialisiert. Bekannt geworden ist die *Firma Technopart – Dr. Joachim Hiebel*, die in Wuppertal den businessreengineering Ansatz angewendet hat. Auf der Umsetzungsebene hat dies jedoch den Widerstand vieler Amtsleiter und vieler Mitarbeiter, die sich Hoffnung auf eine Amtsleiterposition machten, erzeugt. Durch den Wegfall von drei Dezernaten und zwei Hierarchie-Ebenen konnte der beamtenrechtliche Anspruch auf eine angemessene Beschäftigung bzw. Karrierehoffnungen nicht erfüllt werden. Angebotene Parallelaufbahnen als Experten wurden von den Betroffenen nicht akzeptiert⁵⁸.

*Sybille Stöbe*⁵⁹ hat eine Umfrage zur Beratung in Bundes- und Landesministerien durchgeführt. Die quantitativ größte Beratungsnachfrage der Bundesbehörden bezieht sich auf reine Expertenberatung. Aber immerhin fast die Hälfte der Befragten haben Aufträge für Expertenberatung mit zusätzlicher Umsetzungsbeteiligung vergeben. In diesem Bereich erwarten die Befragten auch einen starken Anstieg.

Kommunale Verwaltungen als Klienten von Beratern müssen sich vorher darüber klar werden, welchen Beratungstyp sie einkaufen wollen. In Hattingen war kein akutes Problem Anlass der Beratung, außerdem sollte keine Applikation des Neuen Steuerungsmodells erfolgen, sondern eine Durchleuchtung der Prozessabläufe und Ziele der kommunalen Verwaltung auf Schwachstellen erfolgen. Aus diesem Grunde ist eine Mischung aus Experten- und Prozessberatung gewählt worden. Die Schwachstellenanalyse im Bereich des Einwohnermeldewesens führte zu folgenden Verbesserungsvorschlägen, die innerhalb der Organisation diskutiert wurden.

⁵⁶ Benchmarking wird mittlerweile auch vom IKO-Netz der KGSt betrieben, *Elisabeth Schmithals-Ferrari*, Erfahrungen mit der Arbeit in Vergleichsringen. Praxisbeispiele aus dem IKO-Netz der KGSt, *Verwaltung, Organisation, Personal* 4 (1999), S. 25–28.

⁵⁷ Vgl. *Hans-Joachim Sperling/Peter Ittermann*, Unternehmensberatung – eine Dienstleistungsbranche im Aufwind, Bochum, 1997, S. 44.

⁵⁸ *Jörg Bogumil/Leo Kiffler*, Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipation, *WSI-Mitteilungen* 1/1998.

⁵⁹ *Sybille Stöbe*, Verwaltungsmodernisierung und Organisationsberatung. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 11, Gelsenkirchen, 1997.

Neben einigen kurzfristigen Verbesserungsvorschlägen sind zwei zentrale Projekte empfohlen worden:

- (1) Projektgruppe zum Schnittstellenproblem Bürger-Mitarbeiter: Eine solche Gruppe könnte die Differenz zwischen Fremd- und Selbstwahrnehmung auf Seiten der Bürger und der Mitarbeiter thematisieren. Außerdem besteht die Möglichkeit, eine Prioritätenliste von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung aus Bürgersicht zu erarbeiten. Damit würde Hattingen auf dem Weg zu einer Kommune, in der die Bürger über die öffentlichen Dienstleistungen mitbestimmen, weiter vorangebracht.
- (2) Projektgruppe zur Einrichtung eines Bürgeramts: Ein solches Bürgeramt könnte neben den klassischen Leistungen des Einwohnermeldeamtes Anträge auf Wohngeld annehmen, Wohnberechtigungsscheine herausgeben und (sehr oft gewünscht) die Angebotspalette des Straßenverkehrsamts integrieren. In den Städten, in denen ein solches Bürgeramt bereits existiert, ist die Kundenzufriedenheit sehr viel höher als in den Vergleichsstädten⁶⁰. Langfristig könnten auch Leistungen anderer Anbieter über dieses Amt mit angeboten werden. Die Erweiterung der Produktpalette trägt zur Effizienzsteigerung bei, da die Kernaufgaben des Einwohnermeldewesens saisonabhängig sind.

Diese Projektgruppe tagte vom Dezember 1998 bis März 1999 und erarbeitete ein Konzept eines Bürgerbüros für Hattingen. Mitglieder der Projektgruppe waren die Personalratsvorsitzende, die Abteilungsleiterin des Einwohnermeldewesens, der stellvertretende Leiter des Ordnungsamtes, der Leiter der Organisationsabteilung sowie die Beratergruppe. Außerdem wurden zu einzelnen Sitzungen Experten aus verschiedenen Fachgebieten eingeladen. Ein wichtiger Punkt des Konzeptes stellt die Produktpalette dar: Die Produktpalette wird erweitert, um eine zentrale Anlaufstelle für die Bürger aufzubauen. Andererseits sollen solche Produkte nicht aufgenommen werden, die aufgrund ihrer Bearbeitungskomplexität nicht vollständig im Bürgerbüro bearbeitet werden können. Ein weiterer zentraler Diskussionspunkt ist die Öffnungszeit: Sie wird von 31,5 auf 40 Stunden pro Woche angehoben, wobei auch Samstag geöffnet wird. Außerdem werden die Themen des Personalbestands, der Arbeitsorganisation, der Weiterbildung und der Außendarstellung behandelt. Ein Zufall beschleunigte jedoch die Arbeit der Projektgruppe: Durch einen Brand wurden die Räume des Einwohnermeldewesens zerstört. Der Entkernung des Gebäudes für die Einrichtung eines großräumigen Bürgerbüros stand nun nichts mehr im Wege. Das von der Projektgruppe „Bürgerbüro“ beschlossene Konzept ist in eine Verwaltungsvorlage eingeflossen, die der Hauptausschuss der Stadt

