

# Organisationsmodelle und Wirtschaftlichkeit in Kommunen

Seit die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) 1993 das sog. Neue Steuerungsmodell beschrieben und seine Einführung empfohlen hat, kann man von einheitlichen Verwaltungsstrukturen in den Städten und Gemeinden nicht mehr sprechen. Neue Organisationsmodelle wurden und werden i. d. R. aus Leitbildideen und nicht aus der Zielsetzung der Optimierung der Wirtschaftlichkeit abgeleitet.

Demgegenüber plädiert der Autor für eine Orientierung an nachvollziehbaren Kriterien, die in dem Beitrag im Einzelnen beschrieben werden.

Inhalt	Seite
1 Kommunale Organisationsmodelle .....	1171
1.1 Bürokratiemodell .....	1171
1.2 Harzburger Modell .....	1173
1.3 Tilburger Modell .....	1174
1.4 Neues Steuerungsmodell .....	1175
1.5 Organisationsmodelle der KGSt .....	1178
2 Organisationsempfehlungen .....	1182
2.1 Kongruenz .....	1182
2.2 Konzernsteuerungstauglich .....	1183
2.3 Prozessoptimierend .....	1183
2.4 Angemessene Leitungsspanne .....	1183
2.5 Stellvertretung .....	1184
2.6 Führungsebenen .....	1184
2.7 Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung .....	1184
2.8 Strategie-, Fach- und Führungsverantwortung im Verwaltungsvorstand .	1185
2.9 Transparenz der Organisation .....	1185
2.10 Dynamik der Organisation .....	1185
2.11 Konformität mit den Zielen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung ...	1186
3 Zusammenfassung und Ausblick: Mehr Realität wagen .....	1186
4 Literaturhinweise .....	1187

## ■ Der Autor

**Dr. Hanspeter Knirsch**, Rechtsanwalt und Kommunalberater mit langjähriger Erfahrung in verschiedenen Führungsfunktionen kommunaler Verwaltungen. Als Autor zahlreicher Fachveröffentlichungen hat er sich vor allem im Bereich des kommunalen Haushaltsrechts und hier speziell auf dem Gebiet des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Namen gemacht.

# 1 Kommunale Organisationsmodelle

Im Vordergrund der nachfolgenden Überlegungen sollen weniger die verschiedenen kommunalverfassungsrechtlichen Modelle<sup>1</sup> stehen als vielmehr unterschiedliche Konzepte der internen Aufbau- und Ablauforganisation, obwohl naturgemäß unübersehbare Wechselwirkungen zwischen den kommunalverfassungsrechtlichen Konzeptionen und der Verwaltungsorganisation im engeren Sinne bestehen.<sup>2</sup> Dabei interessiert vor allem die Frage, ob und in welcher Weise bestimmte Merkmale einer Organisation die Effizienz beeinflussen.

## 1.1 Bürokratiemodell

Max Weber hat in seinem Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie“ von 1921/1922 die modernen, leistungsfähigen Strukturen von Wirtschaft und Verwaltung beschrieben, die gekennzeichnet sind durch bewusst gesetzte Regeln und auf Dauer eingerichtete Verwaltungen in Büros mit hauptamtlichem, fachlich ausgebildetem Personal („*legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab*“). Die Bürokratie ist nach Weber die idealtypische Form einer legalen und rationalen Herrschaft, deren demokratische Legitimation sich jedoch erst aus der Verwirklichung der Grundprinzipien eines demokratischen Staats ergibt. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist seit Geltung des Grundgesetzes mit Art. 28 die Grundlage einer demokratisch verfassten und legitimierten Kommunalverwaltung.

Das Bürokratie-Modell von Max Weber ist gleichwohl nach fast 100 Jahren immer noch prägend auch für die Kommunalverwaltungen. Es ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Einbindung von Ämtern in eine vorgegebene Hierarchie

<sup>1</sup> Bis in die 1990er-Jahre gab es sehr unterschiedliche Typen von Gemeindeverfassungen in den einzelnen Bundesländern. Man unterschied die norddeutsche von der süddeutschen Ratsverfassung, die Magistratsverfassung von der Bürgermeisterverfassung. Heute haben sich die Gemeindeverfassungen im Grundsatz sehr stark angenähert. Unterschiede gibt es vor allem in der Regelung des Kräfteverhältnisses zwischen Bürgermeister und Rat. Während in den süddeutschen Kommunalverfassungen eher der Typus des starken Bürgermeisters vorherrscht, wird die Stellung des Bürgermeisters in den norddeutschen Gemeindeordnungen als vergleichsweise schwach eingestuft.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. die Untersuchung von Mohr, Der Einfluß der Kommunalverfassung auf die Kommunalverschuldung, 1999; Holtkamp, Verwaltungsreformen, 2012, S. 185 ff. m.w.N.; der ehemalige Vorstand der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), Prof. Gerhard Banner, vertritt die These, dass die stark fachpolitisch dominierten Systeme Norddeutschlands gegenüber den süddeutschen Strukturen mit einem dominierenden Bürgermeister im Nachteil sind.

- Strenge Definition/Zuordnung von Kompetenzen für einzelne Ämter
- Amtsinhaber haben in Dienstanweisungen festgelegte Rechte und Pflichten
- Aufstieg in der Hierarchie folgt dem Dienstalter (Laufbahnprinzip)
- Amtsführung muss sich an bestehende Dienstpflichten halten (Disziplinarrecht als Sanktion)
- Amtsinhaber haben Amtstätigkeit und Privates zu trennen
- Amtsinhaber müssen bestimmte Fachqualifikationen besitzen (durch geregelte, professionelle Ausbildung)
- Amtsführung muss schriftlich erfolgen (alles ist schriftlich in Akten festzuhalten)
- Amtstätigkeit wird hauptberuflich ausgeübt (Alimentationsprinzip; Bezahlung reicht aus, um Lebensunterhalt zu bestreiten, d.h., Amtsinhaber ist nicht auf andere Einnahmequellen angewiesen)
- Aufgaben werden in Arbeitsteilung erledigt

