

**Prozessorganisation und Prozesskooperation in der öffentlichen
Verwaltung - Folgen für die Personalentwicklung.**

Dissertation

an

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der

Universität Potsdam

von

Bernd Althusmann

im

Juli 2007

Inhaltsverzeichnis:	<u>Seite:</u>
1. Relevanz von Prozessorganisation und Prozesskooperation in der öffentlichen Verwaltung	10
1.1. Einführung in die Thematik	10
1.2. Problemstellung und Einordnung des Themas in die Reformansätze öffentlicher Verwaltungen	18
1.3. Gliederung der Arbeit	30
2. Grundlagen der Organisation in öffentlichen Verwaltungen	34
2.1. Rechtliche Aspekte der Reformen in öffentlichen Verwaltungen	34
2.2. Die Funktion neuer Steuerungsinstrumente in öffentlichen Verwaltungen	41
2.3. Rechtliche Aspekte der neuen Steuerungsinstrumente	53
2.4. Zielvereinbarungen und Leistungsaufträge als Teil der neuen Steuerung	58
2.5. Die Bedeutung des E-Government für die Organisation in öffentlichen Verwaltungen	61
3. Vergleich der Entwicklungslinien von Prozessorganisation in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen	70
3.1. Begriffliche Abgrenzung von Prozessen in öffentlichen und nicht öffentlichen Organisationen	70
3.2. Prozessorganisation in nicht-öffentlichen Organisationen	79
3.3. Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen	83
3.4. Die Bedeutung des E-Government als Teil der Prozessorganisation	89
3.4.1. Steuerungsebenen in öffentlicher Verwaltung in Theorie und Praxis	89
3.4.2. E-Government: Ursache oder Wegbereiter für Prozessorganisation und Prozesskooperation?	95

1103


 Universitäts-
bibliothek

Inventarnr.



07039049

4. Prozessorganisation aus organisationstheoretischer Sicht	101
4.1. Rahmenbedingungen der Organisationstheorie für einen Ansatz der Prozessorganisation	101
4.2. Prozessorganisation als Theorieproblem	105
4.3. Relevanz organisationstheoretischer Ansätze zur Fundierung von Prozessorganisation	110
4.3.1. Der Bürokratie-Ansatz von Max Weber	110
4.3.2. Vom administrativen Ansatz über das Scientific Management zu Human Relations	113
4.3.3. Der entscheidungstheoretische Ansatz	118
4.3.4. Der situative Ansatz der Organisationstheorie	121
4.3.5. Institutionenökonomische Ansätze	124
4.3.6. Vom systemtheoretischen zum interorganisationalen Ansatz	135
4.3.7. Fazit: Prozessorganisation aus Sicht der Organisationsforschung	138
5. Von der Prozessorganisation zur Prozesskooperation	143
5.1. Prozesskooperation als interorganisationaler Ansatz	143
5.2. Prozesskooperation in nicht-öffentlichen Organisationen	148
5.3. Die Entgrenzung öffentlicher Verwaltung durch Prozesskooperationen	152
5.4. Prozessorganisation und Prozesskooperation zwischen Standardisierung, Komplexität und Spezifität	157
5.5. Funktion der Organisationskultur für Prozesskooperationen	163
5.6. Funktion der Personalentwicklung für Prozessorganisation und Prozesskooperation	175
5.7. Grenzen von Prozesskooperationen	177
6. Folgen von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen für die Personalentwicklung	174
6.1. Vergleich der Entwicklungslinien von Personalentwicklung in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen	174

6.1.1. Von der klassischen Personalentwicklung zum Modell einer prozessorientierten Personalentwicklung	174
6.1.2. Die Funktion einer prozessorientierten Personalentwicklung im Steuerungsmodell der Prozessorganisation	181
6.1.3. Abgrenzung von Personal- und Organisationsentwicklung in öffentlichen Organisationen	189
6.1.4. Eckpunkte eines Kompetenzkatasters für eine prozessorientierte Personalentwicklung	192
6.2. Elemente einer prozessorientierten Personalentwicklung	199
6.2.1. Competence-Center-Modelle als Prozesselement der Personalentwicklung	209
6.2.2. Prozessteams als Element der Personalentwicklung	215
6.2.3. Prozess- Coaching als Element der Personalentwicklung	220
6.2.4. Prozess- Benchmarking als Element der Personalentwicklung	222
6.3. Reformansätze zur Personalentwicklung in den Bundesländern	225
6.3.1. Ländervergleich	227
6.3.2. Bewertung	251
7. Zusammenfassung	259
7.1. Bewertung der Relevanz von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen	259
7.2. Weitere Forschungsfragen	268
Literaturverzeichnis	271

Abbildungsverzeichnis :

	<u>Seite:</u>
Abb. 1.1.: Struktur- und Funktionselemente der klassischen öffentlichen Verwaltung	23
Abb. 1.2.: Varianten der Leistungstiefe des öffentlichen Sektors	24
Abb. 2.1.: Das 4-Phasen-Modell für die einheitliche Gestaltung von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung	40
Abb. 2.2.: Ziele neuer Steuerungsinstrumente in der Verwaltung	43
Abb. 2.3.: „Magisches Viereck“ in öffentlichen Organisationen	45
Abb. 2.4.: Strategische Erfolgsfaktoren der Verwaltung	47
Abb. 2.5.: Transaktionskosten in Abhängigkeit zur Integrationsform	53
Abb. 2.6.: Electronic Government in einem „X2Y“-Beziehungsgeflecht	63
Abb. 2.7.: Rechnungsbearbeitung im alten Steuerungsmodell	67
Abb. 2.8.: Rechnungsbearbeitung im neuen Steuerungsmodell	67
Abb. 3.1.: Geschäftsprozessoptimierung in Verwaltungsprozessen	75
Abb. 3.2.: Organisatorische Aktivitäten der Prozessgestaltung	77
Abb. 3.3.: Prozessorganisation nach Nordsieck 1972	81
Abb. 3.4.: Von der Funktionssicht zur Prozesssicht	85
Abb. 3.5.: Prozessorganisation von Verwaltungsprozessen	87
Abb. 3.6.: Systemische Steuerungsebenen einer Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen in der Theorie	92
Abb. 3.7.: Das Standardprozessmodell in der Niedersächsischen Landesverwaltung	94

Abb. 4.1.:	Entwicklungslinien der Organisationstheorie	102
Abb. 4.2.:	Gegenüberstellung möglicher Ansätze zur theoretischen Fundierung von Prozessorganisation	140
Abb. 5.1.:	Von der Prozessorganisation zur Prozesskooperation	144
Abb. 5.2.:	Prozessorganisation im Modell	146
Abb. 5.3.:	Vertikale, horizontale und diagonale Kooperationen eines Prozesses	151
Abb. 6.1.:	Personalentwicklung als kontinuierlicher Prozess	186
Abb. 6.2.:	Das Integrierte Policy- und Public-Management-Modell erweitert um Prozessorganisation	189
Abb. 6.3.:	Prozessorientierte Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen	192
Abb. 6.4.:	Verknüpfung von Lernorganisation und Prozessorganisation	193
Abb. 6.5.:	Service-Center-Personal	219
Abb. 6.6.:	Handlungsfelder und Instrumente der Personalentwicklung in Bremen	242

Abkürzungsverzeichnis:

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AmtsBl.	Amtsblatt
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
Art.	Artikel
BSSW	Betriebliche Standardsoftware
BHO	Bundeshaushaltsordnung
bzw.	beziehungsweise
ders.	Derselbe
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache
ebd.	Ebenda
et. al.	et alii (lat.= und andere)
Fn.	Fußnote
f.	folgende
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
HHGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HR	Human Resources
HRM	Human Resources Management
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
IT	Informationstechnologie
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
Jg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KJHG	Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

LHO	Landeshaushaltsordnung
MIPLA	Mittelfrist-Planung
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organization for Economic Corporation and Development
PSC	Personal-Service-Center
ROI	Return on Investment
S.	Seite
s. E.	seines Erachtens
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VwVerfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre
ZfO	Zeitschrift für Organisation

„Auch muss man bedenken, dass kein Vorhaben schwieriger in der Ausführung, unsicherer hinsichtlich seines Erfolges und gefährlicher bei seiner Verwirklichung ist, als eine neue Ordnung einzuführen; denn wer Neuerungen einführen will, hat alle zu Feinden, die aus der alten Ordnung Nutzen ziehen, und hat nur lasche Verteidiger an all denen, die von der neuen Ordnung Vorteile hätten. Diese Laschheit entsteht ... teils aus dem Misstrauen der Menschen, die erst an die Wahrheit von etwas Neuem glauben, wenn sie damit verlässliche Erfahrungen gemacht haben.“

(Niccolo Machiavelli, Der Fürst, 1513)

1. Relevanz von Prozessorganisation und Prozesskooperation in der öffentlichen Verwaltung

1.1. Einführung in die Thematik

Die Vielzahl von Reformen in den öffentlichen Verwaltungen in Deutschland konzentrierten sich vor dem Hintergrund angespannter Haushaltslagen neben der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente bisher zunächst auf die Frage, welche Aufgaben wie oder aber überhaupt von staatlicher Seite erbracht werden müssen. Eine grundsätzliche Aufgabenkritik wurde als unverzichtbare Voraussetzung für den Erfolg von Reformen betrachtet, da der Staat in seiner Funktion als Arbeitgeber Entscheidungskriterien benötigt, um das zweckmäßigste Arrangement in den einzelnen Teilen seiner Leistungsprozesskette zu finden.¹ Leistungsprozesse, Prozessstrukturen oder Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen rücken nunmehr insbesondere im Rahmen der Einführung und Anwendung elektronischer Vorgangsbearbeitungs-Systeme oder von Dokumenten-Management-Systemen (DMS) in den Mittelpunkt des Interesses. Im Vordergrund stehen hier in erster Linie medienbruchfreie Datenaustausch-Prozesse vom Antragseingang über die Antragsbearbeitung bis zum Antragsausgang oder Archivierung.²

¹ vgl. Röber, M.: Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 86 ff.

Anm. d. Verf.: Röber weist in seinem Beitrag insbesondere darauf hin, dass der Wandel staatlichen Handelns von der Vollzugsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung bereits schon in den 1970er-Jahren durch die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) angestoßene Debatte zur Aufgabenkritik einsetzte. Aufgabenkritik wurde dort bereits bezeichnet als eine einmalige oder wiederkehrende Überprüfung der normierten Verwaltungszwecke (Zweckkritik) und /oder der programmierten Vollzugsmaßnahmen (Vollzugskritik). Vgl. ebd., S. 86 (Hervorhebung im Original)

² vgl. Hill, R.: DMS für 70.000 Arbeitsplätze, in: move moderne Verwaltung, 4. Jg., 3/2007, S. 32

Anm. d. Verf.: Hill beschreibt in diesem kurzen Aufsatz das im Jahr 2006 gestartete E-Government Projekt ELDORA im Freistaat Bayern, das flächendeckend eine einheitliche elektronische Dokumentenbearbeitung und Vorgangsbearbeitung gewährleisten soll.

Während Prozessorganisation als Managementaufgabe in privatwirtschaftlichen Unternehmen über die technologische Unterstützungsfunktion hinaus geht und bereits zum Teil durch neuere Entwicklungen wie Netzwerkorganisationen oder entgrenzte Unternehmen ergänzt wird, gewinnen Prozesse inzwischen auch in den öffentlichen Verwaltungen vorwiegend im Rahmen des sogenannten E-Government an Bedeutung. Sowohl bei Unternehmenskooperationen oder Fusionen im nicht-öffentlichen Sektor als auch bei Behördenkooperationen oder bei Bildung von Verwaltungsgemeinschaften stehen die elektronischen Datenaustausch-Prozesse zunehmend im Vordergrund.³

Für Gaitanides 2007 ist Prozessorganisation folglich als organisationstheoretisches Konzept in öffentlichen wie nicht-öffentlichen Organisationen von erneuter Relevanz, zumal der Einbau des Prozessmanagements - trotz langjährig geführter Praxis-Debatten - in das Theoriengebäude der betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung fast vollständig fehle. In der Unternehmenspraxis sei das Prozessmanagement mittlerweile zwar zum dominanten Paradigma der Reorganisation geworden, aber es fehle gänzlich an Effizienzforschung. „Weder die Prozessterminologie noch die Gestaltung formaler Prozessstrukturen kann die intendierte Determinierung des Handelns in Organisationen sicherstellen. Die betriebswirtschaftliche Organisationsforschung könnte aufzeigen, wie und unter welchen Aspekten Differenzen entstehen, wie sie kanalisiert und gegebenenfalls überbrückt werden können.“⁴

³ vgl. Hensen, J.: Motor der Modernisierung, in.: *move moderne Verwaltung*, 3.Jg, 4/2005, S. 12-15

Anm. d. Verf.: Hensen stützt sich vorwiegend auf die These, dass die fortschreitende Durchdringung der Verwaltung durch Informationstechnik als „enabling technology“ neue Möglichkeiten zur Organisations- und Prozessoptimierung eröffnet. „Hergebrachte Ist-Prozesse werden durch zukunftsfähige Soll-Prozesse ersetzt, deren Konzipierung nicht bei den Posteingangsstellen der Behörden ansetzt, sondern bei den berechtigten Anforderungen der Kunden, den Bürgern und den Unternehmen der Wirtschaft.“ (S. 13)

⁴ Gaitanides, M.: *Prozessorganisation*, 2.Aufl., 2007, S. 3 f.

Dies aufgreifend, sind Prozesse in öffentlichen Organisationen eben nicht nur auf informationstechnisch gestützte Prozesse zu reduzieren, sondern auf Basis der betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung ist die Gestaltung der Implementations- oder Organisationsebene öffentlicher Verwaltung durch die Prozessperspektive erweiterbar.⁵ Eine Vielzahl von Reibungsverlusten in öffentlichen Verwaltungen ist nach Ansicht des Verfassers auf eine bisher fehlende Beachtung von Prozessen oder aber fehlende Prozesskompatibilität in den jeweiligen Organisationen zurückzuführen. Erst ein Denken und Handeln in Leistungsprozessen in öffentlichen Verwaltungen unter Nutzung der informationstechnischen Möglichkeiten kann dabei die Rahmenbedingungen von und die Anforderungen an Verwaltungshandeln neu gestalten helfen.

Die Entlastung der Unternehmen, der Bürger als Kunden und natürlich der öffentlichen Verwaltung selbst von Bürokratiekosten, z. B. durch Anwendung von Standard-Kosten-Modellen, oder die Nutzung möglichst medienbruchfreier elektronischer Geschäftsprozesse sowie eine angestrebte Absenkung der Regulierungsdichte stehen dabei ebenso im Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen wie die weitergehenden Perspektiven einer Prozessorganisation in öffentlichen

Anm. d. Verf.: Gaitanides unterteilt rückblickend – seit Erscheinen seines Buches Prozessorganisation 1983- die Entwicklung des Prozessmanagements in zwei Perspektivstränge: die überwiegend praxisgeleitete und subjektive Reengineeringtradition konstruiert durch Kommunikation und Interaktion Prozessorganisation, der Engineering-Ansatz dagegen konstruiert Prozessorganisation formal durch informationstechnisch gestützte Soll-Ist-Modelle und geht von einer generellen Planbarkeit aus. Prozessmanagement habe jedoch sowohl eine ökonomische, eine verhaltenswissenschaftliche als auch eine soziologische Perspektive und biete somit eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für die betriebswirtschaftliche Organisationsforschung.

⁵ vgl. Jann, W.: Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse in der aktuellen Debatte, in: Wirtschaftsdienst 10/2005, S. 1-5

Anm. d. Verf.: Jann 2005 kritisiert die pauschale Verwendung des Bürokratiebegriffs und unterscheidet grundsätzlich fünf Ebenen zur Verortung von Bürokratieproblemen: 1. Aufgabenebene, 2. politische Regulierungsebene, 3. administrative Regulierungsebene, 4. intra-organisatorische Ebene, 5. inter-organisatorische Ebene. Jann führt die heutigen Bürokratieprobleme auf die sektoralen Aufgaben, Zuständigkeiten und Interessen öffentlicher Organisationen und vor allem auf deren inter-organisatorischen Koordinations- und Kommunikationsprobleme zurück.

Verwaltungen, z. B. in Form von inter-organisatorischen Prozesskooperationen.

Auf kommunaler Ebene bilden sich nach den ersten Reformabschnitten der Einführung neuer Steuerungsinstrumente bereits erste Ansätze für Kooperationen über bisherige Verwaltungsgrenzen hinweg. Interkommunale Zusammenarbeit, kooperative Verwaltungsreformen und Anreizsysteme für Kooperationen werden dabei erörtert.⁶ Neue Formen von Leistungsprozessen bzw. Prozessorganisation als Modell statt hierarchischer Aufbau- und Ablauforganisation erhalten so eine neue organisationstheoretische Relevanz.

Für Jann 1998 ist deshalb die Zeit des einheitlichen, zentralistisch gesteuerten, hierarchisch integrierten Staates endgültig vorbei. Der öffentliche Sektor könne bei der Bewältigung seiner internen und externen Steuerungsprobleme von Erfahrungen und Konzepten der Privatwirtschaft und der modernen ökonomischen Theorie profitieren.⁷

Im Zuge dieser Auseinandersetzungen orientierte sich die deutsche Verwaltungswissenschaft zunächst jedoch vorwiegend an betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzepten der Privatwirtschaft und versuchte, diese auf Verwaltungshandeln zu übertragen, was maßgeblich zur Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells als deutscher Ausprägung des New Public Management beigetragen hat.⁸

Abgeleitet aus der internationalen Entwicklung eines Public Government oder Public Management wurden darüber hinaus betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente des Neuen Steuerungsmodells um technologische Elemente eines E-Government ergänzt und beför-

⁶ vgl. z. B. Hesse, J.J./Götz A.: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, in: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften-Endbericht vom 19.06.2006

⁷ vgl. Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management, 1998, S. 21

⁸ vgl. Hill, H.: Potenziale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung der Zukunft, 1998, S. 129

dem so zusehends die prozessorientierte Sichtweise auf Verwaltungshandeln.

Im Kern geht es laut Schuppan 2006 bei E-Government um eine vollständig digitale, d. h. medienbruchfreie elektronische Prozessabwicklung unter intensiver Nutzung neuer Informationstechnologien.⁹ E-Government in der öffentlichen Verwaltung kann jedoch nach Hilbertz nur dann erfolgreich sein, wenn Fragen von Informationstechnik, Organisation und Personal sowie Strategie und Führung integriert beantwortet werden.¹⁰ Während in der Betriebswirtschaftslehre anreizorientierte Steuerungs- und Filterkonzepte für effektive Wissensmärkte im Netzwerk Unternehmen zwischen hierarchischer Integration und innovativer Standardisierung diskutiert werden¹¹, orientiert sich aber die Neubestimmung öffentlicher Aufgaben noch überwiegend an der Schnittstelle zwischen neuen Steuerungsmodellen im Wesentlichen auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung in öffentlicher Verwaltung oder der Entscheidungsnotwendigkeit zwischen entweder rein privatwirtschaftlicher oder öffentlicher Dienstleistung sowie Public-Private-Partnership-Projekten als Mischmodellen zwischen privaten Investoren und öffentlichem Sektor.

Nach Reichard 2003 wird diese Neubestimmung öffentlicher Aufgaben u. a. von dem Trend geprägt sein, „dass immer mehr öffentliche Leistungen in verselbständigte öffentliche oder auch halb- bzw. vollprivatisierte Einrichtungen ausgelagert werden, dass hybride Strukturen von Public Private Partnerships entstehen und sich dadurch die Grenzen zwischen Staat und Markt immer mehr verwischen - was ebenfalls mehr Spielräume bei der Verhaltenssteuerung erwarten lässt.“¹²

⁹ vgl. Schuppan, T.: Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government, 2006, S. 25

¹⁰ vgl. Hilbertz, H.-J.: In Prozessen denken, in Kommune 21, 12/2006, S. 16-17

¹¹ vgl. Barth, K./Kiefel, J./Wille, K.: Unternehmen im Markt - Markt im Unternehmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 173 vom 29. Juli 2002, S. 22

¹² Reichard, C.: Ansätze zur Steuerung individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven, in: Koch, R./Conrad, P.(Hrsg.): New Public Service, 2003, S. 233

Darüber hinaus rücken laut Naschold/Budäus/Jann u. a. 1996 strukturelle Fragen im Rahmen einer Binnenmodernisierung von Verwaltung mit dem Ziel der Ergebnissteuerung bzw. nachfrageorientierter Leistungstiefen öffentlicher Dienstleistungsproduktion in den Mittelpunkt.¹³ Hinzu kommt, dass eine tiefgehende Überprüfung der Organisation der öffentlichen Verwaltung nicht nur eine umfassende Analyse und ggf. Neubestimmung von Qualifizierungsbedarfen für die Bediensteten erfordert, um mit einer gezielten Personalentwicklungsplanung eventuelle Deckungslücken zwischen Anforderungs- und Qualifikationsprofil aufzudecken und möglichst zu schließen. Es bedarf also vielfältiger Veränderungen für die Ausgestaltung der Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen insgesamt.¹⁴

Entscheidend für die Neugestaltung öffentlicher Verwaltungsdienstleistungen dürfte jedoch sein, dass schon ursächlich durch die Einführung neuer Informationstechnologien eine ablauforganisatorische Ausrichtung zumindest an Informationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung entsteht. Prozesse bzw. Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen sowie Prozessgestaltung rücken über die sogenannten E-Government-Strukturen automatisch in den Mittelpunkt und werden als eine zentrale Aufgabe künftiger Verwaltungsreformen betrachtet - dies um so mehr, als die Organisation öffentlicher Verwaltung vielfach noch nach Zuständigkeiten und nicht notwendigerweise entsprechend den Zielsetzungen und Abläufen ihrer Aufgaben organisiert ist.¹⁵

Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen zielt dabei als ein organisatorisches Strukturierungsprinzip auf eine horizontale Pro-

¹³ vgl. Naschold, F./Budäus, D./Jann, W./Mezger, E./Oppen, M./Picot, A./Reichard, C./Schanze, E./Simon, N.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 1996, S. 17

¹⁴ vgl. Barthel, C./Harney, K. (Hrsg.): Wissen und Arbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und betrieblichem Management, 2002, S. 38

¹⁵ vgl. Bandemer, St. v./Hübner, M. R.: Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 179; vgl. auch Beyer, L.: Reengineering, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G.(Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 1998, S. 106 f.

zessessegmentierung und informationelle Vernetzung, die eine kundenorientierte Rundum-Bearbeitung garantieren soll.¹⁶

Obwohl formale Organisationsstrukturen einen starken Einfluss auf die Effizienz von Organisationen haben, es aber keine universell effizienten Organisationsstrukturen gibt¹⁷, wird eine verstärkte Ausrichtung auf Produkt- und Kundenorientierung automatisch zu einer veränderten Sichtweise auf die Ablauf- und Aufbauorganisation führen und damit zwangsläufig eine neue Organisationsstruktur entstehen.¹⁸

Prozessorganisation, verstanden als neues Organisationsmodell im öffentlichen Bereich, welches das sogenannte Neue Steuerungsmodell und bestehende E-Government-Ansätze miteinander kombiniert und auf die Bereiche Strategie, Personal und Organisationskultur allgemein hin ausbaut, könnte demnach die bisher hierarchisch-bürokratischen und rechtlichen Rahmenbedingungen folgenden Verwaltungsorganisationen alter Prägung ablösen und die neuen vielfach an betriebswirtschaftlichen Kennzahlen orientierten und informationstechnisch ausgerichteten Zwangsmodelle weiter optimieren.

Zu untersuchen wäre demnach, ob Prozessorganisation und perspektivisch Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen nicht nur dem Privatsektor entlehene Trends im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreformdebatte sind, sondern ein wissenschaftstheoretisch belastbares, neues Strukturmodell darstellen und damit eine strategische Option für den öffentlichen Sektor und seine Bediensteten bieten. Dabei wäre zu prüfen, ob Ansätze zur Prozessorganisation überhaupt - in der Regel ja entlehnt der Produktion oder der Erweiterung der Logistikfunktionen von Unternehmen der Privatwirtschaft - auf öffentliche Organisationen übertragen werden können und wie öffentliche Aufgaben und Aufträge in Prozessstrukturen überführt werden

¹⁶ vgl. Hunziker, A. W.: Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung, 1999, S. 83

¹⁷ vgl. Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 1995, S. 155

¹⁸ vgl. KGSt (Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung, Bericht Nr. 8/1998, S. 21

bzw. welche weiteren Rahmenbedingungen, wie z. B. adäquate Anreizstrukturen im Personalmanagement, dafür gegeben sein müssen.

Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen wäre insofern als eine verbindende Klammer zwischen den Forderungen nach wirtschaftlichem und gleichzeitig rechtsstaatlichem Handeln zu betrachten, die öffentliche Organisationen in der Regel in hierarchischen Organisationsformen erst durch die nähere Betrachtung der Prozesse innerhalb und zwischen Organisationen im öffentlichen Sektor einer ökonomischen Analyse insgesamt öffnet und damit die Voraussetzungen für Prozesskooperationen schafft. Im Übrigen gelten als ein weiterer Auslöser für neue Organisationsmodelle im öffentlichen Sektor neben der finanziell dramatischen Lage der öffentlichen Haushalte die ungeklärten Zuständigkeitsfragen zwischen Politik und Verwaltung. Empirisch wird inzwischen von einem fließenden Übergang zwischen Politik und Verwaltung verbunden mit einer zunehmenden Politisierung des öffentlichen Dienstes ausgegangen.¹⁹ Die Betrachtung der Relevanz von Prozessen in öffentlichen Organisationen müsste um die Relevanz von Einflussnahme der von durch Bürger- und Wahlkreisinteressen angetriebenen politischen Akteure auf rechtsstaatliches Verwaltungshandeln ergänzt werden.

Vertreter der sogenannten Public-Choice-Theorie versuchen, dieser Betrachtungsweise folgend, im Rahmen einer ökonomischen Theorie der Politik mit einem aus der Mikroökonomie entlehnten methodischen Rüstzeug das Entscheidungsverhalten in Politik und Verwaltung zu erklären. Sie gehen davon aus, dass rationale und ihren Nutzen maximierende Individuen ihr Verhalten in erster Linie an den eigenen Präferenzen, den vorhandenen Anreizstrukturen und

¹⁹ vgl. Bogumil, J.: Die politische Führung öffentlicher Dienste- Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg.): New Public Service, 2003, S. 68

dem sich daraus ergebenden Nutzenkalkül ausrichten.²⁰ Diese Theorie verdeutlicht, dass der in die Verwaltungen reichende Arm der Politik - nicht zuletzt der Parteipolitik - nicht ausgeblendet werden kann, aber hier ausgeblendet werden wird, weil dieser Bereich von wenig objektivierbaren Interessen zwischen Exekutive und Legislative geprägt ist. „Erst wenn alle für die öffentliche Verwaltung relevanten Zielaspekte analysiert werden, ist es letztlich auch möglich, Einflüsse nicht-ökonomischer Ziele auf ökonomische Ziele zu ermitteln.“²¹ Dennoch wird die politische Rolle in öffentlichen Verwaltungen hier zunächst nicht weiter verfolgt, weil es hier vielmehr um einen organisationstheoretischen Ansatz geht.

1.2. Problemstellung und Einordnung des Themas in die Reformansätze öffentlicher Verwaltungen

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht die Auseinandersetzung mit Frage der tatsächlichen Bedeutung und Anwendungstiefe von Prozessorganisation und Prozessdenken in öffentlichen Verwaltungen. Allein die normative Verwendung der Begriffe „Prozess“ oder „Geschäftsprozess“ lässt noch keine Rückschlüsse darüber zu, ob dahinter tatsächlich ein prozessorientiertes Organisationskonzept für den öffentlichen Sektor steht und ob dieses wiederum einer organisationstheoretischen Prüfung standhält. Gaitanides 2007 verweist zu Recht auf die Möglichkeit, dass Prozessorganisation entweder nur ein Konstrukt von Kommunikation und Interaktion über Prozesse sein könnte und insofern nur eine sozial konstruierte Realität oder aber eine modellierte Blaupause eines mechanistischen Organisationsverständnisses.²² Prozessorganisation bzw. Prozessmanagement sei nach Gaitanides 2007 nicht ausreichend in die Theorien der Organisa-

²⁰ vgl. Schröter, E./Wollmann, H.: New Public Management, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 65

²¹ Braun, G. E.: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, 1988, S. 37

²² vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 2 f.

tionsforschung eingebunden, wobei darauf zu verweisen ist, dass er sich auf die Theorie der Unternehmung bezieht.

Deshalb liegt dennoch die Forderung nahe, dass auch für den Bereich der öffentlichen Organisationen der Übergang von hierarchisch-bürokratischen Strukturen zu neuen Organisationsmodellen über die an Kennzahlen oder Informationstechnik orientierte Steuerung hinausgehen muss. Erst wenn Aspekte der Prozessorganisation, der Prozesskooperation, der Organisationskultur und der Personalentwicklung, integriert in die Gesamtsteuerung in und von öffentlichen Organisationen einbezogen werden, kann nach Ansicht des Verfassers von einer organisationstheoretischen Fundierung eines Prozesskonzepts in öffentlichen Verwaltungen gesprochen werden. Dazu müssen die Prozessstrukturen einer öffentlichen Organisation aufbau- und ablauforganisatorisch analysiert und, an Leistungsprozessen orientiert, mit dem Ziel neu gestaltet werden, Prozesse innerhalb und zwischen Organisationen oder Teilen davon kompatibel auszurichten.

Die Konzeption einer prozessorientierten Organisation leitet sich nach Gaitanides 2007 aus der klassischen Ablauf- und Aufbauorganisation ab. „Ablauforganisation beinhaltet die Gestaltung der Arbeitsprozesse innerhalb gegebener Stellenaufgaben, die im Zuge der aufbauorganisatorischen Gestaltungsmaßnahmen entstanden sind. Der einer Stelle zugewiesene Arbeitsgang ist in einer Wertschöpfungskette mit Arbeitsgängen vor und nachgelagerter Stellen verknüpft. ‚Prozessoptimierung‘ bedeutet danach vertikale, ggf. auch horizontale Abstimmung von Arbeitsgängen in mengenmäßiger und zeitlicher Hinsicht innerhalb einer gegebenen aufbaustrukturellen Logik.“²³ (Hervorhebung im Original)

Dabei ermöglicht der Einsatz neuer Technologien darüber hinaus eine Entgrenzung von Unternehmens- und Verwaltungsorganisationen²⁴ und dient so einer konzeptionellen Weiterentwicklung der pro-

²³ ebd., S. 31 f.

²⁴ vgl. Folke Schuppert, G.: Geändertes Staatsverständnis, 1998, S. 55

zessualen Sichtweise von Organisation. Dieser Forschungsansatz will deshalb einen Beitrag zu der Frage leisten, ob die fehlgeschlagenen Versuche, rationalistische Entscheidungstheorien der Ökonomie auf den öffentlichen Sektor zu übertragen²⁵, insbesondere darauf zurückzuführen sind, dass eine prozessorientierte Zusammenführung von Reformteilen fehlt, die die Instrumente der Neuen Steuerung, der technischen Möglichkeiten eines E-Government und die Ansatzpunkte von Prozessorganisation als Bestandteil der betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung auch für öffentliche Verwaltungen miteinander verzahnt.

Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung im hier zu untersuchenden Forschungsansatz, dargestellt als Perspektiv-Konzeption von der intra-organisationalen Prozesskoordination hin zur inter-organisationalen Prozesskooperation, will so einen ergänzenden Beitrag zur theoretischen Fortentwicklung der prozessbezogenen Betrachtungsweise in der Organisationslehre leisten. Prozessorganisation und Prozesskooperation in der öffentlichen Verwaltung werden in dieser Arbeit insofern als theoretischer Ansatz des inter-organisationalen Managements der Beziehungen und Verknüpfungen zwischen Verwaltungsorganisationen betrachtet. Dabei werden die Elemente und Funktionen der operativen Ebene der Neuen Steuerungsinstrumente ebenso einer kritischen Prüfung unterzogen wie die der strategische Ebene einer prozessorientierten Personalentwicklung oder die normative Ebene der politischen Entscheidungen und der Organisationskultur in öffentlichen Organisationen.

Ein Prozessmodell öffentlicher Verwaltungen erfordert eine Erhöhung der Prozessfähigkeiten bzw. der Anforderungen an das eingesetzte Personal durch Dezentralisierung, interne Prozessorientierung und übergreifende Prozesse sowie eine Anpassung der Qualifikationen durch Personalentwicklung und eine Fortentwicklung einer Verwaltungs- und Vertrauenskultur. In Zeiten notwendiger Kostenre-

²⁵ Jann, W.: Lernen vom privaten Sektor - Bedrohung oder Chance?, in: Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D.(Hrsg.): Öffentliches und privates Management, 1998, S. 44

duzierungen in öffentlichen Verwaltungen erhalte damit Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen nicht nur operative, sondern vielmehr strategische Relevanz für den Erfolg von Reformen in öffentlichen Organisationen.²⁶ Idealtypisch sollte insofern im Zuge einer Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen die Personalentwicklung nicht nur als Anpassungsentwicklung interpretiert werden, sondern die Organisationsstrukturen sollten an den Notwendigkeiten der Personalentwicklung orientiert sein und in Übereinstimmung mit der Verwaltungskultur erfolgen, so dass erwünschtes Verhalten gefördert und unerwünschtes minimiert werden kann.²⁷ Die Leistungstiefe des öffentlichen Sektors kann so erhöht werden.

„Die Wichtigkeit der ‚Ressource Personal‘ (Hervorhebung im Original) für den Veränderungsprozess wurde zwar stets betont, war allerdings in der praktischen Umsetzung vergleichsweise wenig hinterfragt.“²⁸ Eine wissenschaftstheoretische Gesamtkonzeption, die ökonomische Steuerungsinstrumente und organisationstheoretische Rahmenbedingungen in die Vollzugsebene transformiert, ist jedoch nur in Ansätzen erkennbar. Prozesse in öffentlicher Verwaltung werden in erster Linie immer noch aus informationstechnischer Sicht betrachtet. Diese Prozessperspektive liefert technokratische Gestaltungsempfehlungen für die Aufbauorganisation und determiniert so die ablauforganisatorische Strukturierung von Verwaltungsprozessen.

Unter Umständen sind gerade deshalb die Reformansätze in der öffentlichen Verwaltung aufgrund zunehmender Veränderungsge-

²⁶ Anm. d. Verf.: Von den Mitarbeitern in öffentlichen Verwaltungen werden deshalb zunehmend zur Erfüllung des Ziels einer bürger- und dienstleistungsorientierten Verwaltung Managementkompetenzen, Sozialkompetenzen, betriebs- und finanzwirtschaftliche Kenntnisse sowie IT-Kenntnisse und -Fertigkeiten erwartet. Ebenso erscheint eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechts bei besoldungsrechtlichen Eingruppierungen und Laufbahnrechtsverordnungen notwendig. Vgl. Deutscher Städtetag, Ratsbrief Nr. 24/10, 2002, S. 13

²⁷ vgl. Klimecki, R.: Verwaltungsreform als institutioneller Lernprozess, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 73

²⁸ vgl. Hill, H.: Potenziale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Morlok, M. et al.: Rechts- und Organisationsprobleme, 1997, S. 35

schwindigkeiten der Arbeitsorganisation und wachsender Ansprüche der Kunden und Mitarbeiter an Verwaltungshandeln inzwischen sehr technologisch ausgeprägt und nur vordergründig prozessorientiert. Nach Naschold 1996 wird die klassisch vertikal integrierte und horizontal konglomerierte staatliche Verwaltung (siehe Abb. 1.1., S. 23) der zunehmenden Aufgabenkomplexität weder organisatorisch noch personalwirtschaftlich gerecht.²⁹

Auch Oechsler 2003 sieht in der hohen vertikalen Integration, gekoppelt mit einer vertikalen und funktionalen Arbeitsteilung, in öffentlichen Verwaltungen auf Basis des bis in die 70er-Jahre auch noch in der Privatwirtschaft repräsentativen Bürokratiemodells einen Schwachpunkt öffentlicher Verwaltungen.

Dem heutigen Adaptionen- und Flexibilitätsbedarf behördlicher Leistungen und Prozesse aufgrund veränderter Umweltbedingungen, z. B. verknäpften finanziellen Ressourcen, sei heute öffentliche Verwaltung nicht mehr ausreichend gewachsen.³⁰ Statt vertikaler Integration und rechtlicher Regelungsdichte werde die Leistungstiefe im öffentlichen Sektor verstärkt durch Elemente der Privatisierung und Auslagerung von Aufgaben geprägt. Horizontale und vertikale Desintegration, Dezentralisierung sowie Devolution stellen also künftige Herausforderungen an staatliche Verwaltungsorganisation dar.

Da das organisationstheoretische Entwicklungsziel von öffentlichen wie nicht-öffentlichen Organisationen im Wesentlichen als gleichgerichtet interpretiert wird, gilt als Antwort auf Umweltveränderungen und deren Veränderungsgeschwindigkeit eine Reduzierung von Komplexität einerseits, aber auch eine Spezifizierung andererseits, wobei Wilke 1996 Komplexität als den Grad der Vielschichtigkeit,

²⁹ vgl. Naschold, F./Budäus, D./Jann, W. u. a.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 1996, S. 20

³⁰ vgl. Oechsler, W. A.: Reorganisation des Personalmanagements, in: Koch, R./Conrad, P.(Hrsg.): New Public Service, S. 200

Vernetzung und Folgelastigkeit eines Entscheidungsfeldes bezeichnet.³¹

Abb. 1.1.: Struktur- und Funktionselemente der klassischen öffentlichen Verwaltung³²

1. Hohe vertikale Integration: Einheit von Programmierung, Implementierung und Finanzierung.
2. Breite horizontale Produktpalette (Konglomeratsstruktur).
3. Konditionalsteuerung der Abläufe über Rechtsprogramme (Regelsteuerung).
4. Universelles Muss der Selektionskriterien.
5. Funktional und hierarchisch organisierte Binnenstruktur (hohe vertikale und funktionale Arbeitsteilung).
6. Einheitlichkeit und Zentralismus der Personal- und Finanzwirtschaft (Querschnittsämter).
7. Internalisierte Anreizstrukturen (Gemeinwohlbindung und Senioritätsentgelt).

Deshalb fordern Naschold et al. mit Blick auf neue ordnungspolitische Anforderungen an staatliches Handeln und, Bezug nehmend auf OECD-Studien von 1993, verschiedene Varianten der Leistungstiefe staatlicher Aufgabenerledigung und Aufgabenbestimmung anzuwenden (siehe Abb. 1.2., S. 24).

³¹ vgl. Wilke, H.: Systemtheorie- Grundlagen, 5. Aufl., 1996, S. 22 f

³² vgl. Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 19

Abb. 1.2.: Varianten der Leistungstiefe des öffentlichen Sektors³³

1. Verselbständigung von Verwaltungseinheiten in Verwaltungsagenturen und formelle Organisationsprivatisierung (vertikale Disintegration).
2. Auftraggeber- und Auftragnehmermodelle: binnenadministrative Funktions- und Rollendifferenzierung; Ausschreibungsverfahren ohne/mit externem Wettbewerb; Einnahmeverantwortlichkeit.
3. Korporatisierung und Vermarktlichung öffentlicher Aufgabenstellung als materielle Aufgabenprivatisierung (horizontale und vertikale Disintegration).
4. Regulierter Regimewettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungssystemen.
5. Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben in die Gesellschaft (horizontale und vertikale Devolution).

Verwaltungseinheiten sollen ihrer Ansicht nach verselbständigt und die Einnahmeverantwortlichkeit erhöht werden. Daneben bieten neuen Varianten der Leistungstiefe des öffentlichen Sektors u. a. eine stärkere Marktorientierung durch eine materielle Aufgabenprivatisierung und regulierten Wettbewerb. Horizontale und vertikale Disintegration und Devolution nähern so öffentliche Verwaltung zunehmend an den nicht-öffentlichen Sektor an.

Obwohl im Gegensatz zur Privatwirtschaft öffentlichen Verwaltungen aller Zweige und Ebenen eigene und zum Teil äußerst enge Grenzen durch das *Recht* und durch die *Politik* gesteckt werden³⁴, setzt die Betriebswirtschaftlehre in verstärktem Maße Akzente in Richtung Administration, weil Fragen der Wirtschaftlichkeit von Ver-

³³ vgl. Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 24

³⁴ vgl. Schmidt, H.-J.: Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung: Eine Einführung, 1995, S. 33

waltungsprozessen und Verwaltungsdienstleistungen in Zeiten knapper Kassen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Zwar wird der deutschen Verwaltungswissenschaft eine eher distanzlose Verbindung zur Verwaltung nachgesagt³⁵; jedoch hat u. a. die schriftliche Ausweitung des betriebswirtschaftlichen Gegenstandsbereichs „Öffentliche Verwaltung“ zur *Verwaltungsökonomie* (Hervorhebung im Original) als einer eigenständigen Wirtschaftslehre der Verwaltung geführt.³⁶

Kernproblematik bleibt die Frage, welche Aufgaben der Daseinsvorsorge staatliche Verwaltung in einem sozialen Wohlfahrtsstaat deutscher Rechts- und Verfassungstradition überhaupt übernehmen soll und welche Aufgaben in die notwendige Eigenvorsorge mündiger Bürger in einer zunehmend „individualistischen Bürgergesellschaft“ fallen.³⁷

Zwar kann hier dieser sehr grundsätzlichen Fragestellung nicht nachgegangen werden; dennoch bleibt eine grundlegende und regelmäßige Aufgabenkritik der vom Staat wahrgenommenen und wahrzu-

³⁵ vgl. Hesse, J.-J./Toonen, T.-A.-J. (Hrsg.): *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, Vol. 1, 1995

³⁶ vgl. Schmidt, H.-J.: *Betriebswirtschaftslehre*, 1995, S. 32

Anm. d. Verf.: Zur Einordnung einer Betriebswirtschaftslehre für die öffentliche Verwaltung bzw. der Teildisziplin Verwaltungsökonomie innerhalb einer maßgeblich vom deutschen Verwaltungsrecht geprägten Verwaltungswissenschaft vgl. auch Reichard, C.: *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, 2. Aufl., 1987, S. 15 ff.; Oettle, K.: *Öffentliche Verwaltung und Betriebswirtschaftslehre*, in: *KGSt-Mitteilungen (Sonderdruck)* 1971, S. 3

³⁷ Anm. d. Verf.: Fragen der Gestaltung des Übergangs von einer Vollzugsverwaltung zu einer Gewährleistungsverwaltung bis hin zu Fragen der Zukunft eines bundeseinheitlichen öffentlichen Dienstrechts oder der Zukunft und der Kompetenzen der Parlamente mit dem Ziel der Stärkung des Föderalismus werden zwar sehr grundsätzlich gestellt, jedoch stößt deren Umsetzung auch nach entsprechenden Beschlüssen von Bundesrat und Bundestag zur Föderalismusreform immer noch auf den Kompetenzstreit von Bund, Ländern und Kommunen. Der Begriff „individualistische Bürgergesellschaft“ wurde bewusst als Gegensatzpaar gewählt, um die Diskrepanz aufzuzeigen zwischen der ökonomischen Grundannahme des nach Nutzenmaximierung strebenden Individuums in einer Gemeinsinn anstrebenden freiheitlichen Bürgergesellschaft, die Gemeinschaft als Wert zumindest propagiert.

nehmenden Aufgaben Voraussetzung jeglicher Modernisierung oder Reformierung staatlicher Bereiche und vollziehender Verwaltung³⁸.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung hatte 1989 für Deutschland bereits das „Was“ und vor allem auch das „Wie“ staatlicher Aufgabenerfüllung hinterfragt.³⁹ Wenige Jahre später 1994 folgte die Forderung des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ nach einer qualitativen Aufgabenkritik.⁴⁰

Färber 1997 fordert sogar noch verstärkend eine aufgabenkritische Reorganisation durch eine vollständig neue Aufgabendefinition und/oder durch eine effizientere Bündelung verschiedener, „verwandter“ (Hervorhebung im Original) Verwaltungstätigkeiten. Instrumente dafür seien aber laut Färber kaum entwickelt⁴¹, obwohl bekanntermaßen seit nunmehr mehr als zehn Jahren in Deutschland der öffentliche Sektor auf allen Ebenen die systemgerechte Einführung und Übernahme von neuen Steuerungsmodellen aus der Wirtschaft oder aus bereits bestehenden Ansätzen eines New Public Management in anderen Ländern mehr oder weniger erfolgreich praktiziert oder teilweise kopiert. Die internationale Reformbewegung des New Public Management hat zu jeweils nationalen Ausprägungen mit unterschiedlichen Reformschwerpunkten in öffentlichen Verwaltungen geführt, in deren Mittelpunkt immer wieder die Abkehr vom hierarchischen Bürokratiemodell Webers⁴² mit dem Ziel einer Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und der Einführung neuer Formen öffentlicher Verwaltungsorganisation steht.

³⁸ vgl. Kalenberg, J.: Aufgabenkritik in Nordrhein-Westfalen, in: Arnim, H. H. von/Lüder, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 111, 1993, S. 236 ff.

³⁹ vgl. KGSt (Hrsg.): Aufgabenkritik: Neue Perspektiven auf der Grundlage von Erfahrungen, Bericht Nr. 9/1989

⁴⁰ vgl. Bundesministerium des Innern: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ - Abschlussbericht Bd. 1, 1997, S. 49

⁴¹ vgl. Färber, G.: Möglichkeiten der Schaffung finanzieller Handlungsspielräume, in: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung der Zukunft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 124, 1997, S. 142

⁴² vgl. Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 1985, S. 55 f.

Der Begriff New Public Management gilt als Oberbegriff der weltweiten „Gesamt-Bewegung“ von Reformen im öffentlichen Verwaltungssektor oder des Verwaltungsmanagements, für die der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung charakteristisch ist.⁴³ Die unterschiedlichen Ausprägungen des New Public Management⁴⁴ (vgl. z. B. Aucoin 1990; Hood 1991; Schedler 1995; Jann 1998; Budäus 1998; Schedler/Proeller 2000; Barzelay 2001)⁴⁵, eines Reinventing Government⁴⁶ oder eines Managerialism⁴⁷ betonen zwar grundsätzlich die Neugestaltung von Organisationsaufbau und Organisationsablauf, eine kennzahlenorientierte Steuerung von Verwaltungsdienstleistungen oder aber die Abkehr von der administrativen zur gestaltenden Personalfunktion durch Ansätze eines Personalmanagements im Rahmen einer Binnenreform von Verwaltung. Dennoch scheint die isolierte Einführung von einzelnen Reformelementen unter besonderer Überbetonung einer doppischen Rechnungslegung für den öffentlichen Bereich als Neues Steuerungsmodell⁴⁸ eine besondere Ausprägung bisheriger Verwaltungsreformen in Deutschland zu sein.⁴⁹

Hinzu kommt, dass Reformen öffentlicher Verwaltung in Deutschland von der staatstheoretischen und verwaltungswissenschaftlichen Umbruchphase von einer strikt ausführenden Funktion hin zu einer rechtsstaatlichen Verwaltung geprägt sind, die jenseits ihrer Aufgabe des Vollzugs konditional programmierter Gesetze planende, gestal-

⁴³ vgl. Schedler, K./Proeller, I.: New Public Management, S. 5

⁴⁴ vgl.: Schedler, K.: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1995, S. 11

⁴⁵ vgl.: Jann, W.: Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: Blanke, B. et al.: Verwaltungsreform, 1998, S. 47-57; vgl. Budäus, D.: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management, 1998, S. 1-10

⁴⁶ vgl. Osborne, D./Gaebler, T.: Reinventing Government, 1992

⁴⁷ vgl. Pollit, C.: Managerialism, 1990; Enteman, W.F.: Managerialism, 1993

⁴⁸ vgl. KGSt (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell - erste Zwischenbilanz, Bericht Nr. 10/1995

⁴⁹ vgl. Budäus, D.: Public Management, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 233, 08.10.2001, S. 27

tende und vorsorgende, die natürlichen Lebensgrundlagen schützende Aufgaben übernimmt.⁵⁰

Eine Weiterentwicklung deutet sich auch bereits mit dem Begriff des Public Governance an, der nach Löffler 2001 als Sammelbegriff für eine neue Generation von Staats- und Verwaltungsreformen bzw. -modernisierungen verstanden werden soll, „die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftsweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel haben.“⁵¹ Obwohl sich in allen Staaten mit Ansätzen eines New Public Management die Legitimation staatlichen Handelns auf die *Volkssouveränität* (Hervorhebung im Original) zurückführen lässt⁵², bestehen erhebliche Unterschiede in den jeweiligen staatsrechtlichen Grundsätzen, z. B. bei der demokratischen Willens- und Entscheidungsbildung oder bei den politischen Entscheidungsregeln. Der inhaltliche Umsetzungsgrad bzw. Umsetzungserfolg der länderspezifischen Reformprojekte in Deutschland muss dabei unbeachtet bleiben; er sollte vielmehr weiteren wissenschaftlichen Untersuchungen vorbehalten bleiben.⁵³

Neben der Frage der Anwendungstiefe einzelner Steuerungsinstrumente in öffentlichen Organisationen bleibt die organisationstheoretische Fragestellung der Lösung des Koordinations- und Motivationsproblems der Organisationsteilnehmer bestehen. Die strategische Bedeutung von institutionell lernenden Verwaltungen als lernende

⁵⁰ vgl. Bullinger, M. (Hrsg.): Von der bürokratischen Verwaltung zum Verwaltungsmanagement, 1993, S. 44

⁵¹ Löffler, E.: Governance - die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in : Verwaltung und Management, 7. Jg., 2001, S. 212

⁵² ebd., S. 9

⁵³ Anm. d. Verf. : Einen Überblick zum gegenwärtigen Stand einer Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern bietet der Bericht des Unterausschusses „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises IV der Innenministerkonferenz mit Stand vom Dezember 2002.

Organisationen⁵⁴ und der damit einhergehende Auftrag an die Personalentwicklung, die Prozesse des Wissenserwerbs zu stimulieren⁵⁵ und Lernen in einer kommunikativen Verwaltungskultur neu zu lernen, bleibt bisher bei den insbesondere auf kennzahlenorientierte Steuerungsinstrumente ausgerichteten Modernisierungsansätzen im Neuen Steuerungsmodell zu sehr im Hintergrund. Zwar bieten Kostentransparenz und Kostenzuordnung öffentlicher Dienstleistungsprodukte die wesentliche Voraussetzung für organisationale Prozess- und Strukturveränderungen, aber die Begleitung durch eine systematisierte Personal- und Organisationsentwicklung als ein personaler Kernbereich einer durchgreifenden Verwaltungsmodernisierung⁵⁶ ist nur bedingt erkennbar.