⁶⁰ Helmut Klages, *Verwaltungsmodernisierung – „Harte“ und „weiche“ Aspekte II*, Speyerer Forschungsberichte 181, Speyer, 1998, S. 121.

Hattingen im März 1999 einstimmig angenommen hat. Das Bürgerbüro wurde im November 1999 eröffnet⁶¹.

IV. Resümee

Wird Beratung als Dienstleistung verstanden, dann müssten sich kommunale Verwaltungen als Beratungsklienten entscheiden können, welches Reorganisations- und welches Beratungsleitbild sie wollen. Bei kleinen Kommunalverwaltungen wirft beides Probleme auf:

- (1) Aufgrund von mangelnden Ressourcen in Form von Stabsabteilungen ist die Diskussion um die Anwendung bestimmter Reorganisationsmodelle häufig nicht sehr weit fortgeschritten. Die öffentliche Diskussion dieser Leitbilder setzt sie unter Legitimationsdruck, den sie aber selbst nur unzureichend beantworten können. Zu diesem Zweck fordern sie Expertenberatung ein, die ihnen die Grenzen und Möglichkeiten der Umsetzung dieser Leitbilder in ihrer speziellen Situation aufzeigen soll.
- (2) Außerdem besitzen kleine Kommunalverwaltungen bisher wenig Erfahrung mit externen Beratern, so dass ein Reflexionsprozess über Beratungsmodelle ebenfalls nicht vorhanden ist. Um auf Dauer den Anforderungen einer modernen, d. h. flexiblen Verwaltung gewachsen zu sein, muss eine Problemlösungs- und Reflexionsfähigkeit innerhalb der kleinen Verwaltungen aufgebaut werden. Dafür sind entsprechende Projektorganisationsstrukturen notwendig, wie sie bei den Beratungsidealen drei und vier impliziert sind. Aber auch hier fließt natürlich durch die Berater entsprechendes Expertenwissen über Analysen und benchmarking in den Beratungsprozess ein.

Es ist also ein ausgewogenes Verhältnis von experten- und beteiligungsorientierter Beratung notwendig. Welches Beratungsleitbild zu wählen ist, hängt letztendlich auch davon ab, ob Reorganisationsprobleme prinzipiell kooperativ oder nicht kooperativ gelöst werden können. Nur im zweiten Fall besitzt die „Bombenwurfstrategie“ eine gewisse Legitimation. Dennoch können auch hier unüberwindbare Umsetzungshindernisse auftreten.

Für kleine Kommunalverwaltungen sind nur zwei Elemente des Neuen Steuerungsmodells relevant: Budgetierung und Wettbewerb (für den Bereich des Ordnungswesens heißt dies benchmarking). Sie decken den Wert-

⁶¹ Mittlerweile ist das Modell „Bürgerbüro“ zum eigenständigen Leitbild im Diskurs um die Reorganisation der kommunalen Verwaltung geworden. Im Vergleich der realisierten Bürgerbüros ist festzustellen, dass die Konzepte fast identisch sind. Die ursprüngliche Innovation wird zum Routinefall, gelernt wird nur in Form der Adaption an vorgegebene Modelle.

schöpfungsprozess einer Dienstleistung auf und erzeugen Veränderungsdruck, auch in Richtung einer Bürgerkommune.

Kleine Kommunalverwaltungen besitzen im Beratungsprozess einen strukturellen Vorteil: Ein Problem von Beratung besteht darin, dass sie alte Routinen durch neue ersetzen soll, dabei aber nur schwer gegen die Beharrungskraft von alten Routinen ankommt⁶². *Bogumil* und *Kißler*⁶³ haben diese Beharrungskraft von Routinen in der öffentlichen Verwaltung bei Beratungsprozessen sehr eindringlich beschrieben und analysiert. Bei Verwaltungen in der Größenordnung von Hattingen besteht der Vorteil kurzer Kommunikationswege. Die eigentliche Machtzentrale der Verwaltungen dieser Größenordnungen besteht aus vier bis sechs Personen. Wenn diese Akteure sich auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können, dann sind Blockadekoalitionen wenig wahrscheinlich bzw. wenig erfolgreich. Innovationen lassen sich über Macht oder veränderte Nutzensauszahlungen für die einzelnen Akteure realisieren. Die Bedingungen für ein Gelingen der Beratung sind damit vergleichsweise gut.