Das Bürokratiemodell, das bei Max Weber sowohl für den privatwirtschaftlichen als auch den öffentlichen Bereich gedacht war, korrespondiert im öffentlichen Sektor mit dem Rechnungsstil der Kameralistik, einer reinen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, deren primäres Erfolgskriterium die Einhaltung des Plans ist. Zwar kennt auch die Kameralistik das Gebot der Wirtschaftlichkeit. So enthielt z.B. der § 75 Abs. 2 GO NRW in der bis zum Inkrafttreten des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) geltenden Fassung die Verpflichtung, dass die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist. Die rechtliche Grundlage zur Erfassung des vollständigen Ressourcenaufkommens und -verbrauchs sowie die Verpflichtung zur Planung und Steuerung der Haushaltswirtschaft mithilfe produktorientierter Ziele und Kennzahlen wurden jedoch erst mit dem am kaufmännischen Rechnungswesen orientierten NKFG NRW vom 16.11.2004 und vom 6.1.2005 eingeführt. Andere Bundesländer folgten.<sup>3</sup>

Das Bürokratiemodell entspricht dem Leitbild der Ordnungskommune (vgl. Abb. 1). Die klassische Handlungsform ist der Verwaltungsakt.

<sup>3</sup> Einen Überblick bietet die Internetplattform [www.doppikvergleich.de](http://www.doppikvergleich.de), die von der Bertelsmann Stiftung und der KGSt betrieben wird.

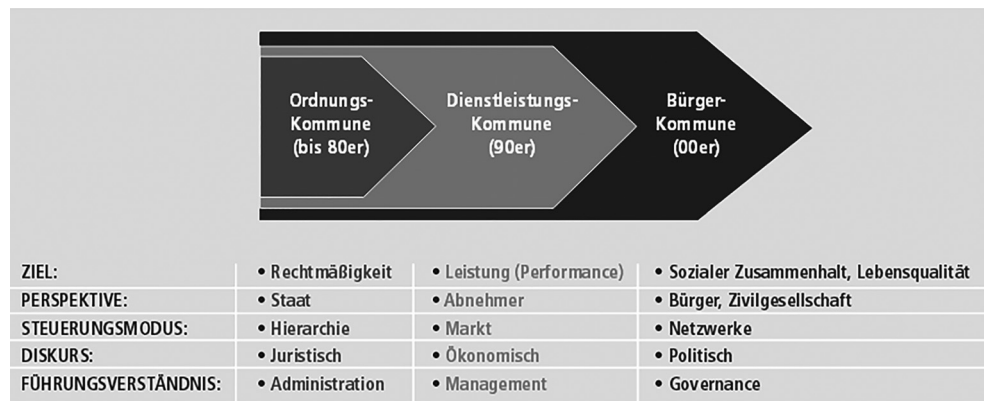


Abb. 1: Leitbild der Ordnungskommune<sup>4</sup>

Die Schwäche des Bürokratiemodells im Hinblick auf das Ziel der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns resultiert aus seiner ordnungspolitischen Stärke: Die Verwaltung wird auf die Erfüllung normativer Vorgaben und nicht auf die Erzielung von Ergebnissen orientiert. Systemimmanente Anreize für wirtschaftliches Handeln fehlen. Im Gegenteil: Die Nichtausschöpfung eines Etatansatzes birgt das Risiko der Budgetkürzung im Folgejahr, was immer wieder zum sog. Novemberfieber führt.

## 1.2 Harzburger Modell

In den späten 1960er-Jahren entwickelte sich nicht zuletzt aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Reformklimas ein gewisser Modernisierungsdruck auf die öffentliche Verwaltung, was dazu führte, dass Managementmethoden aus der Privatwirtschaft auch für den öffentlichen Sektor diskutiert wurden. Zu nennen ist hier u. a. das sog. Harzburger Modell über die Delegation von Verantwortung als Führungs- und Organisationsprinzip. Grundprinzipien dieses Modells waren:

- Führen durch Delegation von Aufgaben und Verantwortung
- Klare und möglichst standardisierte Festlegung von Delegationsbereichen
- Entscheidungs-, Weisungs- und Verantwortungsdelegation
- Dokumentation der Aufgaben- und Kompetenzbereiche in Stellenbeschreibungen
- Allgemeine Führungsanweisungen in einer allgemeinen Dienstanweisung

<sup>4</sup> Quelle: Banner, Wie erfolgreich war das Neue Steuerungsmodell? Referat auf der Tagung für leitende Führungskräfte der Stadt Karlsruhe am 15.6.2007.

- Übertragung von Verantwortung mit dem Ziel, zu mehr Eigeninitiative zu motivieren
- Freiheitsspielräume geben, um Arbeit erfolgreich zu meistern

Ein standardisierter Führungsstil sollte optimale Kontrolle erleichtern, um mithilfe eines delegativen Führungsprinzips Leistungssteigerung zu bewirken. Hierdurch sollte auch der Wertewandel im Management von der vorherrschenden stark autoritären Führung zu einer kooperativen Führung beschleunigt werden. Kernsatz des Erfinders dieses Modells, Reinhard Höhn, lautete: „*Was man delegiert, muss man kontrollieren.*“ Das Harzburger Modell war in erster Linie ein Personalführungsmodell. Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit stand nicht im Mittelpunkt des Interesses. Kritik wurde vor allem wegen des unbedingten Festhaltens an hierarchischen Strukturen laut. Es ist vom Leitbild her durchaus noch der Ordnungskommune zuzuordnen. Das Thema Controlling i. S. v. Steuerung unter Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente stand zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf der Agenda kommunaler Reformbemühungen.