Die Veränderung des komplexen und verwaltungsrechtlich geprägten „Systems öffentliche Verwaltung kann nicht nur über Ablauf- und Aufbaupläne erfolgen, sondern muss sich aus Prozessen einer bewusst ausgelösten Selbstorganisation ergeben“⁵⁷ (Hervorhebung im Original). Selbstorganisation setzt jedoch zwingend eine gemeinsam vorhandene oder über Lernprozesse zu prägende Grundhaltung über die Zielinhalte und die Zielerreichung voraus, gestützt durch ein intaktes Kommunikationssystem.⁵⁸

Dieses Kommunikationssystem kann nach Ansicht des Verfassers durch eine prozesorientierte Personalentwicklung erreicht werden, die Kooperationen ermöglicht und Konkurrenz oder Konflikte vermeiden

⁵⁴ vgl. Sattelberger, U. (Hrsg.): Die lernende Organisation: Konzepte für eine neue Qualität der Unternehmensentwicklung, 1994; vgl. Wieselhuber et al.: Handbuch lernende Organisation: Unternehmens- und Mitarbeiterpotenziale erfolgreich erschließen, 1997

⁵⁵ vgl. Bullinger, M: *Verwaltungsmanagement*, S. 10 ff.

⁵⁶ vgl. Pitschas, R.: Neues Personalmanagement im Wandel des deutschen Verwaltungsstaats und Beamtenrechts, in: Merten, D./Pitschas, R./Niedobitek, M.: *Neue Tendenzen im öffentlichen Dienst*, 1998, S. 55

⁵⁷ Schedler, K.: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, 1996, S. 240

⁵⁸ vgl. Weise, H.: *Aufbruch in ein neues Zeitalter- Wirtschaft und Gesellschaft im Netz der Logistik*, 2000, S. 120

hilft.⁵⁹ Wenn Reformen in öffentlichen Verwaltungen demnach, angelehnt an neue Managementmethoden des Privatsektors, auf eine zunehmende Prozessorganisation als Strategie der Optimierung staatlichen Handelns hinauslaufen, muss die Personalentwicklung als strategischer Prozess betrachtet und Teil der Strategieentwicklung werden.⁶⁰ Prozessorientierte Personalentwicklung verfolgt insofern das Ziel, die Prozessfähigkeiten der Mitarbeiter in einer Prozessorganisation zu erhöhen.

1.3. Gliederung der Arbeit

Nach dieser der Einführung in die Thematik dienenden Kapitel 1, das im Wesentlichen die Darstellung der zu untersuchenden Problematik zum Inhalt hat, erfolgt in Kapitel 2 zunächst eine grundsätzliche Darstellung der Grundlagen der Organisation in öffentlichen Verwaltungen, ohne dabei die jeweiligen Ebenen von Bund-, Länder- oder aber Kommunalverwaltungen einer weitergehenden Differenzierung zu unterziehen. Es geht hier um das allgemeine Prinzip öffentlicher Verwaltung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Möglichkeiten und Grenzen sind konstitutiv für eine Prozessorganisation und unabhängig von einer verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- bzw. Organisationsebene. Die Reformelemente neuer Steuerungsinstrumente, Zielvereinbarungen und Leistungsaufträge sowie die informationstechnischen Funktionen eines fortschreitenden E-Government werden daher näher beleuchtet werden müssen, um deren Relevanz und Unterstützungsfunktion für eine Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung aufzuzeigen. Im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Produktionskette einer Organisation handelt es sich im öffentlichen Sektor um Leistungs- und Entschei-

⁵⁹ vgl. Grunwald, W.: Konflikt - Konkurrenz - Kooperation: Eine theoretisch-empirische Konzeptanalyse, in: Grunwald, W./Lilge, H.-G.(Hrsg.): Kooperation und Konkurrenz in Organisationen, 1981, S. 52 f.

⁶⁰ vgl. Dal Zotto, C.: Die Simultaneität und Permanenz von Personal- und Organisationsentwicklung, 1999, S. 27

dungsprozesse aufgrund politischer Entscheidungen im Rahmen der bestehenden Gesetze und eines umsetzenden Verwaltungshandelns.

Im Kapitel 3 wird der Begriff der Prozessorganisation in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen inhaltlich definiert und abgegrenzt. Über eine vergleichende Darstellung mit vorausgegangenen Entwicklungen im Unternehmenssektor wird versucht, die Genese des Konstrukts Prozessorganisation anhand der unterschiedlichen Entwicklungslinien aufzuzeigen. Besonders die den Strukturwandel und die Reformen im öffentlichen Bereich generell beeinflussende Wegbereiter-Funktion eines E-Government soll dabei kritisch beleuchtet werden, um die Chancen und Risiken einer nur auf informationstechnische Prozesse ausgerichteten Prozessorganisation darzustellen.

In Kapitel 4 wird, aufbauend auf diesen grundsätzlichen Betrachtungen, nach theoretischen Fundierungen für den Ansatz der Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen gesucht. Die beschreibende Darstellung der verschiedenen Ansätze der Organisationstheorie und deren Entwicklung zeigen dabei verschiedene Möglichkeiten der Herangehensweise an die Problematik einer Prozessorganisation auf. Der aus der Systemtheorie entlehnte Ansatz der interorganisationalen Beziehungen erscheint dabei am geeignetsten, um über die Prozessorganisation innerhalb öffentlicher Verwaltung oder von öffentlichen geschlossenen Organisationen zur Prozesskooperation zu gelangen.

Darauf Bezug nehmend, wird in Kapitel 5 der hier postulierte Übergang von der Prozessorganisation zur Prozesskooperation einer Betrachtung unterzogen. In Anlehnung an die zunehmenden Tendenzen entgrenzter Organisationen im privaten Sektor wird ein ähnlicher Trend auch in öffentlicher Verwaltung erwartet werden dürfen, der über den EDV-technisch gestützten Austausch von Informationen hinausgeht. Die Standardisierung von Prozessabläufen kann ebenso wie eine Komplexitätsreduktion oder aber die besondere Beachtung der Spezifität bestimmter Kernprozesse von besonderer Bedeutung

für Kooperationen sein. Eine besondere, aber abzuwägende Stellung nimmt dabei die Organisationskultur ein. Eine fehlende Beachtung unterschiedlicher Kulturen kann zum Scheitern einer Prozesskooperation führen, die Ursachen sind jedoch vermutlich vielfältiger. Träger der Handlungskultur in öffentlichen Organisationen sind die Mitarbeiter. Die Rolle des Personals und der Personalentwicklung innerhalb von Prozessorganisationen bedarf deshalb darüber hinaus einer gesonderten Betrachtung. Die Funktion der Personalentwicklung für Prozessstrukturen scheint bisher nur unzureichend beachtet worden zu sein.

Kapitel 6 wird sich, darauf Bezug nehmend, insbesondere mit den Folgen einer Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlicher Verwaltung für die Personalentwicklung befassen. Nach einer definitorischen Abgrenzung der Begriffsvielfalt zu den Inhalten von Personalentwicklung allgemein und deren Entwicklungslinien soll als Ausblick auf die Folgen einer Prozessorganisation für die Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen verwiesen werden. Dabei steht die Entwicklung von Eckpunkten eines Kompetenzkatasters für die Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen unter der Maßgabe einer Prozessorganisation im Mittelpunkt. Ebenso wird die Rolle von Prozessteams bei Prozesskooperationen näher beleuchtet. Aus diesen Anforderungen werden mögliche Einsatzinstrumente einer prozessorganisatorisch bestimmten Personalentwicklung abgeleitet, die eine interorganisationale Prozessorganisation unterstützen könnten. Ein Ländervergleich zum Stand des Einsatzes von Instrumenten der Personalentwicklung dient lediglich als Praxisbezug und der Veranschaulichung der Thematik.

In Kapitel 7 erfolgt schließlich eine Zusammenfassung und Bewertung der Relevanz von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlicher Verwaltung sowie ein Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf für öffentliche Organisationen. Die zunehmende Auseinandersetzung öffentlicher Verwaltungen mit Kooperationen auf

Basis weiterer Reformen im öffentlichen Bereich bedarf nach Ansicht des Verfassers einer weitergehenden Auseinandersetzung mit der Prozessperspektive in öffentlichen Organisationen aus Sicht der Organisationsforschung. Dazu will diese Arbeit einen Beitrag leisten.

2. Grundlagen der Organisation in öffentlichen Verwaltungen

2.1. Rechtliche Aspekte der Reformen in öffentlichen Verwaltungen

Jegliches Verwaltungshandeln bedarf in demokratischen Rechtsstaaten einer Legitimation, die sich nach Schuppan 2006 idealtypisch ableitet aus der Umsetzung der Staatsgewalt bzw. dem dahinter stehenden parlamentarischen Willen. Das Prinzip der Einheit der Verwaltung erfordere in der traditionellen Staatsorganisation eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung und damit generell eine hierarchische Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen.⁶¹ Rechtsstaatliche Klammer eines jeden Ansatzes für Verwaltungsreformen in Deutschland bilden Gemeinwohlorientierung und Verfassungsauftrag. Von dort aus ist die Forderung nach verstärkter Dienstleistungsfunktion und wirtschaftlichem Handeln von öffentlichen Verwaltungen zunächst zu beurteilen.

Verwaltungshandeln ist trotz zahlreicher Reformen bis heute vielfach von den Grundprinzipien des Bürokratiemodell Max Webers geprägt, dessen Organisationsregeln sich nicht am Markt orientierten, dies aber auch zum damaligen Zeitpunkt seiner Entstehung nicht sollten.⁶² In einer heute zunehmend dynamischeren Umwelt wird von öffentlichen Organisationen eine immer höhere Anpassungsfähigkeit verlangt.⁶³ Quelle sämtlicher Versuche der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors ist in erster Linie das veröffentlichte Bild einer ineffizienten Überbürokratisierung von Verwaltungsvorgängen durch eine rasant steigende Zahl politischer Entscheidungs- und meist auch Gesetzgebungsprozesse, verbunden mit dem Anspruch, die Kosten öffentlicher Dienstleistung durch eine Optimierung der Dienstleistungsstrukturen transparenter zu gestalten und nach Möglichkeit zu

⁶¹ vgl. Schuppan, T.: Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government, 2006, S. 58 f.

⁶² Anm. d. Verf.: Die Inhalte des Weberschen Modells werden in Kapitel 4 näher erläutert. Weber wollte kein neues Management-Modell für die Verwaltung entwerfen.

⁶³ vgl. Schedler, K./Proeller, I.: New Public Management, S. 17

senken. Verwaltungshandeln in Form von Verwaltungsvorgängen, Vorlagen, Vorschriften, Verordnungen, Erlassen oder gar Gesetzen ist quasi das Produkt politischer Entscheidungsprozesse auf Basis bestehender Gesetze, das heute nunmehr mit Hilfe von Managementmethoden und -instrumenten besser oder effizienter gesteuert werden soll.

Nach Schupper 2005 gehört deshalb zu einer verbesserten Steuerung neben einer kontinuierlichen Aufgabenkritik ebenso eine Handlungs- und Rechtsformenkritik.⁶⁴ Ein Produkt einer solchen Rechtsformenkritik sind beispielsweise Zielvereinbarungen als Teil der Bereitstellung eines Rechtsrahmens für eine kooperative Aufgabenerfüllung.⁶⁵ Darauf wird aus prozessorganisatorischer Perspektive noch Bezug genommen.

Die Aufgabenerfüllung öffentlicher Verwaltung ist gebunden an die grundgesetzlich in Artikel 20 Abs. 3 GG normierte Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch Verfassungsgebote wie Gleichbehandlung, die Verhältnismäßigkeit der Mittel und den Vertrauensschutz für die Betroffenen. Nach Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG i. V. m. Artikel 28 GG werden nicht nur die drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative voneinander getrennt, sondern daraus leitet sich auch der staatliche Auftrag des Gesetzesvollzugs nach demokratischen, sozialstaatlichen, rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Regeln ab. Aus diesen grundlegenden Elementen des Staatsaufbaus leitet sich wiederum der Organisationsaufbau von und gleichzeitig in öffentlicher Verwaltung ab. Nach der vorrangig den Rahmen vorgebenden Bundesgesetzgebung ergeben sich nach Brüggemeier et. al. 2006 für die Landes- und kommunale Ebene folgende Aufgabenbereiche:

⁶⁴ vgl. Schupper, G. F.: Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Verwaltungsreform, 2005, S. 39

⁶⁵ vgl. ebd., S. 41

- „- *Aufgaben des eigenen Wirkungskreises*: Länder führen Landesaufgaben auf Basis von Landesgesetzen durch; Kommunen führen kommunale Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung durch (z. B. Seniorenhilfe, Jugendsozialarbeit);
- *Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben*: Kommunen führen Aufgaben aus , die ihnen durch Bundes- oder Landesgesetz übertragen wurden (z. B. Aufgaben im Rahmen des KJHG); auch den Ländern sind qua Bundesgesetzgebung Aufgabenbereiche zugewiesen; sie üben darüber hinaus die Rechtsaufsicht für die kommunalen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben aus (Prüfung, ob die Aufgabenerfüllung den rechtlichen Grundlagen entspricht);
- *Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises*: Länder führen Aufgaben im Bundesauftrag durch; Kommunen führen vom Land übertragene Aufgaben durch; auch in diesen Fällen hat das Land die Aufsichtspflicht über die Aufgabenerfüllung (neben der Rechtsaufsicht zusätzlich noch die Fachaufsicht, d. h. die Prüfung, ob die Aufgabenerfüllung auch mit dem vorgegebenen Verfahren übereinstimmt).“⁶⁶

Die Gesetzgebung, deren Ausführung, die rechtliche Überwachung und Wahrung von Gesetzen wird im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland also zwischen Bund und Ländern insbesondere im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung in den Artikeln 71 bis 81 GG sowie exekutiv in Artikel 30 GG und den Artikeln 83 bis 91 GG festgelegt. Die kommunale Selbstverwaltung nach Artikel 28 Abs. 2 GG ist kein Teil der Gesetzgebung oder Rechtssprechung, sondern führt im Auftrag der Länder oder des Bundes an sie übertragene Aufgaben, die nicht dem eigenen Wirkungskreis der freiwilligen oder

⁶⁶ Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T.: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government, 2006, S. 34

pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zugerechnet werden, im Sinne einer Auftragsverwaltung im Rahmen der Gesetze aus.⁶⁷

Verwaltung ist im weitesten Sinne der Organisationstheorie staatlich-funktionales Management, denn der Umfang der Aufgaben von Verwaltung unabhängig von den beschriebenen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen ergibt sich aus den Staatsaufgaben.

Nach Bachof ist der materielle Verwaltungsbegriff der öffentlichen Verwaltung die mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, nur teil planende, selbst beteiligt entscheidend ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestellten Sachwalter des Gemeinwesens.⁶⁸ Bachof bezieht sich in dieser Definition also auf die verwalterische Tätigkeit von öffentlicher Verwaltung. Davon zu unterscheiden ist zumindest formal der organisatorische Begriff von Verwaltung als strukturelle Organisationseinheit, z. B. in Form eines Amtes oder einer Behörde.

Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und Erlasse bilden zusammen mit der gerichtlichen Rechtsprechung den rechtlichen Rahmen öffentlichen Verwaltungshandelns. Verwaltung subsumiert nach Strunz 1993 die Gesamtheit der auf die Erreichung bestimmter Ziele ausgerichteten Dispositionen der Angehörigen von Organisationen.⁶⁹

Die Angehörigen in öffentlichen Organisationen selbst unterliegen dem Tarif- und Besoldungs- und Versorgungsrecht, dem Personalvertretungsrecht oder dem Disziplinarrecht, um nur wenige Beispiele des öffentlichen Dienstrechts zu nennen, besonderen Anforderungen, die

⁶⁷ Becker, B.: Öffentliche Verwaltung, 1989, S. 183 f.

⁶⁸ vgl. Wolff, H. J./Bachof, O.: Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., 1994, S. 33

⁶⁹ vgl. Strunz, H.: Verwaltung, 1993, S. 93

an die Anforderungen der aktuellen Reformen im Verwaltungssektor erst noch angepasst werden müssen.⁷⁰

Der Bürger hat z. B. gegenüber Verwaltungsakten gem. § 35 Verwaltungs-Verfahrensgesetz (VwVFG), also gegenüber Verfügungen, Entscheidungen oder anderen hoheitlichen Maßnahmen, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet sind, einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Rechtmäßigkeit der Entscheidung, gegen den im Zweifelsfalle Rechtsmittel eingelegt werden können. Gegen die jeden Staatsbürger betreffende Staatsverschuldung und offensichtliche Misswirtschaft in öffentlichen Verwaltungen sind Rechtsmittel jedoch nicht einklagbar, obwohl die steigende Steuer- und Abgabenlast ausgedrückt in der volkswirtschaftlichen Einkommensbelastungsquote von über 50 % allseits spürbar ist.

Unter dem Druck der enormen Verschuldung aller öffentlichen Haushalte mit rund 1,5 Billionen Euro laut statistischem Bundesamt für 2005 kann sich deshalb öffentliche Verwaltung Fragen der Wirtschaftlichkeit und Kostentransparenz nicht mehr entziehen. „Public agencies produce services that are not for sale. This makes measurement quite different and difficult (but not impossible - valid and useful information is obtainable on the productivity of public sector organizations).“⁷¹

Daher werden über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinaus Reformstrategien entwickelt, die von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation oder einer Mikroökonomisierung öffentlichen Verwaltungshandelns ausgehen, um so zu Kostenreduzierungen zu gelangen.

⁷⁰ vgl. Sprung-Scheffler, A.: New Public Management aus dienstrechtlicher Sicht, in: Morlok, M./Windisch, R./Miller, M. (Hrsg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, 1997, S. 161

⁷¹ Rosen, E. D.: Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice, 1993, S. 5

gen.⁷² Dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung oder Output-Steuerung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells weisen deutliche Parallelen zu privatwirtschaftlichen Ansätzen wie Cost-Center oder Profit Center- Ansätzen auf.⁷³ Die Aufgaben einer Verwaltung sind jedoch nicht automatisch Produkte, sondern müssten anhand von Systemanalysen auf wesentliche Kernprozesse reduziert werden, die analog zur Prozesssteuerung in Unternehmen von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren einer Organisation sind und durch Unterstützungsprozesse informationell abgesichert werden.⁷⁴

Offensichtlich bilden die Kernprozesse in öffentlichen Verwaltungen den bisherigen oder aber künftigen Arbeitsfluss bzw. die Arbeitsschritte der Aufgabenerfüllung staatlicher Dienstleistungen ab, die für den Kunden oder besser Bürger zu einem Ergebnis oder einer Verwaltungsentscheidung im Rahmen der Gesetzgebung führen. Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung bezieht sich also in erster Linie auf kunden- oder serviceorientierte Handlungen in bestimmten Bereichen von Verwaltungen, z. B. den Prozess der Kfz-Anmeldung. Unterstützt und informationell abgesichert werden solche Prozesse von Unterstützungsprozessen der informationstechnischen Bearbeitung bis zur Genehmigung eines Antrages. Die Gestaltung von Geschäftsprozessen erfolgt jedoch bis heute keinesfalls einheitlich oder rechtlich vorgegeben. Auch die Auffassungen darüber, was denn tatsächlich Prozesse in öffentlichen Verwaltungen sind, scheinen zu divergieren. Obwohl inzwischen auf allen Ebenen öffentlicher Verwaltung über das „Wie“ bzw. die Modellierung von Prozessen gesprochen wird, bleibt das „Was“ bzw. die Antwort auf die Frage, was überhaupt Prozesse sind, die nur in Teilen zu Produkten im eigentlichen Sinne führen, unklar. Zwar liegt von der „Arbeitsgemeinschaft Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen“ (AG GöV) seit 2003 inzwischen

⁷² vgl. Schröter, E./Wollmann, H.: New Public Management, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. 2005, S. 63

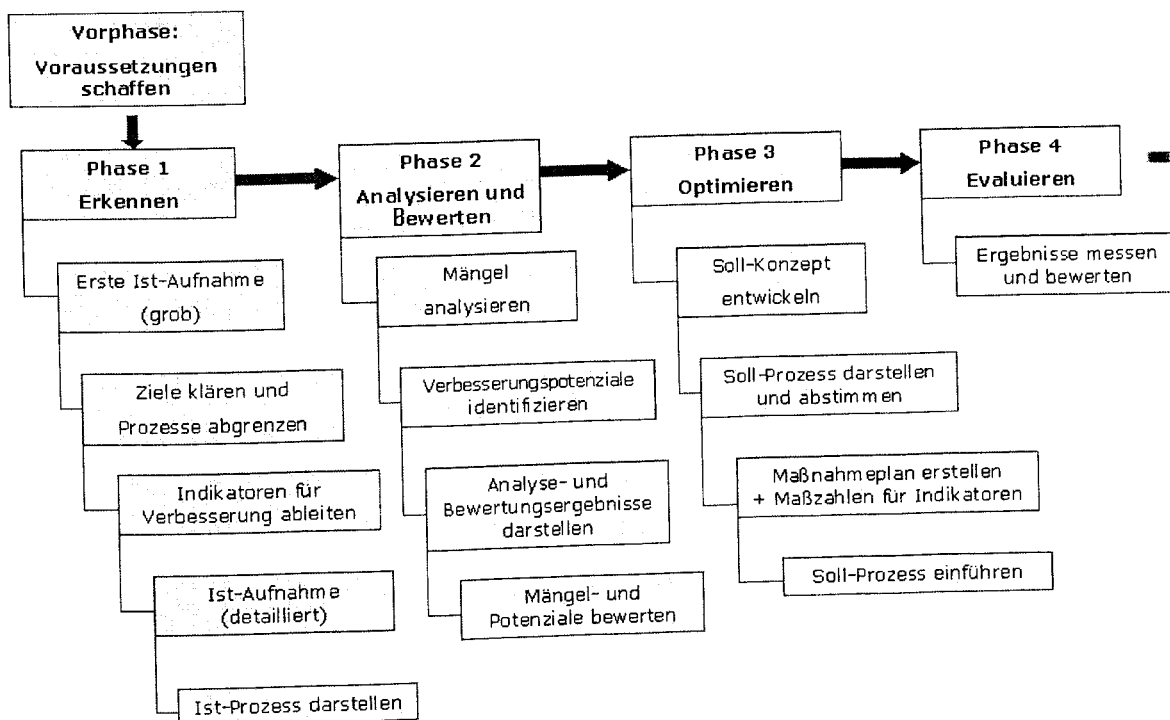
⁷³ vgl. Dreyer, M./Richter, W.: Dezentrale Organisationsformen im Neuen Steuerungsmodell, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., 2005, S. 171

⁷⁴ vgl. Pepels, W.: Produktmanagement, 1998, S. 515

ein Modell zur einheitlichen Gestaltung von Geschäftsprozessen in der Verwaltung vor, aber daraus ist nicht erkennbar, um welche Prozesse es sich denn handelt und ob ein solches Modell tatsächlich generalisierbar auf Verwaltungsprozesse ist (siehe Abb. 2.1).

Abb. 2.1.: Das 4-Phasen-Modell für die einheitliche Gestaltung von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung⁷⁵

Verfahrensmodell



„Die Prozessverbesserung aus Verwaltungssicht soll die Wirtschaftlichkeit und Vergleichbarkeit verbessern, zu einer höheren internen Transparenz und Effizienz des Arbeitsflusses führen, die

⁷⁵ vgl. Bundesverwaltungsamt: 4-Phasen-Modell für die einheitliche Gestaltung von Geschäftsprozessen, INFO 1755, 5/2003, S. 2

Produktqualität sichern sowie die Vernetzung der Prozesse zwischen unterschiedlichen Verwaltungsebenen und Dritten unterstützen.“⁷⁶

Noch Ende der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts galt für den öffentlichen Dienst, dass sich öffentliche Güter und Dienstleistungen weitestgehend einer Bewertung durch Marktmechanismen entziehen, weil für sie das Ausschließlichkeitsprinzip (Ausschließbarkeit Dritter), die Teilbarkeit und die Zurechenbarkeit (ausgedrückt durch den Preis) des individuellen Nutzens nicht gelten.⁷⁷

Nicht weniger skeptisch wurde vor nicht einmal 20 Jahren der Einsatz neuer Technologien betrachtet. Es könne nicht davon ausgegangen werden, „dass die Anwendung dieser Technologien⁷⁸ in der Volkswirtschaft durchgängig erfolgt.“⁷⁹ Heute ist der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in nahezu alle Lebensbereiche vorgedrungen und Prozesse sind ein Thema öffentlicher Verwaltungsreformen auf allen Ebenen.

2.2. Die Funktion Neuer Steuerungsinstrumente in öffentlichen Verwaltungen

Die Einführung neuer Steuerungsinstrumente im Bereich der öffentlichen Organisationen ist eine Komponente des sogenannten Neuen Steuerungsmodells und Teil der ergebnisorientierten Steuerung von Wertschöpfungsketten in Verwaltungen. Die Fokussierung auf Produkte und Dienstleistungen als Ergebnis von Verwaltungsprozessen

⁷⁶ ebd., S. 1

⁷⁷ vgl. König, H./Oechsler, W. A.: Anforderungen an den öffentlichen Dienst von morgen, 1987, S. 15

⁷⁸ Anm. d. Verf.: Gemeint sind hier z. B. automatisierte Textbe- und -verarbeitungssysteme.

⁷⁹ König, H./Oechsler, W. A.: Anforderungen, S. 59

ist ein entscheidendes Merkmal des sogenannten Neuen Steuerungsmodells.⁸⁰

Das inzwischen über zehn Jahre alte Neue Steuerungsmodell in Deutschland, das im Wesentlichen aus den Berichten und Untersuchungen der KGST zu kommunalen Organisationsmodellen seit Anfang der 90er-Jahre hervorgegangen ist, besteht in seinem Kern aus drei eng miteinander verbundenen Elementen:

1. „dem Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur,
2. der *Outputsteuerung*, d. h. Instrumenten zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her, sowie
3. der Aktivierung dieser neuen Struktur durch *Wettbewerb und Kundenorientierung*.“⁸¹ (Hervorhebung im Original)

Leitbild des Neuen Steuerungsmodells ist nach Jann 2005 die ergebnisorientierte und zunehmend indirekte Steuerung von Dienstleistungsprozessen in öffentlichen Gewährleistungs-Verwaltungen. Subjekt der Steuerung ist einerseits die politische Führung und andererseits die administrative Führung in den Verwaltungsfachbereichen. Objekt sind die nach geordneten, ausführenden Ebenen der Verwaltung. Instrumente der Zielerreichung sind Kontrakte und Zielvereinbarungen.⁸²

Als Ziele solcher Reformen gelten Kostentransparenz, effizientere Verwaltungsabläufe, die Ermittlung von Einsparpotenzialen, ein verwaltungsgerechtes Controlling, die Förderung von dezentraler Ressourcen- und Budgetverantwortung oder aber überhaupt eine systematische Aufgabenkritik (siehe Abb. 2.2. ,S. 43).

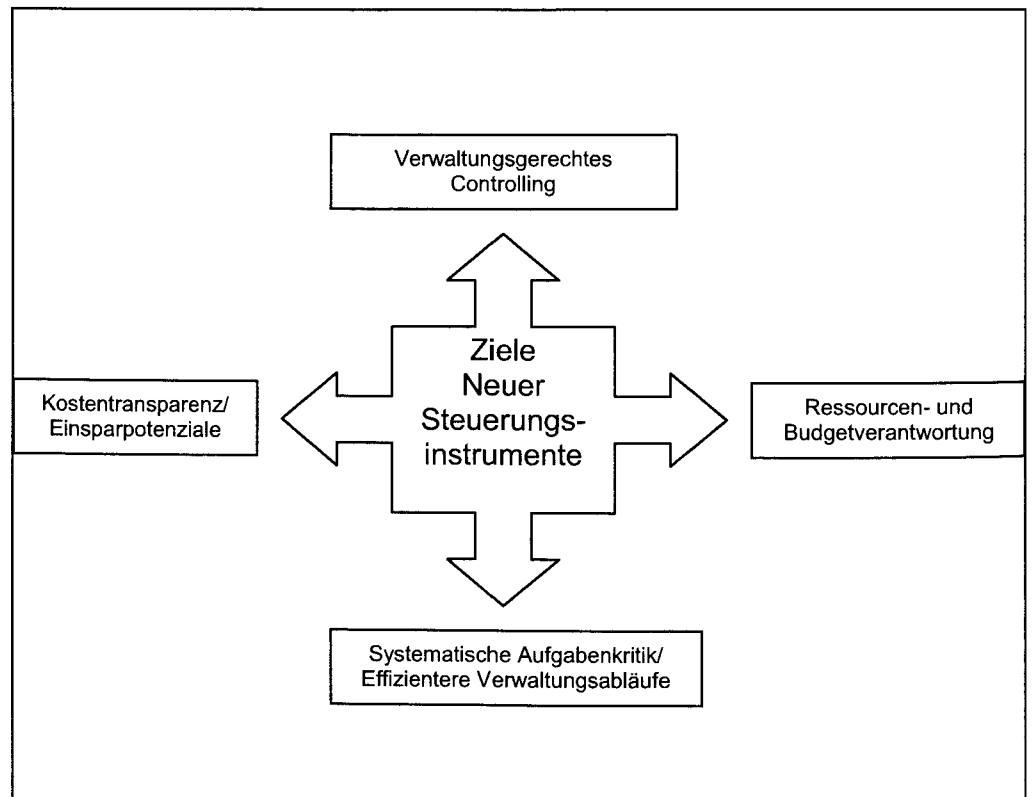
⁸⁰ Hill, H.: Potenziale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung der Zukunft, 1998, S. 129

⁸¹ Jann, W.: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 77 f.

⁸² vgl. ebd., S. 79

Diese Zielformulierungen der neuen Steuerung öffentlicher Verwaltung sind Grundlage der Reformkonzepte der letzten Jahre, die in anderen Ländern auch unter New Public Management oder inzwischen Public Governance firmieren.

Abb. 2.2.: Ziele neuer Steuerungsinstrumente in der Verwaltung



Noch bis in die Mitte der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts überlagerten die Reformen öffentlicher Verwaltungen Prinzipien wie Kontinuität und Stabilität von Verwaltungshandeln. Neue Wege und neue Ideen in der Reform öffentlicher Verwaltung wurden nach Ansicht von Barzelay lediglich als „pragmatic fashion“ angesehen. „Implementing ideas in a pragmatic fashion means exploiting opportunities to modify procedures and in formal ways of working while leaving formal institutional arrangements in tact.“⁸³

⁸³ Barzelay, M.: New Public Management, S. 44

Nach Reichard 2001 ist dabei die Implementierung des Neuen Steuerungs-Modells in 4 Phasen bis heute verlaufen:

1. 1988 - 1991: Konzeptentwicklung durch die KGSt sowie durch Akteure in Großstädten des KGSt-Umfeldes.
2. 1991/92: Erste Pilotversuche durch einige Großstädte (z. B. Hannover, Köln, Nürnberg).
3. 1992 - 1995: „Buschfeuer“ der Reformversuche: zunächst in den Großstädten, später auch in mittleren Städten sowie in Landkreisen breitete sich das NSM sehr rasch deutschlandweit aus.

Ab 1995: Konsolidierungsphase: Ab diesem Zeitpunkt kam es einerseits zu einer gewissen Beruhigung - mitunter auch Ernüchterung - im Reformprozess, teilweise erweiterte sich allerdings auch schrittweise die ursprünglich sehr einseitig binnensstrukturell angelegte Perspektive.⁸⁴

Die Kritik am Neuen Steuerungsmodell (künftig auch: NSM) richtet sich inzwischen insbesondere gegen die These, dass Dezentralisierung, Wettbewerb und Outputsteuerung angesichts einer immer stärker spezialisierten Verwaltung dennoch gleichzeitig demokratische Verantwortlichkeit, politische Kontrolle, Gleichbehandlung und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten könnten. Diese kategorische Kritik relativiert sich jedoch, da das Neue Steuerungsmodell kein Einheitsrezept für sämtliche Steuerungsprobleme des öffentlichen Sektors ist und eine Ausdifferenzierung der Steuerungsinstrumente zugelassen wird.⁸⁵

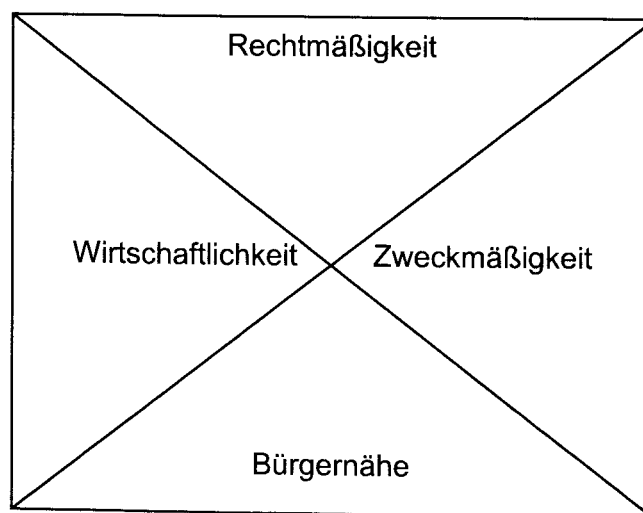
⁸⁴ Reichard, C.: Verwaltungsmodernisierung, in: Wallerath, M.: Verwaltungserneuerung, S. 24

⁸⁵ vgl. Jann, W.: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Verwaltungsreform, S. 83

Den Heilserwartungen gegenüber betriebswirtschaftlichem Gedankengut⁸⁶ hält Breede 1998 entgegen, dass die eigentlich zuständige Verwaltungsbetriebslehre zur Verwaltungsmodernisierung in Deutschland bisher einen bescheidenen Beitrag geleistet hat.⁸⁷

Pitschas warnt gar vor den Folgen der Grundforderungen mancher Reformeuphorie für den öffentlichen Bereich, die Gesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat dem neuen Steuerungsmodell der Verwaltung zu unterwerfen. Es gehe zwar um die Bewältigung von Komplexität, die durch das Optimierungsproblem im magischen Viereck von Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Bürgernähe entstehe (siehe Abb. 2.3.).

Abb. 2.3.: „Magisches Viereck“ in öffentlichen Verwaltungen



Der Grenz ziehende Kanon des Rechtshandelns könne jedoch nicht durch Managementtechniken ersetzt werden. Der Kern der modernen Verwaltung beruhe nach wie vor auf der hierarchischen Über- und Unterordnung der Mitarbeiter beim Aufgabenvollzug, auf der Trennung von Amt und Person, auf der Bindung an Recht und Gesetz, auf der Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit des Verwaltungs-

⁸⁶ vgl. Breede, H.: Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsbetriebslehre, in: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung der Zukunft, 1998, S. 49

⁸⁷ ebd., S. 57

handelns und auf der Zuweisung fester Kompetenzen an spezialisiertes Personal.⁸⁸

Den Gleichbehandlungsgrundsatz betonen im Übrigen auch schon Stanyer und Smith 1976: „Public services are generally provided under the imperative of equality; that is, public bodies are expected to treat everyone equally.“⁸⁹

Hill sieht demgegenüber die Palette der Erfolgsfaktoren einer modernen Verwaltung weit über die Grundsätze von Ordnungsgemäßheit und Rechtmäßigkeit hinaus vergrößert. Dazu benennt er zehn strategische Erfolgsfaktoren (siehe Abb. 2.4., S. 47).⁹⁰

Zeiten der Veränderung sollten als Chance verstanden werden und weniger als Risiko. „Daher ist es jetzt an der Zeit, dem verfassungsrechtlichen Auftrag zum Erfolg gerecht zu werden, Verwaltung neu zu denken und Erfolg (in) der öffentlichen Verwaltung praktizieren.“⁹¹

Offenbar mit Blick auf die Praxis fügt Klages diesen zehn Erfolgsfaktoren ausdrücklich die Qualitätsmessung als Erfolgskontrolle des zielgerichteten Verwaltungshandelns und die Qualitätsbewertung von Ergebnis und Wirkung - Output und Outcome - an.⁹²

⁸⁸ vgl. Pitschas, R.: Neues Personalmanagement im Wandel des deutschen Verwaltungsstaates und Beamtenrechts, in: Merten, D./Pitschas, R./Niedobitek, M.: Neue Tendenzen im öffentlichen Dienst, 1998, S. 29-58

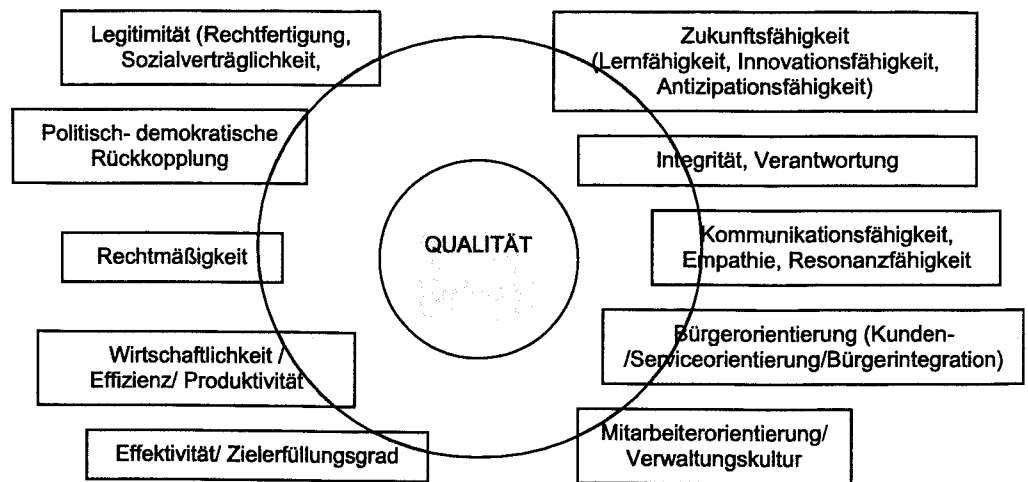
⁸⁹ Stanyer, J./Smith, B.: Administering Britain, 1976, S. 31, zitiert in: Lawton, A./Rose, A. G.: Organization and Management in the Public Sector, 1992, S. 9

⁹⁰ vgl. Hill, H.: Strategische Erfolgsfaktoren, in: Hill, H./Klages, H.: Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, 1993, S. 33

⁹¹ ebd., S. 35

⁹² vgl. Klages, H.: Qualitätsmessung und -bewertung, in: Hill, H./Klages, H.: Verwaltungsmanagement, S. 40 ff.

Abb. 2.4: Strategische Erfolgsfaktoren der Verwaltung



Richtig bleibt wohl: Die reine Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel verbesserter Kennzahlen sowie der Einführung von Produktkatalogen und Controllinginstrumenten zur optimierten Steuerungsfähigkeit ist ohne die organisatorische Betrachtungsebene der Strukturen und Abläufe noch kein neues öffentliches Verwaltungsmanagement. Die Analyse und Entwicklung der intra- und interorganisatorischen Parameter und Elemente einer Steuerung von Verwaltungsprozessen ist mehr als die vorbehaltlose Übertragung von Managementprinzipien auf den öffentlichen Sektor. Dennoch bleibt die Frage der generellen Übertragbarkeit von Managementprozessen und Managementinstrumenten auf Prozesse des Verwaltungshandelns eine offene Frage.

Der öffentliche Sektor ist im Sinne des Managementbegriffs Ulrichs von 1990 ein produktives, soziales System, in dem bewusst gestaltet und gelenkt wird.⁹³ Nach Schedler laufen in der Verwaltung auch Produktionsprozesse ab. Die Kunden der Verwaltung formulierten dort ihre Bedürfnisse, die Ziele stünden unter dem Einfluss der Akteure im politischen System, die Produkte würden unter verschiedensten Interessen definiert.⁹⁴ Bei der Unterscheidung von Prozess und Struktur

⁹³ vgl. Ulrich, H.: Unternehmenspolitik, 1990, S. 13

⁹⁴ vgl. Schedler, K.: Verwaltungsführung, S. 8

beinhaltet für Verwaltungen der Prozess die Anfertigung von Entscheidungen und Struktur den Komplex von Entscheidungsprämissen.⁹⁵

Dennoch muss Verwaltungsmodernisierung einen systembedingten Transformationsprozess schaffen, um über die Ebene der Produktdefinition von Verwaltungsdienstleistungen hinauszukommen.⁹⁶ Insofern ist die von Hill 1997 beschriebene Fokussierung des Neuen Steuerungsmodells rein auf Produkte bzw. Dienstleistungen als Ergebnis von Verwaltungsprozessen durchaus kritisch zu betrachten.⁹⁷

Während sich im Herbst 1992 nach einer Untersuchung der Hans-Böckler-Stiftung und der ÖTV bereits mehr als 50 % der westdeutschen Kommunen mit Modernisierungsmodellen und -projekten⁹⁸ befassen, ergibt eine Umfrage des Deutschen Städtetages, dass im Jahr 2001 in rund 92 % der befragten Städte zurzeit konkrete Modernisierungsmaßnahmen laufen. Als Hauptgründe für die Modernisierung gelten die bundesweite Finanzkrise der kommunalen Haushalte und die damit einhergehenden notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen, die auch reformbedürftige Verwaltungsstrukturen (in mehr als 70 % der Fälle genannt) betreffen.

Obwohl inzwischen mehr als 30 Berichte zum Neuen Steuerungsmodell, insbesondere zu Fragen des kommunalen Rechnungswesens, der Produktbildung, der Budgetierung, der Personalentwicklung, des Berichtswesens und des Controllings, vorliegen, und obwohl der KGSt-Bericht Nr. 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell“ als Ausgangspunkt

⁹⁵ vgl. Jäger, W./Scharfenberger, U./Scharfenberger, B.: Verwaltungsreform, S. 101

⁹⁶ Anm. d. Verf.: Nach Gerhardt 1987 sind Dienstleistungen „durch Transformationsprozesse entstandene immaterielle Güter, sie sind das immaterielle Ergebnis (Output) eines Leistungserstellungsprozesses.“

vgl. Gerhardt, J.: Dienstleistungsproduktion, 1987, S. 78

⁹⁷ vgl. Hill, H.: Potenziale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Morlock, M. u. a.: Rechts- und Organisationsprobleme, Berlin 1997, S. 27

⁹⁸ vgl. Göbel, M.: Zwischen *Budgetierung* und *Total Quality Management* (Hervorhebungen im Original): Eintrittsstrategien in Theorie und Praxis, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Wege in die neue Steuerung, 1996, S. 3

des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland insbesondere und in erster Linie zunächst auf kommunaler Ebene gilt, sind die mit Euphorie verbundenen Erwartungen an eine durchgreifende Verwaltungsmodernisierung und Aufgabenkritik im Rahmen einer Funktionalreform auf allen Ebenen bisher in dem erwarteten Maß nicht erfüllt worden. Vielmehr sind die einzelnen Elemente des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung⁹⁹ wie

1. klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung,
2. Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff,
3. dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich,
4. zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen,
5. Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsteuerung zur Ergebnissteuerung (Output-Steuerung),
6. Wettbewerb

mit unterschiedlichen Gewichtungen und Intensitäten, zum Teil auch unter Verzicht einzelner Bausteine, umgesetzt worden. Banner beschreibt parallel dazu 1991 die Notwendigkeit eines neues Steuerungsmodells für kommunale Verwaltungen als Dienstleistungsunternehmen.¹⁰⁰ Das eigentliche Defizit einer erfolgreichen Verwaltungsreform sei demnach kein Erkenntnisproblem neuartiger Verwaltungsaufgaben, sondern ein Handlungs- bzw. Umsetzungsproblem in der Aufgabenerledigung, das sich in neuen Steuerungsmodellen niederschlägt. Als Vorbote für das in Deutschland fast synonym zum Begriff Public Management verwendete Modell der Neuen Steuerung gilt insbesondere die niederländische Stadt Tilburg.¹⁰¹

⁹⁹ vgl. KGSt (Hrsg.): Bericht 5/1993

¹⁰⁰ vgl. Banner, G.: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP-Fachzeitschrift für öffentliche Verwaltung, 1/1991, S. 6-11

¹⁰¹ vgl. KGSt (Hrsg.): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg, Bericht 12/1992; vgl. Schrijvers, A.: Das Tilburger Modell in Deutschland, in: Die innovative Verwaltung, 3/1995, S. 37-41

Klages und Löffler sehen die Verantwortung für die Weiterverbreitung des Neuen Steuerungsmodells in erster Linie auf der kommunalen Ebene bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. „Die meisten begannen mit einzelnen Bausteinen oder Elementen: Sie führten Budgetierungen ein, definierten Produkte, bauten die Kosten- und Leistungsrechnung aus und ein Controlling auf, entwickelten Kennzahlen oder richteten ein Berichtswesen ein. Manche veränderten zunächst ihre Aufbaustruktur, reduzierten die Zahl der Dezernate und Ämter und/oder gliederten die Verwaltung in Fachbereiche.“¹⁰² In Anlehnung an Reiner mann 1994 drückt sich dieses Rollenverständnis etwas paradigmatisch im Wandel von der Erfüllungsverantwortung zur Gewährleistungsverantwortung aus.¹⁰³ Das traditionell und verfassungsrechtlich hierarchisierte Drei-Ebenen-Modell oder Gewährleistungsmodell¹⁰⁴ mit den klassischen Aufgaben der Gewährleistungsverantwortung, der Finanzierungsverantwortung und der Vollzugsverantwortung öffentlicher Verwaltung wird ersetzt durch die zunehmende Regulierungsfunktion eines modernen Steuerungsstaates.¹⁰⁵

Im Rahmen einer solchen Steuerung ist Verwaltungsarbeit in erster Linie Informationsarbeit. Verwaltungen beobachten, informieren, handeln und entscheiden im Spannungsfeld von Bürger/Kunde, Politik und gesetztem Recht. Dennoch erfolgt diese Arbeit nicht einheitlich-standardisiert, sondern sie folgt den spezifischen Gegebenheiten der Verwaltungskultur vor Ort, so dass eine Vergleichbarkeit schwierig erscheint. Fehlende Markt- und Wettbewerbsorientierung öffentlicher Dienstleistung hat Leistungsvergleiche bisher erschwert und so die

¹⁰² Hilbertz, H.-J.: 10 Jahre NSM - Die Kommunen sind auf dem richtigen Weg, in: Kongressdokumentation Moderner Staat 2001, 5. Fachmesse und Kongress für Leistungsfähigkeit in der öffentlichen Verwaltung vom 19. - 20. November 2001, 2001, S. 68-72

¹⁰³ vgl. Reiner mann, H.: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte Nr. 139, 1994, S. 3

¹⁰⁴ vgl. Reichard, C.: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, 1998, S. 123 f

¹⁰⁵ vgl. Folke Schuppert, G.: Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel, S. 46

Leistungsorientierung des Personals und dessen Bedarf an qualitativer Personalentwicklung eher gebremst. Mangelnder Wettbewerb in öffentlichen und auch privaten Organisationen fördert in erster Linie eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen der eigenen Organisation als an denen der Kundinnen und Kunden.¹⁰⁶

Zur Vergleichbarkeit von Verwaltungsdienstleistungen finden inzwischen sogenannte Benchmarking-Projekte, z. B. seit 1993 durch die Bertelsmann-Stiftung, in Vergleichsringsen insbesondere für die kommunale Ebene statt. Zudem bietet die KGSt seit 1996 einen umfassenden Kennzahlenvergleich für Kommunen für die Bereiche Kundenzufriedenheit, Auftragserfüllung, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit an.¹⁰⁷

Ziel ist es auch hier, die Prozesse des Verwaltungshandelns miteinander zu vergleichen und zu einer optimierten Gestaltung zu gelangen. Dennoch kann konstatiert werden, dass die oftmals beklagten qualitativen Mängel heutiger Verwaltungsdienstleistung nur mit einer Eröffnung eines internen und externen Wettbewerbs auf der Basis von Kennzahlenvergleichen zumindest teilweise behoben werden können. Da den Kommunen ein relativ weiter Vorsprung vor Bund und Ländern in Deutschland in Sachen Benchmarking unterstellt wird, obwohl das Bundesfinanzministerium für die Bundesverwaltung bereits 1997 eine Vorschrift über Einsatz und Ausgestaltung von Benchmarking erlassen hat, ist davon auszugehen, dass künftig Leistungsvergleiche als ein Instrument von Verwaltungsreformen ein wesentlicher Bestandteil des Neuen Steuerungsmodells werden.

Das Entwicklungspotenzial neuer Steuerungsinstrumente einschließlich neuer Technologien kann sich jedoch nach Ansicht des Verfassers in modernen Verwaltungen nur entfalten, wenn eine prozessorientierte Umorganisation und Integration von bisherigen Abläufen stattfindet. Die statisch-hierarchische Aufbauorganisation sollte

¹⁰⁶ vgl. Adamaschek, B. (Hrsg.): Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb, 1997, S. 25

¹⁰⁷ vgl. KGSt (Hrsg.): Zwischenbericht 5/1999, S. 6

durch eine dynamische Aufbauorganisation ersetzt werden, wenn dadurch bisherige Probleme gelöst werden können und der anschließende Nutzen, z. B. geringere Kosten oder schnellere Durchlaufzeiten, höher sind als im vorherigen Zustand. „Reorganization should be undertaken only where there is clear reason to believe that: (1) it will solve a specific problem and (2) what is gained by the change will outweigh what is lost by it.“¹⁰⁸

Die in der deutschen Verwaltungspraxis anzutreffenden Ansätze zur kontinuierlichen Verbesserung von bestehenden Strukturen stehen in der Gefahr, Fehlentwicklungen weiter fortzupflanzen. Deshalb bedarf insbesondere die Modernisierung des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens und der darin eingefügten Geschäftsprozesse einer vorausgehenden Reformanalyse dahingehend, ob die Rahmenbedingungen und die entsprechenden Organisationsstrukturen oder Handlungsmuster situativ angepasst wurden.¹⁰⁹

Diese These ergänzend, sollten sich Organisationsstrukturen ebenso an den Kosten der Spezialisierung und Arbeitsteilung orientieren. In Anlehnung an Williamson zeigen Picot et al. 2001, dass Hierarchien unabhängig vom Spezifitätsgrad die höchsten fixen Transaktionskosten haben, diese durch eine Vielzahl von Anreiz- und Kontrollmechanismen mit zunehmenden Spezifitätsgrad jedoch relativ flach im Gegensatz zum Markt ansteigen¹¹⁰ (siehe 2.5.).

