

Verwaltungslehre

Dr. Manfred Miller, FB Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz

Aufgaben

A. Grundbegriffe

1. Was versteht man unter der »Einheit der Verwaltung«?
2. Was versteht man unter der »Einräumigkeit der Verwaltung«?
3. Was versteht man unter dem »Territorialprinzip«, was unter dem »Realprinzip«?
4. Was versteht man unter (De-)Konzentration bzw. (De-)Zentralisation?
5. Welche (öffentlich-rechtlichen) Rechtsformen und Träger öffentlicher Verwaltung kennen Sie?

B. Verwaltungsmodernisierung

1. Was versteht man unter dem »Neuen Steuerungsmodell«, welche Kernelemente beinhaltet es?
2. Welche Unterschiede weist das »Neue Steuerungsmodell« zur »klassischen« Verwaltungsreform auf?

3. Welche Inhalte des »Neuen Steuerungsmodells« sind Ihrer Auffassung nach problematisch?
4. Wie beurteilen Sie die Erfolgchancen für einen flächendeckenden Einsatz des Neuen Steuerungsmodells in den alten und neuen Bundesländern?
5. Welche Gründe sprechen nach Ihrer Auffassung für eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung?

C. Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung

1. Stellen Sie die Unterschiede zwischen Max Webers Bürokratietheorie und den Ansätzen der modernen Unternehmensführung dar!
2. Welchen besonderen Einschränkungen unterliegt das ökonomische Prinzip in der öffentlichen Verwaltung?
3. Folgt die Organisationsgliederung im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung eher der Divisionalorganisation oder der Funktionalorganisation? Begründen Sie ihre Entscheidung!

4. Erläutern Sie einige der wesentlichen Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung im Personalbereich!
5. Benennen Sie mindestens fünf wesentliche Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung, die unter C. bislang noch nicht angesprochen wurden!

D. Verwaltungsaufbau

1. Angenommen, Sie sind Pressesprecherin des Regierungspräsidiums Magdeburg und haben die Aufgabe, einer aus asiatischen Journalistinnen bestehenden Besuchergruppe den Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sowie des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären. Entwerfen Sie eine Skizze Ihres Vortrags.
2. Was antworten Sie auf die Frage eines japanischen Journalisten aus dieser Gruppe, was denn die öffentliche Verwaltung in Deutschland von der in anderen Ländern unterscheidet?

Lösungshinweise

Zu A. Grundbegriffe

1. Unter »Einheit der Verwaltung« versteht man die Zusammenfassung möglichst vieler Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung bei einem Verwaltungsträger bzw. dessen Behörden. Beispiel: Zusammenfassung im Landratsamt oder im Fall des Landes im Regierungspräsidium.
2. Die »Einräumigkeit der Verwaltung« meint die Deckungsgleichheit möglichst vieler Zuständigkeitsbezirke von Verwaltungsbehörden.
3. Folgt die Behördengliederung dem »Territorialprinzip«, so richtet sich die Grundzuständigkeit nach dem Gebiet (Landratsamt oder Regierungspräsidium). Ist die Grundzuständigkeit nach »Realien« gegliedert, so steht bei der Grundzuständigkeit die Aufgabe an erster Stelle, vgl. Katasteramt, Statistisches Landesamt.
4. Konzentration meint die Verlagerung von Aufgaben von unten nach oben – und zwar innerhalb eines Verwaltungsträgers; die Dekonzentration beschreibt den gegenteiligen Prozess – etwa die Verlagerung von Aufgaben aus den Ministerien auf die Regierungspräsidien. Zentralisierung meint die Hochkonzentration von Aufgaben von einem Verwaltungsträger auf andere, etwa von den Landkreisen auf Landesbehörden; Dezentralisierung ist der gegenteilige Prozess – etwa die Verlagerung von Aufgaben vom Land auf die Landkreise im Zuge einer Funktionalreform.
5. An öffentlichen Rechtsformen sind zu nennen: Eigen- und Regiebetriebe (Kommunen), LHO-Betriebe (Land), daneben Anstalten, Körperschaften und Stiftungen.

Zu B. Verwaltungsmodernisierung

1. Kernelemente

International (von Finnland bis Neuseeland) diskutiertes und verwendetes Konzept, dessen deutsche Variante zunächst für die Kommunalverwaltung unter maßgeblicher Beteiligung der KGSt entwickelt wurde, inzwischen aber für alle Verwaltungsbereiche (also auch die Bundesverwaltung) als Reformmodell akzeptiert ist. Begriffe und Elemente werden z. T. unterschiedlich verwendet. Das Konzept des »aktivierenden Staates« kann sowohl als übergeordnetes Konzept wie als Teil des NSM gesehen werden.