### 1.3 Tilburger Modell

1982 veröffentlichte die KGSt ihren Bericht über das Administrations- und Politikmodell der Stadt Tilburg in den Niederlanden. Die Auseinandersetzung mit dem sog. Tilburger Modell war Auftakt für eine breite Reformbewegung in den deutschen Kommunalverwaltungen. Die niederländische Stadt Tilburg mit ca. 165.000 Einwohnern stand kurz vor dem haushaltswirtschaftlichen Kollaps. Deshalb begann sie mit der Umorganisation der Stadtverwaltung und baute in der Folge 1/3 des Personals ohne Entlassungen ab. Grundgedanken waren:

- Dezentralisierung
- Kontraktmanagement
- Budgetierung
- Controlling
- Dienstleistungsorientierung

Mit der Verbreitung der Ideen des Tilburger Modells rückte das Ziel der Verwaltungseffizienz (vgl. Abb. 2) in einem bisher nicht gekanntem Maße in den Mittelpunkt aller Reformüberlegungen im Kommunalbereich. Damit war das Tor geöffnet für weitergehende Überlegungen, die vor allem von der KGSt unter der Überschrift „Neues Steuerungsmodell“ vorangetrieben wurden. Das Tilburger Modell und das Neue Steuerungsmodell der KGSt korrespondieren mit dem Leitbild der Dienstleistungskommune (vgl. Abb. 1).

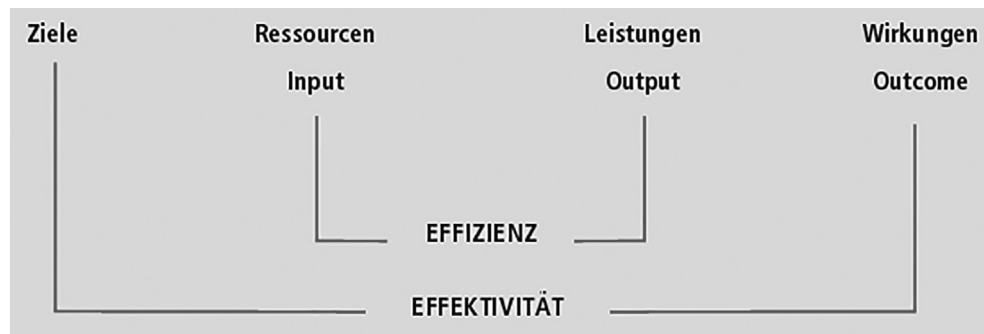


Abb. 2: Verwaltungseffizienz<sup>5</sup>

## 1.4 Neues Steuerungsmodell

Maßgeblicher Auslöser der Bestrebungen zur Reform der öffentlichen Verwaltung in den 90er-Jahren war die zunehmende Finanznot der öffentlichen Haushalte. Dramatisch steigende Soziallasten trafen mit sinkenden Steuereinnahmen und den Auswirkungen ausgabefreudiger Politik früherer Jahre zusammen. Die im kommunalen Bereich geführte Diskussion zielte auf die Einführung dezentraler, unternehmens- bzw. konzernähnlicher Organisationsstrukturen, deren Steuerung über ergebnisbezogene Kosten- und Leistungsgrößen erfolgen sollte. Mag zu Beginn der Reformdebatte noch das Ziel der Umwandlung der Kommunalverwaltungen in Dienstleistungsunternehmen im Vordergrund gestanden haben, so gewann der Prozess erst durch die Sparzwänge an Dynamik.<sup>6</sup>

### Kundenorientierung, schlanke Strukturen und Budgetierung

Hatte bis dahin auch schon gegolten, dass die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist, so wurde der Wirtschaftlichkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung als grundlegende Zweck-Mittel-Relation nunmehr eine Bedeutung zugemessen, die die traditionellen Ziele der Gesetzmäßigkeit und der Gemeinwohlverpflichtung im Rahmen der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge konzeptionell in den Hintergrund treten ließen. Stichworte der Reformdebatte waren nicht Demokratie und Partizipation, sondern Kundenorientierung, schlanke Strukturen und Kürzungen auf der Ausgabenseite, häufig verbunden mit der Einführung von Budgets.

<sup>5</sup> Eigene Darstellung.

<sup>6</sup> Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement konstatierte in diesem Zusammenhang eine Dominanz der Finanzkrise für die Verwaltungsreform. KGSt-Bericht 10/1995, S. 24.

Die KGSt benennt die zentralen Punkte des Neuen Steuerungsmodells<sup>7</sup> wie folgt:

- Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- Kontraktmanagement
- Produktkonzept
- Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- Zentraler Steuerungs- und Controllingbereich
- Outputsteuerung bzw. dessen Weiterentwicklung in Form wirkungsorientierter Steuerung

### **Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gefordert**

Wenngleich ganz überwiegend Methoden, Modelle, Techniken und Maßnahmen die Diskussion bestimmten, wurde gelegentlich auch grundsätzlicher gefragt und hinterfragt. So forderte z.B. der Bund der Steuerzahler die strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Öffentliches Engagement sollte nur dann in Betracht kommen, wenn private Initiative und privates Handeln nicht ausreichten.<sup>8</sup> Es ging dabei nicht nur um die privatrechtliche Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben sondern um die Infragestellung des Auftrags der kommunalen Daseinsvorsorge insgesamt.<sup>9</sup> Das Postulat nach Beschränkung des Staates auf seine Kernaufgaben war nicht nur Ausdruck der kommunalen Finanzmisere, sondern symbolisierte zugleich ein Stück Zeitgeist. Zuweilen wurde sogar vor der Optimierung von Reformmethoden gewarnt, da die Gefahr bestünde, dass „man quasi das Falsche richtig mache“.

### **Mehrzahl der Kommunen setzte das Neue Steuerungsmodell um**

Aber die Reformwelle war nicht aufzuhalten. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetags aus dem Jahr 2000 gaben bundesweit 92 % der Städte an, das Neue Steuerungsmodell ganz oder teilweise umzusetzen.<sup>10</sup>

Eine gemeinsame Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetags aus dem Jahr 2004 bestätigte insgesamt eine hohe Zustimmung der Kommunen zu den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells (vgl. Abb. 3).<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Vgl. Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt Bericht 5/1993.

<sup>8</sup> Forderungen zur Verwaltungsreform des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1995, S. 18/19.

<sup>9</sup> Z.B. § 8 Abs. 1 GO NW.

<sup>10</sup> Vgl. Grömig, Reform der Verwaltungen, Der Städtetag 3/2001, S. 11-18.

<sup>11</sup> Vgl. Verwaltungsmodernisierung in deutschen Städten, Difu-Berichte 1-2/2005.