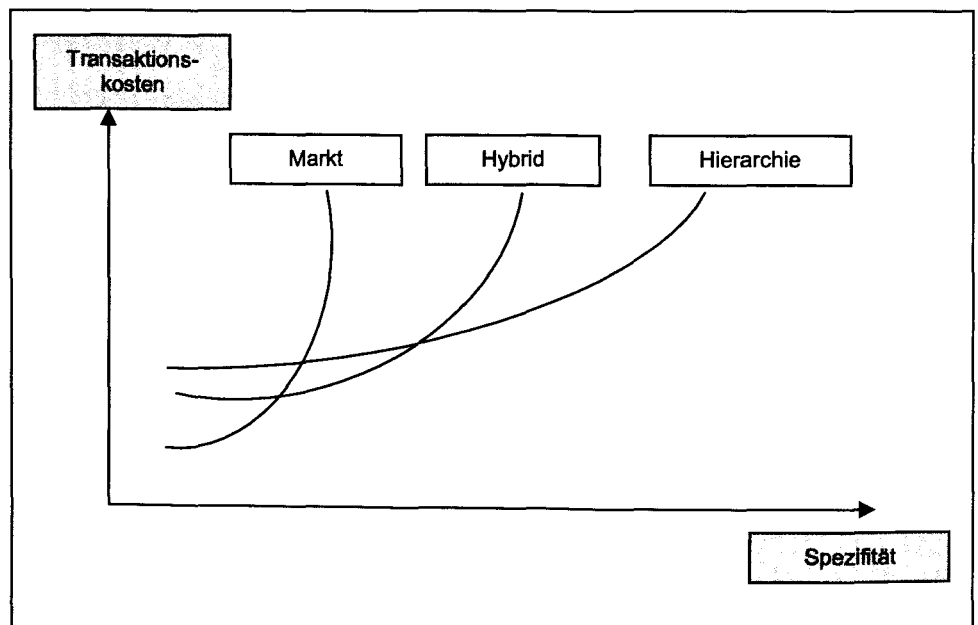
Die Konzentration auf die ablaufenden Steuerungsprozesse und die Auswirkungen einer solchen Umorientierung sowie deren Optimierung durch eine ziel- und ergebnisorientierte Personal- und Organisationsentwicklung müssen miteinander verknüpft werden. Dies ist heute in der Praxis nicht erkennbar und wissenschaftlich zwar als Problemfeld erkannt, aber nicht entsprechend aufgegriffen.

¹⁰⁸ Rosen, E. D.: Public Sector, S. 112

¹⁰⁹ vgl. Johnson, W.C. : Public Administration, 1992, S. 345 f.

¹¹⁰ vgl. Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 55

Abb. 2.5: Transaktionskosten in Abhängigkeit zur Integrationsform¹¹¹
(in Anlehnung an Williamson 1991, S. 284)



2.3. Rechtliche Aspekte der Neuen Steuerungsinstrumente

Die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in öffentlichen Verwaltungen soll in erster Linie der Erhöhung von Wirtschaftlichkeit und Transparenz der Kostenursachen dienen. Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) und das Haushaltsgrundsätzegesetz (HHGrG) ordnen für Bund, Länder und Gemeinden an, dass „bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes (...) die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten [sind]“.¹¹²

Dennoch hat dieses Wirtschaftlichkeitsgebot der Verfassung¹¹³ steigende Defizite der öffentlichen Haushalte insbesondere durch drastische Versorgungsausgaben für Pensionen und Renten im öffentlichen

¹¹¹ Anm. d. Verf.: Abb. 2.5. in Anlehnung an Williamson, O. E.: Comparative Economic Organization, 1991, S. 284, zitiert in: Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R.T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 55

¹¹² vgl. Bundeshaushaltsordnung § 7 Abs. 1 (BHO); Haushaltsgrundsätzegesetz § 6 Abs. 1 (HHGrG)

¹¹³ vgl. Donges, J. B. u. a.: Reform der öffentlichen Verwaltung, 1991, S. 215

Dienst nicht verhindern können. Die Versorgungsquote in der Bundesrepublik Deutschland steigt laut Versorgungsbericht 1996 deutlich auf mehr als 1,8 % an. In der Zeit von 1950 bis 1991 erhöhte sich die Anzahl der öffentlich Bediensteten in den alten Bundesländern auf mehr als das Doppelte, und zwar von 2,26 auf 4,67 Millionen, während die Wohnbevölkerung und die Gesamtzahl der Erwerbstätigen in dieser Zeit nur um etwa ein Fünftel zunahm.¹¹⁴

Die Übertragbarkeit von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung wird in Deutschland überwiegend unter dem Gesichtspunkt der Einführung einer auf Produkthaushalte gestützten Kosten- und Leistungsrechnung, eines Controlling und insbesondere einer Personalkostenbudgetierung diskutiert. Produkte im öffentlichen Sektor sind dabei die kleinste selbständige Leistungs- und Dienstleistungseinheit, die von einer Kundin bzw. einem Kunden genutzt werden kann.¹¹⁵

Die bisherige, an das Jährlichkeitsprinzip gekoppelte kameralistische Steuerung der öffentlichen Haushalte wird insbesondere auf kommunaler Seite bereits meist durch eine Vollkostenrechnung ersetzt, die entgegen bisheriger Praxis Kostenarten, Kostenträger und Kostenstellen ermittelt und bei Bedarf umlegt. Dazu merken Damkowski und Precht jedoch bereits 1997 kritisch an, dass die von öffentlichen Verwaltungen fleißig produzierten Produktkataloge im schlimmsten Fall nichts weiter als die Fortschreibung bisheriger Tätigkeitsberichte darstellen oder dass interne Kosten- und Leistungsrechnungssysteme entwickelt werden, die an keiner Nahtstelle mit der externen Rechnungslegung entstehen.¹¹⁶ Dennoch sind derartige Steuerungsinstrumente zunächst einmal eine grundsätzliche Voraus-

¹¹⁴ vgl. ebd., S. 9

¹¹⁵ Brühlmeier, D./Haldemann, T./Mastronardi, P./Schedler, K.: New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 7/1999, S. 297-316, zitiert in: Schedler, K./Proeller, I.: New Public Management, S. 123

¹¹⁶ vgl. Damkowski, W./Precht, C. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis, 1997, S. 493

setzung für umfassende und integrierte Reformen öffentlicher Verwaltungen.

Festzustellen bleibt auch, dass die isolierte Einführung einzelner Ansätze neuer Steuerungsinstrumente bisher überwiegt, ohne dass die berechtigte Frage nach einem Gesamtansatz von der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bis zum Personalmanagement in öffentlichen Organisationen oder dem Neuen Steuerungsmodell für die unterschiedlichen staatlichen Verwaltungsebenen gestellt wird. Eine Vergleichbarkeit von Leistungen und Produkten oder aber eine anzustrebende Marktöffnung der Dienstleistungsproduktion öffentlicher Verwaltung ist zumindest noch in keinem deutschen Bundesland wirklich erreicht.

Die Einführung einer Vollkostenrechnung auf Basis einer nach wie vor kameralistischen Ausgaben- und Einnahmenrechnung eines nicht einmal kommunal einheitlichen Produkthaushalts¹¹⁷ allein ist noch kein wesentlicher Reformschritt zum sogenannten New Government oder Good Governance. Die öffentliche Verwaltung ist wegen oder trotz ihres gemeinwohl- und nicht gewinnorientierten Auftrags ein komplexes soziales System, das nach ähnlichen Mustern funktioniert wie andere Organisationen, so dass auch in einer Verwaltung ein nach betriebswirtschaftlicher Rationalität funktionierendes Management möglich sein muss¹¹⁸, was nicht mit einer unkritischen Übernahme der sehr breit angelegten Palette anglo-amerikanischer Managementmethoden im Rahmen eines New Public Management verwechselt werden darf.

Vom Einsatz der oben angeführten neuen Steuerungsinstrumente in öffentlichen Verwaltungen wird auf allen Ebenen eine erhöhte Transparenz, eine Zielgerichtetheit des Einsatzes von Mitteln und eine Flexibilität der Haushalts- und Budgetsteuerung erwartet. Die bisherige Zweckgebundenheit von einzelnen Haushaltstiteln soll unter ande-

¹¹⁷ vgl. Hoffian/Junga: Produkte als Kernelemente im Neuen Steuerungsmodell - eine kritische Analyse, in: Verwaltung und Management, 1996, S. 43

¹¹⁸ Schedler, K./Proeller, I.: New Public Management, S. 44

rem durch die Bildung von Titelgruppen oder durch eine verstärkte gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen durch Budgetierung ersetzt und damit flexibilisiert werden.

Mit der Änderung des § 6 a Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes¹¹⁹ und der länderweiten Überführung in deren Landeshaushaltsordnungen wurden die rechtlichen Grundlagen für die leistungsbezogenen, neuen Steuerungsinstrumente in Deutschland geschaffen. Ob es sich dabei um geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente handelt, wurde den jeweiligen länderspezifischen Ausgestaltungen überlassen.

Kube 2000 gibt aber hinsichtlich der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente zu bedenken, dass die vorgenommenen Reformen des Haushaltsrechts und Haushaltsflexibilisierungen durch Budgetierungen zu einer Verlagerung haushaltswirtschaftlicher Entscheidungsmacht von den Parlamenten zur Exekutive führen könnten. „Die Bedeutung dieser Verschiebung wird allerdings durch eine Reihe unterschiedlicher Faktoren wesentlich relativiert. Anzusetzen sind der Umfang der hergebrachten Budgetierungsmöglichkeiten, die geringe haushaltsplanerische Manövriermasse, die vorrangig materiell-rechtliche Determinierung des Verwaltungshandelns, die begrenzte Verwaltungsbereitschaft zur Nutzung von Flexibilisierungen, die exe

¹¹⁹ Anm. d. Verf.: § 6 a HGrG wurde z. B. in Niedersachsen wortgleich mit dem 3. Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung in den § 17 a Landeshaushaltsordnung (LHO) „Leistungsbezogene Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung“ übernommen und lautet: „(1) ¹Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen können im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt und bewirtschaftet werden. ²Dabei wird die Finanzverantwortung im Rahmen der haushaltsmäßigen Ermächtigungen auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. ³Voraussetzungen sind geeignete Informations- und Steuerungselemente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. ⁴Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 ist durch Gesetz oder Haushaltsplan für die jeweilige Organisationseinheit zu bestimmen, 1. welche Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen, 2. welche Ausgaben übertragbar sind und 3. welche Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind.“

kutive Gestaltungsdominanz aufgrund des Budgetinitiativrechts und die überkommene Parlamentspraxis der Ausbringung titelbezogener Verfügungssperren.“¹²⁰

Im Ergebnis stellt Kube 2000 fest, dass die Einführung neuer Steuerungsinstrumente einer Ergänzung durch zusätzliche parlamentarisch-haushaltsrechtliche Steuerungsinstrumente zur Sicherung des grundgesetzlichen Budgetrechts nicht bedarf.¹²¹ So enthält beispielsweise Artikel 65 der Niedersächsischen Verfassung umfangreiche Bestimmungen zum Haushaltsplan, die eine Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts ausschließen. Das Grundgesetz kennt im Gegensatz dazu diese weitergehenden Regelungen nicht. Diese gesetzliche Ausfüllung steht einer generellen Budgetierung des Haushaltsplans entgegen. Selbst der Ausschluss der Herstellung der Deckungsfähigkeit zwischen Zweck- und Verwaltungsausgaben auf der Grundlage von § 20 Abs. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) ist eine Verfassungsgrenze.

Die Niedersächsische Verfassung schränkt das Parlament lediglich hinsichtlich seiner Kontrollfunktion auf Verfahrens- und Informationsrechte ein.¹²² In den Artikeln 63 und 65 bis 67 der Niedersächsischen Verfassung wird jedoch das Budgetrecht des Parlaments weitestgehend abgesichert. Das Parlament muss dieses aber im Rahmen von Haushaltsberatungen auch wahrnehmen. Bei einem Ausgabevolumen in 2005 von rund 22 Milliarden € in mehr als 10.000 Einzeltiteln ist dies sicherlich eine schwere Aufgabe.

Auf jeden Fall bedürfen Ausgaben und finanzielle Verpflichtungen einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung. Eine Rechtsgrundlage für die Einführung oder aber Anwendung von neuen Steuerungsinstru-

¹²⁰ Kube, H.: Neue Steuerung im Haushaltsrecht - Ein Kompetenzgefüge aus der Balance?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10/2000, S. 815

¹²¹ vgl. ebd., S. 817

¹²² Anm. d. Verf.: Vgl. Bericht der Enquete-Kommission zur Arbeit des Niedersächsischen Landtages am Beginn des 21. Jahrhunderts, Drs. 14/3730, 2002, S. 58 ff.; Niederschrift 9.Sitzung, 10.05.2001, S.5; Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV: „Für jedes Haushaltsjahr sind alle Einnahmen des Landes nach dem Entstehungsgrund und alle Ausgaben des Landes nach Zwecken getrennt im Haushaltsplan zu veranschlagen.“

menten findet sich jedoch noch nicht. Verfassungsrechtlich ungeklärt und dementsprechend zumindest bedenklich wäre es, wenn das kontrollierende Parlament über seine Abgeordneten direkt den Vollzug von Verwaltungsakten gestalten wollte. Eine direkte Einflussnahme auf das Handeln einer Regierung ist verfassungsrechtlich nicht gewollt.

2.4. Zielvereinbarungen und Leistungsaufträge als Teil der neuen Steuerung

Zielvereinbarungen oder Kontrakte als Instrumente der neuen Steuerung sind ein rechtlich noch weitgehend unbearbeitetes Feld, das aber in der Haushaltspraxis bereits in unterschiedlichen Varianten eingesetzt wird. Zielvereinbarungen sichern in der Regel für mehrere Jahre Leistungs- oder Forderungsziele zwischen Land oder Bund und den jeweiligen Empfängern, z. B. Hochschulen, vertraglich und haushaltsrechtlich über bestehende Haushaltspläne hinaus ab. Zielvereinbarungen können sich beispielsweise auf die Zahlung von bestimmten jährlichen Finanzaufweisungen beziehen, für die im Gegenzug der Geldempfänger entsprechende Leistungen zu erbringen hat. Durch Zielvereinbarungen oder Zielerreichungsvergütungen können Betroffene zu Beteiligten gemacht werden.¹²³

Davon zu unterscheiden sind Zielvorgaben und Berichtspflichten, die haushaltsrechtlich das Budgetrecht des Parlaments nicht einschränken. Nicht zu verwechseln sind Zielvereinbarungen mit den mehrjährigen finanziellen Vorausschau der rechtsunverbindlichen Mittelfrist-Planung (MIPLA), die lediglich eine Planungs- und Orientierungsfunktion über das geplante Regierungshandeln für die kommenden Haushaltsjahre besitzt, aber jährlich von Bundes- und Landesregierungen verpflichtend erneut für einen Planungsraum von fünf

¹²³ vgl. Olesch, G.: Führungsmanagement als integrativer Unternehmensprozess, in: Personal 12/2002, S. 12-15

Jahren, noch basierend auf dem Haushalts-Stabilitäts- und Wachstums-Gesetz von 1967, dem Parlament vorgelegt werden müssen.

Dennoch bedarf es einer justiziablen Absicherung einer solchen Zielvereinbarung, die vertragliche Leistungen und vertragliche Pflichten beinhaltet. Nur auf diese Weise kann das Budgetrecht des Parlaments als elementarer Bestandteil der Regierungskontrolle gesichert werden. Dadurch wird gleichzeitig die notwendige Öffentlichkeit und Transparenz politischer Entscheidungsprozesse dokumentiert.

Im Gegensatz zur Zielvereinbarung ist z. B. in § 7 b der Landeshaushaltsordnung (LHO) Rheinland-Pfalz das Konstrukt des Leistungsauftrags geschaffen worden. Mit einem Leistungsauftrag kann ein bestimmtes Ziel vorgegeben werden, das bei der Ausführung des Haushaltsplans erreicht werden soll. Es kann sich auf Zahl, Kosten, Qualität oder Wirkung von Verwaltungsleistungen beziehen. Der Leistungsauftrag ist im Gegensatz zur Zielvereinbarung oder zum Kontrakt ein bereits in § 6 a Haushalts-Grundsatzgesetz (HHGrG) angelegtes Gesetz.¹²⁴

Gegenüber der Exekutive ist jedoch der Leistungsauftrag im Gegensatz zur Zielvereinbarung eine Soll-Regelung und gleichzeitig auch Teil des Haushaltsplans. Rechtliche Bedenken hinsichtlich einer fehlenden Trennung zwischen Exekutive und Legislative scheinen durch diese Form beseitigt.¹²⁵ Insofern orientiert sich Rheinland-Pfalz am schweizerischen Reformprogramm FLAG - Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Endgültige Ergebnisse über die Anwendung dieses Instruments in einem deutschen Bundesland liegen bis heute jedoch nicht vor.

Bedeutsamer aber als die haushaltsrechtliche Relevanz von Zielvereinbarungen oder Leistungsaufträgen ist deren Wirkung innerhalb von neuen Organisationsstrukturen der Prozessorganisation oder

¹²⁴ vgl. Edinger, F.: Änderung der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (Leistungsauftrag und Sicherung des Budgetrechts des Landtages), in: Hill, H. (Hrsg.): Parlamentarische Steuerungsordnung, 2001, S. 26 f.

¹²⁵ vgl. Kube, H.: Neue Steuerung, S. 818

Prozesskooperation. Die zentrale Bereitstellungsfunktion des Rechts für rechtsstaatliches Verwaltungshandeln kann eine strukturierende Funktion für prozessorientierte öffentliche Organisationen einnehmen. Prozessorganisation und -kooperationen erfordern gleichsam eine rechtliche und angepasste Strukturierung der Rechtsordnung. Zielvereinbarungen z. B. mit privaten Partnern in Form von Public Private Partnership machen nach Schupper 2005 die Bereitstellung eines Rechtsrahmens für eine kooperative Aufgabenerfüllung notwendig.¹²⁶ „Dazu zählt die Bereitstellung von

- *Handlungsformen*, etwa durch Normierung des Typus des *Kooperationsvertrages* im *Verwaltungsverfahrensgesetz*,
- *Organisationsformen*, etwa durch die Etablierung von *Kooperationsgremien* (...) und
- *Verwaltungsverfahren*, die in Gestalt sogenannter *kooperativer Verwaltungsverfahren* im Umwelt- und Planungsrecht durchaus schon vorhanden sind.¹²⁷

Zielvereinbarungen als Typus eines kooperativen Rechtsrahmens schaffen insofern eine wesentliche Voraussetzung für die Anpassung und Modernisierung des Rechts als Antwort auf neue Organisationsformen.

Kooperative Organisations- und Verfahrensstrukturen werden zum Zwecke der Aufgabenerledigung systemtheoretisch dem Steuerungsprinzip der Kooperation angeglichen, indem die rechtliche Rahmenordnung angepasst wird. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung wird insofern durch Zielvereinbarungen und Leistungsaufträge im Zuge einer Verantwortungsteilung zu einem Gewährleistungsrecht ausgebaut.

¹²⁶ vgl. Schupper, G. F.: Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Verwaltungsreform, S. 40

¹²⁷ ebd., S. 41 f.

Dem dadurch in der Praxis befürchteten Steuerungs- und Kontrollverlust der Parlamente widerspricht Hill 2001 ausdrücklich. Das Neue Steuerungsmodell einschließlich der neuen rechtlichen Steuerungsinstrumente richte sich nicht mehr lediglich an den Ausgabengrenzen aus, sondern umfasse eine inhaltliche Steuerung, die sich an Zielen, Ergebnissen und Wirkungen ausrichte. Diese Ergebnisorientierung öffentlicher Aufgabenerledigung in öffentlichen Organisationen könne einen funktionsfähigen Rechtsrahmen nicht ausblenden. Vielmehr gelte es darüber hinaus, die Nachteile des klassischen kameralen Haushaltssystems und einer tiefen Titelgliederung zu beseitigen, mehr Wirtschaftlichkeit und eine bessere Steuerungsfähigkeit der Verwaltung zu erreichen, Leistungen mit Kosten zu verbinden und Leistungen zu ganzheitlichen Ergebnissen in klaren Produkten zusammenzufassen. „Die bisher lediglich am Input orientierte Steuerung soll durch eine Output-orientierte Steuerung abgelöst werden. Das Budget stellt dabei die Gesamtheit der an der Summe der Leistungen orientierten Kosten dar.“¹²⁸

2.5. Die Bedeutung des E-Government für die Organisation in öffentlichen Verwaltungen

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Unterstützung von Verwaltungsprozessen innerhalb von öffentlichen Organisationen, aber auch zur Unterstützung von Kommunikationsprozessen nach außerhalb, wird heute allgemein bereits als E-Government bezeichnet. Sogar lediglich das Vorhalten von internetfähigen Dienstleistungen einer Verwaltung gilt gemeinhin schon als E-Government, ohne die Gestaltungspotenziale für die Neuorganisation von Verwaltung auf operativer Verwaltungsebene ausreichend zu

¹²⁸ Hill, H.: Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im neuen Steuerungsmodell, in: Hill, H. (Hrsg.): Parlamentarische Steuerungsordnung, 2001, S. 42

nutzen.¹²⁹ Für das System öffentlicher Organisation richtet sich die Anwendung von Elementen des E-Government unter Vermeidung von Medienbrüchen in erster Linie an folgende Empfänger- bzw. Nutzer-ebenen: den Bürger, den Betrieb, die Nicht-Regierungsorganisation oder andere Verwaltungen. Dieses Beziehungsgeflecht wird in Anlehnung an Lucke und Reiner mann 2002 in Abb. 2.6., S. 63, deutlich. „Bei Electronic Government geht es sowohl um Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors (G2G), als auch jene zwischen diesem und der Bevölkerung (C2G und G2C), der Wirtschaft (B2G und G2B) und den Non-Profit und Non-Government Organisationen des Dritten Sektors (N2G und G2N).“¹³⁰

Aus prozessorganisatorischer Sicht ist E-Government insofern von besonderer Relevanz für öffentliche Verwaltungen, als die ständige und neue Erreichbarkeit von Personen, Abläufen, Daten und Objekten Organisationsgrenzen überschreitende Lösungen von Verwaltungsstrukturen erst ermöglichen.¹³¹

„Der Grundstein einer gemeinsamen E-Government-Politik wurde mit der im Juni 2003 von Bund, Ländern und Kommunen beschlossenen Strategie „Deutschland-Online“ gelegt. Ziel ist es, auch Verwaltungsebenen übergreifende Dienstleistungen online bereitzustellen, Verwaltungsportale zu harmonisieren und zu vernetzen, gemeinsame Infrastrukturen und Standards zu entwickeln sowie den Transfer von E-Government-Entwicklungen und Know-how zu verbessern.“¹³² Dieser Transformationsprozess wird aktuell in der Bundesverwaltung mit der E-Government-Initiative BundOnline 2005 fortgesetzt.

¹²⁹ vgl. Lenk, K.: Organisatorische Potenziale für die Verwaltungsmodernisierung, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 37 ff.

¹³⁰ Lucke, J.v./Reiner mann, H.: E-Government- Gründe und Ziele, in: Reiner mann, H./Lucke, J. v. (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, 2002, S. 1

¹³¹ vgl. ebd., S. 5; Anm. d. Verf.: Reiner mann und Lucke verweisen auf gleich lautende Thesen eines Vortrags von Reiner mann 1998 auf dem XV. IFIP World Computer Congress.

¹³² Karger, P./Rüß, O./Scheidt, N. v.: E-Government, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Verwaltungsreform, S. 143

Abb. 2.6.: Electronic Government in einem „X2Y“- Beziehungsgeflecht¹³³

E-Government	Bevölkerung Bürger	Staat Verwaltung	Zweiter Sektor Wirtschaft	Dritter Sektor NPO/NGO
Bevölkerung Bürger	C2C	C2G	C2B	C2N
Staat Verwaltung	G2C	G2G	G2B	G2N
Zweiter Sektor Wirtschaft	B2C	B2G	B2B	B2N
Dritter Sektor NPO/NGO	N2C	N2G	N2B	N2N

Dort wird IT inzwischen als Motor der Verwaltungsmodernisierung bezeichnet, da sie als Querschnitts- und Netzwerktechnologie alle Behördenbereiche durchdringt und damit immer wieder neue Möglichkeiten zur Organisations- und Prozessoptimierung eröffnet.“¹³⁴

Die Dimension der Anwendung elektronischer Medien - in der Regel unter Nutzung des Internet - orientiert sich im Wesentlichen daran, den Informationsaustausch, die Kommunikation zwischen öffentlichen Organisationen und die Transaktionen von Dienstleistungen des öffentlichen Sektors prozessorientiert zu unterstützen. „E-Government umfasst alle Aktivitäten, die mit Hilfe elektronischer Kommunikations-

¹³³ ebd., S. 2

¹³⁴ Hensen, J.: Motor der Modernisierung, in: move moderne Verwaltung, 3. Jg., 4/2005, S. 15

medien Geschäftsprozesse der Verwaltung auch über Organisationsgrenzen hinweg vornehmen und ermöglichen.“¹³⁵

Nach Hill 2002 führt die Umsetzung von E-Government zu mehr Effektivität und Effizienz von Verwaltungshandeln, indem strategisches und planerisches Handeln durch eine verbesserte Informationsnutzung und Informationsverarbeitung zeitnah erleichtert wird.¹³⁶

Nach Karger, Rüß und Scheidt 2005 entwickelt sich E-Government perspektivisch in Richtung einer Unterstützungsfunktion für kooperative Prozesse auf EDV-Plattformen. Kooperatives Arbeiten werde bei Praxistauglichkeit der technischen Möglichkeiten eines Computer Supported Cooperative Work (CSCW) bisher sequentiell stattfindende Workflow-Vorgänge durch virtuelle Vorgangsbearbeitung im Rahmen einer Prozessmoderation raum- und zeitübergreifend ersetzen.¹³⁷

Diese Entwicklungsperspektive des E-Government setzt eine deutliche inhaltliche Ausrichtung der Reformprozesse in öffentlichen Verwaltungen auf Prozessorganisation hin voraus. „Die ‚natürliche Prozessorientierung‘ von Informationssystemen muss für einen optimalen Einsatz folglich eine Symbiose mit den Abläufen und Strukturen einer Organisation bilden.“¹³⁸

Hagen 2001 fordert z. B. im Rahmen seines Referenzmodells für Online-Transaktionssysteme eine vertikale und horizontale Integration der informationstechnischen Unterstützung aller Phasen der Verwaltungsleistungen. „Vertikale Integration bedeutet im Zusammenhang mit Online-Transaktionssystemen weit mehr als das elektronische Versenden von Daten zwischen Behörden und Bürgern. Verwaltungsleistungen sind häufig so komplex, dass sie nur schwer vereinfacht

¹³⁵ Friedrichs, St. (Hrsg.): Virtuelle Medien als Chance für die Zukunft der Stadt: Strategische Herausforderung für kommunale Führungskräfte, 2000, S. 6

¹³⁶ vgl. Hill, H.: Electronic Government- Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/40, S. 24 ff.

¹³⁷ vgl. Karger, P./Rüß, O./Scheidt, N. v.: E-Government, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Verwaltungsreform, S. 143

¹³⁸ Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 164

und standardisiert werden können und sich problemlos vollständig elektronisch unterstützen lassen.“¹³⁹ Horizontale Integration setzt nach Hagen 2001 die Prozessbündelung inhaltlich zu einander in Bezug stehender Verwaltungsleistungen voraus, wobei der Umfang der horizontalen Integration durch die Nachfragesituation der Mittler, Bürger und Unternehmen bestimmt werde.¹⁴⁰ Auch Gaitanides 2007 sieht in der vertikalen und ggf. auch horizontalen Abstimmung von Arbeitsgängen in mengenmäßiger und zeitlicher Hinsicht innerhalb einer logischen Aufbauorganisation Möglichkeiten für eine Prozessoptimierung, wobei er die Informationstechnologien als Baustein oder Funktion der Unterstützung für eine Prozessorganisation versteht, nicht aber als Prozessorganisation in seiner Originalität selbst.¹⁴¹

Die Entscheidung, vertikal zu integrieren, ist offenbar Ausdruck der dichotomen Sichtweise zwischen Markt- oder Hierarchielösungen und damit Ausgangspunkt vieler neoinstitutionalistischer Überlegungen¹⁴², deren zentrales Anliegen die Beschreibung und Erklärung der Vielfalt von Institutionen ist.¹⁴³ „Vertical integration is the organization form not of first but of last resort - to be adopted when all else fails. Try markets, try long-term contracts and other hybrid modes, and revert to hierarchy only for compelling reasons.“¹⁴⁴

Die technischen Möglichkeiten für kooperative Transaktionsbearbeitungen werden voraussichtlich konstitutiv diese neuen Organisationsformen vorbestimmen und damit den Organisationsaufbau. Dies allein setzt erhebliche Umstellungsprozesse organisatorischer und organisationskultureller Art voraus. Das Kompetenzgefüge innerhalb und zwischen horizontal- technisch integrierten Organisationen wird neu zu ordnen sein.

¹³⁹ Hagen, M.: Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic-Government, 2001, S. 46

¹⁴⁰ ebd., S. 47

¹⁴¹ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 55

¹⁴² vgl. Chung, W. H.: Spezifität und Unternehmenskooperation, 1998, S. 47

¹⁴³ vgl. ebd., S. 60

¹⁴⁴ Williamson, O. E.: Strategizing, Economizing, and Economic Organization, in: Strategic Management Journal 12/199, 1991, S. 83

Allein die rechtlichen Rahmenbedingungen durch organisationsübergreifende Zielvereinbarungen, z. B. für die Bearbeitung eines Widerspruchsverfahrens gegen einen Verwaltungsakt, wären prozessorientiert zu vereinbaren, da die raum- und zeitübergreifende Dimension an die Prozesskooperation neue Herausforderungen stellt.

Anhand der Beschreibung eines einfachen, aber prägnanten Fallbeispiels soll diese Entwicklung kurz dargelegt werden, wie sich die Anwendung neuer Informationssysteme und die daran sich orientierende Prozessneugestaltung in der praktischen Umsetzung auswirken können¹⁴⁵:

Die Reform des kassenmäßigen Haushaltsvollzugs in Niedersachsen als Verwaltungsreform-Projekt Nr. 53 - kurz: P 53 - wurde bis 2001 mit der Hoffnung auf erhebliche Rationalisierungs- und Kostensenkungspotenziale eingeführt, die im Übrigen auch eingetreten sind. Etwa 30.000 Rechnungen gingen jährlich bei den Landesbehörden ein. Vor 1999 wies die sogenannte Landeshauptkasse auf Basis einer älteren Software-Lösung nach einem umfangreichen Prüf- und Gegenzeichnungs- sowie Unterschriftenverfahren eine Rechnung zur Auszahlung an die Zentralkassen bei den inzwischen abgeschafften Bezirksregierungen an. Dort arbeiteten insgesamt etwa 350 Mitarbeiter von der Prüfung bis zur Auszahlung.

Der alte Prozess einer Rechnungsauszahlung umfasste in der Vergangenheit sechs, genau genommen sogar acht Prozessschritte (siehe Abb. 2.7., S. 67).

¹⁴⁵ Anm. d. Verf.: Die Kurzbeschreibung des Projekts P-53 beruht auf nicht veröffentlichten Unterlagen der Stabstelle Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, vgl. auch: Niedersächsisches Innenministerium: Bilanz der Verwaltungsreform in Niedersachsen, 2002

Abb. 2.7.: Rechnungsbearbeitung im alten Steuerungsmodell
Rechnungseingang

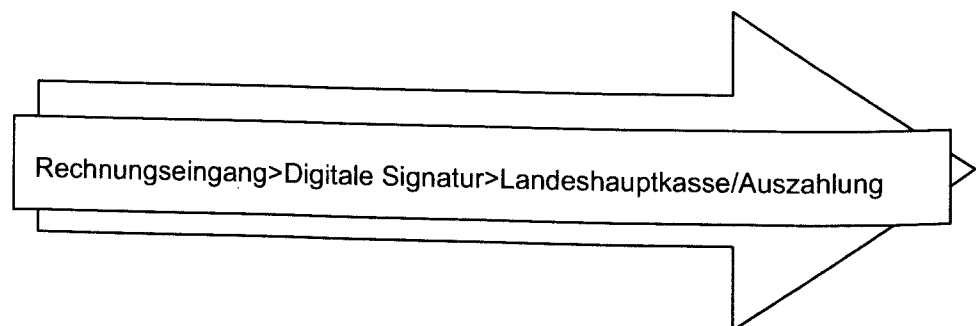
1. Prüfung auf rechnerische Richtigkeit (plus Unterschrift)
2. Eintragung in die Haushaltsüberwachungsliste durch den „Haushaltsüberwachungslistenführer“ (plus Unterschrift)
3. erneute Prüfung durch den Anordnungsbefugten auf sachliche Richtigkeit und Weiterleitung an die Regierungsbezirkskasse (plus Unterschrift)
4. Erfassung vom Buchhalter (plus Unterschrift)
Freigabe durch den Buchhalterei-Leiter (plus Unterschrift)
Anweisung der Zahlung durch den Kassierer/die Kassiererin (plus Unterschrift).

Landeshauptkasse

Zentralkasse bei der Bezirksregierung/Auszahlung

Durch die Automatisierung des Kassenwesens auf der Basis der eingeführten Baan-Software als Teil der E-Government-Strategie Niedersachsens und der Nutzung der digitalen Unterschrift ab Januar 2001 wurden die Prozessschritte letztlich auf elektronischem Wege von 6 auf 2 reduziert.(siehe Abb. 2.8., S. 63)

Abb. 2.8.: Rechnungsbearbeitung im Neuen Steuerungsmodell



Die Prozesse Rechnungseingang und Auszahlung durch die Landshauptkasse sind ohne Medienbruch nur noch durch die Digitale Signatur mit persönlicher Identifizierung des Bearbeiters durch eine Digitale Signatur-Karte miteinander verbunden.

Voraussetzung für diese Modernisierung der gesamten Informations- und Kommunikationstechnik des Landes war die Neuanschaffung von etwa 12.000 PC's, der Aufbau eines landeseinheitlichen Datennetzes sowie einer geeigneten betriebswirtschaftlichen Standardsoftware. Auf die Personalentwicklung des Landes kam damit ein Schulungsvolumen für etwa 12.000 Mitarbeiter als Anwender dieses neuen Systems zu.

Die Reduzierung von Prozessen für Bearbeitungsvorgänge unter Nutzung neuer Technologien ist also ohne Medienbrüche eine Herausforderung an die vertikale Integration eines solchen E-Government-Modells. Statt einer weiteren Arbeitsteilung hat die Einführung der digitalen Signatur-Card zu einer tieferen Gliederung von Kompetenzen geführt und damit zu einer Entbehrlichkeit bisheriger Gegenzeichnungsprozesse. Die Reduzierung der Mitarbeiterzahlen war zwangsläufige Folge.

Parallel unterstützend sind die Funktionen der verbleibenden Mitarbeiter in ihrem Handlungsfeld ausgeweitet worden, so dass neben der Übertragung weiterer Entscheidungskompetenzen auch die Verantwortungsebene neu geordnet werden musste. Dies impliziert gleichermaßen die notwendige Erweiterung von Spezialkenntnissen für einen deutlich abgesenkten Mitarbeiter-Stamm, dem bisher eher einfache und mono- strukturierte Tätigkeiten übertragen worden waren. Erhöhte Fallzahlenbearbeitung sowie regelhafte und standardisierte Verfahren der Rechtsanwendung in kürzerer Zeit runden die neue Arbeitsplatzbeschreibung der Vorgangsbearbeitung im Kassenswesen ab.

Nur an diesem kleinen Beispiel wird deutlich, welche Auswirkungen die Einführung neuer Steuerungsinstrumente nicht nur auf die

EDV-technische Umsetzung hat, sondern welche weiteren Handlungsfelder durch eine Neustrukturierung von Prozessen betroffen sind.

Prozessorganisation ist somit eine logische Konsequenz und Organisationsstrategie aus der Einführung und Anwendung neuer Steuerungsinstrumente, die informationstechnisch durch eine flankierende E-Government-Strategie unterstützt wird. Prozessorganisation erfordert jedoch eine zuvor stattfindende Auseinandersetzung darüber, welche Prozesse überhaupt technisch unterstützt werden sollen, um auch letztlich in ein neues Organisationsmodell zu münden.

Daher sollen zunächst die Entwicklungslinien und Grundlagen von Prozessorganisation abgegrenzt werden, um die Problematik des E-Government als Wegbereiter für Prozessstrukturen in öffentlichen Verwaltungen im folgenden Kapitel 3 nochmals abschließend aufzugreifen, jedoch unter dem Blickwinkel der nicht nur technischen Funktion für eine Prozessorganisation. Informationstechnische Lösungen können als Standardprozessmodelle organisatorische Grundsatzentscheidungen über die Art und die Ziele eines Organisationsaufbaus oder eines Ablaufs der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen determinieren. „Technische Unterstützung erleichtert und vereinfacht Koordinationsprozesse.

Die Verfügbarkeit von Informationen, vereinfachte Kommunikation sowie Entscheidungsunterstützung machen vielfach Gründe für eine funktionale Spezialisierung hinfällig bzw. führen dazu, dass ehemals arbeitsteilige Aufgabenkomplexe einer Reintegration der Arbeitsfunktionen zugänglich gemacht werden können.“¹⁴⁶ E-Government-Lösungen erhöhten so die Handlungsoptionen für den Prozess der Transformation von Informationen und Wissen und senkten somit die Koordinations- bzw. Transaktionskosten.

¹⁴⁶ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 69

3. Vergleich der Entwicklungslinien von Prozessorganisation in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen

3.1. Begriffliche Abgrenzung von Prozessen in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen

Die Gegenüberstellung von öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen soll hier unter dem Vergleichsmerkmal *Prozess* erfolgen. Dazu soll der Prozessbegriff in öffentlichen Verwaltungen dem in Organisationen des privaten Sektors vergleichend gegenübergestellt werden, um die Grenzen der Übertragbarkeit prozessorientierter Organisationsmodelle auf den öffentlichen Sektor zu prüfen.

Dabei wird vorausgesetzt bzw. unterstellt, dass Informations-, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen in einem anderen Bezug zueinander stehen und anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegen als in privatwirtschaftlichen Organisationen. Allein Gemeinwohlorientierung und der rechtliche Rahmen öffentlicher Verwaltungen begrenzen ein Prozessmodell in den Möglichkeiten seiner Gestaltung. Angesichts der inflationären Verwendung des Prozessbegriffs ist es nach Ansicht des Verfassers ratsam, die Verwendung in öffentlicher Verwaltung und nicht-öffentlichem Sektor näher zu beleuchten und sowohl auf die Unterschiede als auch auf die Vor- und Nachteile abwägend und vergleichend einzugehen.

„Der wissenschaftliche Vergleich ist im Wesentlichen durch folgende Merkmale charakterisiert:

1. Er ist zielorientiert, d. h. es liegt ein klar umrissenes Vergleichsziel vor, nach welchem sich die Wahl des Vergleichsmerkmals und der Vergleichsobjekte richtet.
2. Er wird systematisch durchgeführt, d. h. es wird nach einem bestimmten methodischen Konzept vorgegangen.

3. Es liegt ein operationales Vergleichsmerkmal (Vergleichsmaßstab) zugrunde
4. Es sind mindestens zwei objektspezifische Ausprägungen des Vergleichsmerkmals verfügbar.
5. Die Merkmalsausprägungen werden einander gegenüber gestellt, um die Gleichheit oder Ungleichheit der Vergleichsobjekte in Bezug auf dieses Merkmal festzustellen und näher zu bestimmen.
6. Das Verhältnis der Betrachtungsobjekte in Bezug auf das Vergleichsmerkmal wird in Gestalt einer explizit vergleichenden Aussage, der Vergleichsaussage, festgehalten.¹⁴⁷

Das Verständnis von Prozessen bzw. Geschäftsprozessen in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen differiert. Pepels 1998 versteht unter Geschäftsprozessen eine Serie von Handlungen, Tätigkeiten oder Verrichtungen zur Schaffung von Produkten oder Dienstleistungen im Sinne eines wertschöpfenden Transformationsprozesses.¹⁴⁸ Österle 1995 erweitert den Geschäftsprozess um die vorgegebene Ablauffolge, also um die zeitliche Dimension und die Ebene der unterstützenden Informationstechnik.¹⁴⁹ Nach Gaitanides 2007 herrscht Einigkeit darüber, „dass es sich bei Prozessen um ein Organisationsmodell handelt, das „funktionsübergreifend“ angelegt ist.“¹⁵⁰ (Hervorhebung im Original) Gaitanides betrachtet Prozessorganisation oder Prozessmanagement jedoch in erster Linie in Bezug auf die Theorie der Unternehmung, also den nicht-öffentlichen Sektor. Falck 2004 sieht im Geschäftsprozessmanagement eine unternehmerische Methode zur Anpassung der Organisation bzw. der strategierelevanten Geschäftsprozesse an veränderte Bedingungen zur Steuerung des Wandels, um den Wert der Unternehmensleistung

¹⁴⁷ Lachnit, L.: Grundgedanken zu einer vergleichenden Betriebswirtschaftslehre, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1975, S.16, zitiert in: Braun, G. E.: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, 1988, S. 42

¹⁴⁸ vgl. Pepels, W.: Produktmanagement, S. 514

¹⁴⁹ vgl. Österle, H.: Business Engineering: Prozess- und Systementwicklung, S. 62

¹⁵⁰ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 54

sowohl für die Organisation als auch für deren Mitarbeiter erhöhen zu können.¹⁵¹

Brandstät 2000 versteht mit Bezug auf ein mögliches Prozessmanagement in der kommunalen Verwaltung unter einem Prozess „eine Folge von übergeordneten, strukturierten Tätigkeiten und Aktivitäten mit einem klaren Beginn und Ende, die sich an den Zielen einer Organisation orientiert sowie eine wertschöpfende Transformation, die durch das Zusammenwirken von Mitarbeitern, Betriebsmitteln, Methoden und Verfahren einen klar definierten, messbaren Input (z. B. Material, Information, Produkte) in einen klar definierten, messbaren Output (z. B. Produkte oder Dienstleistungen) verwandelt.“¹⁵²

(Hervorhebung im Original) Brandstät liefert hier jedoch keine eigene Definition für Prozesse in öffentlichen Verwaltungen, sondern leitet diese aus den unternehmensbezogenen Prozessdefinitionen ab und überträgt diese auf kommunale Verwaltungen.

In seiner empirischen Untersuchung über die Verbreitung von Prozessmanagement in der Kommunalverwaltung setzt er voraus, dass es 23 unterschiedliche Prozesse einschließlich der Unterstützungs- oder Supportprozesse gäbe, deren Zusammenspiel ein Prozessmodell bilden, das alle Selbstverwaltungs- und Fremdverwaltungsaufgaben - als Beispiel erwähnt er die Stadt Pirmasens, -umfasse.¹⁵³

Die Übernahme des Prozessbegriffs in öffentlichen Verwaltungen erfolgt nach Ansicht des Verfassers zum Teil unkritisch: Nach Muschter 1999 sollte die hohe arbeitsteilige Gliederung in der Verwaltung und die dem klassischen Organisationsmodell folgende hierarchische Aufbauorganisation durch einen prozessorientierten Ansatz ersetzt werden, bei dem dynamisch der Prozessablauf der

¹⁵¹ Falck, M.: Potenziale des Geschäftsprozessmanagement für E-Government, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 176

¹⁵² Brandstät, Th.: Prozessmanagement in der kommunalen Verwaltung, 2000, S. 109

¹⁵³ ebd., S. 238 ff.

Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht.¹⁵⁴ Der KGSt-Bericht 8/1998 sieht in einer Geschäftsprozessoptimierung von Verwaltungsprozessen einen Anstoß für die Veränderung bestehender Organisationsstrukturen und empfiehlt deshalb, zur Geschäftsprozessoptimierung in Verwaltungen die Ansätze einer kontinuierlichen Verbesserung und eines radikalen Umbaus an Einzelproblemen miteinander zu kombinieren und auf diese Weise einen dauerhaften Veränderungsprozess zu unterstützen.¹⁵⁵

Aktivitäten einer Verwaltung werden als Geschäftsprozess bezeichnet, in ein Steuerungs- und Ablaufdiagramm gesetzt und erzeugen Produkte/Ergebnisse (siehe Abb. 3.1., S. 75). Gemeint ist offensichtlich nur die prozessorientierte Umetikettierung der hierarchischen Aufbauorganisation öffentlicher Verwaltung und noch nicht ein der betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung entlehntes Prozessmodell, das konsistent und kompatibel Verwaltungsaufgaben in vertikaler Hinsicht als Zweck-Mittel-Beziehung und in horizontaler Hinsicht komplementär zueinander zerlegt und operationalisiert und als Synthese der analytischen Teilaufgaben die Stellen und Abteilungen schließlich zu einer gesamten Aufbaustruktur der Organisation zusammen führt.¹⁵⁶ Prozessorganisation umfasst aber durchaus auch die Optimierung von interorganisationalen Prozessen, z. B. durch kontinuierliches Lernen, und damit die Weiterentwicklung von prozessspezifischen Kooperationskompetenzen auf Seiten der Prozessbeteiligten in öffentlichen Organisationen.¹⁵⁷

Nach Informationen des Bundesverwaltungsamtes 2003 sollen künftig in öffentlichen Verwaltungen Prozesse die Wirtschaftlichkeit und Vergleichbarkeit der Leistungen erhöhen.¹⁵⁸ Zur Prozessbefähigung finden sich dort jedoch keine Aussagen, obwohl sich mit dem

¹⁵⁴ vgl. Muschter, S.: IS-gestütztes Prozessmanagement, 1999, S. 9

¹⁵⁵ vgl. KGSt (Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung, Bericht 8/1998, S. 17

¹⁵⁶ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 24

¹⁵⁷ vgl. ebd., S. 295

¹⁵⁸ vgl. Bundesverwaltungsamt: Geschäftsprozesse, 2003, S. 2

Übergang zum E-Government die Herangehensweise an die Gestaltung von Verwaltungsorganisationen per definitionem von den Strukturen auf die Prozesse verlagern wird, „so dass auch für die öffentliche Verwaltung die Aufgaben des Geschäftsprozessmanagement an Bedeutung gewinnen.“¹⁵⁹

Hier werden wiederum Geschäftsprozesse des nicht-öffentlichen Bereichs mit denen der öffentlichen Verwaltung gleichgesetzt, obwohl einzelne „Prozesse“ wie Kontaktbearbeitung, Anfragebearbeitung oder Angebotsbearbeitung keineswegs Geschäftsprozesse in dem Sinne sind, „dass sie originären Kundennutzen stiften, sondern (sie) können allenfalls als Bausteine für ein noch zu konstruierendes Prozessmodell dienen.“¹⁶⁰ (Ergänzung durch den Verfasser) Nach Naschold u. a. drücke sich der Wert eines Prozesses im öffentlichen Sektor aber gerade im Nutzenzuwachs der Bürger aus; dieser könne aber nur bei bestehenden Marktpreisen zur Bewertung gemessen werden.¹⁶¹

Wesentliches Ziel einer Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen ist folglich eine strukturierte Transparenz und damit eine bewertete bzw. bewertbare Vergleichbarkeit von Prozessen, Produkten oder Leistungen im öffentlichen Sektor. Der Leistungserstellungsprozess in Verwaltungsbetrieben muss sich durch die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente an den Kriterien Produktivität und Kostenwirtschaftlichkeit ausrichten können und sollte dabei durch E-Government-Strukturen ergänzt werden.¹⁶² Diese leistungsorientierte und prozessorientierte Sichtweise wird im Kern durch die Nutzung neuer Steuerungsinstrumente und neuer Technologien erst

¹⁵⁹ Falck, M.: Potenziale des Geschäftsprozessmanagement für E-Government, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 176

¹⁶⁰ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 55

¹⁶¹ vgl. Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 39

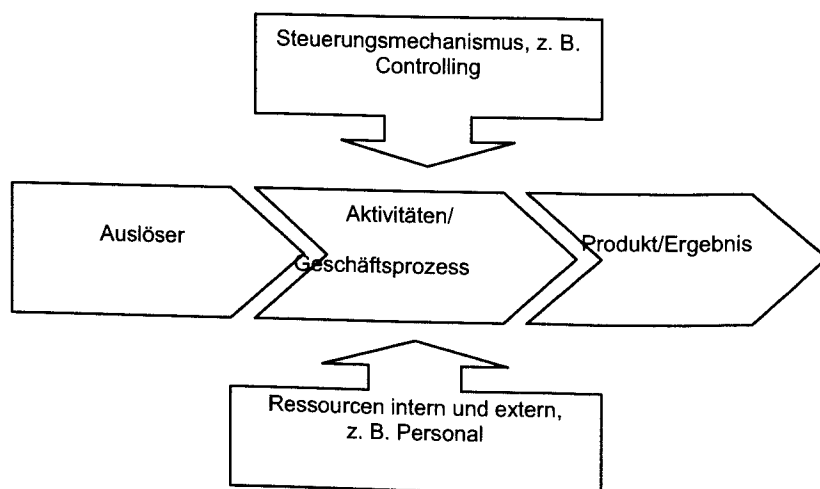
¹⁶² vgl. Conrad, P.: Behörden, S. 4

ermöglicht, geht aber durch die hier erhobene Forderung nach Prozessbefähigung der Prozessbeteiligten darüber hinaus.

Verwaltungsübergreifende Leistungsprozesse können insbesondere dann durch eine Neuverteilung von Aufgaben erhebliche Verbesserungspotenziale erzielen, wenn zusammenhängende Wertschöpfungsabschnitte auch zu arbeitsorganisatorischen Lösungen mit mehr Selbststeuerung und Selbstorganisation zusammengeführt werden.¹⁶³

Selbststeuerung und Selbstorganisation sind Kernforderungen u. a. an eine auf Prozessorganisation hin ausgerichtete Personalentwicklung in öffentlicher Verwaltung. „Organisatorisches Lernen und organisatorisches Redesign müssen daher ebenfalls als Prozesse organisiert werden.“¹⁶⁴

Abb. 3.1.: Geschäftsprozessoptimierung in Verwaltungsprozessen¹⁶⁵



Während Gaitanides noch 1994 unter Prozessmanagement vorläufig die planerischen, organisatorischen und kontrollierenden Maß-

¹⁶³ vgl. Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 42

¹⁶⁴ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 50

¹⁶⁵ in Anlehnung an KGSt (Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung, Bericht Nr. 8/1998, 1998

nahmen zur zielorientierten Steuerung und die Wertschöpfungskette eines Unternehmens hinsichtlich Qualität, Zeit, Kosten und Kundenzufriedenheit verstanden wissen will¹⁶⁶, geht er 2007 darüber hinaus und versteht unter funktioneller Prozessorganisation die Aktivitäten der Strukturierung, „die zur Definition, zu Design/Architektur, zur Optimierung und zur Entwicklung von Geschäftsprozessen notwendig sind.“¹⁶⁷ (vgl. Abb. 3.2., S. 77)

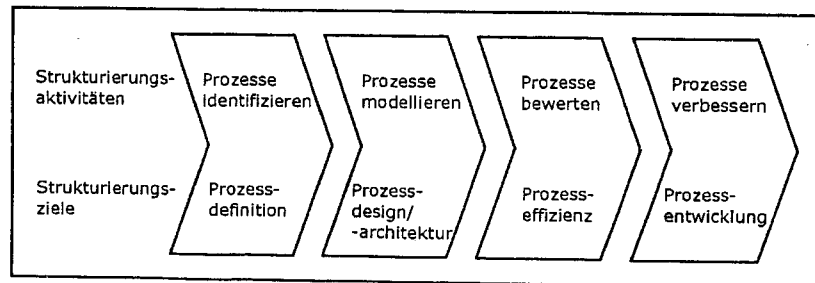
Im Gegensatz zum Vorgehensmodell des seit März 2003 vorliegenden PAS 1021 (PAS= Publicly Available Specification) bzw. 4-Phasen-Modells für die einheitliche Gestaltung (siehe Kapitel 2, Abb. 2.1., S. 40) von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung versteht Gaitanides die organisatorischen Aktivitäten der Prozessgestaltung nicht als isolierte Phasen oder Abfolgen, sondern geht mit zunehmendem Lern- und Wissensfortschritt der Prozessbeteiligten von einem kontinuierlichen Organisationsentwicklungsprozess aus, der von sich selbst steuernden Prozessteams getragen wird. Die Ähnlichkeiten des Modells sind jedoch unübersehbar.