Anhang

Tabelle 1

Korrelation zwischen der allgemeinen Zufriedenheit und dem Ruf der öffentlichen Verwaltung

	Zufriedenheit insgesamt
Kompetenz der öffentlichen Verwaltung	,179*
Fleiß der öffentlichen Verwaltung	,083
Freundlichkeit der öffentlichen Verwaltung	,126*
Sachlichkeit der öffentlichen Verwaltung	,170*
Zuverlässigkeit der öffentlichen Verwaltung	,185*
Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung	,072

* Signifikant auf 0,01-Niveau.

⁶² Es ist deshalb sinnvoll, zwischen Routine- und Innovationsspielen zu unterscheiden, *Günther Ortman*, Die Formen der Produktion, Frankfurt/Main, 1995, S. 63. Innovationsspiele bezeichnen die Generierung und Durchsetzung neuer Ideen, Routinespiele die alltäglichen Handlungsroutinen in einer Organisation, die sehr resistent gegenüber Neuerungen sind. Innovationsspiele können – wie schon oben berichtet – mittels Bombenwurfstrategie oder der Strategie „Betroffene zu Beteiligten machen“ sowie einer Mobilisierungsstrategie, die eine Aufbruchsstimmung erzeugt, initiiert werden; *Helmut Klages*, (FN 60); Beratung ist demnach ein Innovationsspiel.

⁶³ *Jörg Bogumil/Leo Kißler* (FN 16).

Tabelle 2

Korrelationen zwischen den Einschätzungsfragen zur öffentlichen Verwaltung und den bereichsspezifischen Zufriedenheitsfragen

	Kompetenz der öffentlichen Verwaltung	Fleiß der öffentlichen Verwaltung	Freundlichkeit der öffentlichen Verwaltung	Sachlichkeit der öffentlichen Verwaltung	Zuverlässigkeit der öffentlichen Verwaltung	Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung
Zufr. mit Auskunftsbereitschaft der MA	,254*	,248*	,208*	,217*	,191*	,093*
Zufr. mit Freundlichkeit der MA	,198*	,253*	,236*	,166*	,143*	,152*
Zufr. mit fachlicher Qualität der Beratung	,229*	,266*	,223*	,293*	,199*	,176*
Zufr. Verständlichkeit der Formulare	,163*	,229*	,128*	,086	,044	,117*
Zufr. Bearbeitungsdauer	,120*	,115*	,130*	,070	,046	,103*
Zufr. Wartezeit	,048	,009	,037	,014	,079	,054
Zufr. Öffnungszeiten	,200*	,265*	,217*	,116*	,170*	,193*
Zufr. Bedienungsbereich	,159*	,225*	,177*	,108*	,071	,154*
Zufr. Wartezone	,218*	,259*	,146*	,047	,123*	,204*

* Signifikant auf dem 0,01-Niveau.

Tabelle 3
 Altersabhängigkeit des Vorurteils gegenüber öffentlicher Verwaltung
 (Mittelwerte auf Fünferskala)

	Kompetenz der öffentlichen Verwaltung	Fleiß der öffentlichen Verwaltung	Freundlichkeit der öffentlichen Verwaltung	Sachlichkeit der öffentlichen Verwaltung	Zuverlässigkeit der öffentlichen Verwaltung	Bürger- orientierung der öffentlichen Verwaltung
14 - 35 Jahre	2,53	2,85	2,36	2,03	2,28	2,85
36 - 84 Jahre	2,24	2,42	1,99	1,89	2,02	2,50
F	11,64*	22,30*	16,25*	2,72	8,32*	11,37*

* Signifikant auf 0,01 %-Niveau.

I n h a l t

Abhandlungen und Aufsätze

<i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i> , Innovationssteuerung durch die Verwaltung: Rahmenbedingungen und Beispiele	155
<i>Martin Burgi</i> , Privat vorbereitete Verwaltungsentscheidungen und staatliche Strukturschaffungspflicht. Verwaltungsverfassungsrecht im Kooperationspektrum zwischen Staat und Gesellschaft	183
<i>Wolfram Höfling</i> , „Bettelfreie“ Innenstadtbereiche? Oder: Von den Untiefen des Polizei- und Straßensrechts	207
<i>Uwe Wilkesmann</i> , An welchen Leitbildern orientiert sich Beratung von kleinen Kommunalverwaltungen?	219

Rechtsprechungsanalyse

<i>Dietrich Murswiek</i> , Umweltrecht und Grundgesetz	241
--	-----

Berichte und Kritik

<i>Josef Drexler</i> , Von der ökonomischen Analyse des Rechts zu einer interdisziplinären Wissenschaft der Gemeinschaftsgüter	285
--	-----

Buchbesprechungen

Häberle, Peter, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft (<i>Max-Emanuel Geis</i>) ...	297
Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage (<i>Herbert Bethge</i>)	299

Buchanzeigen

Lingk, Anne-Katrin, Die Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung (<i>Michael Sachs</i>)	301
Schulenburg, Klaus, Direktwahl und kommunalpolitische Führung. Der Übergang zur neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen (<i>Michael Sachs</i>) ..	301