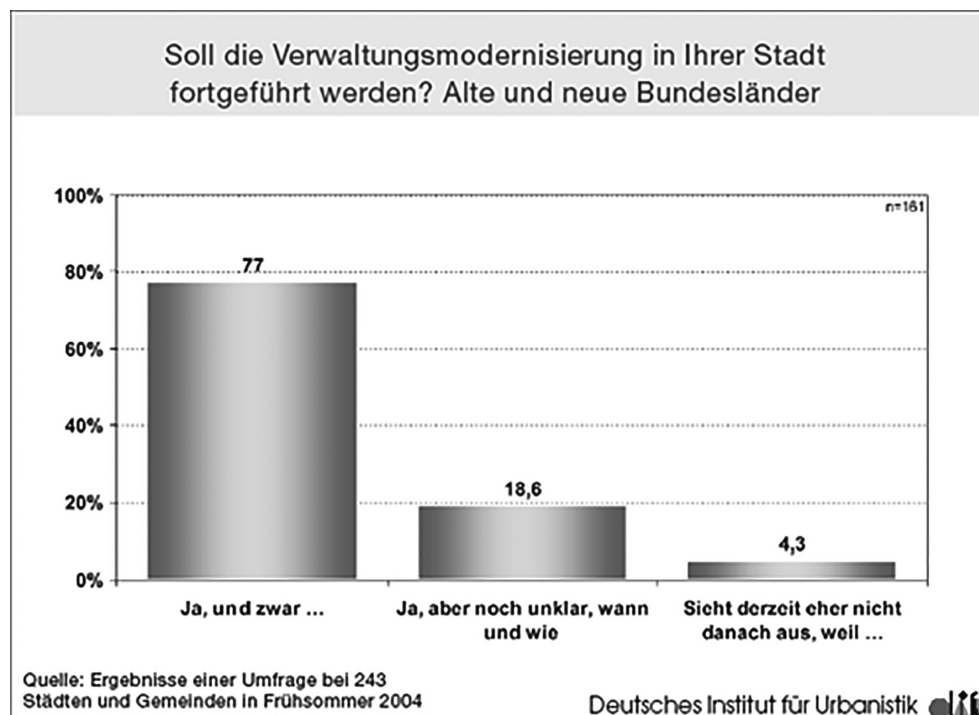


Abb. 3: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Städten<sup>12</sup>

Auch wurde eine Dominanz des Neuen Steuerungsmodells bei der Verwaltungsmodernisierung (lediglich knapp 23% entwickeln eigene oder übernehmen andere Modelle oder orientieren sich nicht an einem Reformmodell) deutlich. Als vorrangiges Ziel wurde mit 83,6% die Erhöhung der Effizienz benannt.

### Konzentration auf Neues Haushalts- und Rechnungswesen

Allerdings konzentrierten sich die Modernisierungsaktivitäten vor allem auf die Einführung des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens, das in 66,5% der Städte auf der Grundlage der Doppik umgesetzt werden sollte. Die flächendeckende Einführung des doppischen Rechnungswesens kann ohne Übertreibung als das größte kommunale Reformprojekt der vergangenen 10 Jahre angesehen werden. Leider beschränkten sich die meisten Städte und Gemeinden auf die buchhalterische Umsetzung. Vielerorts wurde und wird das Neue Steuerungsmodell mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement mehr

<sup>12</sup> Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

oder weniger gleichgesetzt, was jedoch auf einem Missverständnis beruhen dürfte. Denn die Einführung eines neuen Rechnungsstils geht keineswegs automatisch mit einer Steigerung der Effizienz einher. Aber selbst in der Wissenschaft wird nicht immer klar und deutlich unterschieden.<sup>13</sup> Unbestritten dürfte sein, dass mit dem Zahlenwerk der Doppik Informationen zur Verfügung stehen, die eine am Ziel der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Verwaltungssteuerung besser ermöglichen als dies in der Kameralistik der Fall war. Die Bilanzierungspflicht lenkt automatisch den Blick auf den Aspekt der Nachhaltigkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft. Das Ziel der Stabilisierung des Eigenkapitals ist quasi systemimmanent.

### **Nutzung von Zielen und Kennzahlen nur rudimentär**

Ob und ggf. wie diese Informationen aber z. B. in Form von steuerungsrelevanten Kennzahlen in den verschiedenen Verwaltungsbereichen und auf den verschiedenen Ebenen genutzt werden, ist mit der bloßen Umstellung des Rechnungsstils nicht entschieden. Eine Durchsicht der Haushaltspläne und Jahresrechnungen nordrhein-westfälischer Kommunen zeigt, dass Ziele und Kennzahlen bisher nur rudimentär genutzt werden.<sup>14</sup>

## **1.5 Organisationsmodelle der KGSt**

Die KGSt hat zahlreiche organisatorische Empfehlungen für fast alle kommunalen Leistungsbereiche ausgesprochen. Grundlage hierfür war in den 80er-Jahren das KGSt-Modell der institutionellen Organisation (Aufgabengliederungsplan, Verwaltungsgliederungsplan). Ausgangspunkt der organisatorischen Gestaltung war bis zu den 1990ern immer die einzelne Aufgabe.

Mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) sollten jedoch die Leistungen und ihre Ergebnisse sowie Wirkungen in den Mittelpunkt der Verwaltungssteuerung rücken. Dies führte konsequenterweise zu neuen Organisationsempfehlungen, die vielerorts zu einer Zerschlagung der bis dahin geltenden Strukturen von Dezernaten, Ämtern, Abteilungen und Sachgebieten führte. An ihre Stelle

<sup>13</sup> So behaupten z. B. Bogumil, Ebinger und Holtkamp, mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) seien wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) gesetzlich verankert worden. Dass die Kostenträger im NKF Produkte genannt werden und den Kommunen empfohlen wird, die Haushaltssteuerung über Ziele und Kennzahlen zu realisieren, hat zunächst noch nicht viel mit dem Neuen Steuerungsmodell zu tun. Vgl. Bogumil/Ebinger/Holtkamp, Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen, *Verwaltungsmanagement* 4/ 2011, S. 171 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Knirsch, Ziele und Kennzahlen zur Steuerung, in: Böhmer/Kegelmann/Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling – Das Steuerungshandbuch für Kommunen*, Loseblatt-Zeitschrift, 2014, Gruppe 4, S. 605 ff.