Da nach Gaitanides 2007 der Entwurf, die Definition und die Abgrenzung von Prozessen ohnehin auf abstrakter Ebene stattfindet, kann von einer grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Geschäftsprozessmodelle in öffentlicher und nicht-öffentlicher Verwaltung ausgegangen werden.

¹⁶⁶ vgl. Gaitanides, M.: Prozessmanagement, 1994, S. 3

¹⁶⁷ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 149

Abb. 3.2.: Organisatorische Aktivitäten der Prozessgestaltung¹⁶⁸



Ein Prozess in öffentlichen Verwaltungen besteht in erster Linie aus Informationssammlung, -verarbeitung und Kommunikation der Informationen, unterstützt durch neue Informationstechnologien. Nach Beyer 1998 sind in Verwaltungen die traditionellen Geschäftsprozesse zersplittert und durch eine sehr starke Verflechtung und vielfältige Rückkopplungsschleifen gekennzeichnet.¹⁶⁹ Der Einsatz von unterstützenden Software-Lösungen reduziert die Prozessschritte maßgeblich und lehnt sich an sogenannte Data-Warehouse-Konzepte an, um mit diesen den überspannenden Datenfluss zu komprimieren.¹⁷⁰

Insofern steht Prozessorganisation im Spannungsfeld zwischen grundsätzlicher Neustrukturierung und einer verbessernden Weiterentwicklung¹⁷¹ sowie unter dem Anspruch, die Spezifität von internen und externen Prozessen bis hin zu standardisierten Inter- und Intra-Prozessen einer Organisation miteinander zu verbinden bzw. diese zu integrieren. „Interorganisationale Geschäftsprozesse bündeln Ressourcen der Netzwerkpartner. Dadurch entstehen Ressourcen höherer Ordnung. Die damit beabsichtigte Rentenerzielung ist an die Effizienz der interorganisationalen Geschäftsprozesse geknüpft. Der

¹⁶⁸ ebd., S. 149

¹⁶⁹ vgl. Beyer, L.: Reengineering, in: Blancke, B. et al.: Verwaltungsreform, S. 107

¹⁷⁰ vgl. Muschter, S.: IS-gestütztes Management, S. 126

¹⁷¹ vgl. Davenport, Th.: Process Innovation - Reengineering Work through Information Technology, 1993, S. 11 f.

wesentliche Erfolgsfaktor ist die Fähigkeit, Wissen unternehmensübergreifend zu integrieren.“¹⁷²

Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung überwindet jedoch nach Ansicht des Verfassers die Unterteilung in Aufbau- und Ablauforganisation, indem die neuen Steuerungsinstrumente mit der Anwendung neuer Technologien im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung kombiniert werden, um durch eine prozessorientierte Neuorganisation Verwaltungsstrukturen zu optimieren.¹⁷³ Nur eine Optimierung der Ablauforganisation erscheint tatsächlich als Ziel führend hin zu Effizienzgewinnen.¹⁷⁴

Diese Optimierung könnte in einer stärkeren Betonung eines Ansatzes zur Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen liegen, der strategisch z. B. nicht nur eine Anpassung der Organisations- und Personalentwicklung an Bestehendes fordert, sondern umgekehrt ansetzt: Die Organisationsfunktion und die Personalfunktion erhalten prozessorientiert eine neue Verknüpfung, die Elemente einer Vertrauens- und Kooperationskultur voraussetzen.

Die Optimierung und Orientierung der Verwaltungsabläufe bzw. Geschäftsprozesse und damit der Dienstleistungsprodukte entlang

¹⁷² Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 294

¹⁷³ Anm. d. Verf.: Die Einführung von z. B. SAP R/3 in Unternehmen der Industrie und Verwaltungen ist ein informationstechnologisches Produkt eines Ansatzes, in dem Unternehmensfunktionen - auch die Personalfunktion - in einem System abgebildet und auf eine geschäftsprozessorientierte Zusammenarbeit ausgerichtet werden. Diesen unternehmensbezogenen Ansatz erweitert u. a. Scheer 2002 durch das sogenannte ARIS-Geschäftsprozess-Modell. Sämtliche Geschäftsprozesse werden dort organisatorisch und informationstechnisch in kollaborativen Prozessen kompatibel gestaltet und kontinuierlich verbessert. Dieses Vorgehensmodell orientiert sich dabei zwar am Life-cycle eines Produkts in einem Fertigungsprozess, generalisiert aber ein allgemeines Prozessmanagement-System auf den vier Ebenen der Prozessgestaltung, der Prozessplanung und -steuerung, der Workflow-Steuerung und der Anwendungssysteme. Diese vier Ebenen werden idealtypisch in einem Framework als Architektur- und Anwendungswissen zusammengefasst.

¹⁷⁴ vgl. Beyer, L.: Reengineering, in: Blancke, B. et al.: Verwaltungsreform, 1998, S. 106

einer Wertschöpfungskette kann so die nächste Phase der Reform der öffentlichen Verwaltung darstellen.¹⁷⁵

Nach Ansicht des Verfassers sollte diese Sichtweise von Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen zusätzlich um die Dimension Prozesskooperation erweitert werden. Dafür müssen die Prozesse als Beziehungen zwischen Organisationen definiert und kompatibel gestaltet werden. Prozesskooperationen stellen eine weitere Entwicklungsstufe der Reformen in öffentlichen Verwaltungen dar.

3.2. Prozessorganisation in nicht-öffentlichen Organisationen

Die systematische Entwicklung und Implementierung von Prozessorganisation in nicht-öffentlichen und öffentlichen Organisationen kann auf unterschiedliche Ansätze des der Privatwirtschaft entlehnten Prozessmanagements zurückgeführt werden, das Aufbau- und Ablaufstrukturen als integrierte und steuerbare Prozessstrukturen miteinander vernetzen und so Gestaltungspotenziale besser nutzen will.¹⁷⁶ Empirische Untersuchungen zur Verbreitung von Prozessorganisation insbesondere in Bezug auf Produktions- oder Logistikprozesse liegen umfangreich vor.¹⁷⁷ Der Einsatz Prozess unterstützender Software im Rahmen der Unternehmensorganisation mit dem Ziel der Prozessanalyse, der Prozessdokumentation oder der Prozessmodellierung scheint inzwischen allgemeine Praxis zu sein, schwankt aber zwischen den unterschiedlichen Ansätzen der Verbesserung alter Strukturen und der grundsätzlichen Neugestaltung. Für einen beispielhaften Vergleich zwischen Unternehmen

¹⁷⁵ ebd., S. 106 f.

¹⁷⁶ Gaitanides, M./Scholz, R./Vrohllings, A.: Prozessmanagement-Grundlagen und Zielsetzungen, in: Gaitanides, M. et al.: Prozessmanagement, München/Wien 1994, S. 1-19

¹⁷⁷ vgl. Picot, A./Böhme, M.: Zum Stand der prozessorientierten Unternehmensgestaltung in Deutschland, in: Nippa, M./Picot, A.: Prozessmanagement, S. 227 ff.

der Wirtschaft und Organisationen des öffentlichen Bereichs kämen demnach nur Organisationen mit dem Ansatz einer prozessorientierten Unternehmensgestaltung in Frage.

Nicht-öffentliche Organisationen kennen dazu verschiedenste Prozessansätze. Dabei sind Business Process Reengineering¹⁷⁸, Core Process Redesign, Geschäftsprozessoptimierung, Prozessmanagement oder Prozessorganisation synonym verwendete Bezeichnungen für Managementansätze, die als moderne Unternehmenskonzeptionen Strukturveränderungen zur Verbesserung der Ablauforganisation, eine Erhöhung von Effektivität und Effizienz, eine Beschleunigung der Adaptionfähigkeit oder eine Verbesserung der Kostentransparenz herbeiführen wollen.¹⁷⁹

Mindestens zwei Modelle in nicht-öffentlichen Organisationen lassen sich grundsätzlich hinsichtlich ihrer theoretischen Grundlegung unterscheiden:

- Business Process Reengineering (Hammer/Champy 1994) und
- Prozessmanagement (Gaitanides/Scholz/Vrohling 1994)

Letzteres umfasst den ebenso anzuführenden Bottom-up-Ansatz von Davenport 1993 des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP), während Business Process Reengineering (BPR) von einem radikalen und grundlegenden Top-down-Neuanfang der Organisation ausgeht. Diese Ansätze zur Prozessorganisation in Unternehmen sind trotz vermeintlicher Aktualität jedoch keineswegs neu.¹⁸⁰ Unter dem Gesichtspunkt der Betriebsorganisation betonte Nordsieck schon seit 1934, dass die Gliederung der Betriebsaufgabe dem

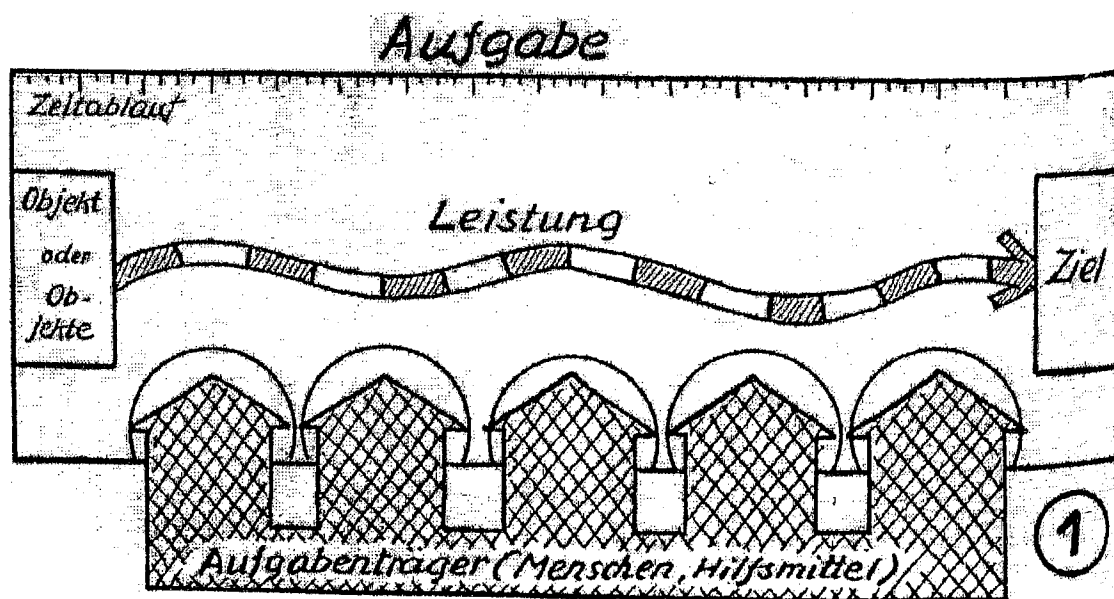
¹⁷⁸ vgl. Kieser, A.: Business Process Reengineering- neue Kleider für den Kaiser?, in: Zeitschrift für Führung und Organisation, 56. Jg., 1996, S. 179-185

¹⁷⁹ vgl. Pepels, W.: Produktmanagement, 1998, S. 515

¹⁸⁰ vgl. Nordsieck, F.: Betriebsorganisation, 1961; Wild, R.: Mbo als Führungsmodell für die öffentliche Verwaltung, in: Die Verwaltung, 1973, S. 283; Kirsch, W.: Reorganisationsprozesse in Unternehmen, 1975

Betriebsprozess zu folgen habe und dieser in Wirklichkeit ein fortwährender Prozess, eine Leistungskette, sei.¹⁸¹ Die organisatorische Koordination im Betrieb gestalte sich umso schwieriger, je weniger das Prinzip der Prozessgliederung beachtet werde.¹⁸² Nordsieck geht im Rahmen der Betriebsorganisation und der Erfüllung von Aufgaben davon aus, dass die Aufgabengliederung nur „die Unterteilung des Prozesses der Erfüllung der Aufgabe in einzelne Teilbereiche und Teilabschnitte entsprechend dem Prozess und Ablauf der Leistung“¹⁸³ bedeuten könne (siehe Abb. 3.3.).

Abb. 3.3.: Prozessorganisation nach Nordsieck 1972



Kosiol kennzeichnete ebenso schon 1962 die Aufgabenerfüllung in Unternehmen „als einen Zusammenhang von Arbeitsprozessen, durch die in bestimmter Weise kombinierte Einsatzgüter zu Arbeitsergebnissen (Leistungen) transformiert werden“.¹⁸⁴ Er betonte jedoch insbesondere den Vorrang der Aufbauorganisation vor den Ablaufstrukturen im Rahmen seines Konzepts der Aufgabenanalyse und

¹⁸¹ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 7

¹⁸² vgl. Nordsieck, F.: Betriebsorganisation 1961, S. 13

¹⁸³ Nordsieck, F., 1972, S. 10

¹⁸⁴ Kosiol, E.: Organisation der Unternehmung, 1962, S. 185

Aufgabensynthese. In den Folgejahren erfolgte auch von anderen Wissenschaftlern die Auseinandersetzung mit Prozessorganisation bzw. Prozessreorganisation.

Kirsch et al. bezeichneten 1975 Fusionen, die Einführung von Geschäftsbereichsorganisationen sowie computerunterstützte Informations- und Planungssysteme, Änderungen der Absatzorganisation und die Errichtung neuer Führungsverfahren als Reorganisation.¹⁸⁵ Hennig versteht 1975 die Gestaltung von Arbeitsabläufen als „zeitliches Nach- und Nebeneinander von Vorgängen“.¹⁸⁶

Gaitanides wendet sich 1983 gegen die kosiolsche Zergliederung, postuliert die Notwendigkeit stellen- und abteilungsübergreifender Prozesse und fordert einen neuen Ansatz der bisherigen Trennung von Aufbau- und Ablauforganisation. Er beschreibt das Konzept der Prozessorganisation als funktionale Gliederung der Organisation, die am Prozessfortschritt orientiert gestaltet wird. Nach Gaitanides muss die Stellen- und Abteilungsbildung unter Berücksichtigung spezifischer Erfordernisse des Ablaufs betrieblicher Prozesse im Rahmen der Leistungserstellung und -verwertung konzipiert werden.¹⁸⁷

Hammer und Champy greifen 1994 unter dem Schlagwort „Business Reengineering“ die Frage der Geschäftsprozessoptimierung als Organisationsproblem erneut auf und setzen der funktional orientierten Arbeitsteilung von Produktionsprozessen eine prozessorientierte Neuorganisation von Abläufen entgegen.¹⁸⁸ Nach Scholz 1995 bilden Abläufe die Grundlage für die zu identifizierenden Kooperationsgefüge.¹⁸⁹ Die Auseinandersetzung mit Prozessorganisation in nicht-

¹⁸⁵ vgl. Kirsch, W./Esser, W.M./Gabele, E.: Reorganisation- theoretische Perspektiven des geplanten organisatorischen Wandels, 1978, S. 1

¹⁸⁶ Hennig, 1975, S. 79

¹⁸⁷ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 1983, S. 62

¹⁸⁸ vgl. Hammer, M./Champy, J.: Business Reengineering, 1994; Davenport, Th. H.: Process Innovation, 1993; vgl. Nippa, M./Picot, A.: Prozessmanagement und Reengineering, 1996

¹⁸⁹ vgl. Scholz, R.: Geschäftsprozessoptimierung, S. 26

öffentlichen Organisationen erfolgt also bereits seit weit über 30 Jahren in unterschiedlichste Richtungen.

3.3. Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen

Eine öffentliche Organisation besteht - ebenso wie eine nicht-öffentliche - aus einer Vielzahl von Prozessen. Jede Handlung eines Aufgabenträgers ist idealtypisch als Teil einer Prozesskette darstellbar, wobei der Entwurf, die Definition und Abgrenzung von Prozessen meist auf abstrakter Ebene stattfindet.¹⁹⁰ Nach Brüggemeier et al. 2006 liegt die große Mehrzahl der Verwaltungsprozesse zwischen den Polen wohlstrukturierter, nach industriellem Vorbild konzipierter Produktionsprozesse und unstrukturierten Entscheidungsprozessen. „Die starre Koordinierung von Prozessabläufen, wie sie Workflow-Management-Systeme bieten, wird den realen Gegebenheiten des Verwaltungsalltags also nur teilweise gerecht.“¹⁹¹ Zwar unterscheiden sich die Zielsetzungen von Unternehmungen und Verwaltungsbetrieben qualitativ, aber es existieren vernünftige Argumente, die Beschaffungs- und Leistungserstellungsprozesse und mit gewissen Einschränkungen auch die Vermarktungs- bzw. Absatzprozesse des Betriebstyps Verwaltung an den wichtigen Kalkülen Produktivität und Kostenwirtschaftlichkeit zu messen und Ergiebigkeitsdifferenzen zu unternehmerischen Vorgehensweisen zum Ausgangspunkt von Veränderungen zu machen.¹⁹²

Für Jann 1998 sind Management und Verwaltung nicht zwei unterschiedliche Welten, „die plötzlich kompatibel gemacht werden sollen, sondern sie beruhen auf gleichen Grundlagen, unabhängig

¹⁹⁰ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 151

¹⁹¹ Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T.: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government, 2006, S. 57

¹⁹² vgl. Conrad, P.: Behörden lernen von der Wirtschaft: Wie meidet man falsche Vorbilder?, Hamburg 1998, S. 3

von der juristischen und rechtsstaatlichen Tradition der kontinental-europäischen Verwaltung.“¹⁹³

Die Überwindung des Dualismus der aufbau- oder ablauforientierten Ansätze der Organisationstheorie und gerade des klassischen kosiolschen Ansatzes 1976, in dem die Funktion der Aufgabe folgt, erfreut sich offensichtlich heute unter dem Postulat einer Prozessororganisation im Bereich öffentlicher Verwaltungen besonderer Aktualität. Entscheidend beigetragen zum erneuten Anstoß dieses Themas hat die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie insbesondere die Anwendung betriebswirtschaftlicher Standardsoftware im Rahmen der Vorgangsbearbeitung und deren notwendigerweise logisch miteinander verknüpften Prozessketten, also die Einführung leistungsorientierter Steuerungsinstrumente bis hin zu einer E-Government Strategie für den öffentlichen Sektor. (siehe Kapitel 3, 3.4.)

Aus dem Übertragungsversuch auf verschiedene Handlungsfelder einer öffentlichen Organisation entstand so in erster Linie ein neuer, aber uneinheitlicher Management-Trend, der die Geschäftsprozesse in öffentlicher Verwaltung in den Vordergrund rückt. Dabei wird die Ausrichtung auf Geschäftsprozesse oftmals als Ergänzung der Funktions- und Organisationssicht um eine Prozesssicht gesehen (siehe Abb. 3.4., S. 85).

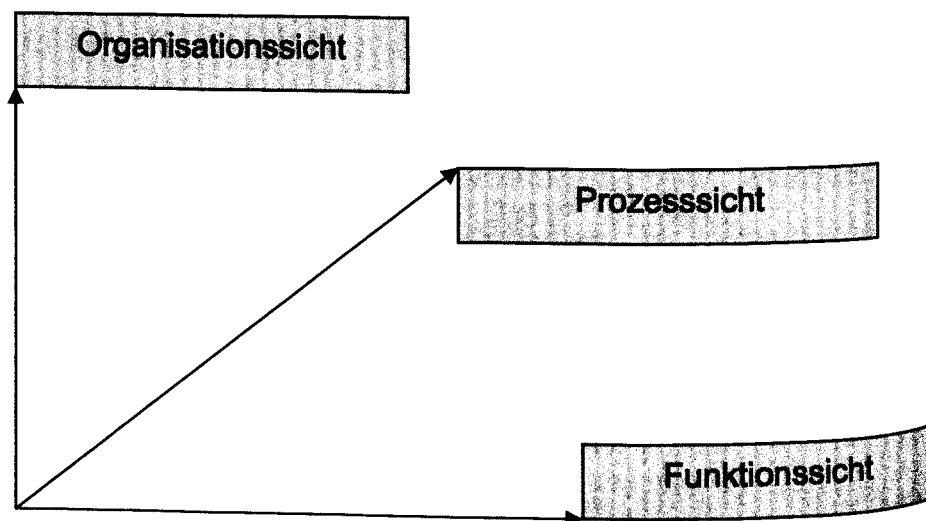
Eine Prozesssicht in öffentlichen Organisationen setzt eine gründliche Analyse der Abläufe und Sichtweisen bzw. Perspektiven in den jeweiligen Aufgabenbereichen voraus, die wertschöpfungsorientiert Prozesse anpasst und optimiert.¹⁹⁴ Eine solche induktive Prozessidentifikation führt zu organisationsspezifischen Prozessen, die entsprechend den konkreten Kundenbedürfnissen und der Wettbe-

¹⁹³ Jann, W.: Lernen vom privaten Sektor - Bedrohung oder Chance?, S. 14

¹⁹⁴ ebd., S. 181

werbssituation entworfen werden.¹⁹⁵ Die Prozessperspektive ermöglicht eine modulartige Sichtweise und Trennung von Kern- und Unterstützungsprozessen, die wiederum in Modulen zusammengesetzt werden, um so von einer Prozessorganisation sprechen zu können. „Prozessmodellierung besteht im Entwurf des Prozessdesigns aller bereits identifizierten Kern- und Supportprozesse. Ziel ist eine Prozessstrukturdarstellung, die unter Berücksichtigung der Prozessverknüpfungen die Prozessarchitektur eines dokumentiert.“¹⁹⁶ Von diesen Ausgangsthesen ausgehend wurde der Prozessansatz insbesondere deshalb gewählt, weil er „gewissermaßen die „Realität“ von Entscheidungsprozessen in Organisationen“¹⁹⁷ (Hervorhebung im Original) beleuchtet. Angeregt wurde diese Herangehensweise durch die zunehmende Entgrenzung¹⁹⁸ von Unternehmen über bisherige Organisationsgrenzen hinweg sowie die fehlende Beachtung des Organisations-Kulturfaktors bei Kooperationen oder gar Fusionen von Unternehmen.

Abb. 3.4.: Von der Funktionssicht zur Prozesssicht



¹⁹⁵ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 152

¹⁹⁶ ebd., S. 161

¹⁹⁷ Schreyögg, G.: Organisation, 2003, S. 425

¹⁹⁸ vgl. Picot, A./Reichwald, R./Wigand, T.: Die grenzenlose Unternehmung, 2001

Während die Privatwirtschaft also längst die zum Teil immer noch an den Taylorismus¹⁹⁹ angelehnten Strukturen einer hierarchischen Gliederung, Spezialisierung und Arbeitsteilung in Frage gestellt und diese schrittweise hin zu team- und prozessorientierten Abläufen verändert hat, blieb die Kultur der Bürokratie in der öffentlichen Verwaltung noch lange Zeit vorherrschend.²⁰⁰

Der öffentliche Sektor als Gesamtmenge aller Regelungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist nach Rosenfeld 1996 Teilmenge der *formellen Institutionen* (Hervorhebung im Original) einer Volkswirtschaft, deren Organisationen in *gewerbsmäßige* und *nicht-gewerbsmäßige* Organisationen (Hervorhebung im Original) unterteilt werden können.²⁰¹ Dort verhindere das Demokratieprinzip eine Beschleunigung von Reorganisationsprozessen.²⁰²

Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung werden in einem KGSt-Gutachten zu den Grundlagen der Verwaltungsorganisation schon 1978 für die Ebene der Kommunalverwaltung Verwaltungsabläufe und -prozesse analysiert sowie die Forderung nach einer ständigen und systematischen Verbesserung der Gesamtleistung erhoben.²⁰³ Ohnehin waren es die Kommunen, die die Entwicklung einer Verwaltungsmodernisierung unter den Forderungen nach Haushaltskonsolidierung, Entbürokratisierung, Bürgerorientierung und auch Privatisierung vorantrieben. „Die Entwicklung ist in den Kommunen am weitesten fortgeschritten, Länder und Bund sind eher konserva-

¹⁹⁹ Anm. d. Verf. : Die Koordination arbeitsteiliger Aufgaben erfolgt durch die Art der Organisation einer Unternehmung. Der klassische Ansatz der Organisations-theorie Taylors widmet sich nicht nur der Analyse und Gestaltung konkreter Arbeitsabläufe, sondern will als Scientific Management die rationellste Arbeitsteilung und optimale Arbeitsvollzüge belegen.

²⁰⁰ vgl. Hill, H.: Verwaltungsmodernisierung, in: Morlok, M./Windisch, R./Miller, M. (Hrsg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, 1997, S. 19

²⁰¹ vgl. Rosenfeld, M.: Öffentliche Aufgaben, S. 75

²⁰² vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 396

²⁰³ vgl. KGSt (Hrsg.): Gutachten: Grundlagen der Verwaltungsorganisation, 1978, S. 3

tiv.²⁰⁴ Aber erst seit Anfang der 90er-Jahre hat sich die betriebswirtschaftlich orientierte Sichtweise eines New Public Management im öffentlichen Sektor insgesamt gegenüber einer eher verwaltungsrechtlich- und gemeinwohlorientierten durchgesetzt.²⁰⁵

Zu fragen bleibt also, ob die zum Teil schlichte Übertragung von Organigrammen eines Verwaltungsaufbaus in eine Prozessstruktur ausreicht, um damit eine Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung zu begründen und von Verwaltungsleistungen - angelehnt an eine Geschäftsprozessoptimierung in privaten Organisationen - zu sprechen (siehe Abb. 3.5).

Abb. 3.5.: Prozessorganisation von Verwaltungsprozessen²⁰⁶



²⁰⁴ Jann, W.: Öffentliche Anhörung des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004 zum Thema „Bürokratieabbau, Protokoll, S. 8

²⁰⁵ vgl. Banner, G.: Die internationale Entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland, in: Banner, G./Reichard, C. (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln 1993, S. 190 f.

²⁰⁶ vgl. KGSt (Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung, Bericht 8/1998, S. 3

Naschold et al. 1996 gehen für den öffentlichen Sektor differenziert vor und erwarten, dass binnenorientierte horizontale und vertikale Prozessstufen und außenorientierte kooperative Prozessketten die bisherige funktionsorientierte Führungsstruktur (z. B. Beschaffung, Produktion, Absatz, Verwaltung) zugunsten einer ganzheitlichen kunden- und produktbezogenen, also am Leistungsprozess orientierten Verantwortungsorganisation überwinden.²⁰⁷

Einen praktischen Versuch der Übertragung von Elementen einer Prozessorganisation auf die Verwaltungspraxis zeigt das Modell einer Geschäftsprozessoptimierung in der Freien und Hansestadt Hamburg²⁰⁸, das auf einen kontinuierlichen-Verbesserungs-Prozess aller Ablaufprozesse mit Kundennähe setzt, dabei aber einen theoretischen und methodischen Ansatz als noch ausstehend betrachtet. Die Möglichkeit und die Notwendigkeit eines grundlegenden Neuanfangs der Organisation von öffentlicher Verwaltung wird dort als gering eingeschätzt, obwohl die fortschreitende Ökonomisierung von Verwaltung diese Möglichkeit eröffnen will.

Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen kann offensichtlich nur gelingen, wenn die monopolartige Verwaltungsstruktur um Leistungsmessung, Leistungsvergleiche und Marktmechanismen ergänzt wird. Fehlende Marktorientierung und die damit fehlende Vergleichbarkeit von Leistungen öffentlicher Dienstleistungsproduktion sowie fehlender Wettbewerb sind ein im bürokratischen Hierarchiemodell öffentlicher Organisationen angelegter Fehler. Markt und Hierarchie werden als konkurrierende Koordinationssysteme begriffen. „Werden die Kosten für marktliche Transaktionen zu hoch, tritt an deren Stelle die Institution „Unternehmung“ und wickelt die Koordination durch Planung und Hierarchie ab.“²⁰⁹ Daraus könnte die Fehleinschätzung abgeleitet werden, dass die Institution „Verwal-

²⁰⁷ vgl. Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 41

²⁰⁸ vgl. Freie und Hansestadt Hamburg: Finanzbehörde - Leitfaden Geschäftsprozessoptimierung, 1998, S. 8

²⁰⁹ Schreyögg, G.: Organisation, S. 76

tung“ mit einem bürokratisch-hierarchischen Modell nahezu transaktionskostenlos sei. Tatsache ist aber, dass die fehlende Preisbildung für Dienstleistungen und fehlende Vergleichbarkeit bisher grundsätzlich die Ermittlung von Transaktionskosten für Verwaltungsvorgänge verhinderte. Dies wird sich durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente verändern, so dass es zu einer wirtschaftlichen Abwägung zwischen Markt und Hierarchie überhaupt erst kommen kann. Voraussetzung für Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung ist demnach die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente.

3.4. Die Bedeutung des E-Government als Teil der Prozessorganisation

3.4.1. Steuerungsebenen in öffentlicher Verwaltung in Theorie und Praxis

Eine fachliche und sachliche Aufgabenwahrnehmung öffentlicher Verwaltungen ohne die Unterstützung durch neue Technologien ist heute undenkbar. Verwaltungsreformen erfordern die Beachtung informationstechnischer Prozess-Modelle, die in einem heterogenen IT-Architektur-Umfeld verschiedener Steuerungsebenen die Stabilität einer Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung mit garantieren sollen.

Für die Ausrichtung an Prozessen bedarf es für öffentliche Organisationen zunächst einmal einer systematischen Betrachtung der in Frage kommenden Steuerungsebenen. Prozesssteuerung kann als Theorie-Modell auf vier vertikal integrierten Steuerungsebenen eines Systems öffentlicher Organisation stattfinden, von denen jede horizontal wiederum eine eigene Steuerungsebene in öffentlichen Organisationen darstellt (siehe Abb. 3.6., S. 92).

Je nach Einstiegsebene wird ein spezifischer Steuerungsansatz erkennbar. Die Prozess-Definition zwischen den jeweiligen Ebenen ist wesentliche Voraussetzung für einen systemorientierten Organisationsansatz, der interorganisatorischen Regeln folgt. Die instrumentale Ebene sollte trotz größerer Nähe zur rein operativen Umsetzung einer strategischen Ausrichtung der haushaltsrechtlichen Ebene vorausgehen, die wiederum Zielkosten, Budgetgrenzen oder Zielvereinbarungen definiert. Zwar ist eine isolierte Betrachtung der operativen Einführungs- und Anwendungsebene denkbar und vielfach auch Realität, dennoch sollte die Zielfrage des Einsatzes von neuen Steuerungsinstrumenten mit in eine Gesamtanalyse einfließen. Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente und damit die Abkehr vom kameralistischen Rechnungswesen kann so idealtypisch in Abstimmung mit den haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Dies ist insofern die vertikale Bezugsebene, deren Integration zur nächsthöheren Stufe führt.

Aus dieser Ebene ergeben sich wiederum Folgerungen für die systemische Aufgabenstruktur oder die organisatorische Struktur der Aufgabenerfüllung, die gekoppelt sein muss an die damit verbundenen Kulturfaktoren und die daraus ableitbaren Anforderungen an die Personal- und Organisationsentwicklungsstrukturen. Horizontal wie vertikal (dargestellt anhand des Pfeiles in Abb. 3.6., S. 92) wird eine prozessorientierte Organisation ergänzt um die integrierende Unterstützungsfunktion neuer Informations- und Kommunikationstechnologien. Diese durchdringen alle Ebenen und steuern diese zum Teil selbst.

E-Government-Strukturen führen bisher getrennte Arbeitsschritte zusammen und verstärken so die Bildung einer Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen. Die vertikale Integration von der normativen Ebene bis zur operativen Ebene stellt dabei nicht nur die Vielschichtigkeit einer Prozessorganisation dar, sondern auch die Herausforderungen für eine Prozessorganisation, die die horizontale

und vertikale Integration der Elemente und Funktionen der jeweiligen Steuerungsebenen beachten will. Nach Luhmann ist ein System ein Verhältnis von Struktur und Prozess oder eine sich strukturell in den eigenen Prozessen steuernde Einheit.²¹⁰ Die jeweils niedrigere Ebene ist also notwendiger konstitutiver Teil der höheren Steuerungsebene, wenn Prozessorganisation gemeint ist. Die systemische Unterscheidung von System und Subsystem kommt dieser Beschreibung wohl am nächsten. Von einer hierarchischen Betrachtung ist hier jedoch nicht auszugehen, da weder eine Über- noch eine Unterordnung der jeweiligen Steuerungsebenen in einer öffentlichen Organisation stattfindet. Stattdessen ist von einem Ineinandergreifen der jeweiligen Ebenen auszugehen.

Die Steuerungsebenen im Modell öffentlicher Verwaltung stehen zusätzlich im Spannungsfeld zwischen rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Steuerung und struktureller sowie kultureller Steuerung von Verwaltungshandeln als strategischen Elementen in Verwaltungen. Die politische Entscheidungsebene, aus der wiederum Ziele des Verwaltungshandelns formuliert werden, und damit das *Wie* und das *Was* öffentlicher Aufgabenerfüllung ist Teil der normativen Steuerungsebene. Die operative Basis und das alle Steuerungsebenen durchdringende Element ist das E-Government als unterstützende Funktion. „Die ‚natürliche‘ Prozessorientierung von Informationssystemen muss für einen optimalen Einsatz folglich eine Symbiose mit den Abläufen und den Strukturen einer Organisation bilden.“²¹¹ (Hervorhebung im Original)

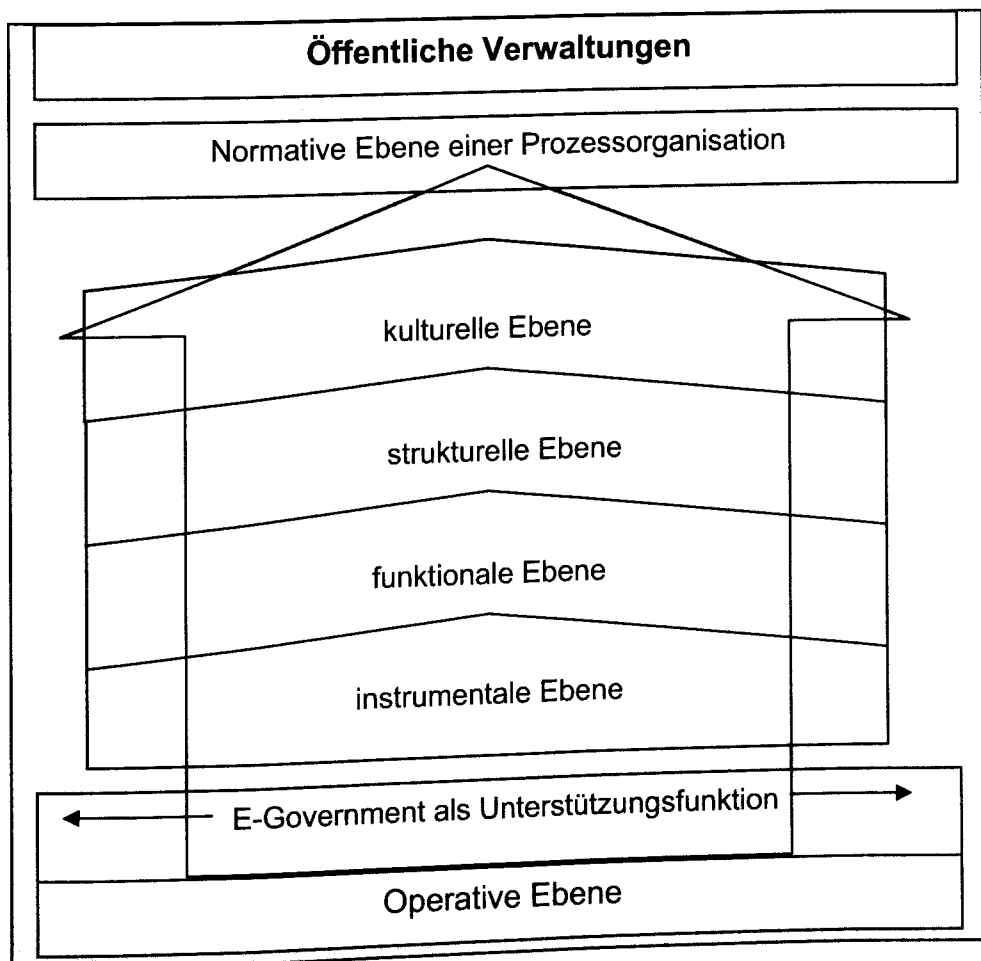
Ein praktisches IT-Governance- und Betriebsmodell geht, dargestellt am Beispiel einer Landesverwaltung, deutlich über dieses theoretische Grundschema hinaus, nimmt aber die horizontalen und vertikalen Steuerungsebenen, bezogen auf die Unterstützungsfunkti-

²¹⁰ vgl. Luhmann, N./Baecker, D. (Hrsg.): Systemtheorie, S. 77

²¹¹ Zerche, M./Wagner, D.: E-Government aus multidimensionaler Sicht, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 164

on des E-Government, auf. Vertikal finden, von den Ministerien ausgehend, in die nachgeordneten Bereiche hinein die sogenannte Fachanwendungen und deren Entwicklung statt. Horizontal wird für alle Dienststellen und Ressorts durch ein Informatikzentrum der IT-Infrastrukturbetrieb zentral erbracht. Die fachspezifischen Anwendungen werden in jedem Ressort gesondert und aufbauend auf gemeinsamen Standards und Regeln einer einheitlichen IT-Architektur entwickelt. Die Abläufe der gesamten IT der Landesverwaltung werden auf Basis dieses Steuerungsmodells als IT-Governance- und Betriebsmodell abgebildet.

Abb. 3.6.: Steuerungsebenen in öffentlichen Verwaltungen in der Theorie



Einschließlich der logischen Verbindungen entsteht so voraussichtlich Transparenz in der eigenen Organisation, die wiederum der Identifikation der Schnittstellen der am Prozess beteiligten Organisationseinheiten dient.²¹² „Das Betriebsmodell konkretisiert die Leitsätze, indem es die zukünftige IT-Betriebsführung darstellt, die Definition der Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten und die Zusammenarbeit von Ressorts und IT-Dienstleister festlegt. Es nimmt außerdem die grundlegenden Rahmenseetzungen für die Betriebsstabilität vor. Tragende Elemente des Betriebsmodells sind:

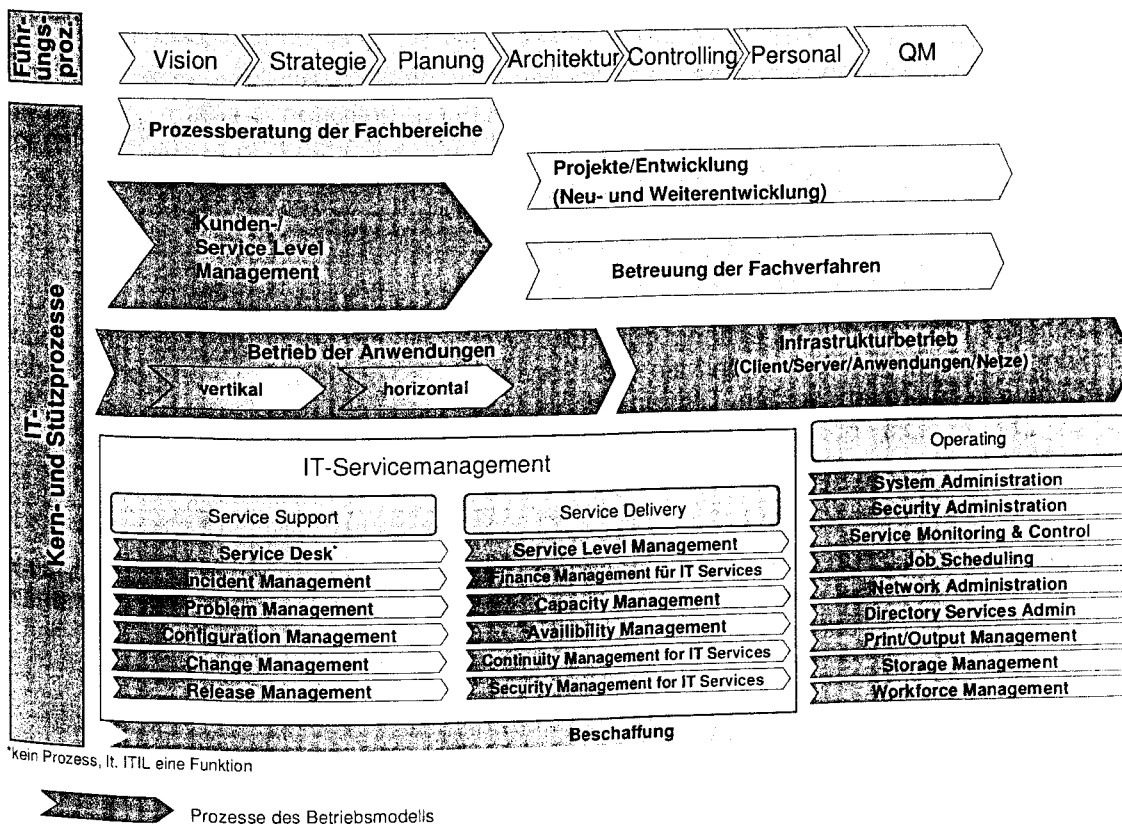
- Das Architekturmodell, in dem die Standardprodukte zum landesweiten Einsatz und die Individualprodukte zur Abdeckung ressortspezifischer Besonderheiten abgebildet sind und durch Kombination zu ressortspezifischen Lösungen zusammengesetzt werden.
- Das Servicemodell mit dem Standardproduktkatalog des Informatikzentrum Niedersachsen (IZN), in dem Standardinfrastrukturen - bestehend aus Hard- und Software - mit zugehörigen Dienstleistungen zu Standardprodukten zusammengefasst werden.
- Die Service-Betriebsmatrix, in der die Betriebsleistungen des IZN für den Standardproduktkatalog beschrieben und der Leistungsschnitt zwischen den IT-Organisationen der Ressorts/Fachverwaltungen und dem IZN für den Betrieb der Individualkomponenten festgelegt wird.
- Die Servicevereinbarung, in der die Leistungsbeziehungen zwischen den Ressorts sowie den Fachverwaltungen und dem IZN geregelt sind.

²¹² vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Konzept „Betriebsmodell für die IT-Infrastruktur und deren Einbindung in die IT-Organisation des Landes Niedersachsen (Version 1.1)“, 20.11.2006, S. 54

3. Vergleich der Entwicklungslinien von Prozessorganisation in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen

- Das Standardprozessmodell, in dem die zur Abstimmung der gemeinsamen operativen Betriebsleistungen notwendigen Prozesse und Rollen beschrieben sind.
- Der Standard Service Desk, der die Verbindung zwischen dem Anwender in den Fachbereichen der Ressorts und den IT-Fachfunktionen mit gemeinsamer Infrastruktur, einheitlichen Prozessen und identischen Ablauforganisationen für alle im Land betriebenen Service Desks darstellt.²¹³

Abb. 3.7.: Das Standardprozessmodell in der Niedersächsischen Landesverwaltung²¹⁴



²¹³ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Beschlussvorschlag zur Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Strategische Neuausrichtung des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung. Betriebsmodell für die IT-Infrastruktur und deren Einbindung in die IT-Organisation des Landes Niedersachsen, vom 04.12.2006, S. 2

²¹⁴ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Konzept „Betriebsmodell für die IT-Infrastruktur und deren Einbindung in die IT-Organisation des Landes Niedersachsen (Version 1.1), 2006, S. 54

Die geforderte jeweilige ressortspezifische Ausprägung und Implementierung zeigt die Komplexität eines solchen Modells in der Praxis. Neben den Führungsprozessen sind die IT-Kern- und Unterstützungsprozesse nochmals mehrfach unterteilt, so dass es ratsam erscheint, als Grundlage für die Vielschichtigkeit des Themas Prozessorganisation ein vereinfachtes Schema wie am Anfang dieses Abschnitts zu wählen, weil eben E-Government-Lösungen nur einen Teil der notwendigerweise zu betrachtenden Steuerungsebenen darstellen. Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung ist nicht nur die Fortschreibung eines IT-Modells, sondern erstreckt sich über die Ebene der Steuerungsinstrumente, die gesetzlichen Grundlagen bis hin zur normativen Steuerung durch Elemente einer Organisationskultur, die es zu beachten gilt. Dennoch gilt die Ausrichtung an informationstechnischen Prozessen in Organisationen sowohl als Ursache als auch als Wegbereiter für eine weitergehende Ausrichtung von öffentlichen Verwaltungen an Prozessen. Diese These soll noch kurz näher beleuchtet werden.

3.4.2. E-Government: Ursache oder Wegbereiter für Prozessorganisation und Prozesskooperation ?

Unter dem Oberbegriff E-Government werden in der Regel sich ständig weiterentwickelnde Informationstechniken verstanden, die zunehmend die Kommunikations-, Informations- und Entscheidungsprozesse auf operativer Arbeitsebene öffentlicher Verwaltungen möglichst medienbruchfrei unterstützen und prägen.²¹⁵

²¹⁵ Anm. d. Verf.: Im April 2006 hat die Europäische Union einen Aktionsplan E-Government beschlossen, der den Ausbau elektronischer Bürgerdienste vorsieht. Auf Bundesebene waren im Jahr 2006 mehr als 440 Verwaltungsdienstleistungen online verfügbar. Lenk weist 2004 jedoch bereits darauf hin, dass E-Government schnell auf elektronische Bürgerdienste als online Angebote verengt wird, das quasi automatisch ablaufende Geschäftsprozesse in Form von multifunktionalen Servicefunktionen darstellt. Vgl. Lenk, K.: Organisatorische Potenziale für die Verwaltungsmodernisierung, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 47

E-Government hat damit die traditionell vorrangige Betonung der Aufbauorganisation vor der Ablauforganisation in öffentlicher Verwaltung durch eine stärkere Betrachtung der Abläufe bzw. Vorgänge verdrängt und sie so einer Neugestaltung der Arbeitsteilung von Aufgaben in Prozesse geöffnet. Ob heutige Organisationsneugestaltungen von Prozessen in öffentlichen Verwaltungen jedoch ursächlich erst durch die unterstützende Nutzung neuer Technologien erfolgt sind oder ob die informations- und kommunikationstechnischen Anforderungen sogar der eigentliche Grund für die Anpassung der Prozesse selbst sind, bleibt eine hier zu erörternde Frage.

Im Gegensatz zu Produktionsprozessen der Wirtschaft haben Prozesse in öffentlichen Verwaltungen im Rahmen bestehender Gesetze eher einen individualistischen statt einen Massencharakter. Einzelfallentscheidungen und rechtliche Auslegungs- und Interpretationsspielräume prägen die Entscheidungsstrukturen in öffentlichen Organisationen. Die Komplexität öffentlicher Prozesse ist eindeutig höher. Deren Reduktion muss Ziel einer Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung sein. Zwar können durch Nutzung elektronischer Signaturen im Rahmen bestehender gesetzlicher Regelungen Prozesse beschleunigt und das alte Prinzip der Schriftlichkeit der Verwaltung zum Teil ersetzt werden, ob aber deren Qualität gewährleistet bleibt und das Personal die neuen Möglichkeiten rechtskonform ohne Einbußen für den Bürger umsetzen kann, ist zumindest kritisch zu bewerten.

E-Government eröffnet nach Brüggemeier et al. 2006 in seiner ganzen Breite der Anwendungsmöglichkeiten durch Portale und Datenbanken öffentlichen Verwaltungen und damit deren Kunden, den Bürgern, einen neuartigen Informationszugang und neue Formen der Informationsspeicherung, Expertensysteme unterstützen bei der Rechtsanwendung und Workflow-Systeme koordinieren Tätigkeiten innerhalb wohlstrukturierter Prozesse, Groupwaresysteme unter-

stützten die Wissensarbeit und die ortsverteilte Kollaboration.²¹⁶ Daraus wird ein neuartiges Prozessverstehen abgeleitet, das die Funktionen von Prozessen in den Vordergrund rückt. E- Government eröffnet nach Brüggemeier eine Neugestaltung der Prozesse öffentlicher Leistungserstellung bis hin zu neuen Kooperationsformen. Damit meint er z. B. öffentliche Leistungsnetzwerke, die im Kontext von E-Government definiert werden können als eine Form der prozessorientierten Primärorganisation, „mit der eine politisch beschlossene Leistung unter Einbeziehung von rechtlich selbständigen öffentlichen und ggf. auch nicht-öffentlichen Partnern mit Hilfe einer sehr intensiven Nutzung von Informationstechnik in organisationsübergreifender Arbeitsteilung modular produziert und /oder an die Adressaten abgegeben wird, um Effizienz-, Effektivitäts-, Qualitäts- und Legitimationsvorteile zu erzielen.“²¹⁷

E-Government erfordert also eine Neuorganisation von Verwaltung, sofern nicht nur eine technische Ergänzung und Übernahme der alten Organisationsformen in ein Bürokratiemodell reiner Informationsverarbeitung geplant ist. Darauf weist auch Hagen 2001 hin, der zwar die technischen Möglichkeiten im Rahmen einer E-Government-Strategie sieht, aber kritisch anmerkt, dass die bisher verfügbaren domänenübergreifenden und domänenspezifischen Referenzmodelle im Electronic Government bisher zu allgemein seien.²¹⁸

Hier liegt jedoch ein kritischer Punkt von E-Government-Strukturen. Zwar wird neuen Informations- und Kommunikationstechniken eine Erweiterung der organisatorischen Spielräume zugeschrieben, insbesondere durch eine räumliche und zeitliche Entkopp-

²¹⁶ vgl. Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T.: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government, 2006, S. 51

²¹⁷ vgl. Brüggemeier, M.: Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E- Government, 2004, S. 188 f.