Umfassendes Modell zur Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz/Wirtschaftlichkeit u. a. durch Dere-

gulierung, Dezentralisierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Kontraktmanagement und durch die Führung der Verwaltungsbereiche als Konzern.

Grundprinzipien des NSM

Steuern statt Rudern:

Leistungen sind zu gewährleisten und zu kontrollieren, nicht alles ist selbst zu machen.

Resultate statt Regeln:

Orientierung an Ergebnissen und Kosten statt Fixierung auf Verfahren und Regeln.

Eigenverantwortlichkeit statt Hierarchie:

klare Zuweisung und ungeteilte Verantwortung für die Ressourcen.

Wettbewerb statt Monopol:

Ermittlung von Kosten und Qualitäten öffentlicher Leistungen im Vergleich zu anderen Anbietern.

Motivation statt Alimentation:

Neubestimmung der »Ressource Personal«, die weit über eine Änderung des Dienstrechts hinausgeht.

Kernelemente:

- Klare Verantwortungsteilung zwischen Politik und Verwaltung
- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff
- Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- Zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen
- Instrumente zur Steuerung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung)
- Wettbewerb

War die bisherige Steuerung eher an dem so genannten »Input«, den Stellen und Sachmitteln, orientiert, vollzieht sich die angestrebte Steuerung über die Vorgabe bzw. Vereinbarung strategischer Ziele und deren regelmäßige Überprüfung am »Output« oder – besser noch – am so genannten »Outcome«, also der (Aus-)Wirkung eines Vorgangs, dem Grad der Erreichung des angestrebten Ziels.

2. Unterschiede

War die bisherige Steuerung eher an dem so genannten »Input«, den Stellen und Sachmitteln, orientiert, vollzieht sich die angestrebte Steuerung über die Vorgabe bzw. Vereinbarung strategischer Ziele und deren regelmäßige Überprüfung am »Output« oder – besser noch – am so genannten »Outcome«, also der (Aus-)Wirkung eines Vorgangs, dem Grad der Erreichung des angestrebten Ziels.

3. Inhalte des Neuen Steuerungsmodells

Eine solche neue Form der Steuerung auf der Grundlage eines »Kontraktmanagements« setzt u. a. die Delegation von Aufgaben an die hierfür kompetenten Stellen und klare Verantwortlichkeiten voraus. Der für die Erreichung der Sachziele Verantwortliche muss über das zur Aufgabenerledigung erforderliche Budget verfügen und dessen Einsatz und Aufteilung selbstständig steuern können. Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung, aber auch die Berichtspflicht sind daher wesentliche Elemente des NSM. Die Vorteile einer Zusammenführung von Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung liegen nicht nur in der Möglichkeit einer verstärkten Kundenorientierung und der Optimierung von Verwaltungsabläufen und -prozessen. Vielmehr beinhaltet dieses Prinzip – richtig und konsequent angewandt – die Chance des Abbaus überflüssiger

Entwicklung der Verwaltungsreform

Was soll erreicht werden?	Was muss dafür getan werden? Instrumente des Neuen Steuerungsmodells			
Transparenz schaffen	Kosten/Ressourcenverbrauch	Produkte	+ Strategisches Management Ergebnisse/Wirkungen im Mittelpunkt ganzheitlich-stimmige Strategie Analyse & Intuition Von der Binnenmodernisierung zur - Verbesserung der pol. Steuerung - Bürgermitgestaltung	
Entscheidungen unterstützen	Controlling/Berichtswesen	Haushaltsbuch		
Ressourceneinsatz optimieren	Inputbudgetierung	Outputbudgetierung		
Flexibilität und Eigenverantwortung stärken	Dezentrale Ressourcenverantwortung	Kontraktmanagement		
Prozesse & Strukturen optimieren	Qualitätsmanagement	Geschäftsprozessoptimierung		IT-Einsatz
Dienstleistungskultur entwickeln	Leitbild	Personalentwicklung		

Hierarchien (im Sinne eines auf formalen Zuständigkeiten beruhenden »Dienstwegs«) und damit, über die Verbesserung der Organisationsstruktur, langfristig die Erhöhung der Personalmotivation.

Die mit dem NSM verbundenen Reformmodelle stellen hier eine neue Ära einer »kundenorientierten« Verwaltung in Aussicht. Die politikwissenschaftlichen Prognosen sind nicht so optimistisch. Der aktuelle Reformprozess stellt ein Experiment mit offenem Ausgang dar. Bei negativem Verlauf könnte der Reformprozess dazu führen, dass die ohnehin bestehende Macht der Verwaltung gegenüber Bürgerinnen, Bürgern und Gemeindevertretungen gerade auch auf der kommunalen Ebene deutlich erhöht wird. Verstärkte Autonomie der Verwaltung gegenüber der kommunalen Politik und verstärkte Distanz gegenüber den Bürgern wären eine mögliche Perspektive. Das dem privatwirtschaftlichen Managementbereich entlehnte NSM ist für diese Fragestellungen kaum sensibilisiert. Abstrakte Floskeln wie die von der »kundenorientierten Verwaltung« tragen häufig eher zur Vernebelung der realen Probleme bei.