traten begrifflich Fachbereiche und oder Fachdienste mit i. d. R. größeren Verantwortungsbereichen und höher bewerteten Führungsstellen. Mancherorts wurden Dezernate abgeschafft und durch Fachbereiche oder Geschäftsbereiche ersetzt. Exemplarisch kann die Grundstruktur für das Organisationsmodell der Größenklasse 5 & 6 (25.000 – 100.000 EW) genannt werden.<sup>15</sup>

Hier wird ein 3-gliedriger Aufbau vorgeschlagen:

- Zentrale Steuerung und Service
- Bürgerdienstleistungen
- Bauen und Stadtentwicklung

Neben aufbaustrukturellen Fragen werden im Organisationsmodell die Aspekte der Verwaltungsmodernisierung für kleine und mittlere Kommunen dargestellt. Ideologischer Überbau ist auch hier die aus dem neuen Steuerungsmodell abgeleitete Zielfeldsystematik der KGSt (vgl. Abb. 4).

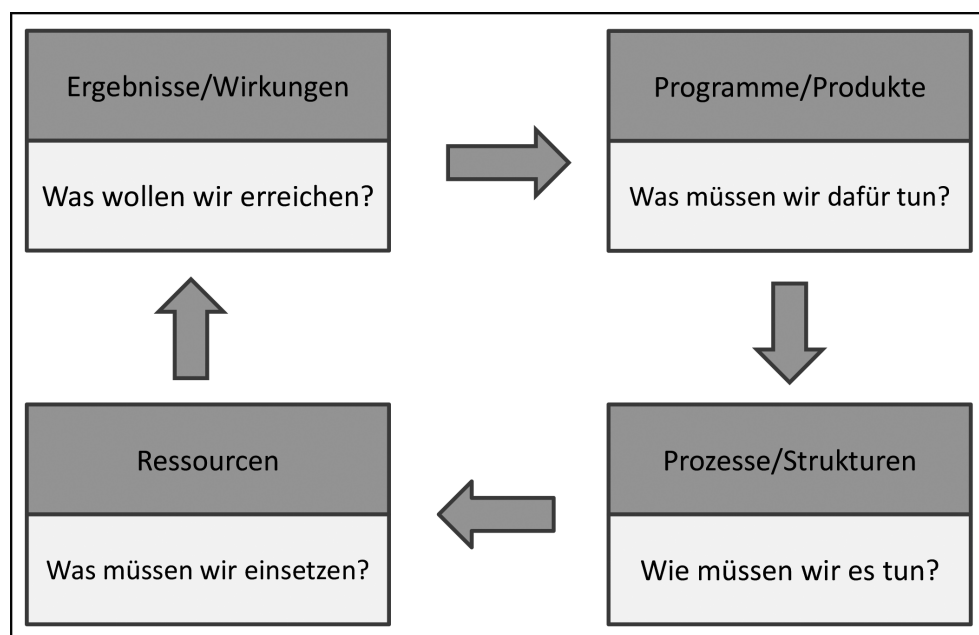


Abb. 4: Zielfeldsystematik<sup>16</sup>

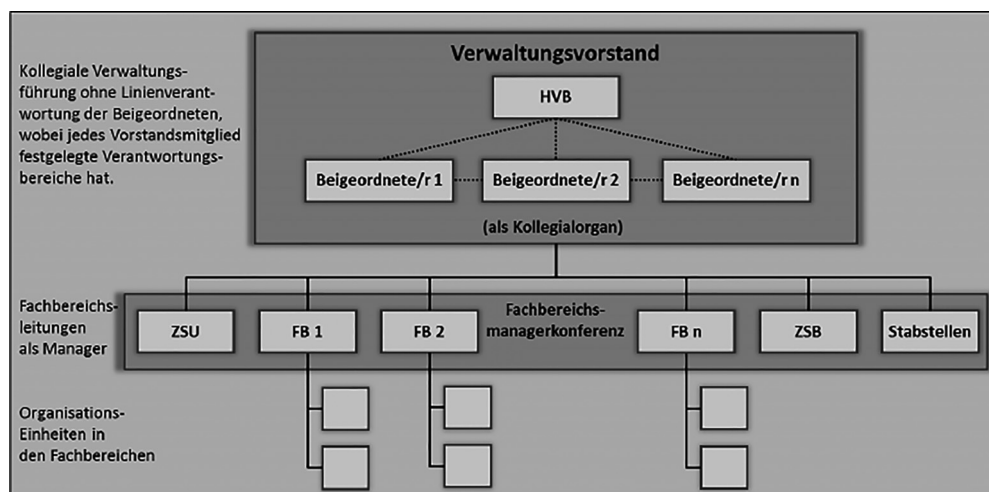
<sup>15</sup> Vgl. KGSt-Bericht 1/2012.

<sup>16</sup> Quelle: KGSt-Bericht 5/2013.

Um den Beigeordneten, wo es solche noch gibt, die klassischerweise für 3, 4 oder 5 Ämter zuständig waren, noch eine Funktion zu geben, hat die KGSt sodann das Modell des begleitenden Verwaltungsvorstands im Kommunalen Steuerungsmodell (KSM) entwickelt.<sup>17</sup> Der Verwaltungsvorstand ist darin für die Gesamtsteuerung verantwortlich, besonders für

- Organisation,
- Finanzen,
- IT,
- Personal,
- das Marketing und
- die Vertretung der Verwaltung nach außen.

Die Operative Verantwortung liegt bei den Fachbereichsleitern (vgl. Abb. 5).



**Abb. 5:** Modell des begleitenden Verwaltungsvorstands im Kommunalen Steuerungsmodell<sup>18</sup>

Die Zentrale Steuerungsunterstützung soll den Verwaltungsvorstand durch steuerungsrelevante Informationen und Planungen und mit einem Controlling unterstützen. Die Zentrale Steuerungsunterstützung berät, wie es in dem Bericht heißt, bei dem immer wieder neu auszubalancierenden Verhältnis von dezentraler zu zentraler Verantwortung.