²¹⁸ vgl. Hagen, M.: Electronic Government, S. 278

lung der Aufgabenerfüllung.²¹⁹ Aber die von Lucke und Reiner mann 2002 als Ubiquität²²⁰ bezeichnete universelle Erreichbarkeit von Personen, Abläufen, Daten und Objekten birgt auch die Gefahr, bestehende und adäquate Prozesse innerhalb von öffentlichen Organisationen zwangsweise in ein informationstechnisches Korsett zu zwingen, was den bisherigen Koordinationsaufwand lediglich durch einen neuen, technisch gestützten ersetzt. Die Konservierung eines alten Organisationsmodells durch eine aufgesetzte IT-Architektur unter dem Anspruch eines E-Government-Modells erscheint wenig Erfolg versprechend.

Die bisherige angebliche Dominanz der Aufbauorganisation gegenüber der Ablauforganisation in öffentlichen Organisationen hat durch die zunehmende Spezialisierung zahlreiche Schnittstellen zwischen Aufgabenträgern entstehen lassen, was zu ineffizienten Koordinationsaufwand führen kann. Obwohl der Einsatz neuer Technologien nach Schuppan 2006 eine horizontale und vertikale Aufgabenintegration der Steuerungsebenen ermöglicht und so zu einer weiteren Reduzierung des Koordinationsaufwandes beiträgt²²¹, steht der dadurch erhöhten Transparenz bei der Prozessgestaltung aber zumindest ein gleichgewichtiger Koordinationsaufwand für die stärkere Formalisierung der Arbeitsteilung gegenüber, der von Schuppan leider nur angedeutet wird, ohne darauf näher einzugehen. Die hohe Prozessintegration von Standardsoftware ermöglicht es wohl, Teilvorgänge im System zu einem Gesamtprozess horizontal und vertikal zusammenzufügen. „Andererseits ist in SSW (Anm. d. Verf.: Standardsoftware) ein hoher Grad an Datenintegration realisiert“²²², was nicht minder zu Koordinationsaufwand führen wird.

²¹⁹ vgl. Scholz, R.: Geschäftsprozessoptimierung, 1995, S. 14

²²⁰ Vgl. Lucke, J. v./Reiner mann, H.: E-Government - Gründe und Ziele, in: Reiner mann, H./Lucke, J. v. (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, 2002 S. 5

²²¹ vgl. Schuppan, T.: E-Government, S. 31 f.

²²² Muschter, S.: Prozessmanagement, 1999, S. 128

Unabhängig von diesem Koordinationsaufwand tritt jedoch durch die Nutzung der Potenziale von E-Government-Lösungen neben die Datenintegration die Möglichkeit, eine umfassende Prozessintegration sowohl innerhalb eines Bündels von Leistungsprozessen einer öffentlichen Organisation zu vollziehen oder aber gleichgerichtete Prozesse über Organisationsgrenzen hinweg miteinander zu verbinden. Dabei müssen jedoch nach Brüggemeier et al. 2006 Prozesse neu gedacht werden, was über deren bestehende Funktion und die damit verbundene Aufgabenerfüllung hinausgeht. „Ausgangspunkt kann nicht mehr die derzeitige Art der Aufgabenerfüllung sein, die sich ja eben gerade grundlegend verändern soll und damit als Bezugsgröße für eine Reorganisation an Bedeutung verliert.“²²³

Prozessorganisation ist vielmehr Folge einer Neuordnung der Schnittstellen der Prozessausführung. Prozesskooperationen gehen tatsächlich noch einen Schritt weiter, indem kompatible Leistungsprozesse institutionell aufgeteilt und über Organisationsgrenzen hinweg miteinander verknüpft werden. Dies gelingt nur, wenn vorab prozessübergreifende Standards und Verfahrensweisen festgelegt wurden und der prozessbezogenen, funktionalen Integration eine Modularisierung vorausgegangen ist, die bisher auf verschiedene Organisationseinheiten verteilte Teilprozesse wieder zu einem Gesamtprozess zusammenfügt.²²⁴ Diese Prozesskompatibilität durch Prozessintegration ist offensichtlich Voraussetzung für Prozesskooperationen.

E-Government-Ansätze in öffentlichen Verwaltungen tragen also durch die hohe Daten- und Prozessintegration zur Informatisierung öffentlicher Verwaltung bei und stellen so den Grundsatz der Einheit der Verwaltung in Frage, „da weniger die organisatorische Einheit, als die „Einheit“ von Daten, Informationen und Prozessen über die

²²³ Brüggemeier, M. et al.: Electronic Government, 2006, S. 59

²²⁴ vgl. ebd., S. 79

Steuerungsfähigkeit entscheiden.“²²⁵ Prozesse und informationstechnische Verbindungen sind nicht zwingend identisch, sondern sie bedingen vielmehr einander, sofern die Potenziale des E-Government zu neuartigen Leistungsprozessen in Prozessorganisationen öffentlicher Verwaltung genutzt werden.

²²⁵ Schuppan, T.: E-Government, 2006, S. 67

4. Prozessorganisation aus organisationstheoretischer Sicht

4.1. Rahmenbedingungen der Organisationstheorie für einen Ansatz der Prozessorganisation

Die vielschichtigen und keineswegs einheitlichen Erkenntnisse der klassischen, neo-klassischen und modernen Organisationstheorien sollen als Basis für die vorliegende Betrachtung der Rahmenbedingungen von Prozessen in öffentlichen Organisationen dienen. Nach Bayon 1997 wurden die Organisationstheorien bisher in ihren Anfängen im Wesentlichen als Übertragung neoklassischer, mikroökonomischer Erkenntnisse auf moderne, organisationstheoretische Fragestellungen bewertet.²²⁶ Jedoch stand in erster Linie die getrennte Gestaltung der Ablauf- und Aufbauorganisation im Mittelpunkt der klassischen Betrachtung von Organisationen sowohl im nicht-öffentlichen als auch im öffentlichen Sektor.

Die Arbeiten von Nordsieck und Hennig in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts können nach Gaitanides 2007 als Beginn der dualistischen Betrachtungsweise der Organisation zwischen Aufbau und Ablauf betrachtet werden, wobei die Aufbauorganisation die Aufgabenverteilung beinhaltet und die Ablauforganisation als Vorläufer einer prozessorientierten Organisationslehre die Arbeitsverteilung.²²⁷ Seit deren wegweisenden Arbeiten habe sich jedoch die prozessbezogene Betrachtungsweise in der Organisationslehre konzeptionell nur wenig weiterentwickelt. „Die Trennung von Aufbau und Ablauf hat sich in der weiteren Entwicklung verfestigt.“²²⁸ Dies zeigen im Wesentlichen auch die Entwicklungslinien der Organisationstheorien, trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen.

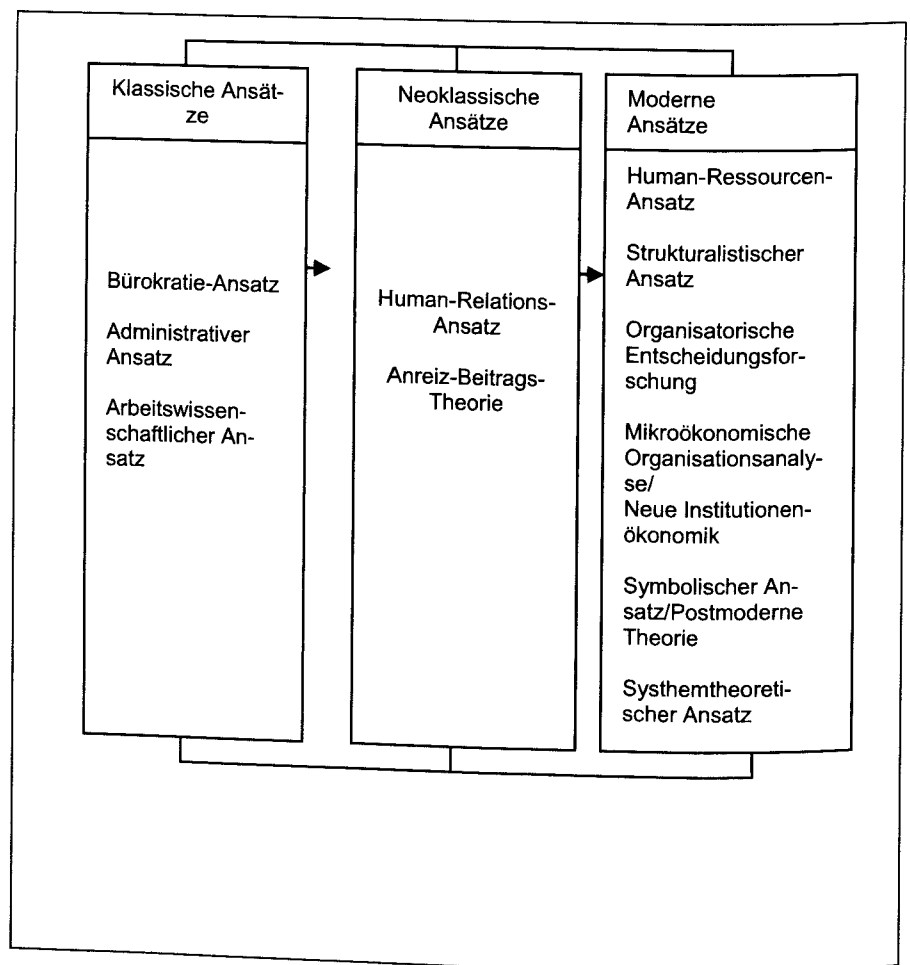
²²⁶ vgl. Bayon, T.: Neuere Mikroökonomie und Marketing. Eine wissenschaftstheoretisch geleitete Analyse, 1997, S. 27

²²⁷ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, 2007, S. 5 ff.

²²⁸ ebd., S. 18

Die Organisation einer arbeitsteiligen Leistungserstellung wurde für den wirtschaftlichen Bereich zwar bereits 1776 von Adam Smith als Voraussetzung für die Entfaltung der produktiven Kräfte bezeichnet.²²⁹ Aber die sogenannte klassische Organisationstheorie hat ihre Wurzeln zum einen im Bürokratie-Ansatz Max Webers (1921), zum anderen im administrativen Ansatz Fayols (1918), der mehr noch als Weber den *Führungsprozess* betont, sowie auch im arbeitswissenschaftlichen Ansatz Taylors (1911).

Abb. 4.1.: Entwicklungslinien der Organisationstheorie²³⁰



²²⁹ vgl. Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, 1988, S. 23

²³⁰ Abb. 4.1. in Anlehnung an: Schreyögg, G.: Organisation, S. 31

Darauf aufbauend, rückte die neoklassische Organisationstheorie zusätzlich zu den gestaltbaren Strukturen einer Organisation den Menschen ins Blickfeld der Organisationslehre. Die Erkenntnisse des Human-Relation-Ansatzes (1927) und seine Fortentwicklung im Human-Resources-Ansatz (ca. 1970) sowie im Wesentlichen der Anreiz-Beitrags-Theorie Barnards (1938) sind bis heute noch wesentliche Grundlage für die Gestaltung von Organisationen²³¹ (siehe Abb. 4.1., S. 102).

Trotz Weiterentwicklung zu modernen Ansätzen der Organisationstheorie fällt auf, dass Max Webers zentrale These, die bürokratischen und generellen Regeln unterworfenen Organisation samt ihrer Mitglieder sei das effizienteste Instrument, um Großorganisationen zu steuern und den Gehorsam der vielen Mitglieder sicherzustellen, bis heute nur zum Teil an Gültigkeit zumindest im öffentlichen Sektor verloren zu haben scheint. Die Grundprinzipien des Bürokratie-Ansatzes von Weber sind als hierarchisch-komplexes System sowohl in öffentlichen als auch in nicht-öffentlichen Organisationen nach wie vor anzutreffen, obwohl moderne Ansätze eine wissenschaftliche Organisationsgestaltung mit neuen Methoden empfehlen: Zum Beispiel will der strukturalistische Ansatz als Teil der modernen Organisationstheorien empirisch unterschiedliche Strukturen durch Korrelationen, Signifikanzen und Varianzen für deren Optimierung technologisch-naturwissenschaftlich aufzeigen und damit Gestaltungsoptionen entwickeln. Damit hat zwar dieser Ansatz maßgeblich zu prozessorientierten Workflow-Systemen in der industriellen Produktion beigetragen; jedoch waren die Standardisierungsversuche der Massenproduktion durch die tayloristische,

²³¹ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, 2003, S. 29-52

Anm. d. Verf.: Schreyögg 2003 zeigt hier die wesentlichen Entwicklungslinien und Ansätze der keineswegs einheitlichen Organisationstheorie im historischen Abriss auf. Er folgt in seiner Betrachtung der 1961 von Scott gewählten Gliederung der Organisationstheorie in 1. Klassische Organisationstheorie, 2. Neoklassische Organisationstheorie und 3. Moderne Organisationstheorie. Besonders hebt er den fehlenden einheitlichen Ansatz bei den modernen Organisationstheorien hervor.

wissenschaftliche Betriebsführung bereits vorher schon darauf ausgerichtet.

Als weiterer moderner und eine neue Aktualität erlebender Ansatz gilt die neue Institutionenökonomik. Die eher klassische und nach innen gerichtete Orientierung der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre auf Aufbau und Ablauf wird seit etwa 20 Jahren durch die der Volkswirtschaftslehre entstammende institutionenorientierte Theorie der Organisation ergänzt.²³² Nach Schreyögg 2003 erweitert der institutionelle Organisationsbegriff - im Gegensatz zum instrumentellen - dessen Blickwinkel auf organisatorische Gestaltungsprobleme. Der instrumentelle Organisationsbegriff ist auf formale Strukturierungen verengt und weitet den Blick auf „das ganze soziale Gebilde, die geplante Ordnung und die ungeplanten Prozesse, die Funktionen, aber auch die Dysfunktionen organisierter Arbeitsabläufe, die Entstehung und die Veränderung von Strukturen, die Ziele und ihre Widersprüche.“²³³

Unter Berücksichtigung auch der hier nicht erwähnten weiteren Ansätze und Entwicklungslinien der Organisationstheorien kann also Folgendes festgehalten werden: Ein organisationstheoretischer Gesamtansatz, der die bisherige Trennung von Aufbau- und Ablauforganisation überwindet und im Sinne von Gaitanides 2007 um eine ökonomische, eine verhaltenswissenschaftliche und auch soziologische Perspektive ergänzt, fehlt für den öffentlichen Sektor mehr noch als für den nicht-öffentlichen.²³⁴ Die Begründung für feste arbeitsteilige Organisationsstrukturen in öffentlichen Organisationen folgt in der Regel hierarchisch-bürokratischen Prinzipien der Zuständigkeit und weniger der Effizienz. Die Betrachtung arbeitstei-

²³² Anm. d. Verf.: Die Unterscheidung zwischen dem instrumentellen (eine Unternehmung *hat* eine Organisation) und dem institutionellen Organisationsbegriff (eine Unternehmung *ist* eine Organisation) wird bereits 1970 bei Kirsch und Meffert vorgenommen; vgl. Kirsch, W./Meffert, H.: Organisationstheorien und Betriebswirtschaftslehre, 1970, S. 21

²³³ Schreyögg, G.: Organisation, 2003, S. 11

²³⁴ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 3

liger Organisationsstrukturen bewegt sich dabei nach Bleicher 1999 inzwischen im Wesentlichen einerseits zwischen Komplexität reduzierenden Maßnahmen einer systemischen und tayloristischen Arbeitsteilung oder Standardisierung und andererseits einer Spezialisierung bei gleichzeitiger Notwendigkeit einer Zeit weisen Erhöhung der Komplexität von Arbeitsstrukturen, „um über neue Strukturen den Anschluss an grundsätzlich veränderte Umweltbedingungen zu finden“.²³⁵ Die managementorientierten Reformen im öffentlichen Sektor haben diese Sichtweise auch dort befördert. Zu diesen neuen Umweltbedingungen gehören informationstechnologische Datenaustauschprozesse, die aber allein noch keine Prozessorganisation darstellen, da es sich lediglich um den EDV-gestützten Austausch von Informationen handelt.

Die grundlegende Neuorganisation von Verwaltungsprozessen entlang von unterstellten Wertschöpfungsketten sogar über Verwaltungsgrenzen hinweg und deren Auswirkungen und Folgerungen für Organisationsaufbau und die Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen bietet nach Ansicht des Verfassers ausreichend Anlass zur weiteren theoretischen Fundierung durch das Theoriegebäude der Organisationsforschung. Deshalb will die vorliegende Arbeit einen Diskussionsbeitrag zur Relevanz von Prozessorganisation und Prozesskooperation für öffentliche Verwaltungen leisten und dabei die Folgen für die Personalentwicklung aufzeigen.

4.2. Prozessorganisation als Theorieproblem

Beispiele für künftig erforderliche Veränderungen in öffentlichen Organisationen sind parallele statt sequentielle Abläufe, Kundenorientierung statt einer Kostenrechnung oder der Ersatz hierarchischer

²³⁵ vgl. Bleicher, K.: Integriertes Management, S. 34

Strukturen verwaltungsübergreifende Netzwerke.²³⁶ Prozessorganisation ist eine praktische Gestaltungsoption in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen, deren organisationstheoretische Wurzeln betrachtet werden sollen. Die Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen gibt unter Umständen Hinweise auf deren Umsetzbarkeit insbesondere in öffentlichen Organisationen.

Wissenschaft in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorienbildung beansprucht, intersubjektiv nachdenkbare Ideen des Zusammenhanges wirtschaftlicher Phänomene zu liefern.²³⁷ Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsbetriebslehre sind Realwissenschaften, die im Sinne Poppers zwischen öffentlichen Beobachtungsaussagen und der individuellen Wahrnehmungserfahrung unterscheiden.²³⁸

„Wissenschaft ist das methodisch gewonnene, systematische, durch die Sprache vermittelte Wissen über die Wirklichkeit. Dabei werden die Interdependenzen dessen, der Wissenschaft betreibt, des Wissenschaftlers, mit einbezogen.“²³⁹ Diemer versteht im Sinne des klassischen Wissenschaftsbegriffs unter Wissenschaft ein „kategorisch-deduktives System“²⁴⁰ und im Sinne eines modernen Wissenschaftsbegriffs ein „hypothetisch-deduktives System“²⁴¹ als Ordnungszusammenhang wissenschaftstheoretischer Konzeptionen. Reine Logik und kategorisch-ausschließliche Deduktion führten nur selten zu neuen Erkenntnissen.²⁴²

Dieser Wandel vom klassisch-kategorischen zum modern-hypothetischen Wissenschaftsbegriff ist bezeichnend für den Wan-

²³⁶ vgl. Hill, H.: Das Verhältnis von E-Government zu anderen Modernisierungsstrategien, 2005, S. 3

²³⁷ vgl. Stadermann, H.-J.: Ökonomische Vernunft, 1987, S. 33 (Tübingen)

²³⁸ vgl. Chalmers, A.F.: Wege der Wissenschaft - Einführung in die Wissenschaftstheorie, Berlin u. a. 1989, S. 64

²³⁹ Tschamler, H.: Wissenschaftstheorie, 1983, S. 19

²⁴⁰ vgl. Diemer, A. (Hrsg.): Der Wissenschaftsbegriff, 1970, S. 22

²⁴¹ ebd., S. 20

²⁴² vgl. Chmielewicz, K: Forschungskonzeptionen der Wirtschaftswissenschaft, 3. Aufl., 1994, S. 88

del der Sozialwissenschaften. Ein sozialwissenschaftlicher Ansatz stellt daher Fragen nach der Methodik und Systematisierung des Erkennens neuer Sinnzusammenhänge der Wirklichkeit und sucht deshalb nach Antworten zur Deduktion und Vermittlung von neuen Erkenntnissen und Erfahrungen. Ziel der Wissenschaft ist der Erkenntnisfortschritt, „wenn also das Wissen um den Erfahrungs- und Erkenntnisgegenstand vermehrt werden soll.“²⁴³ Bestehen Zweifel an der Gestaltungsfunktion einer Theorie, so sollte sie zumindest in den Sozialwissenschaften Orientierungswissen liefern.²⁴⁴

Der Wissenschaft im weitesten Sinne geht es demnach darum, Zusammenhänge zu erklären und so auch Wenn-dann-Beziehungen aufzudecken.²⁴⁵ In den ökonomischen Theorien, bezogen auf die Organisationstheorie, gilt z. B. als wesentliches Erkenntnisziel die Erklärung der Interdependenzen zwischen den Aktionen rational handelnder Akteure, die zum Zustandekommen von Transaktionen auf Märkten und zur Bildung von Preisen führen.²⁴⁶ Die Schwäche der mikroökonomischen Theorien besteht jedoch darin, dass einerseits das dem Menschen unterstellte Rationalverhalten, konkretisiert etwa in Nutzen bzw. Gewinn- oder Vermögensaktivierungen, der Komplexität realer menschlicher Verhaltensweisen nicht gerecht wird, und dass andererseits die Vielfalt institutioneller Gegebenheiten und Gestaltungsformen auf den Märkten der Realität der mikroökonomischen Analyse unzugänglich bleibt.²⁴⁷

²⁴³ Neus, Werner: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionenökonomischer Sicht, 1998, S. 15

²⁴⁴ vgl. Dieltl, H.: Institutionen und Zeit, 1993, S. 47

²⁴⁵ vgl. Rosenstiel, L. v./Molt, W./Rüttinger, B.: Organisationspsychologie, 8. Aufl., 1995, S. 20

²⁴⁶ vgl. Hax, H.: Theorie der Unternehmung- Information, Anreize und Vertragsgestaltung, in: Ordelheide, D./Rudolph, B./Büßelmann, E.: Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, 1991, S. 52

²⁴⁷ ebd., S. 54;

Anm. des Verfassers: Die Kontroverse über die richtige oder falsche Entwicklung der Betriebswirtschaftslehre und der immanente Vorwurf z. B. an die Personalwirtschaftslehre, sie vernachlässige ökonomische Theorien, wird hier einmal mehr deutlich. Entscheidungsorientierte, systemtheoretische und institutio-

Prozessorganisation als Theorieproblem wird in der Managementliteratur zur Fundierung meist mit einer marktorientierten und ressourcenbasierten Strategielehre verknüpft²⁴⁸ oder ebenso mit der neoklassischen Produktionstheorie sowie Ansätzen der Organisationstheorie, wie z. B. den mikroökonomischen Theorien, dem situativen Ansatz oder der Evolutions- und Systemtheorie.²⁴⁹

Im Rahmen dieses Beitrags sollen diese Sichtweisen ergänzend dahin gehend analysiert werden, mit welchen theoretischen Ansätzen ein zusätzlicher Erklärungsbeitrag der Notwendigkeit und der Folgen von Prozessorganisation für den Bereich öffentlicher Verwaltungen geleistet werden kann. Dabei soll Prozessorganisation als ein intra- und inter-organisatorisches Koordinationsinstrument im System öffentlicher Organisationen betrachtet werden, dessen Relevanz für die Übertragung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente auf den öffentlichen Verwaltungsbereich bisher ebenso wie die Dimension der Prozesskooperation in öffentlichen Organisationen nicht ausreichend betrachtet wurde.²⁵⁰ Als moderne Strömung, aus der Systemtheorie kommend, dürfen die Erkenntnisse der situativen, entscheidungsorientierten und institutionenökonomischen Organisationstheorie dabei aber nicht unbeachtet bleiben, da die Systemtheorie in ihrer ursprünglichen Ausrichtung selbst keine Organisationstheorie im engeren Sinn ist.²⁵¹

nentheoretische Ansätze haben diese Lücke zum Teil füllen können, indem begrenzt rationales und auch opportunistisches Verhalten, Informationsunterschiede zwischen den Akteuren und - nur schwer messbare - Transaktionskosten in die jeweiligen Analysen mit einbezogen wurden. Verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden sind heute dennoch ein Kritikpunkt der Vertreter der reinen Lehre der ökonomischen Theorien.

²⁴⁸ vgl. Schober, H.: Prozessorganisation: Theoretische Grundlagen und Gestaltungsoptionen, 2002, S. 29

²⁴⁹ ebd., S. 81

²⁵⁰ Anm. d. Verf.: Öffentliche Organisation wird hier abgeleitet aus dem institutionellen Organisationsbegriff und umfasst global das System öffentliche Verwaltung. Davon zu unterscheiden ist das instrumentelle Organisationsverständnis, das funktional die Funktion des Organisierens und konfiguratив die aufgabenorientierte Strukturierung von Arbeitsprozessen meint. Vgl. Schreyögg, G.: Organisation, 2003, S. 5 ff.

²⁵¹ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, 2003, S. 83

Der Schwerpunkt der Betrachtung soll insofern auf die Theorie inter-organisationaler Beziehungen gerichtet bleiben, wobei die Effektivität des Systems öffentlicher Organisation nur über Menschen als Teilen des sozialen Systems gesteuert werden kann. Dabei ist die intensivere Auseinandersetzung mit der Neuen Institutionentheorie, deren Anwendbarkeit auf die Bereiche von öffentlichen Organisationen von einer zunehmenden Zahl von Autoren für denkbar gehalten wird, der aktuellen Renaissance dieses ökonomischen Theorie-Ansatzes geschuldet.²⁵²

Mit institutionenökonomischen Überlegungen geht nach Schuppan 2006 die Public-Governance-Debatte eben nicht mehr von einer besten institutionellen Option aus, sondern von einem Nebeneinander unterschiedlicher Steuerungsformen. „Mit den institutionenökonomischen Überlegungen wird im Public Governance versucht, die bis dato häufig ideologisch geführte Privatisierungsdiskussion weiter zu versachlichen.“²⁵³

Da Prozesse die Beziehungen in und zwischen Organisationen herstellen und deren effektive Gestaltung die Aufgabenerfüllung in öffentlichen Verwaltungen absichern sollten, wird das System öffentlicher Verwaltung über Prozesse neu bewertet werden. Die Auseinandersetzung mit möglichen Ansätzen zur theoretischen Fundierung von Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen soll im Anschluss dazu einen Überblick verschaffen.

²⁵² vgl. Hammerschmid, G.: New Public Management

²⁵³ Schuppan, T.: Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government, 2006, S. 79

4.3. Relevanz organisationstheoretischer Ansätze zur Fundierung von Prozessorganisation

4.3.1. Der Bürokratie-Ansatz von Max Weber

Max Weber (1864-1920) hat mit seinen Arbeiten zur rationalsten Herrschaftsausübung in Großorganisationen in Staat und Wirtschaft einen entscheidenden Beitrag zum Aufbau der Organisationstheorien geleistet.²⁵⁴ Der Prozess der „*Rationalisierung*“, d. h. mit der sich im Laufe der Geschichte steigernden *Fähigkeit des Menschen, sich mit der natürlichen und sozialen Umwelt geistig auseinanderzusetzen und gestaltend in sie einzugreifen* (Hervorhebung im Original),²⁵⁵ steht im Zentrum des Bürokratie-Ansatzes von Max Weber. In Webers Unterscheidung der Idealtypen der Herrschaft nach Charisma, Tradition und Legalität²⁵⁶ gilt die Bürokratie als reinste Form legaler Herrschaft, gestützt durch einen beamteten bürokratischen Verwaltungsstab. In Anlehnung an Kieser 2002 kennzeichnet Webers Ansatz folgende idealtypische Struktur:

Die feste Arbeitsteilung in bürokratischen Strukturen folgt regelmäßig wiederkehrenden Tätigkeiten und Aufgaben, denen unabhängig von Personen sachlich abgegrenzte Pflichten, Kompetenzen und Regeln zugeordnet sind.²⁵⁷ Diese Organisationsstruktur wird durch ein fest geordnetes, hierarchisches System der Über- und Unterordnung gestützt, das den Weg und das Ziel der Aufgabenerfüllung durch Regeln und Normen klar festschreibt. Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit ergänzen diesen bürokratischen Aufbau der Weberschen Organisation, um Vorgänge und deren Bearbeitung selbst laufend kontrollieren zu können.

²⁵⁴ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, 2003, S. 32

²⁵⁵ Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 2002, S. 39

²⁵⁶ vgl. Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, 1972, S. 126

²⁵⁷ vgl. Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, S. 48 f.

Als Effizienzvorteile der Bürokratie Webers gelten die Maschinenartigkeit und Planbarkeit der Aufgabenerfüllung, das hohe Maß an Arbeitsteilung, das Spezialisierung auf Fachwissen erfordert, sowie die personenungebundene Sachlichkeit, Berechenbarkeit und Neutralität in der Erledigung der Amtsgeschäfte. Doch gleichzeitig warnte Weber vor fehlender Beherrschbarkeit des bürokratischen Apparats, wenn er eine gewisse Eigengesetzlichkeit entwickle, und vor einem Übermaß an Rationalisierung, das zu einer Entpersönlichung der Gesellschaftsstrukturen, einer zunehmenden Beschneidung individueller Handlungsspielräume und einer Einschränkung selbstverantwortlichen Handelns führe. Dieser Überbürokratisierung könne nur mit charismatischen Führern Einhalt geboten werden, die sich mit Leidenschaft, Augenmaß und Verantwortungsbewusstsein politisch legitimierten.

Als Vorteile des Weberschen Bürokratiemodells gelten bis heute für komplexe Organisationen z. B. berechenbare Verwaltungsabläufe und Entscheidungen, Steuerungsmöglichkeiten und Kontrolle von außen sowie der Schutz der Mitarbeiter vor Willkür. Als nachteilig wird die Vernachlässigung der Umweltbeziehungen und Ziele sowie der Motivation der Mitarbeiter oder der Hang zur Perfektionierung bezeichnet.²⁵⁸

Der Ansatz der Weberschen Bürokratie ist vor dem Hintergrund der damaligen Gesellschaftskritik zu verstehen und richtet sich mit seiner Effizienzthese und Idealisierung der Bürokratie gegen vorhergehende Verwaltungsstrukturen. Kieser 2002 betont in seiner Würdigung des Weberschen Ansatzes ausdrücklich, dass ihm (Anm. d. Verf.: M. Weber) nichts ferner lag, „als eine Managementlehre zur Erhöhung der Effizienz von Verwaltungen abzufassen.“²⁵⁹ Als organisationstheoretisches Modell kommt es aber idealtypisch einer an Prozessen orientierten Struktur nahe, wobei vertikale Hie-

²⁵⁸ vgl. Siepmann, H./Siepmann, U.: *Verwaltungsorganisation*, 1992, S. 28

²⁵⁹ Kieser, A. (Hrsg.): *Organisationstheorien*, S. 64

rarchien und Kompetenzverteilungen als integrierte Prozesse verstanden werden könnten, weil die Realität der Bürokratisierung Reibungsverluste nicht minimieren konnte, sondern sich im Gegenteil in eine Überbürokratisierung hinein gesteigert hat.

Das Eigenleben von Bürokratie, vor dem Weber nicht nur mit Blick auf öffentliche Verwaltungen gewarnt hatte, ist in Form einer zunehmenden Verrechtlichung und zum Teil organisierter Verantwortungslosigkeit der Gesellschaft und seiner Mitglieder zum eigentlichen Problem heutiger Zeit geworden. Die Zahl der Gesetze, Erlasse, Verordnungen und Vorschriften ist selbst von einer spezialisierten Fachbeamtschaft kaum noch zu bewältigen, wobei weniger die Zahl der Gesetze, sondern vielmehr die Zahl der aus der Verwaltung kommenden Vorschriften - entgegen landläufiger Meinung - das zu bewältigende Problem ist.²⁶⁰

Deshalb soll in dieser Forschungskonzeption der Wandel vom geschlossenen System Weberscher Prägung zum offenen System der Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen in den Mittelpunkt gerückt werden. Diese Betrachtungsweise geht über den Idealtypus Webers durch Einbeziehung des sozialen Gefüges von Organisationen, der Personal- und Kulturstrukturen und von prozesshaften Modularisierungen deutlich hinaus. Als Bezugs- und Vergleichsmodell kann der Bürokratie-Ansatz Webers in seiner idealisierten Form zwar dienen, nicht aber als isolierter Ansatz einer Prozessorganisation, die dem heutigen Organisationswandel angepasste Prozesse einbezieht und, daran orientiert, neue Steuerungsinstrumente in öffentlichen Verwaltungen einführt und anwendet, um Zielkonflikte zu lösen, die bei Weber noch als Störfaktoren rationaler und bürokratischer Organisationsformen gegolten hätten.²⁶¹ Prozessorganisation sollte nicht an Hierarchien ausgerichtet werden, sondern an der zweckmäßigsten und wirtschaftlichsten sowie damit auch möglichst bürokratiefernen Organisationsform von Prozess-

²⁶⁰ vgl. Jann, W.: Bürokratieabbau, in.: Wirtschaftsdienst 10/2005, S. 2

²⁶¹ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 35 f.

strukturen orientiert sein, die ebenso den Faktor Personal in einer Organisation nicht vernachlässigt.

4.3.2. Vom administrativen Ansatz über das Scientific Management zu Human Relations

Der administrative Ansatz will allgemein gültige Regeln oder Organisationsprinzipien für eine zweckmäßig gestaltete Organisation aufzeigen.²⁶² Der Franzose Henri Fayol (1841-1925) betonte im Unterschied zu Weber noch stärker den strukturierten Führungsprozess, der aus fünf Basiselementen besteht: 1. Planung, 2. Organisation, 3. Befehl, 4. Koordination und 5. Kontrolle.²⁶³ Die technische Organisationsgestaltung und Organisationsstruktur selbst steht im Mittelpunkt der Fayolschen Lehre, die grundsätzlich die sogenannten Linienorganisation oder die Stab-Linien-Organisation begründete und nachhaltig die deutsche Organisationslehre sowohl bei Nordsieck 1934 als auch später bei Kosiol 1976 geprägt hat.²⁶⁴ Auf den Arbeiten Fayols entwickelten Gulick und Urwick die amerikanische „Administration Management Theory“.²⁶⁵ Bereits bei Fayol wird die Prozesssicht als vorteilhafte Organisationsstruktur angelegt und später erneut z. B. als Management-Ansatz aufgegriffen.

Der von Max Weber idealisierte gesamtgesellschaftliche Prozess der Rationalisierung wird von Frederick W. Taylor (1856-1915)²⁶⁶ zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Bereich der betrieblich-industriellen Arbeitsorganisation vorangetrieben, indem er teilweise Organisationsprinzipien durch wissenschaftliche Experimente und damit die

²⁶² Vgl. Siepmann, H./Siepmann, U.: Verwaltungsorganisation, S. 28

²⁶³ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 36

²⁶⁴ ebd., S. 38

²⁶⁵ vgl. Siepmann, H./Siepmann, U.: Verwaltungsorganisation, S. 28

²⁶⁶ Taylor, F.W.: The principles of scientific management, 1911

Vorgabe der Methode ersetzt.²⁶⁷ Das von ihm entwickelte Funktionsmeistersystem galt als Verwissenschaftlichung der Produktionsarbeit und teilt diese noch weiter in Hand- und Kopfarbeit auf, um so durch Planung, Steuerung und Koordination von Arbeitsprozessen deren Produktivität und Effizienz zu erhöhen und Kosten zu minimieren.

Das so begründete Scientific Management Taylors, das eine Form der wissenschaftlich-optimierten Betriebsführung und des rationellsten Einsatzes der menschlichen Arbeitskraft sein sollte, ergab für die Arbeitsorganisation eine hochgradige Spezialisierung der Aufgabenträger nach Verrichtungen.²⁶⁸ Der Koordination der Arbeitsprozesse kommt dabei eine zentrale Stellung zu.

Auffallend ist hier der enge Zusammenhang zum Weberschen Bürokratiemodell, das ebenso von einer maschinenartigen Aufgabenbearbeitung unter hoher und spezialisierter Arbeitsteilung ausgeht. In den USA hat jedoch das System des Fordismus die Rationalisierung der Produktion stärker beeinflusst als der Taylorismus. „Das Prinzip, die Stellen und Maschinen entlang des Fertigungsflusses anzuordnen und die zu bearbeitenden Produkte an ihnen vorbeizuführen, wobei die Arbeitsintensität durch die Geschwindigkeit des Bandes bestimmt wird, übernahm Henry Ford von den Schlachthäusern, in denen bereits um 1850 Fließbänder eingesetzt worden waren.“²⁶⁹

Die Organisationsabläufe entlang der Wertschöpfungskette auszurichten und Prozesse aufeinander abzustimmen, war also schon sehr frühzeitig in der industriellen Fertigung ein wesentliches Organisationsprinzip. In Deutschland sollte sich ab 1924 der Reichsausschuss für Arbeitszeitermittlung (REFA) um eine systematische

²⁶⁷ vgl. Kieser, A.: Organisationstheorien, S. 75 f.

²⁶⁸ vgl. Schober, H.: Prozessorganisation: Theoretische Grundlagen und Gestaltungsoptionen, 2002, S. 49

²⁶⁹ Giedion, S.: Die Herrschaft der Mechanisierung, 1987, S. 244 ff., zitiert in: Kieser, A.: Organisationstheorien, S. 86

Aufarbeitung der Arbeitsorganisation kümmern, der nach dem zweiten Weltkrieg als Verein von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften neu gegründet wurde.²⁷⁰

Den klassischen organisationstheoretischen Ansätzen folgte unter Zurückdrängung einer rein wissenschaftlichen Regeln folgenden Arbeitsorganisation in den 60er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts der bisher ausgeblendete Faktor Mensch und dessen Arbeitsbedingungen unter dem Stichwort Humanisierung der Arbeitswelt. „Statt auf Kostenminimierung zielte die bedürfnisorientierte Arbeitsorganisation auf eine Humanisierung des Arbeitslebens, wobei dies sowohl den ergonomischen Bereich als auch soziostrukturelle und motivationstheoretische Aspekte umfasst.“²⁷¹ Die in den sogenannten Hawthorne-Experimenten durch Roethlisberger und Mayo gewonnenen und nicht unumstrittenen Erkenntnisse der Organisationsentwicklung²⁷² betonen die Rolle des Menschen und die Gestaltung von sozialen Prozessen in Organisationen neu. Deshalb wird hier auch von neoklassischen Ansätzen der Organisationstheorie gesprochen. Arbeitsmotivation, die Arbeitssituation, Arbeitszufriedenheit und neue Arbeitsformen wie Gruppen- und Teamarbeit rückten im Rahmen der Human-Relations-Bewegung in den Vordergrund der Betrachtung und verdrängten die formale Verwissenschaftlichung der Betriebsführung zu Gunsten eines arbeitspsychologischen Ansatzes.²⁷³

Die Anreiz-Beitrags-Theorie von Chester I. Barnard (1886-1961) erweitert die Organisationstheorie um die informelle Organisation als Funktionsvoraussetzung für die betriebliche Kommunikation,

²⁷⁰ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 41 f.

²⁷¹ Schober, H.: Prozessorganisation, S. 57

²⁷² Anm. d. Verf.: Die Hawthorne-Experimente gelten als selektiv, da sie nur die bereits vorab feststehende These einer notwendigen Leistungsanreize fördern. „Die Mitarbeiterorientierung zur Erhöhung der Produktivität bestätigen sollten.“ Vgl. Kieser, A.: Organisationstheorien, S. 116

²⁷³ Anm. d. Verf.: Die Humanisierung des Arbeitsplatzes führt im Übrigen in Deutschland 1972 zum Betriebsverfassungsgesetz.

den Zusammenhalt der formellen Organisation und die Aufrechterhaltung der Mitgliedschaftsmotivation.²⁷⁴ Beiträge als Handlungen, welche die Unternehmung braucht, um ihre Ziele zu erreichen, und Anreize als Gegenleistungen der Organisation, die die Bereitschaft zur Kooperation sichern, sollen sich idealerweise nach Barnard in einem Gleichgewicht befinden. Barnard überwindet mit seiner Organisationsbetrachtung die klassischen Grenzen von Binnenorganisation und Abgrenzung von Organisationen nach außen. Teilnehmer von Organisationen können demzufolge auch Kooperationspartner von außen sein.

Die von Taylor und Fayol ausgelöste Scientific-Management-Bewegung unternahm den Versuch der Übertragung der induktiv durch Beobachtung gewonnenen Erkenntnisse auf komplexe Großorganisationen. Damit ist das Scientific Management neben der Ursprungsquelle für das moderne Management auch „die zweite wichtige Inspirationsquelle der klassischen Verwaltungswissenschaft.“²⁷⁵

So sehr der administrative oder der wissenschaftlich-systematische Ansatz auch erstmals Strukturen von Organisationen analysierten, so sehr führte die Reduzierung des Faktors Mensch bei Taylor auf einen maschinenartigen Produktionsfaktor ebenso wie das mechanistische Menschenbild bei Fayol zur Vernachlässigung der Umweltbedingungen, zur Entfremdung des Menschen von seiner Arbeit und damit zu einer verengten Sichtweise.

Der Versuch einer betrieblichen Organisation unter mathematisch-logischer oder experimenteller Führung und Gestaltung von Arbeitsprozessen unter größtmöglicher Arbeitsteilung bis hin zur Betrachtung des Menschen im Organisationsgefüge bietet eine Vielzahl von Bezügen zur Problematik einer Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen. Eine derartige Systematisierung von

²⁷⁴ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 51

²⁷⁵ Jann, W.: Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 2005, S. 52 f.

Strukturen und Organisationsprinzipien unter dem Gesichtspunkt der Zweckrationalität ist jedoch nur in einem geschlossenen System von Organisation möglich, was heutigen Zielerreichungsgraden in öffentlichen Organisationen nicht entspräche. Die Prozesssicht war zwar bereits Teil der wissenschaftlichen Betriebsführung, wurde aber nach einer Abkehr von der formal-wissenschaftlichen und rationalen Betrachtung von Organisation und der Hinwendung zu den menschlichen Kommunikationsprozessen neu ausgerichtet. Die Anreiz-Beitrags-Theorie Barnards bietet jedoch interessante Ansatzpunkte für den Übergang von der Prozessorganisation zur Prozesskooperation, die einander dann bedingen, wenn Organisation eben nicht nur als geschlossenes System, sondern als ein die Umwelt mit einbeziehendes Gesamtsystem betrachtet wird. Besonders die über den Human-Ressourcen-Ansatz hinausgehende Einbeziehung der Organisationsentwicklung begründet hier einen Aspekt eines prozessorientierten Ansatzes, der Organisation tatsächlich auch als soziales und sich strukturell anpassendes System versteht.

Nach Osterloh und Frost 1994 hat die Auseinandersetzung mit prozessorientierten Managementansätzen der Organisationsentwicklung zu wenig Beachtung geschenkt und die umfangreiche Literatur zur partizipativen Systemgestaltung ignoriert.²⁷⁶ Dennoch erfordert Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen eine noch darüber hinausgehende Betrachtung, da Arbeitsprozesse in Bürokratien zum Teil anderen Zielen und Rahmenbedingungen unterliegen als industrielle Produktionsprozesse. Allein das rechtliche Korsett des allgemeinen Verwaltungs- und Organisationsrechts sowie die verfassungsrechtlich abgesicherte Gemeinwohlorientierung erfordern z. B. ein gesondert zu betrachtendes Anreiz-Beitrags-Gleichgewicht in und für eine(r) öffentliche (n) Organisation.

²⁷⁶ vgl. Osterloh, M./Frost, J. : Business Reengineering: Modeerscheinung oder „Business Revolution“, in: Zeitschrift Führung und Organisation, 63. Jg., 1994, S. 356-363

4.3.3. Der entscheidungstheoretische Ansatz

Die Entscheidungstheorie unterscheidet im Wesentlichen zwischen einem verhaltenswissenschaftlichen und einem mathematisch-orientierten Ansatz. „Ziel der mathematisch orientierten Variante ist es, formale Entscheidungsmethoden oder -modelle in Form mathematischer Algorithmen (= Folge eindeutig determinierter Rechenoperationen) zu entwickeln, mit denen optimale oder befriedigende Lösungen für bestimmte Problemtypen ermittelt werden können.“²⁷⁷ (Hervorhebung im Original) Der mathematisch-orientierte Ansatz kann jedoch immer nur bedingt Teilausschnitte des Organisationsproblems erfassen.

Der entscheidungstheoretisch-verhaltenswissenschaftliche Ansatz macht hingegen auch die durch menschliches Verhalten beeinflussten Entscheidungsprozesse zum Ansatzpunkt der Organisationsanalyse. Im Gegensatz zur Neoklassik geht dieser Theorieansatz von begrenzter Rationalität und begrenzten Informationen für die Entscheidungen aus. Das Konzept des „bounded rationality“ - also der begrenzten Rationalität - Simons ist nach Luhmann und Baecker 2004 eine Art Stufenproblem, „denn rational kann man nur kalkulieren, wenn es gewisse Interdependenzunterbrechungen gibt oder wenn ein *frame*, ein Rahmen, ein gewisser Satz von Bedingungen vorher sicherstellt, dass man innerhalb dieses Rahmens auf jeden Fall eine Lösung findet. Ob diese Lösung optimal ist oder nicht, spielt dann eine Rolle, wenn die Entscheidungsprämissen eine ausreichende Bestandssicherheit und Operationssicherheit der Systeme garantieren.“²⁷⁸ (Hervorhebung im Original)

Es geht also einerseits um die Frage, „wie rationale „Organisationsentscheidungen“ von Individuen mit begrenzter Informationsver-

²⁷⁷ Siepmann, H./Siepmann, U.: *Verwaltungsorganisation*, S. 30

²⁷⁸ Luhmann, N./Baecker, D. (Hrsg.): *Einführung in die Systemtheorie*, 2004, S. 172

arbeitungskapazität unter der Bedingung komplexer und veränderlicher Umwelten, d. h. unter Unsicherheit, möglich sind.“²⁷⁹ Dieser empirische Ansatz will dabei faktisch beobachtbare Entscheidungsprozesse unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses organisatorischer Regelungen, z. B. die Tiefe der Arbeitsteilung, auf das Entscheidungsverhalten in Organisationen erklären.²⁸⁰

Andererseits setzt sich die so ausgerichtete Entscheidungstheorie mit der Frage auseinander, unter welchen Bedingungen Individuen an Organisationen teilnehmen und dazu motiviert sind, die für den Organisationsbestand erforderlichen Beiträge zu erbringen.²⁸¹ Dabei nimmt das Organisationskonzept der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie Bezug auf das von Barnard 1938 beschriebene Anreiz-Beitrags-Gleichgewicht zwischen Organisation und Organisationsteilnehmern. „Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie begreift die Sicherung der *Leistungsmotivation* („motivation to produce“) als ein fundamentales Problem, das mit Hilfe von Herrschaft bearbeitet, aber aus mehreren Gründen nicht aus der Welt geschafft werden kann. Weil der Arbeitsvertrag die Arbeit inhaltlich nicht bestimmt, bleibt das Problem, die zur Erzeugung der erwünschten Leistungsmotivation notwendige Balance von Anreizen und Beiträgen zu erzeugen, den Vorgesetzten als Daueraufgabe erhalten.“²⁸²

Ziel der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie ist es, für die Entscheider die Komplexität und Veränderlichkeit der Umwelt-Organisation-Beziehung zu reduzieren durch Analyse der

²⁷⁹ Berger, U./Bernhard-Mehlich, I.: Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 2002, S. 134

²⁸⁰ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 66

²⁸¹ vgl. Berger, U./Bernhard-Mehlich: Entscheidungstheorie, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, S. 134

²⁸² ebd., S. 139

Faktoren Arbeitsteilung, standardisierte Verfahren, Herrschaft und Hierarchie, Kommunikation und Indoktrination.²⁸³

Die empirischen Studien zur verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie sind zum Teil nicht generalisierbar und von subjektiven Einflussfaktoren bestimmt. Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie betont systematisch einschränkend die Differenz von Individuum und Organisation, indem die Organisationsmitglieder als Individuen der Umwelt zugerechnet werden. Weitere Umweltveränderungen oder Einflüsse auf Organisationsentscheidungen werden damit ausgeblendet.

Selektiv unterstellt die Entscheidungstheorie allen dem Systembestand dienenden Strukturen und Prozessen, die komplexitätsreduzierend wirken, eine positive Funktion für die Organisation. Diese Sichtweise schließt auch überkommene bürokratische Strukturen ein und lässt deshalb diesen Ansatz zumindest in seiner Aussagekraft hinsichtlich neu zu ordnender Organisationsstrukturen als nur in Teilen geeignet erscheinen. Als Theoriegrundlage für eine Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen, die die Umweltbeziehungen einbezieht, bietet die Entscheidungstheorie als Ansatzpunkt die situative Organisationsanalyse, d. h. die Annahme, dass die angemessene Organisationsstruktur mit der jeweiligen Situation variiert. Diese situative Analyse wurde hier bereits als nicht ausreichend aussagekräftig dargestellt, da z. B. die Anforderungen der Kunden an öffentliche Verwaltungsdienstleistungen oder die Bedürfnisse der Mitarbeiter, die nicht mit den Bedürfnissen der Organisation in Einklang oder im Anreiz-Beitrags-Gleichgewicht stehen müssen, von einem prozessorientierten Ansatz erfasst werden sollen. Die Anforderungen an ein tragfähiges Verwaltungsmodell-Modell sind jedoch auch auf Kontinuität und Berechenbarkeit angelegt.

²⁸³ vgl. ebd., S. 142 f.

Schreyögg 2003 sieht deshalb den Nutzen der insbesondere auf logisch-mathematisch Transformationsprozesse ausgerichteten Entscheidungstheorie eher im didaktischen Wert der systematischen Durchdringung von komplexen organisatorischen Fragestellungen.²⁸⁴ Dies bestätigen im Prinzip Siepmann und Siepmann 2001, für die die entscheidungstheoretischen Ansätze für die Organisation öffentlicher Verwaltung bisher nur wenig Bedeutung haben.²⁸⁵

Diesen kritischen Einlassungen zur Entscheidungstheorie allgemein ist nach Ansicht des Verfassers jedoch entgegen zu halten, dass sich unter dem Gesichtspunkt, welches entscheidungsrelevante Verhalten der Mitglieder in Organisationen durch Prozessorganisation beobachtbar oder ableitbar sein wird, eine entscheidungstheoretische Sichtweise zumindest mit Blick auf die verhaltenswissenschaftlichen Folgen von Prozessorganisation eignet, zumal diese Folgen in Form einer adäquaten Personalentwicklung aufgefangen werden könnten.