Mit dem NSM sind aber auch Chancen für eine positive Perspektive verbunden. Dezentrale kommunale Einrichtungen und mehr Transparenz der Verwaltungsprozesse im Zuge der Umsetzung des NSM entsprechen nicht nur allgemein dem Demokratiegebot, sie können auch erweiterte Möglichkeiten für eine aktive Bürgerteilnahme eröffnen. Dazu müssen die vielfältigen Möglichkeiten und Ansätze einer aktiven Bürgerteilnahme gegenüber der kommunalen Verwaltung weiter erprobt und ausgebaut werden. Ansätze dazu gab es bereits lange vor dem NSM. Die weit verbreitete Behauptung, erst das NSM greife die Probleme der Verwaltung auf, entspringt mehr einem selbstbewussten Marketing als der Realität. Das NSM bringt wichtige Aspekte in die Reformdebatte ein. Derzeit fehlt aber häufig eine Verbindung des NSM mit den älteren Reformkonzepten einer demokratischen Bürgerbeteiligung. In dieser Verbindung besteht die noch ungelöste Reformaufgabe. Erst mit einer Öffnung

der Verwaltung für eine verstärkte Bürgerteilnahme und -kontrolle entwickelt sich die mit dem NSM verbundene Verwaltungsreform in ein Modell demokratischer Bürgerbeteiligung. Andernfalls könnte der mit dem NSM verbundene Reformprozess in einer lediglich »modernisierten« Form bürokratischer Verwaltung von Bürgern (sowie Bediensteten) enden.

4. Erfolgchancen des Neuen Steuerungsmodells

Der Begriff »Neues Steuerungsmodell« ist wohl am ehesten aus dem kommunalen Bereich bekannt, wo es sich als wirksames Instrument der Organisationsentwicklung erwiesen hat. Das Neue Steuerungsmodell zielt dort zunächst, um den gestiegenen Erwartungen und Ansprüchen der Bürger an die Dienstleistung der Kommunen gerecht zu werden, auf eine Verbesserung der Kundenfreundlichkeit von Verwaltungseinrichtungen und die Erhöhung der Transparenz von Entscheidungs- und Verwaltungsabläufen. Gleichzeitig sind aber auch die Kommunen von der stetigen Verknappung der Finanzmittel betroffen und werden zunehmend mit der Frage nach der »richtigen« Mittelverwendung konfrontiert. Deshalb ist die Steigerung der Effektivität und Effizienz von Verwaltungshandeln ein weiteres Ziel des Neuen Steuerungsmodells.

Die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells beabsichtigte Dezentralisierung der Verantwortung wird in der Praxis langfristig große Handlungs- und Verantwortungsräume schaffen. Die Erfahrung zeigt aber, dass der Abbau von Hierarchie, von traditionellen Steuerungsmechanismen und detaillierten Vorgaben zunächst auch als »Koordinationsvakuum« wahrgenommen wird. Dieses Vakuum kann durch ein »Leitbild«, im Sinne von gemeinsam formulierten Ziel- und Wertvorstellungen und einem als verbindlich anerkannten Handlungsrahmen am ehesten aufgefüllt werden. Dadurch wird wieder eine angemessene Handlungssicherheit vermittelt. Dies setzt natürlich voraus, dass die betreffenden Personen und Organisationen bereit sind, sich für einen solchen Prozess der Neuorientierung und der geglei-

Bürokratiemodell	New Public Management
Angebotsorientierung mit Zwangsnachfrage	Nachfrageorientierung und Entwicklung eines »Produkt-Markt-Konzeptes«
ausgeprägte Hierarchisierung	Kontraktmanagement verselbstständigter Organisationseinheiten
Organisation nach Funktionen	Organisation nach Geschäftsprozessen
normgeleitete Standardproduktion	kundenorientierte Spezialisierung
kameralistische Prinzipien	kaufmännische Prinzipien
Konditionalsteuerung	Ergebnissteuerung
Gleichheit	Wirksamkeit
Papierbindung und Aktenmäßigkeit	Informations- und Kommunikationstechnologie
Kommunikation in festgelegten Kanälen	vernetzte Systemarchitekturen
Alimentationsprinzip	leistungsorientiertes Entgelt