<sup>17</sup> Vgl. KGSt-Bericht 5/2013.

<sup>18</sup> Quelle: KGSt-Bericht 5/2013.

## Ergebnisse einer Organisationsuntersuchung in NRW

Eine anlässlich einer Organisationsuntersuchung einer mittleren kreisangehörigen Stadt in NRW im Jahr 2014 durchgeführte landesweite Erhebung hat gezeigt, dass eine bunte Vielfalt an Organisationsmodellen und Begrifflichkeiten herrscht. Man gewinnt den Eindruck, dass jeder es so macht, wie er es will. Während z.B. bei der Stadt Emsdetten (35.500 EW) völlig auf die Wahl von Beigeordneten verzichtet wird und nur 2 Fachbereiche gebildet sind, hat die Stadt Ahlen (38.000 EW) 2 Beigeordnete, 4 Vorstandsbereiche und 13 Fachbereiche. Die Verwaltung der Stadt Bornheim (48.000 EW) ist in 3 Dezernate, 10 Fachbereiche und 28 Geschäftsbereiche gegliedert. Die Stadt Eschweiler (58.000 EW) orientiert sich noch an der traditionellen Ämterstruktur mit 2 Beigeordneten und nachgeordneten 11 Ämtern und – soweit erforderlich – Abteilungen und weiteren Einrichtungen. Eine ähnliche Vielfalt ist auch bei den kreisfreien Städten anzutreffen. Es ist nicht erkennbar, dass Organisationsentscheidungen im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen evaluiert worden sind oder werden. Vielmehr werden wesentliche Organisationsentscheidungen häufig personenbezogen getroffen.

## Reformprojekte des Leitbilds Bürgerkommune

Dem in Abb. 1 gezeigten Leitbild der Bürgerkommune sind folgende Reformprojekte zuzuordnen:

- Bürgerhaushalt
- Wirkungsorientierte Steuerung

Die Idee des Bürgerhaushalts<sup>19</sup> verändert den Prozess der Haushaltsplanung. Die stärkere und frühere Integration von Ideen und Initiativen aus der Bürgerschaft bei der Haushaltsaufstellung kann sich positiv auf die Akzeptanz von Konsolidierungsprozessen auswirken. Insbesondere dialogische Online-Verfahren bergen das Potenzial, als Treiber für das Thema E-Government insgesamt zu wirken.<sup>20</sup> Sie können daher, zumindest mittel- bis langfristig, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns positiv beeinflussen.

<sup>19</sup> Vgl. Knirsch, Bürgerhaushalt – Chancen und Risiken in: Böhmer/Kegelman/Kientz (Hrsg.), Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, 2013, Gruppe 4, S. 909 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Hohberg/Manière, Bürgerbeteiligung im Netz: Kontext, Chancen und Optionen, in: Böhmer/Kegelman/Kientz (Hrsg.), Rechnungswesen und Controlling – Das Steuerungshandbuch für Kommunen, Loseblatt-Zeitschrift, 2014, Gruppe 6, S. 295 ff.

Die bisher bekannten Projekte einer wirkungsorientierten Steuerung lassen noch keine Rückschlüsse auf ihre Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsorganisation zu.<sup>21</sup> Idealtypisch müsste natürlich ein zahlenbasiertes Wirkungscontrolling geeignet sein, das Prinzip der Wirtschaftlichkeit positiv zu beeinflussen. Aber auch bei diesem Thema kommt es darauf an, was man daraus macht.

## 2 Organisationsempfehlungen

Die im Zuge der Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells ausgesprochene Empfehlung der KGSt zur Bildung von Fachbereichen hat zu einem Durcheinander von Organisationsmodellen in der Praxis geführt. Insbesondere die Funktion der vom Rat gewählten Beigeordneten<sup>22</sup> scheint dabei nicht hinreichend bedacht zu sein. Umso wichtiger ist die Besinnung auf tragende Grundsätze der Organisation, unabhängig von Begrifflichkeiten und neuen Namensschildern. Bei der Überprüfung vorhandener oder der Erarbeitung künftiger organisatorischer Strukturen empfiehlt sich die Beachtung bestimmter Kriterien. Organisation hat eine dienende Funktion. Sie muss eine möglichst effiziente und effektive Aufgabenerledigung ermöglichen und wirtschaftliches Verhalten der Akteure begünstigen. Die Organisation sollte sich nicht als Herrschaftsinstrument missbrauchen lassen. Die Beachtung nachfolgender Grundsätze kann dabei behilflich sein.

### 2.1 Kongruenz

Die Organisation muss kongruent sein, d.h., die Produktgruppen des kommunalen Haushalts sollten möglichst weitgehend mit der Organisation übereinstimmen, um die Zahl der Schnittstellen nicht unnötig zu vergrößern. Je mehr Schnittstellen, desto größer der nicht produktive Koordinationsaufwand. Die Zuordnung der Produktgruppen zu den Organisationseinheiten muss in dem Verwaltungsgliederungsplan dargestellt werden, um die Verantwortlichkeiten auch organisatorisch transparent zu machen. Es ist zu empfehlen, dass sich auch die politische Ausschussbildung an dieser Struktur orientiert, um eine effiziente Betreuung der Fachausschüsse durch die Verwaltung zu erleichtern. Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter verbringen viel Zeit in Sitzungen politischer Gremien. Eine möglichst kompakte Behandlung der fachlichen Themen ist daher anzustreben.

<sup>21</sup> Vgl. Hoffjan/Böhle/Kradag, Handlungsalternativen für den wirkungsorientierten Haushalt, Innovative Verwaltung 9/2014, S. 27 ff.

<sup>22</sup> Vgl. z.B. §§ 70 und 71 GO NRW.