4.3.4. Der situative Ansatz der Organisationstheorie

Aus der empirischen Human-Relations-Forschung und des enormen Aufschwungs der Organisationspsychologie heraus erwuchs die Annahme, dass das Führungsverhalten in Organisationen und das Organisationsmodell selbst von der jeweiligen Situation und Konstellation abhängen.²⁸⁶ Der situative Ansatz der

²⁸⁴ Schreyögg, G.: Organisation, S. 70

²⁸⁵ vgl. Siepmann, H./Siepmann, U.: Verwaltungsorganisation, S. 30

²⁸⁶ vgl. Kieser, A.: Organisationstheorien, 2002, S. 119

Anm. d. Verf.: Der aus der Organisationspsychologie erwachsene Ansatz der Organisationsentwicklung geht davon aus, dass Motivation, Zufriedenheit und Effizienz einer Organisation dadurch herbei geführt werden können, indem man die Mitglieder einer Organisation in die Lage versetzt, „ihre Probleme selbst zu erkennen, selbst interpersonelle Beziehungen experimentell zu erproben und selbst organisatorische Bedingungen zu schaffen, die ihren Bedürfnissen und den

Organisationstheorie geht davon aus, dass die formale Organisationsstruktur einen starken Einfluss auf die Effizienz einer Organisation habe. „ Es gibt jedoch *keine universell effizienten Organisationsstrukturen*. Um effizient zu sein, müssen Organisationen ihre *Strukturen* an ihre jeweiligen *Situationen* anpassen: Große Organisationen müssen sich eine andere Struktur geben als kleine, Organisationen in dynamischen Umwelten eine andere als in statischen, Organisationen mit Werkstattfertigung eine andere als Organisationen mit Fließfertigung usw..“²⁸⁷ (Hervorhebung im Original)

Als besonders problematisch stellte sich jedoch die Operationalisierbarkeit der situativen Einflussfaktoren heraus. Dass unterschiedliche situative Bedingungen zu unterschiedlichen Strukturen und Organisationsformen führten, war eine kaum widersprüchliche, noch weniger eine unerwartete Erkenntnis.²⁸⁸ Die Korrelation zwischen bestimmten Umweltfaktoren und Organisationsstrukturen konnte die untersuchten Zusammenhänge zwar funktional erklären, aber nicht zwingend auf andere Organisationen übertragen oder eine Gesetzmäßigkeit daraus ableiten, da der situative Ansatz nur postuliert, dass Organisationsstrukturen an eine Situation angepasst werden müssen, nicht aber untersucht, durch welche Prozesse diese Anpassung zustande gebracht werden kann. „Er (Anm. d. Verf.: der situative Ansatz) muss sich den Vorwurf der *Theorielosigkeit* gefallen lassen.“²⁸⁹(Hervorhebung im Original)

Der situative Ansatz der Organisationstheorie ist zwar eine mögliche Grundlage für Organisationsanalysen auch in öffentlichen Organisationen, indem die für unterschiedliche Entscheidungssituationen relevanten Einflussfaktoren systematisiert sowie deren Korrelation, bezogen auf die Effizienz einer Organisationsstruktur,

Anforderungen des Unternehmens angemessen sind.“ Ebd., S. 119 (Hervorhebung im Original)

²⁸⁷ Kieser, A.(Hrsg.): Organisationstheorien, S. 169

²⁸⁸ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 60 f.

²⁸⁹ Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, S. 188

untersucht werden, oder aber indem analysiert wird, welche situationsabhängigen Beziehungen zwischen der unabhängigen Variable Prozessorientierung bzw. Prozessorganisation und der abhängigen Variable Organisationsstruktur und -kultur oder Personalverhalten bestehen.²⁹⁰ Aber als Legitimierung für eine oder aber gegen eine prozessorientierte Organisationsstruktur kann der situative Ansatz nur begrenzt dienen, da er bestenfalls erfasst, „welche organisatorischen Lösungen die Gestalter *bisher* gefunden haben, um den Anforderungen bestimmter Situationen zu entsprechen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es noch bessere Lösungen für bestimmte Situationen gibt als diejenigen, die sich bisher bewährt haben.“²⁹¹ (Hervorhebungen im Original)

Der situative Ansatz steht in der Gefahr, bestehende Strukturen zu konservieren. Dennoch basiert offensichtlich ein wesentlicher Teil der theoretischen Begründung für Reformansätze in öffentlichen Verwaltungen in der Bindung an organisationstrukturelle Konzepte vor allem in Form des Kontingenz-Modells, aber auch in der Bindung an die privatwirtschaftlich orientierte Managementlehre sowie systemtheoretische Ansätze.²⁹² Auf den situativen Ansatz wird fallweise Bezug genommen, da das Management der Beziehungen in und zwischen Organisationen die situativen Merkmale einer Organisationsentscheidung nicht unbetrachtet lassen kann.

Brandstätter 2000 beispielsweise postuliert auf der Basis eines situativen Ansatzes und der Analyse einzelner Einsatzbereiche auf kommunaler Ebene die grundsätzliche Eignung von Prozessmanagement als Gestaltungsmaßnahme insgesamt. Gleichzeitig gesteht

²⁹⁰ vgl. Wöhe, G.: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 17. Aufl., 1990, S. 87

²⁹¹ Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, S. 189

²⁹² vgl. Hammerschmid, G.: New Public Management zwischen Konvergenz und Divergenz, 2001, S. 19

er aber erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten, z. B. durch dienstrechtliche Vorschriften, ein.²⁹³

4.3.5. Institutionenökonomische Ansätze

Eine einheitliche institutionenökonomische Theorie liegt bis heute nicht vor. Dennoch gilt die Neue Institutionenökonomik als wichtiger Teilbereich einer Wirtschaftstheorie des Organisationswandels in erster Linie im privatwirtschaftlichen Sektor. Zwar ist die wissenschaftstheoretische Auseinandersetzung mit Institutionen seit den 30er-Jahren des letzten Jahrhunderts durch die Arbeiten von Coase²⁹⁴ bekannt, dennoch ist das Interesse für die Institutionenökonomik erst durch das Erreichen von Grenzen in der neoklassischen Mikroökonomik und deren Realitätsferne gewachsen, „denn die neoklassische Mikroökonomik im Stile der allgemeinen Gleichgewichtstheorie erreichte etwa in den 60er-Jahren die Grenzen ihrer Möglichkeiten.“²⁹⁵ Die fehlende Einheitlichkeit einer Theorie korrespondiert mit der begrifflichen Vielfalt der Bedeutung des Begriffs Institution.

Erlei/Leschke und Sauerland 1999 verstehen unter Institutionen formelle und informelle Regeln oder Regelsysteme, Verträge oder Vertragssysteme, durch die das Verhalten von Individuen kanalisiert wird. Organisationen betrachten sie als die personifizierte Kehrseite einer Institution.²⁹⁶ Für Dietl 1992 sind Institutionen als sozial sanktionierbare Erwartungen, die sich auf die Handlungs- und Verhaltensweisen eines oder mehrerer Individuen beziehen, sozioökonomische Instrumente, womit er bewusst einen sehr weiten

²⁹³ vgl. Brandstät, Th.: Prozessmanagement, S. 273 f.

²⁹⁴ vgl. Coase, R. H.: The Nature of the Firm, in: *Economica* 4, S. 386-405, 1937; ders.: The Institutional Structure of Production, in: *American Economic Review* 82, 1992, S. 713-719

²⁹⁵ Richter, R.: Theorie der Unternehmung, in: Ordelt, D. et al.: *Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie*, S. 396

²⁹⁶ Erlei, M. et al.: *Neue Institutionenökonomik*, S. 24 f.

Institutionenbegriff wählt.²⁹⁷ Richter und Furubotn 1996 setzen in Anlehnung an North 1990 Institutionen einschließlich der daran beteiligten Personen mit Organisationen gleich.²⁹⁸ Nach Picot/Dietl und Franck 1999 umschließt der Institutionenbegriff „Regeln bzw. Normen (Menschenrechte, Gesetze, Gastfreundschaft, Sprache etc.) einerseits und korporative Gebilde (Unternehmen, Verbände, Staat etc.) andererseits. Eine einzelne Institution wirkt nicht isoliert, sondern entfaltet erst innerhalb der Gesamtheit des Institutionengefüges ihre volle Wirkung.“²⁹⁹

Die Institutionenökonomik bricht insbesondere seit den Arbeiten von Coase mit der Annahme, dass Märkte und institutionell-hierarchische Organisationen unvergleichbare Formen darstellen und deshalb von den unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen Ökonomie und Soziologie beobachtet werden müssten.³⁰⁰ Markt und institutionenbasierte Organisationsstrukturen sind also kein Gegensatz. Vielmehr ermöglichen Institutionen Kooperationsgewinne und sind notwendige Strukturen zur Koordinierung oder Überwachung der Arbeitsteilung, verhindern katastrophale Ergebnisse oder minimieren Transaktionskosten, indem sie auf lange Sicht ein effizientes System von Austauschbeziehungen gewährleisten.³⁰¹

In den Wirtschaftswissenschaften als Teil der Sozialwissenschaften kann dieser Wandel von der neoklassischen Gleichgewichtstheorie zu den neuen Theorien, Ideen und Forschungsfragen der Neuen Institutionenökonomik unter Umständen auch als Paradigmenwechsel bezeichnet werden.³⁰² Die Neue Institutionen-

²⁹⁷ Dietl, H.: Institutionen und Zeit, 1993, S. 37

²⁹⁸ Richter, R./Furubotn, E.: Neue Institutionenökonomik, S. 8

²⁹⁹ Picot, A. et al.: Organisation, S. 11

³⁰⁰ Göhler, G./Kühn, R.: Politische Institutionen, in: Edeling, Th. et al.: Institutionenökonomie, S. 23 f.

³⁰¹ ebd., S. 25

³⁰² vgl. Richter, R.: Institutionenökonomische Aspekte der Theorie der Unternehmung, in: Ordelheide, D. et al.: Betriebswirtschaftslehre, S. 396

nökonomik geht North 1984³⁰³ folgend der Frage nach, „welche Bedingungskonstellationen in der Vergangenheit zur Entstehung und Veränderung von Institutionen geführt haben und welche Auswirkungen veränderte Institutionen auf die Dynamik des ökonomischen und gesellschaftlichen Handelns und die langfristigen Wachstumsprozesse ausüben konnten.“³⁰⁴ Organisationstheoretisch betrachten die Kerntheorien der Neuen Institutionenökonomik - die Principal-Agent-Theorie, die Property-Rights-Theorie und die Transaktionskosten-Theorie - das effizienzorientierte Entscheidungskriterium, nämlich die im Leistungserstellungsprozess auftretenden Koordinations- und Motivationskosten als Funktion der zugrunde liegenden Situation und der gewählten Organisationsform. Picot/Dietl und Franck beschreiben dies 1999 in einer Formel wie folgt³⁰⁵:

Koordinationskosten + Motivationskosten = f (Situation_i, Organisationsform_i) für alle i

Der ursprünglich aus Forschungsansätzen der Volkswirtschaftslehre stammende Ansatz der Neuen Institutionenökonomik wendet sich ausdrücklich gegen das abstrakte Modell des neoklassischen Gleichgewichts und gegen die Grundaussagen dieser Theorie, basierend auf einem postulierten Marktgleichgewicht und einem unbegrenzten Informationsstand aller Marktteilnehmer, indem der neoklassisch unterstellten Homogenität des Marktes und dem Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage bei vollständiger Rationalität aller Akteure bisher unbeachtete Transaktionskosten und Agency-Kosten gegenübergestellt werden, die letztlich Koordinationskosten des Informationsaustausches und der Verfügungsrechte darstellen. In Anlehnung an Becker wird die Ökonomik ins-

³⁰³ North, D. C.: Transaction Costs, Institutions and Economic History, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 140, 1984, S. 7-17

³⁰⁴ Rosenfeld, M.: Evolution öffentlicher Aufgaben und ökonomische Theorie des institutionellen Wandels, 1996, S. 24 f

³⁰⁵ Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 380;

Anm. d. Verf.: Picot/Dietl und Franck schränken den Wahrheitsgehalt ihrer Organisationstheorie jedoch dahingehend - unter Anlehnung an Popper 1984 - ein, dass der Wahrheitsanspruch nur vorläufigen Charakter hat, bis künftige Hypothesen diesen widerlegen. ebd., S. 390

gesamt als eine Wissenschaft von den individuell rationalen Wahlhandlungen des Homo Oeconomicus³⁰⁶ verstanden. In der Neuen Institutionenökonomik wird dabei von drei Grundannahmen ausgegangen:

1. die Handlungen sozialer Gruppen sind von den Einstellungen ihrer individuellen Mitglieder - methodologischer Individualismus - abhängig.
2. Der Mensch handelt beschränkt rational aus Gründen begrenzter Informationsbeschaffungs- und Verarbeitungsmöglichkeiten.
3. Die Anbahnung, Überwachung oder Durchsetzung von Vertragspflichten erzeugt Transaktionskosten.³⁰⁷

³⁰⁶ vgl. Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, 2002, S. 32; vgl. Becker, G. S./Becker, G. N.: Die Ökonomik des Alltags, Tübingen 1998;

Anm. d. Verf.: Richter (1991, S. 4) spricht hier synonym von eingeschränkt rational oder (1994, S. 408) von individueller Rationalität, die auch perfekt ökonomisches rationales Verhalten einschließt.

³⁰⁷ vgl. Richter, R.: Institutionen ökonomisch analysiert, 1994, S. 3 f..

Anm. d. Verf.: Richter 1994 unterscheidet im Wesentlichen folgende Strömungen:

1. *Die Neue politische Ökonomik (Public Choice)*: Die Anwendung der ökonomischen Analyse auf politikwissenschaftliche Fragen (die Theorie des Staates, Wahlregeln, Wahlverhalten, Parteipolitik, Bürokratie usw.), die repräsentiert wird durch Arbeiten von DOWNS, BUCHANAN und TULLOCK, NISKANEN, BERNHOLZ, FREY, D. C. MUELLER u. a.

2. *Die Neue Institutionenökonomik (New Institutional Economics)*: Die Anwendung der ökonomischen Analyse zur Erklärung wirtschaftlicher Institutionen (die Theorie der Unternehmung, der vertikalen Integration, der Organisation von Gewerkschaften, der öffentlichen Regulierung usw., aber auch des Staates, des historischen Wandels von Institutionen, der Wirtschaftsgeschichte), wie sie vertreten wird durch COASE, ALCHIAN, DEMSETZ, NORTH, O.E. WILLIAMSON, FURUBOTN u. a.

3. *Die Ökonomische Analyse des Rechts*: Die Anwendung der ökonomischen Analyse auf Fragen der Rechtssprechung (insbesondere auf Fragen der Schadenshaftung, der Ahndung von Straftaten und des Strafrechts), wie sie vertreten wird von POSNER, CALABRESI, POLINSKY u. a.

4. *Die neue österreichische Schule (Neo Austrian School)*: Die Anwendung des Prinzips der >>unsichtbaren Hand<< in der Tradition von C. Menger (1883) auf die Erklärung der Entwicklung wirtschaftlicher und anderer sozialer Institutionen. (Die >>spontane<< Entwicklung von Institutionen aus dem ökonomischen Interesse der Individuen). Zu ihren Repräsentanten gehören außer MISES und HAYEK Ökonomen wie LACHMANN, KIRZNER, O'DRISCOLL, MARIO RIZZO, LITTELCHILD, WHITE u. a.³⁰⁷ (Hervorhebungen im Original)

Die Neue Institutionenökonomik beschäftigt sich in der Regel mit dem institutionellen Rahmen sozialen Geschehens und analysiert aus ökonomischer Sicht in gesamtwirtschaftlichen Betrachtungen, z. B. die Verfassung und Gesetzgebung des Staates, oder in einzelwirtschaftlichen Betrachtungen einer freien Marktwirtschaft, z. B. die Verträge zwischen Individuen.³⁰⁸ „Tendenziell sollten die Property-Rights so verteilt werden, dass möglichst vollständige Rechtebündel mit der Nutzung ökonomischer Ressourcen verbunden und dem Handelnden zugeordnet sind, so dass er Anreize für selbstverantwortlichen und effizienten Ressourcenumgang erhält.“³⁰⁹

Göbel 2002 bezeichnet Institutionen als „Systeme von verhaltenssteuernden Regeln bzw. als durch diese gesteuerte Handlungssysteme, die Problembereiche menschlicher Aktionen gemäß einer Leitidee ordnen, die für längere Zeit und für einen größeren Kreis von Menschen gelten und deren Beachtung auf unterschiedliche Art und Weise durchgesetzt wird“.³¹⁰ In Anlehnung an Göbel 2002 werden zur Vervollständigung des Überblicks über die Kerntheorien der Neuen Institutionenökonomik im Folgenden die drei nach wie vor zentralen Ansätze beschrieben³¹¹: Der Verfügungsrechte-Ansatz oder auch Property-Rights-Ansatz untersucht die Auswirkungen der Verteilung von Verfügungsrechten an Sachen oder Personen auf das Verhalten von Individuen. Die Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights) analysiert die Entstehung, die

³⁰⁸ vgl. Richter, R.: Institutionenökonomische Aspekte der Theorie der Unternehmung, in: Ordeltjeide, D. et al.: Betriebswirtschaftslehre, S. 401

³⁰⁹ Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 48

³¹⁰ Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, 2002, S. 3;

Anm. d. Verf.: Göbel unterscheidet Institutionen funktional nach Ordnungsfunktionen zur Reduktion von Komplexität: Funktionen,... die eine Entlastungsfunktion bei Wahlhandlungen des Menschen besitzen und eine Motivationsfunktion, indem Institutionen ein erwünschtes Verhalten hervorrufen sollen,... die eine Koordinationsfunktion zur Herstellung von Passgenauigkeiten von allen arbeitsteiligen Handlungen besitzen,... die eine Kohäsionsfunktion besitzen, als eine soziale und kulturelle Identität stiftende Funktion, eine Wertmaßstabsfunktion als Orientierungs- oder Beurteilungsmaßstab für richtiges Verhalten,... die spezielle Funktionen besitzen, z. B. zur Herrschaftssicherung über ungeschriebene Ordnungen der Tradition oder gesetzte Ordnungen bürokratischer Institutionen und abgeleitete Funktionen, in denen Institutionen geltende Regeln durchsetzen sollen

³¹¹ vgl. ebd., S. 60-65

Verteilung und Gestaltung von Ressourcen durch den Inhaber dieser Rechte.³¹² „Aus der Perspektive der Property-Rights-Theorie erfüllen Verträge zwischen Wirtschaftssubjekten die Funktion, Handlungs- und Verfügungsrechte an Gütern zu übertragen. Innerhalb von Unternehmen werden Handlungs- und Verfügungsrechte hingegen durch organisatorische Regelungen zugeordnet. Die Grundlage dafür gibt die Unternehmensverfassung, die als konstitutioneller Vertrag Handlungs- und Verfügungsrechte für die hierarchische Bildung abgeleiteter Institutionen definiert.“³¹³ Die Zweifel daran, ob die Property-Rights-Theorie den Anspruch an eine Gestaltungstheorie erfüllt und es im Prinzip keine personalmanagementrelevanten Verfügungsrechtstrukturen gibt³¹⁴, sind nicht ausreichend belegt, betrachtet man diese Theorie als allgemeine Organisationsempfehlung, um Handlungs- und Verfügungsrechte in der Weise zu verteilen, dass möglichst vollständige Rechtebündel mit der Nutzung ökonomischer Ressourcen verbunden und dem Handelnden zugeordnet sind, wo immer die Transaktionskosten dies erlauben.³¹⁵ Nach der Verfügungsrechte-Theorie müssen dem Aufgabenträger die zur Lösung einer Aufgabe notwendigen Entscheidungsrechte zugestanden und er an den Folgen dieser Entscheidung beteiligt werden.³¹⁶

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz ist von dem Vertragsverhältnis zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent) und der damit verbundenen Koordinationsproblematik der unterschiedlichen Informationsstände der Vertragspartner gekennzeichnet. „The challenge in the agency relationship arises whenever - which is almost always - the principal coloured perfectly and costlessly monitor the agent's action information. The problems of inducement and

³¹² ebd., S. 186; vgl. Coase, R. H.: The Nature of the Firm, 1937; vgl. Alchian, A. A.: Some Economics of Property Rights, 1965

³¹³ ebd., S. 56

³¹⁴ vgl. Huber, S.: Strategisches Personalcontrolling als Unterstützungsfunktion des strategischen Personalmanagements, 1998, S. 25

³¹⁵ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 63

³¹⁶ ebd., S. 63

enforcement then come to the fore.”³¹⁷ Unternehmen sind also „Geflechte ineinander verschränkter Prinzipal-Agent-Beziehungen“.³¹⁸ Informations- und Kommunikationsstrukturen im Spannungsfeld zwischen Arbeitsteilung und Spezialisierung tragen zu Agency-Kosten bei. Die Minimierung der Agency-Kosten selbst wird als heuristisches Beurteilungskriterium bezeichnet, da sich diese bislang nicht exakt fixieren und quantifizieren lassen.

Der Transaktionskostenansatz nach Coase³¹⁹ ist die eigentliche Begründung für die Entstehung von hierarchischen Organisationsprinzipien in Unternehmen, um in einem marktwirtschaftlichen System effektive und effiziente Organisationsstrukturen zu erzielen. Der Transaktionskostenansatz vereint die Agency-Theorie und die Verfügungsrechte-Theorie auf sich, da Transaktionskosten als Kosten des Leistungsaustauschs im Koordinations- und Motivationsmechanismus von Organisationen bisher eher unberücksichtigt blieben. Die Spezifität als Vorteilhaftigkeitskriterium bestimmt die geeigneten Organisationsstrukturen. Die Austauschbeziehungen bzw. die Übertragung von Verfügungsrechten zwischen spezialisierten Akteuren in arbeitsteiligen Wirtschaftssystemen werden als Transaktionen bezeichnet, in deren Rahmen für die Beteiligten Transaktionskosten³²⁰ entstehen.

Kritiker des Transaktionskostenansatzes betrachten nur die Effizienz unter kostenbezogenen Gesichtspunkten, klammern aber Leistungs-, Zeit- und Qualitätsfaktoren sowie soziale Effizienz, z. B. Mitarbeiterzufriedenheit, aus. Diese Position kann nur bedingt geteilt werden, sind doch auch die Informations- und Kommunikationsprozesse der Transaktionspartner Teil der Koordinations- und

³¹⁷ Pratt, J. W./Ceckhauser, R. J.: Principals and Agents: An Overview, in: Pratt, J. W./Ceckhauser, R. J. (Hrsg.): Principals and Agents: The Structure of Business, 1985, S. 1-35, zitiert in: Göbel, E.: Neue Institutionenökonomie, 2002, S. 62

³¹⁸ Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 85

³¹⁹ vgl. Coase, R. H.: The Nature of the Firm, S. 386-405

³²⁰ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 67

Motivationsstrukturen dieser Theorie.³²¹ Auch Richter und Furubotn 1996 erweitern den Transaktionskostenbegriff auf „die Kosten der Einrichtung, Benützung, Erhaltung und Veränderung von

- a) Institutionen im Sinne von objektivem Recht (z. B. das Bonner Grundgesetz oder das deutsche Bürgerliche Gesetzbuch) und
- b) Institutionen im Sinne von subjektivem Recht (z. B. ein konkreter Rechtsanspruch aus einem freiwillig vereinbarten Arbeitsvertrag).³²²

Darüber hinaus kommt nach Williamson 1989 den „human asset specificity“³²³ als Investitionen der Transaktionspartner in spezifische Mitarbeiterqualifikation eine wichtige Bedeutung hinsichtlich der Spezifität einer Leistungsbeziehung zu. Das Humankapital einer Organisation kann durch die tägliche Arbeit und durch interne Weiterbildung einen sehr hohen Spezifitätsgrad erlangen, der durch das spezialisierte Kompetenzkataster des öffentlichen Sektors eine besondere Faktorspezifität erhält, deren Wert von der Transaktion und deren Nutzen für den Nutzer oder den Empfänger abhängt. Diese Sichtweise ist für die Frage der Ausrichtung einer Personalentwicklung im öffentlichen Sektor bedeutsam und wird vertieft werden.

Die Neue Institutionenökonomik ist bis heute keine in sich widerspruchsfreie oder einheitliche ökonomische Theorie. Institutionen können nach Hammerschmid 2001 als angemessene Reaktion auf transaktionskostenspezifische Koordinationsprobleme verstanden werden. „Charakteristika wie das Auftreten von bounded rationality, Opportunismus, Unsicherheit, Transaktionsspezifität sowie die Bedeutung der Integrität bzw. Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns machen das Auftreten vertikaler, bürokratisch gesteuerter Organisationen im öffentlichen Sektor rationaler als kurzfristige

³²¹ vgl. Huber, S.: Personalcontrolling, S. 27

³²² Richter, R./Furubotn, E.: Institutionenökonomik, S. 49

³²³ vgl. Williamson, O. E.: Transaction Cost Economics, in: Schmalensee, R./Willig, R. D. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, 1989, S. 142

Managementkontrakte. Andererseits sind öffentliche Verwaltungen mit ihren hierarchischen Strukturen aufgrund von Informationsasymmetrien nicht in der Lage, das Problem der Rationalität und Effizienz im öffentlichen Sektor zu lösen.³²⁴ Aber auch Hammerschmid sieht erhebliche Operationalisierungs- und Konzeptionalisierungsprobleme bei Zugrundelegung der Neuen Institutionenökonomik als alleiniges Theoriengebäude für den öffentlichen Sektor.³²⁵

So sehr z. B. die Property-Rights-Theorie die Bedeutung von Verfügungsrechten für Prozesse und Strukturen wieder in den Blickpunkt gerückt hat, so sehr „hat es die Theorie der Verfügungsrechte bislang noch nicht vermocht, die große *empirisch* beobachtbare *Vielfalt und Differenziertheit von Verfügungsrechtestrukturen theoretisch-konzeptionell und empirisch-operational einzufangen*.“³²⁶ Insbesondere die Grenzen zwischen den Property-Rights-theoretischen Erklärungen und dem Transaktionskostenansatz sind fließend. Dennoch sind die Verfügungsrechtestrukturen zumindest Randbedingungen in der Transaktionskosten-Theorie.³²⁷ Nach Pieper 2000 bietet der Ansatz der Transaktionskosten nicht mehr als Tendenzaussagen nach komparativen Analysen.³²⁸ Nach Schneider 1993 ist nicht eindeutig definiert, was tatsächlich vom Begriff Transaktionskosten insgesamt umfasst wird.³²⁹ Die Bestimmung einer nur relativen Vorteilhaftigkeit hängt also weitgehend ab von der schwierigen Bestimmung der Summe aus Autonomie- und Abstimmungskosten.³³⁰ Schreyögg 1996 misst dem Transaktionskostenansatz keine gestalterische Bedeutung zu, weil er lediglich ex post zur Er-

³²⁴ Hammerschmid, G.: New Public Management, 2001, S. 247

³²⁵ ebd., S. 250

³²⁶ Ebers, M./Gotsch, W.: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 2002, S. 207

³²⁷ vgl. Picot, A. et al.: Organisation, S. 66

³²⁸ Pieper, J.: Vertrauen, S. 135

³²⁹ vgl. Schneider, D.: Betriebswirtschaftslehre, 1993, S. 250 ff.

³³⁰ vgl. Theuvsen, L.: Transaktionskostentheorie: Anwendung auf Non-Profit-Organisationen, in: Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus, 1999, S. 232

klärung von Entwicklungen Argumente entwickle, jedoch nicht ex ante.³³¹

Die Agentur-Theorie schließlich versteht zwar Organisationen als Netzwerke von vertraglich geregelten Auftragsbeziehungen und misst das Maß der Effizienz an der optimalen Gestaltung dieser Agenturbeziehungen. Indem die agenturtheoretische Institutionenanalyse jedoch nur frei ausgehandelte Individualverträge berücksichtigt, kommt sie für Bereiche der staatlichen Rechtssetzung nur bedingt zum Tragen.³³² Die Relevanz der Prozessgestaltung unter Berücksichtigung von Individualverträgen in öffentlichen Organisationen wird beschränkt durch die rechtlichen Rahmenbedingungen z. B. eines öffentlichen Dienstrechts. Die Agentur-Theorie kann daher für die Forschungskonzeption nur eingeschränkt als theoretische Grundlage herangezogen werden, zumal auch hier die Operationalisierung der Agenturkosten ein erhebliches Problem darstellt.³³³

Im Gegensatz zur ökonomischen Gleichgewichtstheorie mit den Kernprämissen individueller Nutzenmaximierung, unbegrenzter Rationalität und vollkommener Markttransparenz geht die Neue Institutionenökonomik von begrenzter Rationalität und unvollkommenen Informationen für die Akteure aus, unterstellt aber die Kalkulierbarkeit aller relevanten Handlungsalternativen.³³⁴ Dieser These widerspricht Göbel 2000, denn „die Leitidee der Institutionenökonomik ist das Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus, des Menschen, der **in** und **über** Institutionen nach einem (privaten) Kosten-Nutzen-Kalkül entscheidet.“³³⁵ (Hervorhebungen im Original)

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Prozessorganisation vereint nach Gaitanides 2007 die Vorteile einer hierarchisch-

³³¹ vgl. Schreyögg, G.: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 1996, S. 72

³³² vgl. Ebers, M./Gotsch, W.: Institutionenökonomische Theorien, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, S. 221

³³³ ebd., S. 224

³³⁴ Schreyögg, G.: Organisation, S. 71

³³⁵ Göbel, E.: Institutionenökonomik, S. 37

funktionalen und einer marktlichen Koordinationsform. „Dies gilt allerdings nur bei mittleren Ausprägungen von Spezifität, Unsicherheit und Häufigkeit des organisatorischen Leistungsaustausches. Marktliche Koordination ist gegenüber der prozessbasierten Integration besonders effizient bei standardisiertem, nicht auf spezielle Anwendung zugeschnittenem Leistungsaustausch. Hierarchische Koordination ist im Vergleich zu prozessbasierter Integration effizient, wenn der für die Austauschprozesse benötigte Ressourceneinsatz sehr spezifisch ist.“³³⁶

Die Effizienz einer Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen wird durch die Transaktionskostenvorteile hierarchischer und marktlicher Koordination begrenzt und durch die hier aufgezeigten Zusammenhänge zu den Verfügungsrechten innerhalb einer Organisation zumindest beeinflusst.

Die drei Kernansätze der Neuen Institutionentheorie bieten zwar eine Vielzahl von Ansatzpunkten für eine Bewertung von Organisationsstrukturen in öffentlichen Organisationen; dennoch können sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für sich beanspruchen, empirisch bestätigt zu haben, „dass die Effizienz alternativer institutioneller Formen der Organisation und Abwicklung von Transaktionen auf Basis der Theorie vollständig erklärt werden kann.“³³⁷ Trotzdem bietet insbesondere der Transaktionskostenansatz interessante Perspektiven für die Neuausrichtung öffentlicher Verwaltungen. „Die grundlegende Koordinationsperspektive des Transaktionskostenansatzes zielt auf den Markt als Koordinationsform, nur im Fall des Versagens aus Opportunismusgründen kommt Organisation respektive Hierarchie zum Zug.“³³⁸ An der marktlichen Koordinationsform fehlt es dem öffentlichen Sektor noch, aber die Erweiterung

³³⁶ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 77; vgl. auch Göbel, E.: Institutionenökonomik, 2002, S. 248

³³⁷ Hammerschmid, G.: New Public Management, S. 249

³³⁸ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 97 f.

der Handlungsoptionen durch neue Steuerungsinstrumente weist in diese Richtung.

4.3.6. Vom systemtheoretischen zum interorganisationalen Ansatz

Der Ansatz der Systemtheorie ist kein eigener theoretischer Ansatz der Organisationstheorie, sondern vielmehr in Anlehnung an Huber 1998 eine Möglichkeit, das Konstrukt Prozessorganisation und Prozesskooperation zu strukturieren und in Teilaspekte zu zerlegen.³³⁹ Die Systemtheorie bildet in ihren allgemeingültigen Aussagen eine Basis für die Sozialwissenschaften. Nach Braun 1988 wurde der Begriff Systemtheorie erstmals vom Wissenschaftstheoretiker Thomas S. Kuhn in die Debatte eingeführt. „Für eine vergleichende Analyse ausgewählter Planungsaspekte in privaten Betrieben und öffentlichen Verwaltungen eignet sich besonders die *Systemtheorie als sprachlicher Bezugsrahmen*.“³⁴⁰ (Hervorhebung im Original)

Die klassische Systemtheorie nimmt nach Luhmann und Baecker 2004 als theoretischer Ansatz für sich in Anspruch, gewinnbringende Erkenntnisse z. B. im Bereich struktureller Widersprüche, der Behandlung von Wertkonflikten innerhalb von sozialen Systemen und Strukturveränderungen innerhalb von gesellschaftlichen Ordnungen hervorgebracht zu haben.³⁴¹ Der Systemaufbau besteht dabei aus seinen Elementen, deren Verknüpfungen und Eigenschaften dieser Verknüpfungen.³⁴² In Anlehnung an Parsons unterscheidet Luhmann Strukturen und Prozesse als Teile eines Systems nur insofern, als dass man die Unterscheidung von Struktur

³³⁹ vgl. Huber, St.: Strategisches Personalcontrolling, S. 31

³⁴⁰ Braun, G.E.: Ziele in öffentlicher Verwaltung, S. 49 f.

³⁴¹ Luhmann, N./Baecker, D. (Hrsg.): Systemtheorie, S. 16

³⁴² vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 83

und Prozess von der Frage abkoppeln müsse, „ob man über Strukturen spricht oder über Prozesse als Gegenstand von prozessualen Veränderungen beziehungsweise Strukturen.“³⁴³

Dieser traditionelle Ansatz orientiert sich an den Variablen Struktur (Elemente), Funktion und Prozess (Beziehungen). „Zwecke oder Funktionen eines Systems richten sich nach >>außen<< auf die am System interessierten Individuen und Anspruchsgruppen. Das System hat Leistungen an Individuen und Anspruchsgruppen zur Zweckerfüllung abzugeben.“³⁴⁴ (Hervorhebung im Original)

Der Einfluss der klassischen Systemtheorie auf die Organisationstheorie war mehr indirekter Natur, ohne jedoch selbst Organisationstheorie im engeren Sinne zu werden.³⁴⁵ Schreyögg unterscheidet drei Phasen der Entwicklung des systemtheoretischen Denkens, das aber erheblichen Einfluss auf die Organisationstheorie insgesamt genommen hat:

1. Die rein morphologisch-statische Systemsicht, die sich in erster Linie auf den logischen Aufbau von Organisationsstrukturen richtet.
2. Die kybernetische Systemsicht, die Steuerungsprozesse als Regelkreise mit kontinuierlichem Soll/Ist-Abgleich versteht.
3. Die funktional-strukturelle Systemtheorie, die Organisationsstrukturen als Mittel zur Komplexitätsbewältigung versteht.³⁴⁶

Der Einfluss der Systemtheorie, z. B. auf die Kontingenztheorie zur Klärung empirischer Befunde, hat darüber hinaus zu weitergehenden systemtheoretisch geleiteten Strömungen geführt, die in der interdisziplinären Auseinandersetzung eine moderne Weiterentwick-

³⁴³ Luhmann, N./Baecker, D. (Hrsg.): Systemtheorie, S. 327

³⁴⁴ Braun, G. E.: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, 1988, S. 50

³⁴⁵ vgl. Schreyögg, G.: Organisation, S. 83

³⁴⁶ ebd., S. 83-86

lung bewirkte. Mit Blick auf die vorliegende Thematik ist deshalb hier die *Theorie der interorganisatorischen Beziehungen* zu nennen. Diese systemtheoretisch beeinflusste Organisationstheorie richtet ihr Augenmerk insbesondere auf die Beziehungen zwischen Systemen und externer Umwelt und den daraus zu entwickelnde Strategien für ein Management dieser Beziehungen. Sowohl Kooperationen zwischen Organisationen als auch neueren Tendenzen zu grenzenlosen Organisationen gilt dabei das Forschungsinteresse.³⁴⁷

Der systemtheoretisch beeinflusste Ansatz der interorganisatorischen Beziehungen kann insofern ein Bezugspunkt für die weitere Auseinandersetzung werden. Die klassische Systemtheorie selbst ist strukturfunktionalistisch beschränkt aussagefähig, denn der strukturfunktionale Ansatz geht nach Luhmann davon aus, „dass ein bestimmter strukturierter Gegenstand vorgegeben sei.“³⁴⁸ Das heißt, dass die tradierte Systemtheorie sich in erster Linie auf Beschreibung von Systemen und weniger auf Veränderungsempfehlungen beschränkt. Insofern kann nur die von der Systemtheorie beeinflusste Weiterentwicklung der Theorieströmung der interorganisationalen Beziehungen eine Bezugsgrundlage darstellen, ergänzt um die hier aufgezeigten weiteren Ansätze der Organisationstheorie, z. B. der Neuen Institutionenökonomik oder der Entscheidungstheorie.

Mit Bezug auf das Theoriengebäude interorganisationaler Beziehungen wird demnach unterstellt, dass die interorganisatorischen Beziehungen Prozesse darstellen und deren Ausrichtung und Gestaltung von Relevanz für den Organisationsaufbau und den -ablauf sind. Die Umweltbeziehungen schließen in diesem interorganisationalen Ansatz im Gegensatz z. B. zur Entscheidungstheorie den Aspekt der Bedürfnisse von Menschen in und an die Organisation ein. So erhält auch die Organisationskultur eine systembeeinflussende

³⁴⁷ ebd., S. 90; vgl. auch Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Die grenzenlose Organisation, 2003

³⁴⁸ Luhmann, N./Baecker, D. (Hrsg.): Systemtheorie, S. 14

Funktion, indem sie den Zusammenhalt der Organisation nach innen wie nach außen und sogar zwischen Organisationen gestalten kann. Sie ist damit eine entscheidende Rahmenbedingung für Prozessorganisation und erst recht für Kooperationen.

Für die Heranziehung der Theorie der interorganisationalen Beziehungen spricht zudem, dass nach Schober 2002 Prozessorganisation aus systemtheoretisch orientierter Perspektive ein Instrument zur Bewältigung von Komplexität darstellt, um z. B. den Unternehmensbestand und damit den Organisationsbestand als soziales System zu sichern.³⁴⁹ Dieses Ziel kann so auf die Gestaltungsoption von Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen übertragen werden, auch wenn die Sicherung des Organisationsbestands in nicht-öffentlichen und öffentlichen Organisationen anderen Rahmenbedingungen unterliegt.

4.3.7. Fazit: Prozessorganisation aus Sicht der Organisationsforschung

Zusammenfassend ergibt sich bei der Betrachtung der Ansätze der Organisationstheorien, dass ein alleiniger Ansatz zur problemadäquaten Erklärung von Prozessorganisation nicht als ausreichend betrachtet werden kann. Prozessorganisation ist ein mehrdimensionaler Ansatz, der auf der Grundlage eines einzigen Ansatzes der Organisationstheorien nicht darstellbar ist. Prozessorganisation vereinigt nach Gaitanides 2007 eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für die betriebswirtschaftliche Organisationsforschung.³⁵⁰ Durch die Erweiterung der Perspektive auf Prozesskooperationen und die Verknüpfung mit den Folgen für eine prozessorientierte Personalentwicklung tritt in dieser Arbeit neben die technikgestützte Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen die personalori-

³⁴⁹ vgl. Schober, H.: Prozessorganisation, 2002, S. 117

³⁵⁰ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 3

enterte Prozessorganisation. Dabei ist ein Weg aus der Inkommensurabilitäts-Falle³⁵¹ universalistischer und sich ggf. widersprechender Theorieansätze die Betrachtung von Prozessorganisation als ein Bündel von Beziehungen in und von Organisationen. Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen wird hier insofern als Voraussetzung für Prozesskooperationen, also Beziehungsprozesse, betrachtet. Die Befähigung zur Prozesskooperation vermittelt hier die Personalentwicklung. Die Gestaltungsoptionen dieses Beziehungsgeflechts bieten unterschiedliche wissenschaftliche Herangehensweisen. Deshalb hat dieser Beitrag zwar einen theoretisch begründbaren Schwerpunkt gebildet, indem der systemtheoretische Ansatz der interorganisationalen Beziehungen als geeigneter Forschungsansatz zu Grunde gelegt wurde. Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Organisationen ist jedoch innerhalb des Theoriengebäudes der Organisationsforschung mehrdimensional zu beleuchten. Prozessorganisation als Konstrukt lässt sich nicht auf einen einzigen Theorienstrang einengen. Dies sollte jedoch nicht mit einer gewissen Beliebigkeit verwechselt werden, die in der multitheoretischen Herangehensweise z. B. bei Hammerschmid 2001 erkennbar ist.

Bei der Prüfung der Frage, welche Bedeutung die jeweiligen Theorien der Organisationsforschung für einen Ansatz der Prozessorganisation haben, ergibt sich folgendes Bild: (siehe Abb. 4.2., S. 140 ff.)

³⁵¹ Anm. d. Verf. : Im Ansatz der Wissenschaftstheorie von Thomas Kuhn wird die These, dass man nicht objektiv zwischen konkurrierenden Theorien unterscheiden kann, wenn diese in unterschiedlichen Paradigmen entwickelt wurden, als inkommensurabel bezeichnet. Kuhns Theorie bezweifelte, dass es noch einheitliche Rationalitätsstandards in der Wissenschaftstheorie geben könne. Nach Ansicht Kiesers hat sich bei vielen Wissenschaftlern die These durchgesetzt, dass man auf einen einheitlichen Rationalitätsbegriff verzichten müsse. Vgl. Kieser, A. (Hrsg.): *Organisationstheorien*, 2002, S. 19 f.. Fehlt die Möglichkeit des logischen Vergleichens von Theorien und wird diese ersetzt durch den Vergleich von Mengen abgeleiteter Konsequenzen, wird Wissenschaft zu subjektiven Wünschen. Vgl. Feyerabend, P. K.: *Wider den Methodenzwang: Skizze einer anarchistischen Erkenntnistheorie*, 1983, S. 369

Abb. 4.2.: Gegenüberstellung möglicher Ansätze zur theoretischen Fundierung von Prozessorganisation

Erklärungs-Ansatz / Kriterien	Vertreter und Zeitraum	Ziele und Funktion von Organisation	Merkmale von Organisation	Bedeutung des Faktors Personal	Aspekte einer Prozessorganisation
Bürokratieansatz	z. B. Max Weber (1864-1920)	Rationalisierung durch feste Arbeitsteilung und Technik in bürokratisch-hierarchischen Strukturen	Vernachlässigung der Umweltbeziehungen, keine Mitarbeiterorientierung Befehl- und Gehorsamsverhältnisse Tendenz zur Überbürokratisierung und Überreglementierung	Beamte fest eingebunden in die Amtshierarchie ohne Eigensinn Kommunikation erfolgt über den Dienstweg in festen Regeln formaler Gehorsam und Trennung der Amtsgeschäfte von der Person	Bürokratiemodell kommt einer hierarchischen Prozessstruktur nahe Maschinenartigkeit der Verwaltungsstruktur soll Reibungsverluste verhindern Dysfunktionen sollen durch Prozesse beseitigt werden
Administrativer Ansatz/Scientific Management	unter anderem: Henri Fayol (1841-1925) Gulik/Urwick (1937) Frederick W. Taylor (1856-1915), Nordsieck und Hennig (1934)	technische Organisationsgestaltung und strukturierter Führungsprozess Einheit der Auftragserteilung durch festgelegte Regeln Verwissenschaftlichung der Managementlehre Rationalisierung vorwiegend im Bereich der Arbeitsorganisation deutsche Variante zum taylorischen Basismodell durch Nordsieck und Hennig und Begründung der Ablauforganisation	starre Organisationsprinzipien können keine generelle Gültigkeit beanspruchen Ziel ist die Massenproduktion Wissenschaftliche Betriebsführung ist Wissenschaft ohne Theorie Experiment als Methode	Mechanistisches Menschenbild Unpersönliche Steuerung und Kontrolle in Form von Arbeitsrichtlinien und Plänen Disziplinierung der Arbeiter im Funktionsmeistersystem	Koordination der Arbeitsprozesse bei hoher und spezialisierter Arbeitsteilung Ursprungsquelle für klassische Verwaltungswissenschaft Fertigungsfluss entlang von Wertschöpfungsketten Prozesssicht ist Teil der wissenschaftlichen Betriebsführung, Ziel ist jedoch die reine Koordination der Arbeitsprozesse Rationalität der Aufgabenerfüllung blendet Menschen als Teil der Prozesskette aus Nordsieck und Hennig beschreiben erstmals den Komplexzusammenhang von Organisation Prinzip der Prozessgliederung

					<p>rennt Aufbau- und Ablauforganisati- on</p>
Human Relations	z. B. Roethlisberger/Dickson (1939)	<p>Verhalten von Menschen in Organisationen steht im Vordergrund,</p> <p>Organisation ist der Bedingungsrahmen, bedürfnisorientierte Arbeitsorganisation steht im Vordergrund</p>	<p>Aus der Organisationspsychologie Lewins entsteht die sog. Organisationsentwicklung (OE) als Methode der Gestaltung sozialer Beziehungen</p>	<p>Humanisierung der Arbeitswelt durch Beachtung der sozialen und motivationalen Prozesse</p> <p>Motivation der Mitarbeiter zur Partizipation</p> <p>kooperative Menschenführung</p>	<p>Organisation ist ein soziales System</p> <p>Einbeziehung des Mensch-Umwelt-Systems in Organisation</p> <p>Prozessorganisation muss die informelle Organisation beachten und um Kommunikationsprozesse erweitern</p>
<p>Anreiz-Beitrags-Theorie</p> <p>und</p> <p>Entscheidungs-theorie</p>	<p>z. B. Chester I. Barnard (1886-1961) oder</p> <p>z. B. March / Simon (1976)</p>	<p>Anreize und notwendige Beiträge der Organisationsmitglieder sollen ins Gleichgewicht</p> <p>Organisation ist ein offenes System und ein unpersönliches System von Handlungen</p>	<p>im Konzept der begrenzten Rationalität gelten Herrschaft und Indoktrination als Mechanismen der Reduktion von Komplexität</p>	<p>Verhaltenswissenschaftliche Orientierung</p> <p>menschliche Entscheidungsprozesse als rationale Wahlhandlungen werden zum Ansatzpunkt der Organisationsanalyse</p>	<p>der Zielbildungsprozess innerhalb des Anreiz-Beitrags-Gleichgewichts bestimmt über Verhandlungen zwischen Organisationsmitgliedern die Organisationsstruktur</p>
Situativer Ansatz	<p>z. B. Burns/Stalker (1961), Child (1970), Pugh (1981), Staehle (1973)</p>	<p>Organisationen müssen ihre Strukturen an die jeweiligen Situationen anpassen</p> <p>Organisation steht im Spannungsfeld zwischen Spezialisierung und Koordination</p>	<p>Operationalisierbarkeit der situativen Einflussfaktoren problematisch</p> <p>es existieren keine universell effizienten Organisationsstrukturen</p>	<p>das Personal spielt für die Organisationsstruktur eine untergeordnete Rolle</p>	<p>situative Anpassungen der Organisation sind Rückschau zu bestehenden Strukturen, aber nicht Voraus-schau</p> <p>situativer Ansatz gilt als theorielos und bestehende Strukturen werden u. U. konserviert</p> <p>Organisationsgröße und Organisationsstruktur stehen in einem engen Zusammenhang</p> <p>Fundamentalkritik: die Situation determiniert nicht die Organisationsstruktur</p>

Neue Institutionen- ökonomik	Coase (1930) North (1984) Williamson (1985)	Institutionen als Regelsysteme bestimmen das Verhalten in und von Organisati- onen Organisationen sind ein Geflecht von Prinzipal- Agent-Beziehun- gen, Verfü- gungsrechten und den damit verbundenen Transaktion- kosten	die Koordinie- rung und Über- wachung der Arbeitsteilung erfolgt durch Institutionen Institutionen die- nen der Reduk- tion von Kom- plexität	Institutionen steuern das Verhalten in Organisationen die Verteilung von Verfügungs- rechten als Rechtbündel beeinflusst die Organisations- entscheidungen die Mitarbeiter- qualifikation erhöht den Spezifitätsgrad bzw. die Fak- torspezifität des Personals	die Koordinati- ons- und Motiva- tionskosten des Leistungserstel- lungsprozesses bestimmen die gewählte Orga- nisationsform Verfügungsre- chte und Transak- tionskosten bie- ten Ansatzpunk- te für eine Prozessorientie- rung, dennoch können dadurch Prozessstruktu- ren nicht erklärt werden
Systemtheoreti- scher Ansatz	Thomas S. Kuhn (1976), Luhmann (1964)	Systemsicht hat nur indirekten Einfluss auf die Organisations- theorien, z. B. die Kontingenz- theorie Theorie der interorganisato- rischen Bezie- hungen betrach- tet das System und die externe Umwelt	orientiert sich an den Variablen Struktur, Funkti- on und Prozess Systemansatz ist dynamisch ausgerichtet und liefert Instru- mente für Analyse und Gestaltung	Umweltbezie- hungen, also auch die Sozial- bedürfnisse der Organisations- mitglieder wer- den einbezogen die gesamte Personalfunktion wird als Teil des System betrach- tet Organisations- kultur hat sys- tembeeinflus- sende Funktion	interorgani- satorische Beziehungen stellen Prozesse dar Prozesse dienen der Bewältigung von Komplexität Systemorientie- te Ansätze müssen um Personalansätze ergänzt werden interorganisatio- naler Systeman- satz integriert unterschiedliche Wirkungszu- sammenhänge interdisziplinär

5. Von der Prozessorganisation zur Prozesskooperation

5.1. Prozesskooperation als interorganisationaler Ansatz

Der Vergleich der Entwicklungslinien der Ansätze zur Prozessorganisation in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen wurde in Kapitel 3 auf seine theoretischen Grundlagen und deren Anwendbarkeit geprüft. Darauf aufbauend soll die systemtheoretisch orientierte Strömung der interorganisationalen Beziehungen zugrunde gelegt werden, um Prozessorganisation aus der intra-organisatorischen Perspektive und einer inter-organisatorischen Perspektive der Prozesskooperation zu betrachten. Die Modelle öffentlicher und nicht-öffentlicher Organisationen, die prozessorganisatorisch ausgerichtet werden, sollen miteinander in einen Vergleich treten. Dabei soll interessieren, ob die Definition und Ausrichtung an Wertschöpfungsprozessen in öffentlichen Verwaltungen tatsächlich zu einer Funktionsintegration führt oder wo gegebenenfalls darauf verzichtet werden sollte. Nach Wagner 1998 kann der interne wie der grenzüberschreitende Wertschöpfungsprozess in und von Organisationen des privaten und öffentlichen Sektors horizontal, vertikal oder diagonal geordnet werden.³⁵² (siehe Abb. 5.1., S. 144)

Diese intra- und interorganisationale Betrachtung von Prozessen als Beziehungen innerhalb und zwischen Organisationen geht über die rein ablauforientierte Sichtweise von Prozessorganisation im Modell hinaus (siehe Abb. 5.2, S. 146). Insbesondere kooperative Prozesse zwischen Organisationen bündeln die Ressourcen der Prozesspartner und werden danach beurteilt, ob es ihnen erfolgreich gelingt, Wissen organisationsübergreifend zu integrieren.³⁵³ Eine vertikale Kooperation ist die Beziehung zwischen aufeinander folgenden Stufen eines Wertschöpfungsprozesses, eine horizontale Koope-

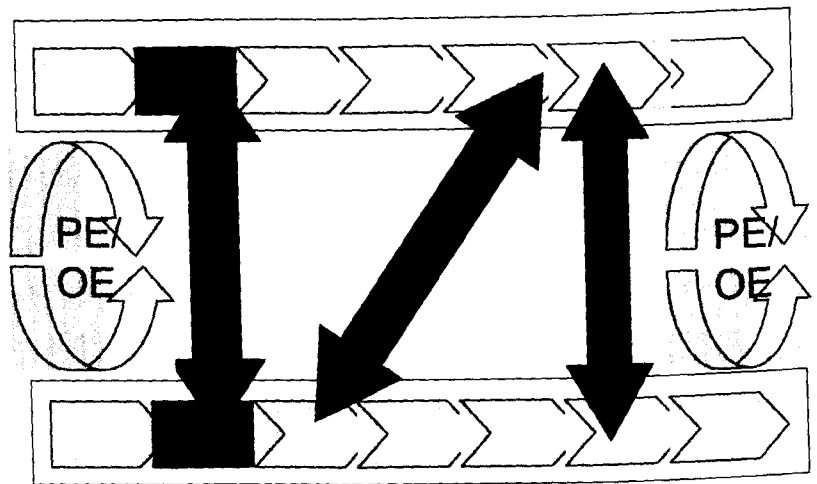
³⁵² vgl. Wagner, D.: Steuerungs- oder Führungsmodell: Was ist neu?, in: Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D.(Hrsg.): Öffentliches und privates Management, 1998, S. 275

³⁵³ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 294

Anm. d.Verf.: Gaitanides 2007 bezieht sich auf Geschäftsprozesse in Unternehmen

ration verbindet mindestens zwei gleichwertige Stufen eines Wertschöpfungsprozesses, und eine diagonale Prozesskooperation ist die Verbindung zwischen unterschiedlichen Wertschöpfungsprozessen.³⁵⁴

Abb. 5.1.: Von der Prozessorganisation zur Prozesskooperation



Prozessorganisation als neues Organisationsmodell bedeutet also idealtypisch die Prüfung einer Organisationsstruktur daraufhin, wo ein Verzicht auf bisherige funktionale Aufgabenteilungen in bestehenden Aufgabenbereichen, also eine Funktionsintegration, sinnvoll sein kann.³⁵⁵ Prozesskooperationen setzen übergreifend an, indem diese Integration zwischen Organisationen oder Teileinheiten von Organisationen stattfinden. Dies setzt nach Gaitanides 2007 für den Bereich der nicht-öffentlichen Organisationen voraus, dass unternehmens-

³⁵⁴ vgl. Sell, A.: Internationale Unternehmenskooperation, 2002, S. 18 ff.