## 2.2 Konzernsteuerungstauglich

Die Organisation sollte tauglich zur Steuerung des Konzerns sein. Insbesondere in großen Städten erreicht oder übertrifft gelegentlich die Zahl der Mitarbeiter in den Beteiligungen die derjenigen in den Kernverwaltungen. Das erfordert unabhängig von der Ausgestaltung einer zentralen Steuerungsunterstützung die fachliche Anbindung der verselbstständigten Organisationseinheiten an die Dezernatsgliederung des Verwaltungsvorstands. Der Verwaltungsvorstand sollte der Konzernvorstand sein. Die Ressortverantwortung der politisch verantwortlichen Beigeordneten muss thematisch gefasst sein. Nur so kann der Verwaltungsvorstand als zentrales administratives Steuerungsorgan gegenüber dem Rat seine Gesamtverantwortung wahrnehmen. In Großstädten gibt es gelegentlich zur politischen Steuerung sog. Beteiligungsausschüsse, während die administrative Seite lediglich von der bei der Kämmerei angesiedelten Beteiligungsverwaltung wahrgenommen wird.

## 2.3 Prozessoptimierend

Das Organisationsmodell sollte optimierte Prozesse begünstigen. Das bedeutet, dass die Zahl der Schnittstellen und die Zahl der Bearbeitungsstufen typischer Verwaltungsprozesse durch die Organisation nicht unnötig erhöht werden. Als Hauptmerkmale einer prozessorientierten Organisation werden angesehen:<sup>23</sup>

- Orientierung an definierten Zielen und damit Fokussierung auf Qualität und Effizienz der Aufgabenerledigung
- Übergreifende/integrative Wertschöpfungsketten mit geringen Organisations- und Medienbrüchen
- Flache Hierarchien mit kurzen Informationswegen
- Wahrnehmung ausschließlich notwendiger Tätigkeiten (Reduzierung der Aufgaben)
- Mitarbeiterorientierung

## 2.4 Angemessene Leitungsspanne

Jede Führungskraft muss eine angemessene Leitungsspanne (Anzahl der einer Leitungsstelle unmittelbar unterstellten Mitarbeiter) haben. Eine Leitungsspanne sollte so groß sein, dass es einem Vorgesetzten immer möglich ist, seine Leitungsaufgaben wahrzunehmen. Dazu gehören die Aufgaben der Personalführung, der fachlichen Steuerung und Kontrolle sowie die Aufgabe, innerhalb dieser Spanne zu koordinieren. Eine ideale Leitungsspanne gibt es nicht. Es gilt

<sup>23</sup> Vgl. BMI, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Dez. 2013, S. 27.

jedoch, Unter- wie Überforderung zu vermeiden. Im Allgemeinen wird eine Spanne von 5-10 Personen genannt.

## 2.5 Stellvertretung

Jede Leitungsfunktion muss eine Stellvertretung haben. Die Vertretung ist Abwesenheitsvertretung und erfolgt i. d. R. aus der Organisationseinheit. Das Prinzip der Stellvertretung ist eng verbunden mit dem Gebot der neutralen Amtsführung. Stellvertretung erfordert eine möglichst umfassende Dokumentation des Verwaltungshandelns. Die schon bei Max Weber geforderte Aktenführung (heute natürlich gerne auch digital) macht eine reibungslose Stellvertretung erst möglich.

## 2.6 Führungsebenen

Unterhalb des Verwaltungsvorstands sollte es i. d. R. maximal 2 Führungsebenen geben. Die Bezeichnung der Ebenen spielt dabei keine zentrale Rolle. In der traditionellen Terminologie hießen die Ebenen Amt und Abteilung. In großen Abteilungen konnte es noch Sachgebiete oder Teams geben. Es kann aus fachlichen oder funktionalen Gründen sinnvoll sein, kleine Einheiten direkt einem Mitglied des Verwaltungsvorstands zuzuordnen. Bei größeren Einheiten ist i. d. R. schon aus Gründen der Wahrung einer angemessenen Leitungsspanne eine Mehrstufigkeit angebracht. Das überordnete Prinzip ist die Leitungsspanne (Leitungsspanne vor Leitungstiefe), da sie für die Qualität der Leitung strukturell entscheidend ist. Je mehr Beschäftigte einer Führungskraft unmittelbar unterstellt sind, also je größer die Leitungsspanne ist, desto weniger Leitungsebenen sind erforderlich.<sup>24</sup>

## 2.7 Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung

Fach- und Budgetverantwortung und Kompetenz sollten zusammenfallen. In dem Handbuch des BMI<sup>25</sup> spricht man vom AKV-Prinzip (Aufgaben – Kompetenzen – Verantwortung). Dies muss einhergehen mit der Definition von internen Leistungsbeziehungen, wie dies auch von der KGSt empfohlen wird. Wenn A bestellt, B die Leistung erbringt und C die Leistung bezahlt, herrscht das seit Langem zu Recht kritisierte Prinzip der organisierten Unverantwortung. Es sollte Regelungen für eine Budgetverantwortung der Führungskräfte zu geben. Dabei sollte so weit wie möglich dem Grundsatz der verursachungsgerechten Zuordnung von Aufwand und Ertrag Rechnung getragen werden,

<sup>24</sup> Vgl. BMI, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Dez. 2013, S. 25.

<sup>25</sup> Vgl. BMI, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Dez. 2013, S. 21.



ohne dass es einer flächendeckenden Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bedarf. Dort, wo es bereits eine KLR gibt (z.B. bei gebührenrechnenden Einheiten), sollten deren Möglichkeiten genutzt werden.

## 2.8 Strategie-, Fach- und Führungsverantwortung im Verwaltungsvorstand

Das Modell eines „betreuenden“ Verwaltungsvorstands (VV) ist – wenn überhaupt – nur für Großstädte geeignet. Aber: Die Mitglieder des Verwaltungsvorstands sind keine obersten Sachbearbeiter. Es ist anzunehmen, dass das Modell des KGSt-Berichts 5/2013 (Loslösung des VV von der Linienverantwortung) bei größeren Verwaltungen an der Realität vorbeigeht und in die vollkommene kommunalpolitische Bedeutungslosigkeit der vom Rat gewählten Beigeordneten führen würde. Der Rat verlangt von den von ihm gewählten Beigeordneten zu Recht, dass sie für die Ergebnisse des Verwaltungshandelns geradestehen. Für kreisangehörige Gemeinden scheidet dieses Modell ohnehin aus. Man kann Zweifel haben, ob die Umsetzung eines solchen Modells mit den Grundsätzen der Gemeindeordnung vereinbar wäre.