³⁵⁵ Anm. d. Verf.: Ein praktisches Beispiel für die Neugliederung der inter- und intraorganisatorischen Verwaltungsebenen ist die seit 2004 in Niedersachsen vollzogene Abschaffung der bisherigen mittleren Verwaltungsebene, der Bezirksregierungen. Durch Funktionsintegration von Aufgaben in die Ministerien, z. B. die Kommunalaufsicht über die kreisfreien und großen selbständigen Städte, oder neue Ämterstrukturen und Delegation von Aufgaben auf die kommunale Ebene, z. B. die grundsätzlich Zuständigkeit für die Schulentwicklungsplanungen, entstand erstmals in einem Flächenland ein vollkommen neuer Aufbau der Verwaltung. Nach anfänglicher Kritik wird spätestens im Prüfbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofes 2006 deutlich, dass mittelfristig rund 200 Mio. Euro jährlich bis 2010 durch Personalabbau und Aufgabenabbau- bzw. -neustrukturierung eingespart werden konnten.

übergreifende Geschäftsprozesse nicht durch Märkte entkoppelt, sondern durch kooperative Arrangements verknüpft sind.³⁵⁶ Es sollte deshalb analog in öffentlichen Organisationen geprüft werden, welche Elemente und Funktionen unter zeitlichen, ressourcenorientierten und Kosten senkenden Gesichtspunkten für Prozesse als Beziehungen in und zwischen Organisationen zunehmend an Bedeutung gewinnen, so dass mit Bezug auf Theorien der Organisationsforschung von einer Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung gesprochen werden könnte.

Aus systemtheoretischer Perspektive wären diese interorganisationalen Beziehungen funktional dahingehend zu bewerten, ob das eigentliche Ziel einer Komplexitätsreduktion tatsächlich erreicht wird. Diese grundsätzliche Fragestellung der Organisationstheorie wird insofern immanent, weil ansonsten die präjudizierende Funktionen der EDV-technischen Möglichkeiten Organisationsmodelle von öffentlichen Organisationen entstehen lassen, die wichtige Organisationsprinzipien wie Motivation und Koordination durch das adäquate Maß zwischen Arbeitsteilung und Spezialisierung nicht ausreichend beachten.³⁵⁷

Der Weg von der Prozesskoordination zur Prozesskooperation ist eine konsequente Fortführung der Integration von Prozessen über Organisationsgrenzen hinweg. In Anlehnung an Gaitanides 2007 verlangen Kooperationen eine gemeinsame Koordination bei Entwurf, Modellierung, Implementierung und gegebenenfalls auch Verbesserung der die gemeinsamen Grenzen überschreitenden Prozesse.³⁵⁸ Wenn Prozesskooperationen demnach aus strategischer Perspektive dazu dienen, sich z. B. fehlende Kernkompetenzen vom Kooperationspartner anzueignen oder nicht transferierbare komplementäre Ressourcen über Lernprozesse zu internalisieren, dann bedarf es der

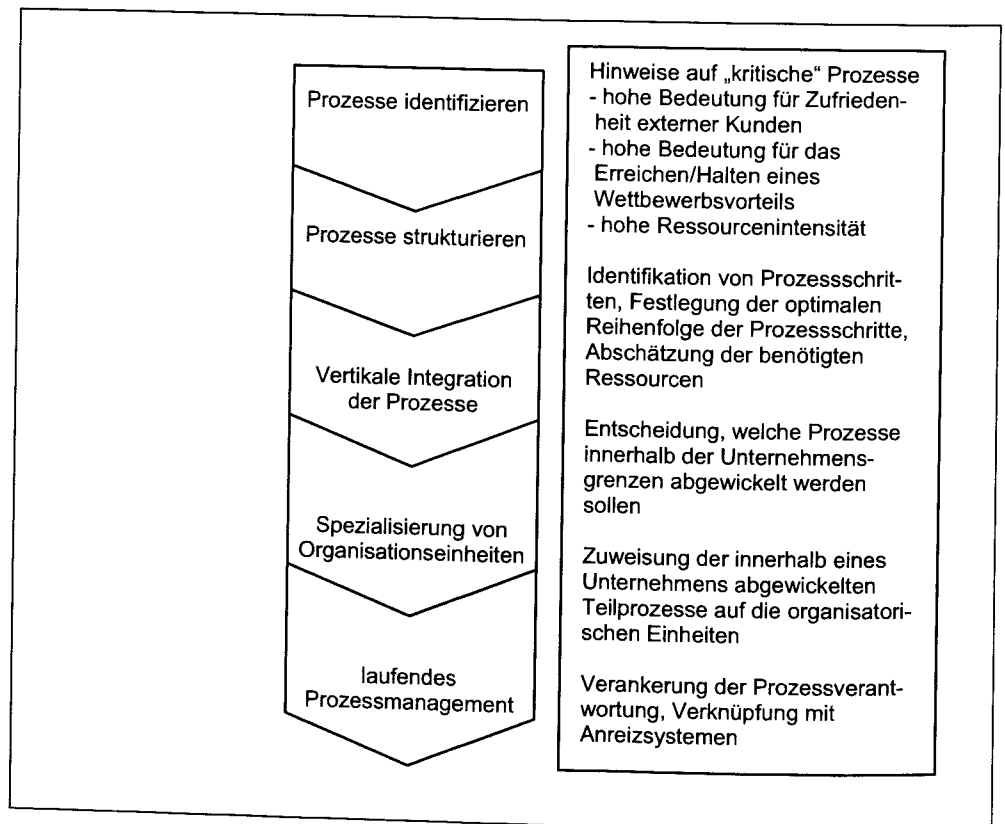
³⁵⁶ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 285

³⁵⁷ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 27

³⁵⁸ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 288

funktionalen Ergänzung um eine prozessorientierte Parallel-Steuerung der Personalpotenziale.³⁵⁹

Abb. 5.2.: Prozessorganisation im Modell³⁶⁰



Kernprozesse von Kooperationen sind nach Gaitanides 2007 diejenigen Teilprozesse, in denen durch exzellente Kooperationsfähigkeiten einzigartige Leistungen erzeugt werden, die Zusatznutzen stiften.³⁶¹ Dieser Zusatznutzen entsteht, wenn sich die Organisation öffentliche Verwaltung verstärkt nach Zielsetzungen und Abläufen ihrer Aufgaben organisiert und weniger nach Zuständigkeiten. Die Organisation nach Zuständigkeiten verletze nach Bandemer und

³⁵⁹ vgl., ebd., S. 289

³⁶⁰ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 275 (Abb. 2.3. ähnlich)

³⁶¹ vgl., ebd., S. 179

Hübner 2005 zwar keine Interessen, verhindere aber durch eine Negativ-Koordination die effektive Erledigung der Aufgaben.³⁶²

Entscheidende Voraussetzung für diese neue Sichtweise von Prozesskooperationen bzw. von Behörden-, Abteilungs- oder Ämterkooperationen, die bisher vorwiegend auf die Innen-Betrachtung und dort in der Regel auf die Koordination von informationstechnologischen Prozessen ausgerichtet waren, ist die Ausrichtung von Organisationsstrukturen³⁶³ entlang von Prozessketten und insbesondere die Planung von Personal- und Organisationsentwicklungsprozessen, um auf diese Weise Abwicklungs-, Kontroll- und Fehlsteuerungskosten zu senken.³⁶⁴ Die Wahl der Koordination sollte nach Pieper 2000 so getroffen werden, dass die durch Informationsaustausch, Vorgangsbearbeitung oder Vertragsabschluss auftretenden Anpassungskosten minimiert werden.³⁶⁵ Die Effizienz einer Prozessorganisation wird nach Gaitanides 2007 jeweils durch die Transaktionskostenvorteile hierarchischer und marktlicher Koordination begrenzt. Die Höhe der Transaktionskosten ist dabei maßgeblich von der Verfügbarkeit von Informationen und somit vom Vertrauen zwischen den Partnern ab-

³⁶² vgl. Bandemer, St. v./Hübner, M. R.: Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., 2005, S. 179

³⁶³ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 77

³⁶⁴ vgl. Dal Zotto, C: Personal- und Organisationsentwicklung, 1999, S. 49

Anm. d. Verf.: Als weiteres praktisches Beispiel für den Ansatz einer prozessorientierten Neuorganisation ist z. B. auf die Neuordnung der Aufgabengebiete Städtebau, Bauaufsicht und Baurecht in der Mittelinstanz in Niedersachsen zu verweisen. Mit dem Ziel der Einsparung von mindestens 55 Stellen im Landeshaushalt bei einem Anfangsstellenbestand von 111 und einer Verbesserung der Dienstleistungen für den Bürger wurden zunächst 46 Hauptaufgaben der bisherigen Dezernate in den 4 Bezirksregierungen identifiziert und die entsprechenden Verwaltungsprozesse visualisiert. Als Ergebnis konnten 50,2 Stellen durch Aufgabenwegfall oder Privatisierung, 27,36 Stellen durch Übertragung auf die Landestreuhandstelle, 31,94 Stellen durch die Kommunalisierung von Aufgaben und letztlich 9,73 Stellen durch Übertragung auf andere Landesbehörden als Einsparpotenziale identifiziert werden. Die Genehmigung der Flächennutzungspläne, der städtebaulichen Beratung, der bauaufsichtlichen Widerspruchsverfahren und Eingaben sowie der Städtebauförderung wurde unter Wegfall der Dezernate 204 der Bezirksregierungsebene so neu geordnet, dass über eine Prozessbetrachtung ein neues Organisationsmodell möglich wurde. Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Abschlussbericht des Projektes „Neuordnung der Aufgabengebiete Städtebau, Bauaufsicht und Baurecht in der Mittelinstanz, 11/2003, S. 4 ff

³⁶⁵ vgl. Pieper, J.: Vertrauen in Wertschöpfungspartnerschaften. Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht, 2000, S. 134 f.

hängig. Kooperatives und gemeinsames Handeln setzt die Übereinstimmung von Interpretationen voraus und vollzieht sich über Kommunikation unter den Organisationsmitgliedern. Ohne eine von gezielter Personalentwicklung getragene Kommunikations- und Kooperationskultur in öffentlichen Organisationen ist offensichtlich eine übergreifende und von Vertrauen getragene Prozesskooperation nicht denkbar.

Die Betrachtung einer öffentlichen Organisation unter dem Gesichtspunkt der Prozessorganisation und Prozesskooperation erhält eine neue Dimension, da in öffentlichen Verwaltungen die für einen solchen organisationstheoretischen Ansatz notwendigen Qualifikationen nicht nur bereitzustellen, sondern ebenso kontinuierlich und verwaltungsübergreifend zu erhalten sind. Deshalb gilt die Erweiterung des Fokus der Forschung für die betriebswirtschaftliche Organisationstheorie auch dem Bereich der Anreizsysteme als Teil eines modernen Personalmanagements im öffentlichen Sektor.³⁶⁶

Während das Neue Steuerungsmodell im öffentlichen Sektor im Wesentlichen auf die binnenorientierte Steuerungsebene zielt, ist die organisationsübergreifende Leistungserstellung und Koordination durch Prozessorganisation von Leistungsprozessen als Ergebnis von Verwaltungsentscheidungen sowohl nach innen wie auch nach außen gerichtet. Die Brückenfunktion übernimmt eine prozessorientierte Personalentwicklung.

5.2. Prozesskooperation in nicht- öffentlichen Organisationen

Prozesskooperation postuliert die Ergänzung der Funktions- und Organisationssicht um die interorganisationale, bereichsübergreifende Betrachtung. Prozesskooperation wird als eine interorganisationale

³⁶⁶ vgl. Kirsch, B./Esser, W.-M./Gabele, E.: Das Management des geplanten Wandels von Organisationen, 1979

Neugestaltung von ablauf- und aufbauorganisatorischen Strukturen betrachtet, mit dem Ziel der Optimierung sowohl für die internen als auch für die externen Kunden durch ziel- und ergebnisorientierte Steuerung. Nicht wertschöpfende Tätigkeiten sollen identifiziert und beseitigt, Durchlaufzeiten und Kosten minimiert sowie die Ressourcennutzung maximiert werden.

Die managementbasierten Ursprünge der Diskussion um Prozessorganisation³⁶⁷ als eigentliche Quelle einer prozesskooperativen Betrachtung von Organisationen oder die Erweiterung um die verschiedenen Ansätze von einer Geschäftsprozessoptimierung bis zum Business Reengineering sind vorwiegend auf die industrielle Fertigung und nur in geringem Ausmaß auf vergleichbare Dienstleistungen von staatlichen Verwaltungen orientiert, obwohl das System Organisation bewusst koordinierte Handlungen in formalen Organisationen³⁶⁸ und gemeinsame Führungs- und Koordinationsprobleme aufweist. Es erscheint dabei unerheblich, ob das Problem der Mängelbeseitigung hinsichtlich Produktivitätspotenzialen oder Produktivitätsgewinnen im Bereich der Abteilung/Spezialisierung als Organisationsproblem³⁶⁹ in öffentlichen oder nicht-öffentlichen Organisationen auftritt.

Mit dieser Einengung auf eine interorganisationale Struktur durch Prozesskooperation wird neben der systemtheoretisch orientierten Sichtweise der Blick gleichzeitig auch auf den situativen Forschungsansatz gelenkt, der allgemeingültige Gestaltungsempfehlungen zur Lösung des Organisationsproblems bestreitet.³⁷⁰

Als zentrales Organisationsproblem des Wirtschaftens gilt in der systemorientierten Organisationsforschung die Mängelbeseitigung durch systemgerechte Koordination von Information und Motivation der Mitarbeiter durch entsprechende Anreize zur Gewinnung neuer

³⁶⁷ vgl. Gaitanides, M.: Prozessmanagement, 1983

³⁶⁸ vgl. Barnard, C. I.: The Functions of the Executive, 1938, S. 73 ff., zitiert in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, S. 125

³⁶⁹ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, 1999, S. 9

³⁷⁰ ebd., S. 33

Produktivitätspotenziale.³⁷¹ Durch die steigende Wettbewerbsorganisation werden deshalb über die Koordinations- und Anreizgestaltung nicht nur neue und kooperative Organisationsformen denkbar, sondern zwingend notwendig und realisierbar.³⁷²

Auf der Suche nach wettbewerbsfähigen Organisationsstrukturen orientiert sich die Praxis in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen daher zunehmend an einer prozessorientierten Ausrichtung an Wertschöpfungsketten bestehender, aber durch neue Technologien zu überwindender Organisationsgrenzen.³⁷³ „Klassische, durch Eigentum und hierarchische Anordnungsbeziehungen definierte Grenzen von Unternehmungen werden verwischt. Dies bedeutet, dass die Erfüllung von Aufgaben und Funktionen gemeinsam mit Kooperations- und Netzwerkpartnern wahrgenommen oder durch Outsourcing-Verträge externalisiert wird.“³⁷⁴

Die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, z. B. gemeinsamer EDV-Plattformen, ist nicht nur Treiber dieser Entgrenzung, sondern führt z. B. aus transaktionskostentheoretischer Sicht zur Distanzkostendegression oder Senkung der Grenzkostenkommunikation.³⁷⁵ Für einen schnellen und kostengünstigen Zugriff auf Komplementärtechnologien empfiehlt Siebert 2001 deshalb, bei multi-technologischen Innovationen kooperative Unternehmensnetzwerke einzugehen.³⁷⁶

³⁷¹ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 9

³⁷² vgl. Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Die grenzenlose Unternehmung, 1998

³⁷³ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation, S. 273

Anm. d. Verf.: Zur weitergehenden Ausschöpfung der Potenziale des E-Government sind nach Furbach 2007 die richtigen Voraussetzungen in der Verwaltungsstruktur zu schaffen. „Ohne eine Anpassung der Prozessorganisation ist der Einsatz von IuK-Technologie wenig effizient und kann sogar kontraproduktiv sein.“ Vgl. Furbach, I.: „Open Choice“: Der Weg zu öffentlichen Leistungsnetzwerken auf der Basis von E-Government“, Seminararbeit an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 2007, S. 1

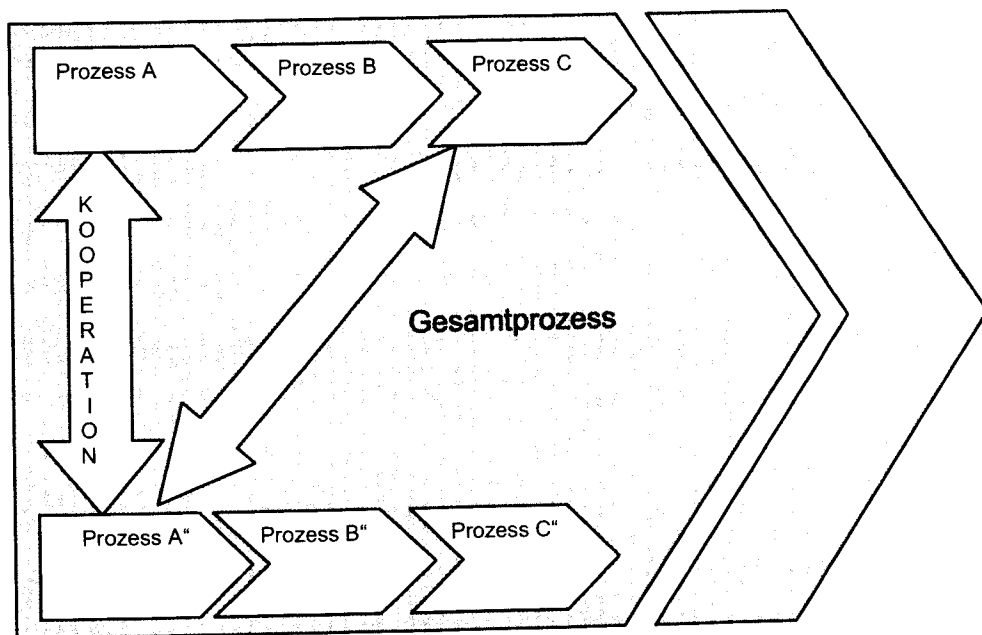
³⁷⁴ Eigler, J.: „Grenzenlose“ Unternehmung, S. 162

³⁷⁵ vgl. Eigler, J.: „Grenzenlose Unternehmung“, S. 163

³⁷⁶ vgl. Siebert, H.: Ökonomische Analyse von Unternehmensnetzwerken, in: Sydow, J. (Hrsg.): Management von Netzwerkorganisationen, S. 17

Sell 1994 unterteilt die möglichen Ebenen eines Wertschöpfungsprozesses von Kooperationen zwischen Unternehmen dreidimensional in vertikale, horizontale und diagonale Kooperationen³⁷⁷ (siehe Abb. 5.3.).

Abb. 5.3.: Vertikale, horizontale und diagonale Kooperationen eines Prozesses³⁷⁸



„Vertikale Kooperationen finden zwischen Unternehmen statt, die in der Leistungskette miteinander verbunden sind (Zulieferer von Komponenten, Dienstleistungen, Abnehmer/Lieferanten). (...) Horizontale Kooperationen finden zwischen Unternehmen, die miteinander konkurrieren, statt. (...) Diagonale Kooperationen finden zwischen Unternehmen statt, die sich auf unterschiedlichen Geschäftsfeldern bewegen.“³⁷⁹

³⁷⁷ vgl. Sell, A.: Internationale Unternehmenskooperationen, 1994, S. 18 ff.

³⁷⁸ Anm. d. Verf.: Abb. 4.6. in Anlehnung an Sell, A.: Unternehmenskooperationen, S. 18 ff.

³⁷⁹ vgl. ebd., S. 18 f.

Die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien wird dabei zwar zum bestimmenden Faktor. Aber Reformen, die lediglich den Informationstechnologien folgen und damit auf eine vorausgehende Aufgabenkritik verzichten, verfehlen unter Umständen ihr Ziel. Deshalb wird die aufgabenkritische Gestaltung kompatibler Prozesse zur Voraussetzung der Unternehmensgrenzen überschreitenden Prozesskooperation. Die gemeinsame Nutzung informationstechnologischer Prozesse ist zwar wesentliche Hilfsfunktion, steht dabei jedoch nicht im Vordergrund, sondern vielmehr eine adäquate Übertragung der Entscheidungs- und Kontrollstrukturen auf die Kooperationspartner. Die Kooperationsintensität kann dabei in Zielvereinbarungen festgelegt werden.

5.3. Die Entgrenzung öffentlicher Verwaltung durch Prozesskooperationen

Die Steuerung des öffentlichen Sektors ist im Bürokratiemodell in erster Linie struktur-, zuständigkeits- und verfahrensorientiert. Die fest abgegrenzten Aufgabenstrukturen sind im Regelfall horizontal und vor allem vertikal tief gestaffelt, was sich für Routine- und fest umrissene, repetitive Leistungen in der Vergangenheit als Vorteil erwiesen hat, aber den heutigen Anforderungen an den öffentlichen Sektor immer weniger entspricht.³⁸⁰ Selbst wenn Zweifel an der Existenz einer universalistischen Theorie der öffentlichen Verwaltung angebracht sind, entbindet dies nicht von der Verpflichtung nachzufragen, „ob sich für ausgewählte Bereiche wie zum Beispiel ein verändertes Steuerungskonzept im öffentlichen Sektor tragfähige theoretische Strukturen entwickeln lassen“.³⁸¹ Die bisher durch Arbeitsteilung oder Spezialisierung seit Adam Smith postulierten Wohlfahrtsgewinne konnten nur durch eine objekt- und aufgabenbezogene Koordination und Koopera-

³⁸⁰ vgl. Damkowski, W./Precht, C.: Change Management, in: Damkowski, W./Precht, C.: Moderne Verwaltung in Deutschland, S. 478

³⁸¹ ebd., S. 488

tion von Aufgabenbereichen erzielt werden. Gemeinwohlorientierung und ein rechtliches Korsett haben diese Entwicklung bisher im öffentlichen Sektor zumindest verzögert.

Der lange Zeit im öffentlichen Bereich als richtig unterstellte, aber wohl doch idealtypische Organisationsgrundsatz der Einheit von Aufgabe, Kompetenzen und Verantwortung ist in dynamischen Organisationsstrukturen und zur Bewältigung komplexer werdender Aufgaben selbst über Organisationsgrenzen hinweg sowohl in Unternehmen als auch im öffentlichen Sektor nur bedingt haltbar.

Effiziente Organisationsgrenzen werden heute entweder durch eine vertikale Rückwärts- oder eine vertikale Vorwärtsintegration von vor- oder nach gelagerten Aufgabenstrukturen oder durch horizontale Kooperationen erreicht, die letztlich eine Mischform zwischen der Ein- oder Ausgliederung einer Tätigkeit darstellen und Organisationsgrenzen damit fließend werden lassen.³⁸²

Kooperationen im hier dargestellten Spektrum von Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen meinen deshalb nicht nur die intra-organisationale Zusammenarbeit, sondern beziehen sich primär auf die inter-organisationale Zusammenarbeit von bisher unabhängigen Ebenen öffentlicher Organisationen, die im Gegensatz zu echten Konkurrenzverhältnissen um Nutzungsrechte im Wettbewerb der Privatwirtschaft auf einem konstruierten Markt zu Produktivitätsvorteilen führen wird.

Letztlich ist die Frage einer intra- oder interorganisationalen Kooperation jedoch davon abhängig, inwieweit Arbeitsabläufe an den tatsächlichen Wertschöpfungsketten der Dienstleistungsproduktion auszurichten sind und sich somit neue prozessorientierte Strukturen ergeben, die eine vertikale, horizontale oder aber diagonale Kooperation darstellen.

³⁸² vgl. Göbel, E: Institutionenökonomik, S. 185

Auf Basis der Wertkette von Porter³⁸³ wurden zwei weitere Arten von Koalitionen zwischen Unternehmen unterschieden, die auf das Maß der Kooperation abheben. Kooperationen zwischen Unternehmen können dort durch grundsätzlich gemeinsame Prozessstrukturen der Aufgabenerledigung stattfinden oder aber nur durch eine sich in bestimmten Aufgabenfeldern ergänzende Kooperation von verbindlich festgelegten Transferbereichen.³⁸⁴

Der Transferbereich für öffentliche Organisationen bezieht sich jedoch im Gegensatz zum unternehmensorientierten Sektor auf wissensbasierte Fachkompetenzen und auf die kooperative Ergänzung von Fachwissen und Erfahrungswissen, die insbesondere durch komplementäre Strukturen der gemeinsamen Nutzung von Wissen und Informationen dazu beitragen könnte, Transaktionskosten zu senken, sofern Preise die marktliche Transparenz und Vergleichbarkeit ermöglichen. Neue Steuerungsinstrumente sind für Kooperationen im öffentlichen Sektor damit zwar zwingend und die Nutzung gemeinsamer Informations- und Kommunikationstechniken eine wesentliche Voraussetzung. Es wäre aber zu überlegen, ob nicht die als ineffizient und kostenträchtig dargestellte öffentliche Verwaltung insbesondere deshalb unwirtschaftlich arbeitet, weil einerseits Vergleichspreise und marktlicher Wettbewerb fehlen, während andererseits die steigende Komplexität bisher verwaltungsinterner Dienstleistungsproduktion zu derart abnehmenden Grenzerträgen der Leistung geführt haben, dass Verwaltungsleistungen im Prinzip immer kostenintensiver wurden. Prozessorganisation kann unter Einbeziehung des Faktors Personal diese Kosten steigernde Komplexität reduzieren helfen, wenn die Prozessstrukturen durch Formalisierung

³⁸³ vgl. Porter, M. E.: Wettbewerbsvorteile. Spitzenleistungen erreichen und behaupten, 1989, S. 59 ff.

³⁸⁴ vgl. Porter, M. E./Fuller, M. B.: Koalitionen und globale Strategien, in: Porter, M. E. (Hrsg.): Globaler Wettbewerb. Strategien der neuen Internationalisierung, 1989, S. 389-391

gen und Regelungsgrade Hinweise auf eine optimale Organisationsstruktur geben.³⁸⁵

Klimecki 1998 in Anlehnung an Budäus stellt zu Recht infrage, warum sich öffentliche Verwaltungen überhaupt ein neues Steuerungsparadigma von der Bürokratie zum Management zulegen sollten, obwohl es an einer ausreichenden Operationalisierung der Legitimation für einen Managementansatz im öffentlichen Bereich eigentlich fehlt.³⁸⁶

Deshalb ist vor der Entscheidung für eine Prozesskooperation zu prüfen, ob Transaktionskosten in nicht-kooperativen, sondern koordinierend-hierarchischen Organisationsformen niedriger zu veranschlagen sind, weil die Investitionskosten in das Human-Kapital höher sind als der zu erwartende Nutzen.

Konkret heißt das: Routinisierte Vorgangsbearbeitungen oder ständig wiederkehrende und standardisierte Prozesse sollten selbst durch eine mögliche Erhöhung von Problemlösungsfähigkeiten durch Personalentwicklung keiner höheren Faktorspezifität zugeführt werden. Deshalb sind Prozesskooperationen in öffentlichen Organisationen nur dort sinnvoll, wo die Koordinationskosten hierarchischer Strukturen über denen kooperativer Strukturen liegen.

Wichtig für Kooperationen wäre darüber hinaus die Beachtung der internen Kohäsion der Mitarbeiter, da diese auf Kooperationspartner ausgedehnt werden muss und eine gegenseitige Kooperationsbereitschaft entweder erzeugt, erzeugen muss oder aber vorhanden sein sollte. Dies setzt voraus, dass Unsicherheit durch „vertrauensbildende Maßnahmen“ reduziert wird. Dazu gehört etwa die Abstimmung strategischer Ziele, gemeinsamer Organisations- und Arbeitsstrukturen

³⁸⁵ vgl. Furbach, I.: „Open Choice“: Öffentliche Leistungsnetzwerke, Seminararbeit an der DHV Speyer, 2007, S. 4

³⁸⁶ vgl. Klimecki, R.: Verwaltungsreform als institutioneller Lernprozess, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 74

und die Erzeugung einer von gemeinsamen Grundüberzeugungen getragenen Organisationskultur, die von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist und damit das Opportunismusproblem durch Zielharmonisierung mindert.³⁸⁷ Unter Verweis auf Luhmann 1964³⁸⁸ versteht Tacke Organisationen als komplexe und dauerhafte Erwartungszusammenhänge.³⁸⁹

Vertrauen und Kooperationen werden in staatlichen Organisationen des Rechtsvollzugs nach Luhmann eher als in privat-wirtschaftlich organisierten bzw. gewinnorientierten ermöglicht, da in gemeinwohlorientierten Organisationsformen die Risikominimierung für die Transaktionspartner durch Absorption in rechtlichen Normen leichter gewährleistet werden kann.

Die Entgrenzung von Organisationen im öffentlichen Sektor kann also nur über eine Kooperationskultur stattfinden, die die Komplexität zwischenmenschlichen Handelns in Organisationen minimiert. Im Bereich der inter-organisationalen Beziehungen wird dem Konstrukt Vertrauen als sozialem Mechanismus gerade im Hinblick auf Reorganisation und Effektivierung zwischenbetrieblicher Kooperation eine hohe Bedeutung zugemessen.³⁹⁰

Eine kooperative Personalbedarfsplanung und Personalentwicklung muss sich deshalb an der Kooperationsintensität orientieren und sollte über bisherige Organisationsgrenzen hinweg z. B. durch den verstärkten Einsatz von Maßnahmen der Mitarbeiterrotation und -hospitation agieren und somit ihre Leistungstiefe definieren.³⁹¹

³⁸⁷ vgl. Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, S. 175

³⁸⁸ vgl. Luhmann, N.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964

³⁸⁹ Tacke, V.: Systemrationalisierung an ihren Grenzen, in: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.): Gestaltung von Organisationsgrenzen, 1997, S. 6

³⁹⁰ vgl. Bachmann, R./Lane, C.: Vertrauen und Macht in zwischenbetrieblichen Kooperationen, in: Sydow, J. (Hrsg.): Management von Netzwerkorganisationen, Wiesbaden 2001, S. 77

³⁹¹ Eigler, J.: „Grenzenlose“ Unternehmung in: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.): Organisationsgrenzen, S. 168

Dabei wäre zu prüfen, ob die personalwirtschaftlichen Transaktionskosten durch eine kooperative Outsourcing-Lösung - im Sinne eines hier noch zu erläuternden Competence-Center-Personal-Ansatzes - oder eine Insourcing-Lösung im Rahmen des Kooperationsprozesses beherrschbar bleiben. „Die Höhe der Transaktionskosten ist von der Stärke des Einflusses der Transaktionsdeterminanten Unsicherheit/Komplexität, Häufigkeit und Spezifität personalwirtschaftlicher Aufgaben abhängig. Organisatorische Gestaltungsvarianten der Personalarbeit sind daher danach zu beurteilen, inwieweit sie geeignet sind, diese Transaktionskosten wirksam zu begrenzen.³⁹² Unbeachtet bleiben bei der Darstellung von Kooperationsvorteilen Fragen der Folgen einer Beendigung einer Kooperation, was weiteren Untersuchungen des Themas Kooperation vorbehalten bleiben kann.

5.4. Prozessorganisation und Prozesskooperation zwischen Standardisierung, Komplexität und Spezifität

Ziel eines ganzheitlichen Managementansatzes ist es in der Regel, eine dimensionale Ordnung von Entscheidungsproblemen des Managements vorzunehmen und einen problembezogenen Ordnungsrahmen sowie ein Vorgehensmuster zur integrativen Konzipierung von Lösungsrichtungen unter Beachtung kontextualer und situativer Bedingungen der Unternehmensentwicklung bereitzustellen, die als Konzeptionshilfen für die Eigenreflexion oder den Dialog zur Positionierung von Lagen und Absichten dienen.³⁹³

Die dimensionale Ordnung des Bereichs öffentlicher Organisationen erscheint zunächst eindimensional begrenzt und durch den rechtlichen Rahmen des Grundauftrags von Verwaltung legitimiert. Die Unternehmensverfassung „als Grundsatzentscheidung über die

³⁹² ebd., S. 173

³⁹³ vgl. Bleicher, K.: Integriertes Management, 1999, S. 73

gestaltete Ordnung³⁹⁴ dürfte dieser Rahmenordnung am ehesten entsprechen, obwohl die Freiheitsgrade zur inneren und äußeren Gestaltung an ökonomischen Zielen höher sein dürften, die an Prozessen sowie an Prozessbeteiligten und nicht am Gemeinwohl orientiert sind.

Prozessorganisation und Prozesskooperation finden im organisationstheoretischen Spannungsfeld zwischen Standardisierung, Komplexität und Spezifität statt, während der Faktor Zeit gleichberechtigt neben den Faktor der Rechtssicherheit als künftig zentrales Qualitätsmerkmal staatlichen Handelns tritt.³⁹⁵

Zwar behauptet die Verwaltungspraxis nach Schuppan/Reichard 2004 nicht selten bezogen auf die Prozessgestaltung, dass die Prozesse in der öffentlichen Verwaltung besonders komplex und deshalb nur begrenzt für eine neue Arbeitsteilung geeignet seien. „Bei genauerem Hinsehen handelt es sich jedoch häufig nicht um komplexe, sondern um historisch gewachsene komplizierte Prozesse, die hochspezifisch sind, deren Spezifität jedoch - außer über die Aufrechterhaltung von Expertenwissen - heute kaum noch zu legitimieren ist.“³⁹⁶ Aus Sicht eines Theorieansatzes interorganisationaler Beziehungen sind Standardisierung, Komplexität und Spezifität jeweils Elemente des Systems Organisation.

Standardisierung als Element der Prozessorganisation zielt auf die Reduzierung komplexer Informations- und Kommunikationsprozesse auf genau beschriebene und in der Ausführung verbindlich vorgegebene Arbeitsschritte³⁹⁷ ab, die als einheitlich normiert und anwendbar sowie wiederholbar gelten.

³⁹⁴ ebd., S. 182

³⁹⁵ Jann, W.: Neue Wege in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): *Verwaltungsmanagement*, 1993, S. 88

³⁹⁶ Schuppan, T./Reichard, C.: *E-Government: Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung*, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): *Das Reformkonzept E-Government*, 2004, S. 21

³⁹⁷ vgl. Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: *Organisation*, S. 362

Standardisierung im Wertschöpfungsprozess von Informationsprodukten³⁹⁸ und Informationswegen sowohl nach innen als auch nach außen dient der Systematisierung von Regeln, deren Befolgung Voraussetzung für die Steigerung von Kompatibilität ist. Verwaltungen als soziale Systeme organisierten Handelns³⁹⁹ und als zweckgerichtete funktionale Systeme⁴⁰⁰ besitzen eine durchgängig strukturierte, hierarchisch geordnete Systematik der Informationsübermittlung und regeln damit die Form und den Verlauf ihrer intra-organisatorischen Entscheidungsprozesse.⁴⁰¹

Technische Standards werden in Deutschland in der Regel durch DIN-Normen verbindlich festgelegt, während sich De-Facto-Standards als Spezifikationen auf dem Markt durchsetzen, „ohne durch eine Norm gebende Organisation oder einen Gesetzgeber empfohlen bzw. vorgeschrieben worden zu sein.“⁴⁰²

Kernprozesse in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen beinhalten selbst Mindeststandards und sind damit wesentliche Voraussetzung für Vorgänge oder Prozesse, die anhand von Kriterien wie Zeit oder Durchlaufzeiten, Kosten und Ressourcenverbrauch messbar gemacht werden können. Die Informations- und Kommunikationskosten zwischen Akteuren werden durch Standardisierung gesenkt, gleichzeitig wird die Verfügbarkeit von Informationen erhöht.⁴⁰³ Kernprozesse werden dabei von variablen Hilfsprozessen und Hilfsmitteln bzw. -instrumenten unterstützt, obwohl diese selbst Teil der Standardisierung sind.

³⁹⁸ vgl. Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 62

³⁹⁹ vgl. Luhmann, N.: Politische Planung, 1971, S. 182,

⁴⁰⁰ vgl. Klimecki, R. G.: Laterale Kooperation, 1985, S. 63

Anm. d. Verf.: Klimecki bezieht sich mit dem Begriff der funktionalen Systeme in erster Linie auf den von Luhmann verwendeten Begriff der Handlungssysteme unter denen jeder abgrenzbare Handlungszusammenhang verstanden werde. vgl. Luhmann, N.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, 3. Aufl., 1976, S. 28 ff.

⁴⁰¹ vgl. Jäger, W./Scharfenberger, U./Scharfenberger, B.: Verwaltungsreform durch neue Kommunikationstechnik, 1996, S. 22

⁴⁰² ebd., S. 183

⁴⁰³ ebd., S. 65

Management-Methoden sind als Norm- und Regelsetzungen, Anweisungen sowie Ver- und Gebote, in der Regel also Hilfsmittel zur Orientierung und Flexibilisierung für ein systemorientiertes oder verhaltensorientiertes Management, aber sie schränken die Freiheitsgrade der Vielfalt im Managementalltag ein, indem standardisierte Verhaltensweisen ebenso versuchen, Komplexität zu reduzieren.⁴⁰⁴ Management-Methoden sind demnach selbst ebenso Teil einer Standardisierung. Vorgänge oder Prozessschritte werden in Organisationen heute demnach durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik zwar standardisiert und automatisiert, dadurch aber auch unspezifischer.

Ziel einer Prozesskooperation aber ist die Herstellung von Kompatibilität zwischen Prozessketten bisher nur organisationsintern koordinierter Prozesse durch einerseits eine übergreifende Standardisierung und andererseits eine situationsabhängige Spezifizierung, um die Alternative zwischen Markt oder Hierarchie zu überwinden. „Werden die Kosten für marktliche Transaktionen zu hoch, tritt an deren Stelle die Institution ‚Unternehmung‘ und wickelt die Koordination durch Planung und Hierarchie ab.“⁴⁰⁵

Unter „Spezifität“ wird daher u. a. die exklusive Gestaltung und Widmung von Ressourcen verstanden, die sich von einer Spezialisierung dadurch unterscheiden, dass es sich um eine „einzigartige“ (Hervorhebung im Original) Dedizierung von Ressourcen in der arbeitsteiligen Aufgabenerfüllung unter weitgehendem Verzicht auf alternative Verwendungsmöglichkeiten“ handelt.⁴⁰⁶

Das Ausmaß der Spezifität als Gegenstück zur Standardisierung wird in der Theorie dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Differenz zwischen dem Wert einer Ressource oder einer Leistung bei ihrer geplanten Verwendung im Rahmen der gewünschten Transakti-

⁴⁰⁴ vgl. Dittmer, G.: Rationales Management, 2002, S. 53

⁴⁰⁵ Schreyögg, G.: Organisation, S. 76

⁴⁰⁶ Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 64

on und dem Wert bei ihrer zweitbesten Verwendung im Rahmen einer anderen Transaktion gemessen wird. Je größer diese Differenz ausfällt, desto höher ist die Spezifität, die somit zwangsläufig zu höheren Transaktionskosten führt.

Die Spezifität als strategisch bedeutsames Vorteilhaftigkeitskriterium bestimmt die geeigneten Organisationsstrukturen. Von der Spezifität öffentlicher Verwaltungsprozesse ist in entscheidender Weise die Ausgestaltung geeigneter Regelwerke für die institutionelle Gestaltung und Einbettung von Leistungsprozessen abhängig.⁴⁰⁷

Die Spezifität als Maß des Ressourceneinsatzes wird so zu einer Leistungstiefenentscheidung des öffentlichen Sektors zwischen Koordination und Kooperation.

Allgemein werden bei Picot, Reichwald und Wigand in Anlehnung an Williamson 1985 vier Arten von Spezifität unterschieden:

1. Standortspezifität („Site specificity“): Investitionen in ortsgebundene Anlagen;
2. Spezifität des Sachkapitals („Physical asset specificity“): Investitionen in spezifische Maschinen-Technologien;
3. Spezifität des Humankapital („Human asset specificity“): Investitionen in spezifische Mitarbeiterqualifikationen
4. Zweckgebundene Sachwerte („Dedicated assets“): Investitionen in an sich unspezifische Anlagen, die jedoch bei Wegfall der Transaktion Überkapazitäten darstellen würden.⁴⁰⁸

Hier ist insbesondere die Frage der Human-Kapital-Spezifität von Interesse, da diese Dimension von personalwirtschaftlicher Relevanz

⁴⁰⁷ ebd., S. 65

⁴⁰⁸ vgl. Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 51 f., in Anlehnung an Williamson, O. E.: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperation, 1990 (1985 im Original)

ist. In Kapitel 6 werden Ansätze zur Erweiterung dieser Human-Kapital-Spezifität erörtert.

Neben der Standardisierung und der Spezifität von Prozessen ist die Komplexität eine dritte Beurteilungsdimension für Prozessorganisation und -kooperation als systemorientierter Ansatz. Komplexität ist als diejenige Eigenschaft von Systemen zu verstehen, in einer gegebenen Zeitspanne eine große Anzahl von verschiedenen Zuständen annehmen zu können.⁴⁰⁹ Unter Komplexität versteht Schwaninger 2003 die Eigenschaft eines Systems, viele mögliche Zustände oder Verhaltensmuster annehmen zu können.⁴¹⁰ „Bestimmungsfaktoren dieser Komplexität sind sowohl die im Projekt und seiner Umwelt sich zeigende Vielfalt der Elemente und Beziehungen (>>strukturelle Komplexität<<), als auch die zwangsläufig auftretenden Ungewissheiten (technologisch, zielbezogen usw.)“.⁴¹¹ (Hervorhebung im Original)

Aus Sicht der Systemtheorie sind öffentliche Organisationen selbst Ergebnis des Versuchs, Komplexität durch Hierarchisierung zu reduzieren. Menschen in Organisationen besitzen ein erhebliches Interesse daran, die Komplexität ihres Umfeldes zu reduzieren, indem z. B. Unbekanntes durch die Reduktion der Anzahl und Differenzierung der Beurteilungskriterien auf Bekanntes zurückgeführt wird.⁴¹²

Um Komplexität zu beherrschen, verfolgen Unternehmen partiell die Strategie der weiteren Teilung von Arbeitsprozessen und einer weiteren Spezialisierung. Bereits die Organisationssoziologie nahm sich Mitte der 70er-Jahre der Problematik zeitrelevanter Zusammenhänge zwischen Komplexität und Dynamik aus systemtheoretischer Sicht an. „Der Zusammenhang von Komplexität und Selektion, von

⁴⁰⁹ vgl. Bleicher, K.: Integriertes Management, S. 13

⁴¹⁰ vgl. Schwaninger, M: Integrative Systems Methodology, in: Encyclopedia of Life Support Systems, UNESCO 2002/3, zitiert in: Schwaninger, M./Körner, M.: Systemisches Projektmanagement, in: ZfO 2/2003, S. 75

⁴¹¹ vgl. Williams, T. M.: The Need for New Paradigms for Complex Projects, in: International Journal of Project Management Vol. 17, 1999, No. 5, pp. 269-273, zitiert: ebd., S. 75

⁴¹² vgl. Dittmer, G.: Rationales Management, Berlin u. a. 2002, S. 53

dem wir ausgehen, ist keine Zustandsbeschreibung. Er impliziert bereits Zeit, er kommt nur durch Zeit und nur in der Zeit zustande. Zeit ist der Grund für den Selektionszwang in komplexen Systemen, denn wenn unendlich viel Zeit zur Verfügung stünde, könnte alles mit allem abgestimmt werden.“⁴¹³

Die Ausrichtung von Verwaltungshandeln entlang einer Wertschöpfungskette arbeitsteiliger Organisationen wird erfordern, arbeitsteilige Entscheidungsprozesse so zu analysieren, zu definieren und zu bündeln sowie zu spezifizieren, dass die Kosten für die Anbahnung und Abwicklung eines Leistungsaustausches einschließlich der Opportunitätskosten der Zeit sowie der Kosten für die Herausbildung, Zuordnung, Übertragung und Durchsetzung von Entscheidungen minimiert werden.⁴¹⁴

5.5. Funktion der Organisationskultur für Prozesskooperationen

In der kritischen Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Kultur liegt laut Schein 1995 der Schlüssel für Veränderungen von Organisationen.⁴¹⁵ Nach Gaitanides 2007 bildet sich Prozessorganisation als nicht objektiviertes Strukturierungskonzept durch die soziale Konstruktion der beteiligten und betroffenen Akteure heraus. Die Unternehmens- oder Organisationskultur sei insofern ein unterstützender Faktor für prozessorientierte Veränderungsprozesse. „Persönliches Engagement und Vertrauen bildet das Klima, in dem der Wandel von Wertvorstellungen und Verhaltensweisen vonstatten gehen kann. Vor allem aber muss das Management die Führungsfunktionen der Mobilisierung, Mitarbeiterbefähigung, Zielbestimmung, Erfolgskontrolle und Kommunikation beherrschen. Nicht nur von den Führungs-

⁴¹³ Luhmann, N.: Zweckbegriff und Systemrationalität, 1973, S. 70

⁴¹⁴ vgl. Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 48

⁴¹⁵ vgl. Schein, E. H.: Unternehmenskultur: Ein Handbuch für Führungskräfte, 1995, S. 17

kräften, auch von den Mitarbeitern werden Eigenschaften wie Kommunikations- und Kooperationsfähigkeiten, Selbstvertrauen und Delegationsvermögen erwartet.“⁴¹⁶

Für Luhmann und Baecker 2004 sorgen Kulturmuster für die Reaktivierbarkeit etwa von Rollen und einzelnen Handlungstypen in zeitlich weit auseinander liegenden Situationen.⁴¹⁷ In Anlehnung an Janns Darstellung der länderspezifischen Unterschiede der Verwaltungskulturen von der Regel und Normen gestützten Regelungskultur, über die direkte Absprachen- oder Kontaktkultur bis hin zur Verhandlungskultur bzw. zu einer Steuerung über Vereinbarungen⁴¹⁸ ist für das Neue Steuerungsmodell ein zunehmend stärkerer Übergang von der Regelungskultur zur Verhandlungskultur zu beobachten. Für Göbel 2002 erfüllt die Unternehmenskultur in der Ökonomik als handlungsbeschränkendes, verhaltenssteuerndes System von Verpflichtungen, Erwartungen, Regeln und Normen die Funktion einer Institution. Die Kultur als Sozialkapital einer Organisation besitzt eine systemtheoretische Funktion, denn sie „reduziert Komplexität und sorgt für Ordnung im Bereich des Sozialen, d. h. sie erzeugt stabile Verhaltenserwartungen, auf die sich andere bei ihren Plänen und Handlungen verlassen können. Sie entlastet den Einzelnen beim Entscheiden, erleichtert die Koordination arbeitsteilig Handelnder, motiviert ein bestimmtes Verhalten, erzeugt Kohäsion zwischen den Unternehmensmitgliedern und bringt Wertungen zum Ausdruck. Die Nichteinhaltung kultureller Normen wird offiziell oder inoffiziell sanktioniert, z. B. indem das nicht konform agierende Organisationsmitglied sozial ausgestoßen wird, keine Unterstützung erfährt, nicht befördert wird.“⁴¹⁹

⁴¹⁶ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 59

⁴¹⁷ vgl. Luhmann, N./Baecker, D. (Hrsg.): Einführung in die Systemtheorie, 2004, S. 32

⁴¹⁸ vgl. Jann, W.: Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“: Bekämpfung des Drogenmissbrauchs in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, S. 519 ff.

⁴¹⁹ Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, 2002, S. 262 f.

Nach Festing 1996 kann die Entwicklung von Organisationskulturen zwar mit hohen Kosten verbunden sein, stellt aber im Prinzip einen Wettbewerbsvorteil dar, da durch gemeinsam geteilte Normen und Werte zwischenmenschliche Beziehungen in einer Organisation entstehen, die zu einer hohen Integration von organisationalen Aufgaben führten und so die Transaktionskosten in erheblichem Maße senkten.⁴²⁰

Das Drei-Ebenen-Modell der Unternehmenskultur von Schein trennt die Symbolebene als oberste Kulturebene, Normen und Standards als mittlere Kulturebene und meist unbewusst lenkende Basisannahmen als unterste Kulturebene.⁴²¹

Der Begriff „Unternehmenskultur“, vom englischen Corporate Culture abgeleitet, der auch synonym zu dem Begriff „Organisationskultur“ verwendet wird, stammt ursprünglich aus den USA. Initialzündung für die seit Jahren immer wieder aufkeimende Debatte um die Bedeutung von Unternehmens-, Verwaltungs- oder Vertrauenskultur waren die jeweils 1982 erschienenen späteren Bestseller von Dale und Kennedy: „Corporate Cultures. The rites and rituals of corporate life“ und von Peters und Waterman: „In search of excellence“. Peters und Waterman postulieren eine *Wenn-Dann-Beziehung* zwischen Unternehmenskultur und Erfolg eines Unternehmens und sehen in dem Primat des Handelns, der Kundennähe, dem unternehmerischen Freiraum, der Produktivität durch Menschen, einem sichtbar gelebten Wertesystem, der Fokussierung auf das angestammte Geschäft, einer flexiblen und überschaubaren Aufbauorganisation und einer Mischung aus straffer/lockerer Führung gemeinsame und ausgeprägte Kulturmerkmale in US-amerikanischen Unternehmen.⁴²²

⁴²⁰ Festing, M.: Strategisches internationales Personalmanagement. Eine transaktionskostentheoretisch fundierte Analyse, 1996, S. 67

⁴²¹ vgl. Schein, E. H.: Unternehmenskultur, 1995

⁴²² vgl. Peters, Th. J./Waterman, R. H.: Auf der Suche nach Spitzenleistungen, 1984, S. 36 ff.