## 2.9 Transparenz der Organisation

Das Organisationsmodell muss transparent sein – Ergebnis- und Wirkungsverantwortung sollten nach innen und nach außen sichtbar sein. Kennzahlen können dabei eine wichtige Rolle spielen. Die technischen Voraussetzungen dafür liegen vor. Sie müssen jedoch mit Leben gefüllt werden. Transparenz ist auch die beste Vorkehrung gegen Korruption.

## 2.10 Dynamik der Organisation

Bei allem Wunsch nach Verlässlichkeit und Stabilität muss die Organisation offen sein für künftige Entwicklungen und neue Anforderungen. Das gilt in besonderem Maße für die demografische Entwicklung und die Herausforderungen, die sich aus der notwendigen Einwanderung ergeben. Aber auch für Veränderungen im Partizipationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger sollte die Organisation offen sein. Gleiches gilt für die bei Weitem noch nicht ausgeschöpften Felder der interkommunalen Zusammenarbeit<sup>26</sup> und des E-Governments.

<sup>26</sup> Vgl. Knirsch, Interkommunale Zusammenarbeit: Formen, Handlungsfelder und Potenziale, in: Böhmer/Kegelman/Willmann (Hrsg.), Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Loseblatt-Zeitschrift, 2012, Gruppe 4, S. 221 ff.

## 2.11 Konformität mit den Zielen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung

Die Organisation sollte von sich aus wirtschaftliches Verhalten begünstigen und zur Umsetzung von Konsolidierungsstrategien geeignet sein, d. h. die angestrebten Einspareffekte unterstützen. Das gilt natürlich in besonderem Maße für Kommunen, deren Haushaltswirtschaft nicht ausgeglichen ist.

## 3 Zusammenfassung und Ausblick: Mehr Realität wagen

Organisation und Wirtschaftlichkeit gehören zusammen – sollte man meinen. Die Geschichte der kommunalen Organisationsmodelle deutet jedoch eher darauf hin, dass allgemeine Leitvorstellungen und personenbezogene Umstände ausschlaggebend für die konkrete Ausgestaltung der Organisation vor Ort waren und sind. Empirische Untersuchungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen von kommunalen Organisationsentscheidungen im Hinblick auf die Gesamtorganisation einer Verwaltung liegen nicht vor. Im Zuge der vielfältigen Bemühungen zur Umsetzung neuer Organisationsmodelle, deren Rationalität sich im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nicht immer erschließt, ist eine bunte Landschaft von kommunalen Organisationsmodellen entstanden, was eine vergleichende Bewertung erschwert.

Die Beachtung definierter Kriterien, die eine Organisation erfüllen sollte, erscheint vor diesem Hintergrund wichtiger als der Austausch von Türschildern oder die Kreierung neuer Modelle. Für die Verwaltungsorganisation scheint die Krise der kommunalen Finanzen noch keine wirklich disziplinierende Wirkung zu haben. Es ist an der Zeit, das Thema Verwaltungsorganisation ein Stück weit auf den Boden der Realität zurückzuholen. Damit ist nicht die Rückkehr zu den Leitbildern bürokratischer Herrschaft gemeint. Es ist ein Plädoyer für weniger Semantik, mehr Ehrlichkeit und mehr Normalität. Angesichts dessen, so schreibt der österreichische Philosoph Konrad Paul Liessmann, was wir in letzter Zeit an Spitzenmanagern (auch ehemaliger Staatskonzerne), Lobbyisten und Beratern erlebt haben, gewinnt auch das Bild des unbestechlichen Beamten wieder an Charme.<sup>27</sup> Dem ist nichts hinzufügen.

<sup>27</sup> Vgl. Liessmann, Lob der Grenze, S. 11.

## 4 Literaturhinweise

Bogumil/Ebinger/Holtkamp, Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen, *Verwaltungsmanagement* 4/2011, S. 171 ff.

BMI, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Dez. 2013.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Handbuch für Organisationsuntersuchungen, 2013.

Engagement Global (Hrsg.), *Bürgerhaushalte weltweit*, 2014.

Henneke (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung*, 1996.

Hoffjan/Böhle/Kradag, Handlungsalternativen für den wirkungsorientierten Haushalt, *Innovative Verwaltung*, 9/2014, S. 27 ff.

Hohberg/Manière, Bürgerbeteiligung im Netz: Kontext, Chancen und Optionen, in: Böhmer/Kegelmann/Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling – Das Steuerungshandbuch für Kommunen*, Loseblatt-Zeitschrift, 2014, Gruppe 6, S. 295 ff.

Holtkamp, *Verwaltungsreformen*, 2012.

Knirsch, Bürgerhaushalt – Chancen und Risiken in: Böhmer/Kegelmann/Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling – Das Steuerungshandbuch für Kommunen*, 2013, Gruppe 4, S. 909 ff.

KGSt-Bericht 5/1993.

KGSt-Bericht 10/1995.

KGSt-Bericht 1/2012.

KGSt-Bericht 5/2013.

Knirsch, Bürgerhaushalt – Chancen und Risiken, in Böhmer/Kegelmann/Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung*, Loseblatt-Zeitschrift, 2013, Gruppe 4, S. 909 ff.

Knirsch, Interkommunale Zusammenarbeit: Formen, Handlungsfelder und Potenziale, in Böhmer/Kegelmann/Willmann (Hrsg.) *Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung*, Loseblatt-Zeitschrift, 2012, Gruppe 4, S. 221 ff.

Knirsch, Ziele und Kennzahlen zur Steuerung, in: Böhmer/Kegelmann/Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling – Das Steuerungshandbuch für Kommunen*, Loseblatt-Zeitschrift, 2014, Gruppe 4, S. 605 ff.

Liessmann, Lob der Grenze, 2012.

Mohr, Der Einfluß der Kommunalverfassung auf die Kommunalverschuldung, 1999.

Reinermann, Neue Politik und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen, 2000.

Schneider (Hrsg.), Interkommunale Zusammenarbeit, 2. Aufl. 2012.

Verwaltungsmodernisierung in deutschen Städten, Difu-Bericht 1-2/2005.