Nachdem sich bereits vier Jahre später die ersten als exzellent eingestuften Unternehmen in ernsthaften Schwierigkeiten befanden⁴²³, stellte sich die umgekehrte Frage, ob es nicht erst der Erfolg eines Unternehmens sei, der dazu befähige, eine starke Kultur aufzubauen.

Organisationskultur im engeren Sinne ist die Gesamtheit der in einer Organisation bewusst oder unbewusst symbolisch oder sprachlich tradierten Wissensvorräte, Hintergrundüberzeugungen, Denkmuster und Weltinterpretationen, Wertvorstellungen und Verhaltensnormen, wie sie im Denken, Sprechen und Handeln der Unternehmensangehörigen (Organisationsangehörigen) regelmäßig zum Ausdruck kommt.⁴²⁴

„Nach einer wechselvollen etymologischen Entwicklung beruht der Begriff „Kultur“ heute auf einem vorwiegend anthropologischen Verständnis, und er bezeichnet die besonderen, historisch gewachsenen und zu einer komplexen Gestalt geronnenen Merkmale von Volksgruppen.“⁴²⁵ Kluckhuhn 1952 versteht unter Kultur ein traditionelles, sich historisch entwickelndes Denkmuster, verknüpft mit Wertvorstellungen. „Culture consists in patterned ways of thinking, feeling and reacting acquired and transmitted mainly by symbols, constituting the distinctive achievements of human groups, including their embodiments in artefacts“.⁴²⁶

Eine Organisationskultur hat sich folglich in ihrem Kulturkreis als spezifische, kulturelle Identität herausgebildet. Steht demnach die

⁴²³ vgl. Scholz, C.: Organisationskultur zwischen Schein und Wirklichkeit, in: Zbl 3/1988, S. 243-272

⁴²⁴ vgl. Polleis, W.: Unternehmenskultur und moderne Psyche, 1987, S. 17

⁴²⁵ Faust, Th.: Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für die öffentliche Verwaltung, 2003, S. 21

Anm. d. Verf.: Neben dem Begriff der Kultur hat sich der Begriff der Zivilisation etabliert. In der Zeit der Aufklärung und insbesondere unter dem Einfluss Kants wird der Begriff Kultur durch Kunst und Wissenschaft belegt, um sich von zivilisierter Anständigkeit abzuheben. Der ideologische Sprachgebrauch des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts trennt die Begriffe nach geistiger Tiefe, Kultur und Oberflächlichkeit/Zivilisation.

⁴²⁶ Kluckhuhn, C. u. a.: Werte und Wert-Orientierung der Theorie vom Handeln, in: Schmitz, C. A. (Hrsg.): Kultur, 1963, S. 319-357

kulturelle Identität von Organisationen mit der kulturellen Identität der Individuen in der Gesellschaft auch in Zeiten des sich vollziehenden Wandels im Einklang, können Prozesse, Strukturen und Werte sowie Normen transformiert und akzeptiert werden. Damit wird Organisationskultur in öffentlichen Organisationen als sozialen Systemen ein Führungsinstrument.

Abzugrenzen ist der Begriff Organisationskultur von dem oft mit ihm verwechselten Begriff der Corporate Identity. Corporate Identity ist der Prozess, durch den kulturelle Identität entsteht und weiterentwickelt wird, wenn die Unternehmenskultur eigenständig, konkret und sinnstiftend ausgeprägt ist und mit ihren Ausdrucksformen eine authentische Ganzheit bildet.⁴²⁷

Mit Corporate Identity oder Unternehmensidentität werden Maßnahmen der eigenen konzeptionellen Darstellung bezeichnet. Im Zentrum des Corporate-Identity-Begriffs steht das Image des Unternehmens. Wenn einer Organisationskultur eine gewisse Stabilitätsfunktion zugesprochen werden kann, dann dürfte das Erscheinungsbild, das Image nach außen eine Unterstützungsfunktion besitzen. Organisationskultur und Corporate Identity greifen also ineinander, ohne Synonyme zu sein.

Pümpin versteht unter dem Begriff Unternehmenskultur in der in der Mitte der 80er-Jahre aufkeimenden Unternehmenskulturdebatte „die Gesamtheit von Normen, Wertvorstellungen und Denkhaltungen, die das Verhalten der Mitarbeiter aller Stufen und somit das Erscheinungsbild eines Unternehmens prägen.“⁴²⁸

Nach 1982 findet ein Diversifikationsprozess des Begriffs und des Inhalts „Unternehmenskultur“ statt. Killmann et al. 1985 glaubten, eine

⁴²⁷ vgl. Schneyder, A. B.: Unternehmenskultur und Corporate Identity, in: Zeitschrift Führung und Organisation 4/1991, S. 260-266

⁴²⁸ vgl. Pümpin, C./Kobi, J. M./Wüthrich, H. A.: Unternehmenskultur - Basis strategischer Profilierung erfolgreicher Unternehmen, in: Die Orientierung, Nr. 85, Schweizerische Volksbank, 1985

Unternehmenskultur kontrollieren bzw. Rezepte anbieten zu können, um die Kultur eines Unternehmens treffsicher zu verändern.

Kobi und Wüthrich 1986 beschreiben Unternehmenskultur strategisch im Ablaufplan einer Organisation. Sie meinten, zunächst die Ist-Kultur bestimmen zu können, um beispielsweise über Unternehmenskultur-Profile eine strategisch sinnvolle Soll-Kultur zu bestimmen. Rüttinger 1986 erhofft sich in Anlehnung an Dale/Kennedy Erfolge durch kulturelle Visionen. Er weist abschließend jedoch auch darauf hin, dass in Deutschland das Problem einer Auseinandersetzung mit Kultur im Unternehmen eher noch kaum gesehen wird.⁴²⁹

Für Miller 1984⁴³⁰ existiert eine nationale Unternehmenskultur, die sich an Werten wie Einheit, Leistung und Nähe orientiere. Dieses Konzept als ein kollektives, allen Unternehmen eines Landes, einer Kultur gemeinsames, wird durch die notwendige Abgrenzung einer nationalen Unternehmenskultur jedoch als eher unrealistisch eingestuft. Frost et al. 1985⁴³¹ halten den Kulturansatz bzw. den Versuch einer Kulturerfassung und -änderung für wissenschaftlich noch nicht ausgereift. Selbst der Ansatz von Conrad 1985⁴³² weise eine Tendenz auf, Unternehmenskultur als kaum greifbare Komponente erfassen zu können, aber den Bereich von Kommunikation oder Rollenbewusstsein als Teil von Unternehmenskultur erkannt zu haben.

Ebers 1985⁴³³ sieht Organisationskultur vor dem rein wissenschaftstheoretischen Hintergrund eines Paradigmenwechsels in der Organisationstheorie. Heinen 1987⁴³⁴ erkennt zum ersten Mal Kultur als ein Phänomen und Gegenstand der Betriebswirtschaftslehre an.

⁴²⁹ vgl. Rüttinger, R.: Unternehmenskultur, S. 230

⁴³⁰ Miller, L. M.: American Spirit. Visions of a new Corporate Culture

⁴³¹ Frost, P. J. et al.: Organizational Culture

⁴³² Conrad, K.: Produktivitätslücken nach Wirtschaftszweigen im internationalen Vergleich

⁴³³ Ebers, M.: Organisationskultur - ein neues Forschungsprogramm

⁴³⁴ Heinen, E.: Unternehmenskultur. Perspektiven für Wissenschaft und Praxis

Sathe 1985⁴³⁵ geht davon aus, dass Organisationskultur eine vermittelbare Realität darstelle, die sich in firmentypischen Symbolen oder Phänomenen widerspiegeln, die es zu erkennen und zu beherrschen gelte. Zielgruppe seien hier Einsteiger in ein Unternehmen.

Die Vielfalt der begrifflichen Definitionen zur Organisationskultur zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass sich Organisationskultur in der Regel im Verhalten und Handeln und in dem daraus resultierenden Erscheinungsbild der Organisation sowie deren Angehörigen ausdrückt, welches sich auf die Wertvorstellungen und Grundüberzeugungen der Mitarbeiter aller Stufen zurückführen lässt.

Organisationskultur schafft durch die Übereinkunft über erwartete Verhaltensgrundregeln oder Werthaltungen Stabilität und Orientierung für den Einzelnen in einer Organisation. „Die Unternehmenskultur findet ihre Besonderheit in der Betonung gemeinsamer Werthaltungen und Orientierungen, die sich aus einem Interaktionsprozess entwickelt haben und wesentlich zur Identität und Stabilität eines Systems beitragen.“⁴³⁶

Dabei ist die jeweils vorzufindende Organisationskultur keineswegs starr, sondern vielmehr eine anerkannte Ordnung der Summe aller Regeln, Normen und Institutionen, die gleichsam von den Organisationsmitgliedern als kulturelle Basis anerkannt wird. Kulturentwicklung in Organisationen ist ein kontinuierlicher Prozess und unterliegt Veränderungen.

Organisationskultur als Teil eines prozessorientierten Gestaltungsansatzes will Komplexität reduzieren und schafft so stabile Verhaltenserwartungen, Verlässlichkeit, Sicherheit und somit Kohäsion unter den Organisationsmitgliedern, die sich nicht außerhalb dieser geteilten Regeln stellen, was letztlich sanktionierbar ist.⁴³⁷ Organisations-

⁴³⁵ Sathe, V.: Culture and related corporate realities

⁴³⁶ Schreyögg, G.: Organisation, S. 80

⁴³⁷ Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, S. 263

kultur ist also jenes Beziehungsgefüge, das „einer Gesellschaft die dauerhafte Überwindung sozialer Interaktionsprobleme erlaubt und somit Erträge sozialer Kooperationen dauerhaft zu stabilisieren verhilft“.⁴³⁸ Verbindende Elemente sind akzeptierte Übereinkünfte, informelle Regeln, Normen und Sanktionen, Erwartungen, Verpflichtungen und Standards.

Die Kultur einer öffentlichen Organisation wird tatsächlich erst dann zu Kapital, wenn die sozialen Strukturen eine Kooperations- und Vertrauenskultur zulassen. Dadurch können die Transaktionskosten sinken, so dass eine Kultur einer Organisation oder aber deren Sozialkapital zu einem ökonomischen Gut werde, da sich ein relativ geschlossenes Netzwerk und intensive und stabile Beziehungen sowie die Gemeinsamkeit der Zugehörigkeit zu einer gleichen Organisation positiv auf die Entstehung von Sozialkapital auswirken, sofern gleichzeitig eine Zielharmonisierung zwischen Organisation und Organisationsmitgliedern erfolgt.⁴³⁹

Organisationen sind nicht nur ein Konstrukt von Verträgen, sondern im positiven Sinn gewendet, eine geteilte Wertebasis, wobei gegenteilige Formen natürlich ebenso Realität sind. Ohne diese „kulturelle Verfassung“ von Organisationen fehlte diesen die zusammenhaltende Klammer. Die unterstützende Gestaltung der Klammer ist die wesentliche Hilfsfunktion der Organisationskultur.

Die Kultur in öffentlichen Organisationen ist Teil der politischen Kultur und umfasst diejenigen Faktoren, die die verschiedenen Regierungswechsel überdauern.⁴⁴⁰ Verwaltung als formale und informale Organisation hat eine Kultur, die von den Werthaltungen der Mitglieder einer administrativen Organisation geprägt ist. „Trotz der Vielfalt der diskutierten Reformelemente unterliegt keinem Zweifel, dass es

⁴³⁸ Habisch, A.: Sozialkapital, in: Korff, W. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Band 4, Gütersloh 1999, S. 472-509, zitiert in: Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, 2002, S. 263

⁴³⁹ ebd., S. 264 f.

⁴⁴⁰ Jann, W.: Staatliche Programme und Verwaltungskultur, 1983, S. 11 ff.

sich bei der Einführung des New Public Management um einen grundlegenden Reformansatz handelt, der auch den verwaltungskulturellen Hintergrund erfasst.“⁴⁴¹

Interorganisationale Prozesse auf eine möglichst hohe Gemeinsamkeit von Zielen, Regeln und Verhalten der Organisationsmitglieder mit den Organisationszielen hin auszurichten, könnte eine idealtypische Unterstützungsfunktion im Rahmen eines Modells Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen sein. Dazu bedarf es gemeinsamer Anreiz- und Beitragsstrukturen, die diese Gemeinsamkeiten in den Erwartungshaltungen fördern. Pathologische Kulturen, die von paranoidem Misstrauen geprägt sind⁴⁴², stehen dem Gedanken einer Kooperationskultur kontraproduktiv gegenüber.

Hill geht 1997 davon aus, dass die aktuell diskutierten Verwaltungsreformmodelle das Potenzial besäßen, von einer Regel-, Kontroll- und Misstrauenskultur zu einer Vertrauens- und Verantwortungskultur zu gelangen, und fordert einen Kulturwandel, der sich an Werten und Identifikationsorientierungen der Mitarbeiter weiterentwickeln sollte.⁴⁴³

Diese Forderung aufnehmend, muss der Verlauf einer Prozessorganisation unter Berücksichtigung der individuellen Interessen und Ziele der einzelnen Betroffenen und Beteiligten analysiert werden, denn jede organisatorische Veränderung ist gleichzeitig auch ein sozialer Prozess.⁴⁴⁴ Wer den Wettbewerb unter den Mitarbeitern fördert und den Gemeinschaftssinn reduziert, „trägt so möglicherweise aktiv zur Erosion von Sozialkapital bei“.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ Wallerath, M.: Reformmanagement als verwaltungskultureller Änderungsprozess, in: Kluth, W.: Verwaltungskultur, 2001, S. 21

⁴⁴² vgl. Kets de Vries, M. F. R./Miller, D.: Personality, Culture and Organization, in: Academy of Management Review, Vol. XI, 1986, S. 266-279

⁴⁴³ vgl. Hill, H.: Potenziale und Perspektiven, in: Morlok, M. et al.: Verwaltungsmodernisierung, 1997, S. 36

⁴⁴⁴ vgl. Gaßner, W.: Implementierung organisatorischer Veränderungen: eine mitarbeiterorientierte Perspektive, 1999, S. 12

⁴⁴⁵ Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, 2002, S. 265

Nach Krickl 1995 muss deshalb die dauerhafte Verbesserung einer Verwaltung in Form gesteigerter Effektivität und Effizienz auf Basis einer kulturellen Anpassung erfolgen.⁴⁴⁶

Der Personalentwicklung kommt dabei insofern eine entscheidende Funktion zu, als es um die Ausgestaltung des Übergangs von einem strategischen Personalmanagement zu einer interkulturellen Personalentwicklung geht. Entgegen der eher sehr rechtsstaatlich abgrenzenden Positionierung Pitschas gegenüber neuen Managementtechniken in öffentlichen Verwaltungen müssten binnenorientiert zur Human-Potenzial-Bildung seines Erachtens dennoch Kontraktmanagement und geeignete Personalplanungs-, Mobilitäts-, Führungs-, und Entwicklungskonzepte, die zugleich mit einer dynamisierten Stellenbesetzungspolitik zu verknüpfen sind, eingeführt werden. Nach außen orientiert müsse Verwaltung in Prozessstrukturen zur kooperativen Erfüllung definierter Aufgaben verpflichtet werden.⁴⁴⁷

Conrad und Keller sehen, in die gleiche Richtung zielend, in einer vertrauensvollen Kooperationskultur die entscheidende Voraussetzung für alle Formen zwischenbetrieblicher Kooperationen.⁴⁴⁸

Wenn es demnach gelänge, die Zielebenen gemeinsamer Wertvorstellungen durch eine zielgerichtete Entwicklung aus einem System informeller Normen in ein System sich verändernder Normen und Regeln kontinuierlich zu überführen, und wenn positive Anreize sowie ein positiver Nutzenvorteil für Organisation und Organisationsmitglieder entstünden, ließen sich sowohl die innerorganisatorischen Zielsysteme als auch die übergreifenden Zielsysteme öffentlicher Organisationskulturen in Übereinstimmung bringen, so dass eine

⁴⁴⁶ vgl. Krickl, O.: IT und Neugestaltung der Organisation - Chancen und Probleme des Wirtschaftlichkeitsnachweises, in: Traunmüller, R.: Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, 1995, S. 46

⁴⁴⁷ Pitschas, R.: Personalmanagement, in: Merten, M. u. a.: Neue Tendenzen, S. 41

⁴⁴⁸ vgl. Conrad, P./Keller, M.: Vertrauensmanagement in Unternehmungen - Ein realistisches Vorhaben?, Institut für Personalmanagement, Hamburg 2000, S. 4

Vertrauenskultur eine Unterstützungsfunktion für Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen einnehmen könnte.

Wenn nach Gaitanides 2007 Prozessorganisation jedoch ein Konstrukt ist, das erst durch Kommunikation und Interaktion zu Realität wird, darf die Bedeutung der Organisationskultur für Prozesskooperationen nicht zu hoch eingeschätzt werden, denn die Interpretationen über Werte und Handlungsmuster verändern sich im praktischen Handlungstext kontinuierlich. „Kontinuierliche Prozessverbesserungen basieren auf einer dynamischen Lernfähigkeit der beteiligten Netzwerkpartner. Lernfortschritte führen nicht nur zu höherer Spezifität der Geschäftsprozesse, sondern intensivieren auch die beiderseitige Prozessspezialisierung und -integration.“⁴⁴⁹ Diese konstitutive Lernfähigkeit und Lernwilligkeit kann aber nicht grundsätzlich vorausgesetzt werden.

5.6. Funktion der Personalentwicklung für Prozessorganisation und Prozesskooperation

Steigende Komplexität und eine schnell wachsende Veränderungsdynamik beschreiben den Spannungsbogen der Rahmenbedingungen künftiger Managemententwicklungen für Unternehmen⁴⁵⁰ sowie für deren Mitarbeiter. Die Reformen im öffentlichen Sektor vollziehen diesen Wandel sowohl unter strukturell-organisatorischen Gesichtspunkten als auch durch die zunehmende informationstechnologische Auf- und Nachrüstung immerhin zeitversetzt und verzögert nach. Der Wandel von der Ordnungs- zur Leistungsverwaltung und von Produktion und Konsum von Dienstleistungen statt Waren erfolgt nach Färber 1998 inzwischen auch als aufgabenkritische Reorganisation durch

⁴⁴⁹ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 292

⁴⁵⁰ Anm. d. Verf.: Die Begriffe „Unternehmen“ und „Unternehmung“ werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet.

eine vollständig neue Aufgabendefinition und/oder durch eine neue, effizientere Bündelung verschiedener „verwandter“ Verwaltungstätigkeiten.⁴⁵¹ Parallel zur kontroversen Diskussion über die Übernahme betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente auf öffentliche Verwaltungsstrukturen oder zur unterstellten Messbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen anhand von Produktkatalogen erfolgt der Versuch der Ausrichtung von Verwaltungsvorgängen an Geschäftsprozessen analog zur Wertschöpfungskette von Produktionsverfahren industrieller Fertigung. Die Kompatibilität von Prozessen in öffentlichen Organisationen und die Kooperationsart sowie die Kooperationsintensität wären demzufolge wesentliche Voraussetzungen für Prozesskooperationen über Organisationsgrenzen hinweg.

Solche Entwicklungen stellen neue Anforderungen an ein erfolgreiches Human-Resources-Management, ob nun in Wirtschaft oder Verwaltung. „Mit zunehmender Fristigkeit und Intensität der Kooperationsbeziehungen müssen sowohl die qualitative Personalbedarfsplanung aller Kooperations- und Netzwerkpartner miteinander verzahnt werden, um auf personalwirtschaftlichen Aufgabenfeldern Doppelarbeiten zu vermeiden.“⁴⁵² Eine daran orientierte Personalentwicklung muss langfristig die personellen Voraussetzungen schaffen, um Erfolgspotenziale zu sichern und weiter zu entwickeln.

Eine an Prozesskoordination und Prozesskooperation auszurichtende Personalentwicklung müsste demnach als strategisch orientiertes und integriertes Instrument der Organisationsentwicklung von öffentlichen Verwaltungen in eine neue, professionelle Qualität überführt werden, die verstärkt dem Individualisierungsgedanken Rechnung trägt, die vorrangig auf die Erhaltung und Förderung der Lernbereitschaft und -flexibilität ausgerichtet wird und Mitarbeitern die

⁴⁵¹ vgl. Färber, G.: Möglichkeiten der Schaffung finanzieller Handlungsspielräume, in: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung, 1998, S. 142

⁴⁵² Eigler, J.: „Grenzenlose“ Unternehmung, S. 166

erforderliche fachliche und persönliche Kompetenz für die Zusammenarbeit mit Kooperations- und Netzwerkpartnern vermittelt.⁴⁵³

Mühlenmeyer und Flenner 2002 sehen in einer professionellen betrieblichen Personalentwicklung eine Managementaufgabe insbesondere der Führungsebene, um als Teil eines betrieblichen Managements sowohl bei Mitarbeitern als auch bei Führungskräften verkrustete und veraltete Denkstrukturen aufzubrechen und auf diese Weise wesentlichen Einfluss auf die gesamte Unternehmenskultur zu nehmen.⁴⁵⁴ Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen sollte insofern zusehends als nicht nur administrative, sondern auch als gestaltende Funktion betrachtet werden. Human-Resources-Management hat demnach einen zentralen Stellenwert für die Überlebens- und Entwicklungsfähigkeit der Unternehmung⁴⁵⁵, aber nicht minder für den Bereich von öffentlichen Organisationen.

Die organisatorischen Regeln einer privatwirtschaftlichen Unternehmung erscheinen also zumindest in Teilen auf öffentliche Verwaltungsorganisationen übertragbar, unterstützt von sich fortentwickelnden Informations- und Kommunikationssystemen. Im Personalmanagement der Privatwirtschaft gilt es künftig, den Innovationsprozess so zu gestalten, dass Effektivität und Effizienz zusammenkommen. Die Vorteile der Standardisierung wichtiger Prozesse sollten genutzt werden, ohne die Reagibilität und Kreativität des Unternehmens als Kollektiv sowie der beschäftigten Individuen einzuschränken.⁴⁵⁶

An die Personalentwicklung in öffentlicher Verwaltung richtet sich, daraus folgend, nunmehr die Forderung, neue und prozessorientierte Arbeitsstrukturen sowohl innerhalb als auch über Verwaltungsgrenzen

⁴⁵³ vgl. ebd., S. 168

⁴⁵⁴ vgl. Mühlenmeyer, P./Flenner, V.: Umsetzung des „Managementinstruments Personalentwicklung“ in der betrieblichen Praxis, in: Personal, 54. Jahrgang, 7/2002, S. 20-24

⁴⁵⁵ vgl. Bleicher, K.: Integriertes Management, 1999, S. 44

⁴⁵⁶ vgl. Ganz, W./Thombeil, A.-S.: Personal- und Organisationsentwicklung im Innovationswettbewerb, in: Personal 7/2002, S. 14-19

hinweg zu begleiten. Die Ressortbezogenheit von Maßnahmen mancher Verwaltungsreform wird insofern zu hinterfragen sein.

Ganz und Thombeil 2002 sehen in einer integrierten Personal- und Organisationsentwicklung einen komplementären Ansatz in Form der Gestaltung attraktiver und produktiver Arbeit. Durch die Auswahl, durch den Erhalt und durch die Weiterentwicklung individueller und kollektiver Kompetenzen sollen die Personen im Unternehmen und die Organisationen selbst dazu befähigt werden, ihr Können voll zu entfalten und stetig weiterzuentwickeln. Daraus ist zu folgern, dass dieser enge Zusammenhang zwischen Personal- und Organisationsentwicklung auch auf die Organisation der öffentlichen Verwaltung übertragbar ist, denn auch hier geht es darum, Strukturen und Prozesse zu schaffen, um die individuelle und die kollektive Kompetenzentfaltung in öffentlichen Verwaltungen zu erlauben und zu ermöglichen.⁴⁵⁷

Der hier bisher dargelegte Ansatz von Prozesskooperation im Spannungsfeld zwischen Spezifität, Komplexität und Standardisierung weist im Übrigen erhebliche Parallelen zum integrierten Managementansatz von Bleicher 1991 auf, der die Entwicklungsfähigkeit einer Organisation als qualifizierte Veränderung in Richtung eines positiven, sinnvollen Wandels sichern will.⁴⁵⁸ Das von Bleicher beschriebene Wechselspiel von einerseits einer Reduzierung von Komplexität durch eine immer spezialisiertere und funktionalere Arbeitsteilung und andererseits einer Erhöhung von Komplexität zur Steigerung der Verhaltensvarietät und Dynamik erscheint auf die heutigen Herausforderungen eines prozessorientierten Ansatzes in öffentlichen Verwaltungen übertragbar. Analog zur horizontalen und vertikalen Integration ergeben sich für das Unternehmen „Verwaltung“ als gestaltende, lenkende und planende Managementaufgabe sowohl strukturelle als auch verhaltensorientierte Aspekte eines integrierten und prozessori-

⁴⁵⁷ ebd., S. 15

⁴⁵⁸ vgl. Bleicher, K.: Integriertes Management, 1991, S. 53

entierten Ansatzes. Sowohl die normative Dimension eines prozessorientierten Ansatzes als auch der strategische Umbau von Strukturen und Prozessen sowie die raum-zeitlich gebundene Ablauforganisation auf der operativen Ebene weisen deutliche Parallelen zu heutigen Anforderungen an prozessorientierte Ansätze auf.

5.7. Grenzen von Prozesskooperationen

Neben den hier im Wesentlichen dargestellten Vorteilen einer Prozesskooperation gilt es jedoch gleichsam, auf die zu erwartenden Risiken oder Nachteile hinzuweisen. Die Verknüpfung und Bündelung bisher getrennter, arbeitsteiliger Prozesse in Form von Kooperationen oder interorganisationalen Prozessintegrationen setzt einen zu erzielenden Wettbewerbsvorteil voraus, der nachhaltig zu sichern wäre, und zwar auch bei Wegfall einer Kooperation. Gaitanides 2007 weist für nicht-öffentliche Organisationen darauf hin, dass die erzielten Wettbewerbsvorteile durch interorganisationale Routinen und Prozesse bei Auflösung des Geschäftsprozessnetzwerkes nicht ohne weiteres imitiert bzw. substituiert werden können.⁴⁵⁹

Der Wissenstransfer zwischen Kooperationspartnern setzt ein Höchstmaß an Vertrauenskultur voraus, für die neben finanziellen Anreizen vor allem die Etablierung von informalen Reziprozitätserwartungen und -normen förderlich ist, die jedoch enttäuscht werden können. Zwar müssten zur möglichst hohen Rentengenerierung durch Prozesskooperationen die Prozessbeteiligten durch Anreize dazu motiviert werden, Transparenz und Reziprozität des Wissenstransfers zu praktizieren. Im Falle einer Dekonstruktion einer Kooperation könnten aber die entstehenden Kosten zum Aufbau von alternativen Austauschbeziehungen unter Umständen höher sein, als die zuvor erzielten Vorteile.⁴⁶⁰ Auf die sogenannte Moral-Hazard-Problematik

⁴⁵⁹ vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 289

⁴⁶⁰ vgl. ebd., S. 290 f.

durch asymmetrische Informationsverteilung wurde im Zusammenhang mit der Institutionenökonomik verwiesen. (siehe auch Kapitel 6, 6.2.2.) Die zunächst sinkenden Transaktionskosten z. B. durch gemeinsame Lernfortschritte der Kooperationspartner und die höhere Spezifität der Prozesse können ebenso wieder steigen. „Beide Partner bestimmen mithin durch ihr Verhalten die Höhe der Transaktionskosten. Je besser es ihnen gelingt, ihre miteinander korrespondierenden Geschäftsprozesse schnittstellenfrei zu verknüpfen, desto geringer sind die Transaktionskosten.“⁴⁶¹

Die Grenzen einer Prozesskooperation sind unter dem Gesichtspunkten eines dauerhaften Wettbewerbsvorteils nach Gaitanides 2007 theoretisch dort zu ziehen, wo die relationalen Grenzerträge den koordinations- bzw. komplexitätsbedingten Grenzkosten bei zusätzlicher Aufnahme eines Kooperationspartners entsprechen.⁴⁶² Die Einführung und Anwendung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in öffentlichen Organisationen wird die Frage der Transaktionskostenvorteile auch im öffentlichen Sektor relevant werden lassen, sofern Prozesskooperationen dort auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht werden.

⁴⁶¹ ebd., S. 308

⁴⁶² vgl. ebd., S. 318

6. Folgen von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen für die Personalentwicklung

6.1. Vergleich der Entwicklungslinien von Personalentwicklung in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen

6.1.1. Von der klassischen Personalentwicklung zum Modell einer prozessorientierten Personalentwicklung

Da eine effektive und effiziente Nutzung neuer Informationstechnologien nur durch gut ausgebildete und flexible Mitarbeiter erfolgen kann und neben der technischen Seite von E-Government auch die organisatorischen Aspekte, z. B. die Organisationsstruktur einer Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen, neue Herausforderungen für die Mitarbeiter darstellen, ist ein umfassendes Personalentwicklungskonzept erforderlich.⁴⁶³ Zwar ist lebenslanges Lernen als Prinzip der Wissensgesellschaft und eine auf Nachhaltigkeit sowie langfristige Erhaltung des Faktors Personal in öffentlichen Organisationen ausgerichtete Personalentwicklung Teil der Verwaltungsmodernisierung, aber die Prozessbefähigung der Mitarbeiter in einer prozessorientierten öffentlichen Organisation, z. B. zu inter- und intraorganisatorischer Koordination und Kommunikation, stellt eine neue Herausforderung dar. Der systematischen, adäquaten und prozessorientierten Personalentwicklung kommt als planendem und zukunftsgerichtetem Faktor dabei eine zentrale Rolle zu, obwohl in der Mehrzahl der Betriebe und Unternehmen (und Verwaltungen, Anm. d. Verf.) noch immer daran festgehalten wird, Personalentwicklung eher formal und wenig effektiv zu betreiben.⁴⁶⁴

⁴⁶³ vgl. Zerche, M./Wagner, D.: E-Government aus multidimensionaler Sicht, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 172

⁴⁶⁴ vgl. Deutsche Gesellschaft für Personalforschung (Hrsg.): Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch das Personalmanagement, 1996, S. 16

Die über die administrative Personalverwaltung kaum hinausgehende Gleichsetzung von Personalentwicklung mit betrieblicher Aus- und Fortbildung wird einer zielgerichteten und am Wertschöpfungsprozess ausgerichteten Personalentwicklung weichen müssen, da die Gestaltbarkeit von Reformprozessen letztlich von der Gestaltung der Institutionen und insbesondere vom Personal als Träger des Reformprozesses abhängt.⁴⁶⁵

Sattelberger 1999 unterteilt die Entwicklungslinien der traditionellen Personalentwicklung für nicht-öffentliche Organisationen in 5 Phasen: Ab 1950 wird unter Personalentwicklung meist ein gezieltes Personaltraining als isolierte Einzelmaßnahme verstanden. Etwa 1965 erfolgte die Spezialisierung der Personalfunktion, die vorher rein administrativen Charakter hatte. Erst ab 1975 wurde Personalentwicklung als systematisches Konzept der Unternehmens- und Mitarbeiterführung sowie als strategisches Instrument der Aus- und Fortbildung verstanden. Seit 1985 gilt Personalentwicklung als wichtiger Baustein des Gesamtansatzes eines Managements einer Organisation, bis hin zur heutigen Sichtweise des festen Bestandteils der Personalentwicklung im Netzwerk Unternehmen.⁴⁶⁶

Inzwischen ist eine systematische Planung und Koordinierung oder gar netzwerkartige Personal- und Organisationsentwicklung Kennzeichen moderner und in der Regel großer Unternehmen, weil diese darin eine ganzheitliche und sich gegenseitig bedingende, auf die Unternehmensentwicklung hin ausgerichtete Wertschöpfung verstehen.⁴⁶⁷ Personalentwicklung, am Wertschöpfungsprozess orientiert, soll Fachkompetenz, Methodenkompetenz und Sozialkompetenz im Sinne einer integrierten Personalwirtschaft fortentwickeln oder in Übereinstimmung bringen.

⁴⁶⁵ vgl. Wallerath, M.: Reformmanagement, in: Kluth, W.: Verwaltungskultur, S. 32

⁴⁶⁶ vgl. Sattelberger, Th.: Wissenskapitalisten oder Söldner? Personalarbeit in Unternehmensnetzwerken des 21. Jahrhunderts, 1999, S. 155

⁴⁶⁷ Wunderer, R./Arx, S. v.: Personalmanagement als Wertschätzungs-Center: Integratives Organisations- und Personalentwicklungskonzept, 1998, S. 45

„Unter Personalentwicklung ist eine Summe von Tätigkeiten zu verstehen, die für das Personal nach einem einheitlichen Konzept systematisch vollzogen werden. Sie haben in Bezug auf einzelne Mitarbeiter aller Hierarchieebenen eines Betriebes Veränderungen ihrer Qualifikation und/oder Leistung durch Bildung, Karriereplanung und Arbeitsstrukturierung zum Gegenstand.“⁴⁶⁸

Personalentwicklung umfasst also „neben der betrieblichen Bildungsarbeit Maßnahmen der Laufbahnentwicklung, Karriereplanung, Versetzung und Beförderung, Sinnvermittlung, Organisationskultur-gestaltung, Einführung von Teamarbeit und Aufgabenbereicherung sowie generell die Schaffung von persönlichkeitsförderlichen Arbeitsstrukturen und - Prozessen.“⁴⁶⁹

Damit wird Personalentwicklung zu einem strategischen Teil der Organisationsentwicklung und prägt über die Personalpolitik als „derjenige Teil der Unternehmenspolitik, welcher die grundlegenden ZIELSETZUNGEN UND VERHALTENSFORMEN FÜR DEN PERSONELLEN BEREICH festlegt“, die Gesamtausrichtung einer Organisation⁴⁷⁰ (Hervorhebung im Original). Die Mitarbeiter in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen werden nicht zu Betroffenen der organisatorischen Veränderungen, sondern zu den eigentlichen Trägern der Organisationsentwicklung.⁴⁷¹

In nicht-öffentlichen Organisationen bedingen Personalpolitik und Unternehmenspolitik einander, wobei die Personalpolitik als abhängige Variable „durch die herrschenden Umweltbedingungen und durch unternehmenspolitische Vorgaben“ geprägt ist.⁴⁷² Die Anpassung an die Veränderungsgeschwindigkeit der Umwelt durch simultane Lern-

⁴⁶⁸ Berthel, J.: Personal-Management, 1997, S. 226

⁴⁶⁹ Staehle, W. H.: Management, 1994, S. 824

⁴⁷⁰ Wagner, D.: Organisation, Führung und Personalmanagement, 1991, S. 219

⁴⁷¹ vgl. Damkowski, W./Precht, C.: Change Management : Durchsetzungsbedingungen, Implementationshindernisse und Reformstrategien in der Verwaltungspraxis, in: Damkowski, W./Precht, C.: Verwaltungsmodernisierung, S. 476

⁴⁷² vgl. Martin, A.: Personalpolitik - Strategie, 1994, unveröffentlichtes Manuskript, S. 1

geschwindigkeit der Mitarbeiter wird gar als Überlebensbedingung von Unternehmen bezeichnet.⁴⁷³ Die systematische Qualifizierung des Humanpotenzials dient somit der Vorbeugung von Konflikten, da die berufliche Qualifikation das Handlungspotenzial ist, welches die erfolgreiche Bewältigung der Anforderung einer Arbeitsrolle ermöglicht.⁴⁷⁴

Einer prozessorientierten Personalentwicklung in Organisationen kommt insofern eine zentrale konzeptionelle und prozesssteuernde Funktion zu, als insbesondere hinsichtlich der Instrumente und deren Nutzung für die Weiterentwicklung des Humanpotenzials die notwendigen Prozesskompetenzen ausgebildet werden müssen. Dies schließt unweigerlich den Komplex Führung und Arbeitsbedingungen mit ein. Personal ist nicht nur unter Gesichtspunkten einer Kosten-Nutzen-Analyse als Human-Kapital zu betrachten, sondern die Funktion der Leistungsträgerschaft oder des Leistungspotenzials innerhalb einer Prozessorganisation in den Vordergrund rückt.

Personalbeschaffung, Personalerhaltung und Personalentwicklung als strategische Personalfunktionen wurden in den vergangenen Jahren in Unternehmen traditionell zu integrativen und strategischen Human-Resources-Management-Konzepten weiterentwickelt, womit die integrative Verknüpfung von Unternehmensstrategie, Organisationsstruktur und Human Resources Management (HRM) gemeint ist.⁴⁷⁵ Bekannt sind hier u. a. das Michigan-Konzept von Tichy 1982 und der sogenannte Harvard-Ansatz von Beer 1985.⁴⁷⁶

⁴⁷³ vgl. Dal Zotto, C.: Simultaneität und Permanenz von Personal- und Organisationsentwicklung, S. 23

⁴⁷⁴ vgl. Rosenstiel, L. v./Molt, W./Rüttinger, R.: Organisationspsychologie, S. 331

⁴⁷⁵ vgl. Staehle, W. H.: Management, 1994, S. 745

⁴⁷⁶ Anm. d. Verf.: Tichy leitet die vier Teilfunktionen Personalauswahl, Leistungsbeurteilung, Belohnung/Anreize, Personalentwicklung angepasst aus der Unternehmensstrategie ab. Das Harvard-Konzept von Beer versteht die vier zentralen HRM-Politikfelder Mitarbeiterbeteiligung (Partizipations-Philosophie), Human-Resources-Bewegungen (Personalbeschaffung, -einsatz, -entlassung), Belohnungssystem (Anreiz-, Entgelt- und Beteiligungssysteme), Arbeitsorganisation (Arbeitsstrukturierung) als integrative Abstimmungsprozesse mit der Unternehmensstrategie.

Die strategische Bedeutung der effizienten Nutzung des Humanpotenzials bzw. des vorhandenen Wissens für den Unternehmenserfolg wird jedoch gerade in Zeiten schnellen Wandels von Arbeitsinhalten und Arbeitsformen insbesondere durch Fusionen und Unternehmenskooperationen eher zu- als abnehmen. Die Wissensbasis als Erfolgsfaktor spiegelt sich in den Problemlösungsfähigkeiten einer Unternehmung wider.⁴⁷⁷

Übertragen auf den öffentlichen Sektor heißt das, dass zur Erhöhung der Problemlösungsfähigkeiten ein systematisches Personalentwicklungs-Controlling in Betracht zu ziehen ist, das in erster Linie zunächst die Ermittlung von Personalentwicklungszielen und deren Gewichtung vorsieht. Das Spannungsfeld Kunden-/Dienstleistungsorientierung, Prozessorientierung (Effizienz interner Prozesse) oder Mitarbeiterorientierung (Lern- und Entwicklungsprozesse) beschreibt die Erfolgsfaktoren der Personalentwicklung.⁴⁷⁸ Wenn bereits im Rahmen einer betrieblichen Personalentwicklung Planung, Kontrolle und Abweichungsanalyse eng aufeinander bezogen werden sollen, bliebe zu fragen, wie dies denn auch im öffentlichen Bereich zu gestalten wäre.⁴⁷⁹

Zur Gestaltung der Eckpunkte eines Modells einer prozessorientierten Personalentwicklung müssten zunächst die strategischen Ziele einer Organisation operationalisiert werden. In einer Prozessanalyse sind diejenigen Beziehungen zu definieren, die die Erreichung der strategischen Ziele der Organisation unterstützen und ggf. in kooperative Prozessstrukturen überführt werden sollen und können. Idealtypisch sind dabei jeweils Prozessverantwortliche der jeweiligen Organisation zu benennen, die gleichzeitig die notwendigen Kennzahlen

gie. Im Harvard-Ansatz ist bereits die strategische Ausrichtung eines systematischen und umfassenden Personalmanagements erkennbar, das ergänzend zur Gesamt-Unternehmensstrategie hinzutritt.

⁴⁷⁷ vgl. Chung, W. H.: Spezifität und Unternehmungsk Kooperation, 1998, S. 145

⁴⁷⁸ vgl. KGSt (Hrsg.): Personalentwicklung, Bericht 3/2000, S. 45

⁴⁷⁹ vgl. Martin, A.: Die Beurteilung des betrieblichen Personalwesens als Aufgabe der Personalforschung, in: Empirische Personalforschung, 1993, S. 156

erfassen und eine permanente Anpassung der Dienstleistungsprozesse vornehmen.⁴⁸⁰

Eine prozessorientierte Personalentwicklung beinhaltet nach Drumm 1995 folgende 4 Prozessschritte:

1. Ermittlung von Entwicklungszielen und -adressaten
2. Feststellung des Entwicklungsbedarfs
3. Identifikation, Auswahl und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen
4. Kontrolle des Entwicklungserfolgs.⁴⁸¹

Dies meint jedoch nur den Prozess als organisatorischen Ablauf. Ein hieran orientierter, systematischer und geplanter Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten muss letztlich das Ziel einer Förderung des prozesshaften und integrierten Denkens und Handelns der Mitarbeiter verfolgen. Alle Konzepte der Personalentwicklung in öffentlicher Verwaltung, die ihre Aufgabe allein in der Erstellung von Weiterbildungskatalogen sehen, gehen aber in Teilen an der eigentlichen Zielrichtung, nämlich der Erhöhung von Flexibilität nach außen und der Harmonisierung nach innen sowie nachhaltiger Prozesskompetenz, vorbei. Noch komplexer werden die Prozesse der Personalentwicklung bei den Versuchen einer Prozesskooperation oder einer Zusammenführung von Prozessen verschiedener Organisationen, da interorganisatorische Koordination- und Kommunikationsfaktoren in Einklang gebracht werden müssen.

Wenn Personalentwicklung in öffentlichen, prozessorientierten Organisationen parallel zur Verkürzung und kontinuierlichen Veränderung von Prozessabläufen die Sicherung und Erhaltung der Qualität und Quantität des Faktors Personal anstrebt, da wertschöpfungsorien-

⁴⁸⁰ vgl. Brandstät, Th.: Prozessmanagement, S. 93

⁴⁸¹ vgl. Drumm, H. J.: Personalwirtschaftslehre, 1995, S. 323 ff.

tierte Organisationsmodelle höhere Anforderungen an die durchschnittliche Qualifikation und Verantwortungsbereitschaft der Mitarbeiter, aber auch an ein Personalentwicklungscontrolling stellen⁴⁸², muss auch die Personalentwicklung selbst diese Veränderungsprozesse prozessorientiert begleiten.

In Anlehnung an die Definition der KGSt 1994 zur Personalentwicklung könnten somit unter einer prozessorientierten Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen systematisch gestaltete Prozesse verstanden werden, die es ermöglichen, das Leistungs- und Lernpotenzial von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern.⁴⁸³ Personalentwicklung kann so als ein kontinuierlicher Prozess gesehen werden, der Soll- und Ist-Profile definiert, eine systematische Qualifikation vorbereitet und dabei die Stellenbildung und Stellenbesetzung entlang eines neu gestalteten Verwaltungsvorganges bzw. einer Prozesskette steuert (siehe Abb. 6.1., S. 186).

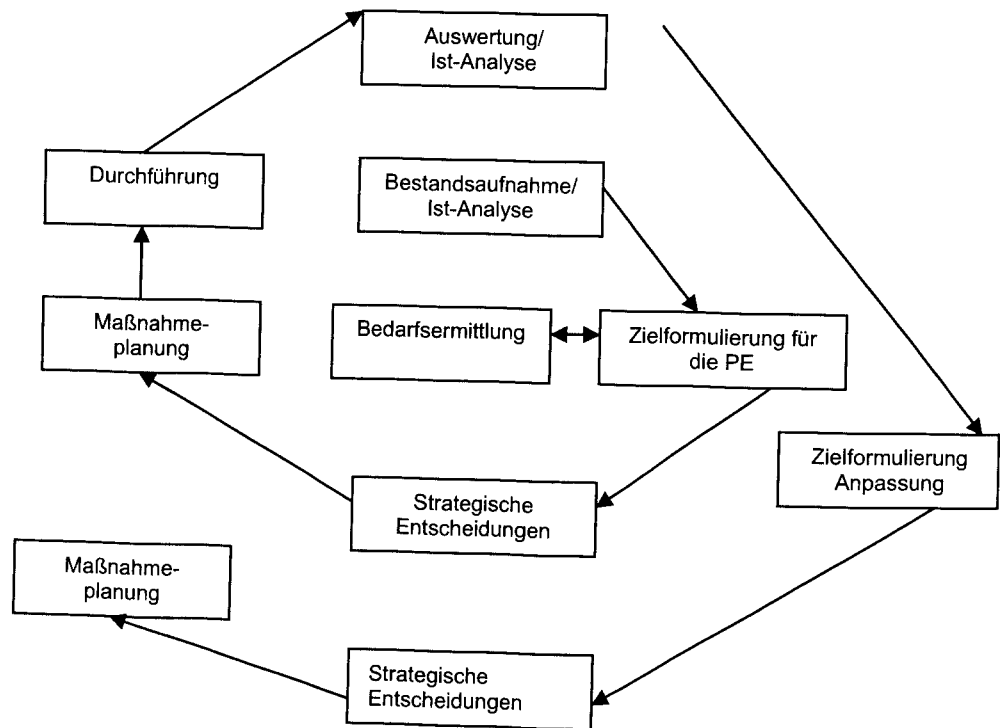
Auf diese Herausforderungen eines öffentlichen Verwaltungsbetriebs wies Reichard 1982 schon hin, indem er forderte, dass die Qualifikation der Mitarbeiter in Verwaltungen verstärkt die Aufgabe habe, „innerorganisatorische Problemlösungsprozesse zu verwirklichen und somit konkrete Veränderungen einer Organisation zu bewirken“.⁴⁸⁴ Durch Modelle der Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung gewinnt diese Forderung erneut an Aktualität.

⁴⁸² vgl. Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 42

⁴⁸³ vgl. KGSt (Hrsg.): Personalentwicklung: Grundlagen für die Konzepterarbeitung, Bericht 13/1994, S. 9

⁴⁸⁴ Reichard, C.: Inhalte und Strategie eines Konzepts der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, in: Remer, A. (Hrsg.): Verwaltungsführung, S. 444

Abb. 6.1.: Personalentwicklung als kontinuierlicher Prozess⁴⁸⁵



6.1.2. Die Funktion einer prozessorientierten Personalentwicklung im Steuerungsmodell der Prozessorganisation

Prozessorganisation setzt - dargestellt im Kapitel 3 im Zusammenhang mit E-Government-Lösungen auf Basis neuer Technologien - u. a. auf die Prozessintegration von bisher getrennten Teilprozessen zu neuen Gesamtprozessen. Nach Schuppan 2006 erfordert Prozessorganisation im Übrigen auch eine veränderte Verantwortungsstruktur. „Prozessorientierte Organisationsformen ermöglichen deshalb in der Regel auch arbeitsorganisatorische Lösungen, die nicht nur zu einer geringeren Arbeitsteilung führen, sondern auch zu mehr Selbststeuerung und weniger Hierarchie.“⁴⁸⁶ Nach Brüggemeier 2004

⁴⁸⁵ vgl. KGSt (Hrsg.): Personalentwicklung, Bericht 13/1994, 1994, S. 22; Anm. d. Verf.: Abb. 5.1. in Anlehnung an KGSt-Bericht 13/1994

⁴⁸⁶ Schuppan, T.: E-Government, 2006, S. 32

ist der öffentliche Dienst noch nicht ansatzweise darauf eingestellt ist, dass neue Qualifikationsstrukturen und Ausbildungskonzepte erforderlich sind, wenn öffentliche Leistungen in organisationsübergreifenden Netzwerken erstellt werden sollen. „So sind auf der Ebene der Leistungserstellung mindestens zwei recht unterschiedliche Qualifikationsmuster erforderlich: netzwerkfähige Spezialisten in Back-Office-Funktionen und serviceorientierte Generalisten in Front-Office-Funktionen.“⁴⁸⁷

Personalentwicklung sollte in einem Modell der Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen in erster Linie dazu dienen, die personalen Kompetenzen für eine Prozessorganisation herauszuarbeiten und weiter zu entwickeln. Prozessbefähigung ist die entscheidende Voraussetzung für Prozessorganisation. „Handlungskompetenz für „Rundumbearbeitung“ kann nur entstehen, wenn Autonomie gewährleistet wird, die den Akteuren zum Lernen und zur Wissensakkumulation Raum gibt.“⁴⁸⁸ (Hervorhebung im Original) Personalentwicklung nimmt auf den unterschiedlichen Organisationsebenen in einer öffentlichen Organisation dabei eine integrierende Funktion ein.

Um diese These zu stützen, wird auf das erstmals von Bleicher 1991 veröffentlichte Modell des Integrierten Managements Bezug genommen.⁴⁸⁹ Wagner 1998 stellt unter Verwendung der Grundsystematik des St. Galler Managementmodells intraorganisatorisch eine Verbindung zwischen den normativen, strategischen und operativen Managementebenen her und überträgt diese modifiziert auf öffentliche

⁴⁸⁷ Brügge-meier, M.: Öffentliche Leistungsnetzwerke im Kontext von E-Government, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 205

⁴⁸⁸ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 150

⁴⁸⁹ vgl. Bleicher, K.: Integriertes Management, 1991

Organisationen als integriertes Policy- und Public-Management-Modell⁴⁹⁰ (siehe Abb. 6.2., S. 189).

Auf der normativen Ebene nimmt in seinem Modell die Ausprägung einer Verwaltungskultur und die sie prägenden Werte und Normen sowie die Merkmale der jeweiligen Verfassung zum notwendigen Wandel von der klassischen Verwaltung zur modernen Verwaltung eine grundlegende Position ein. Die Leistungstiefe eines solchen Organisationsmodells ausrichtend, bilden die Organisationsstrukturen und Managementsysteme im öffentlichen Sektor die strategische Ebene. Die operative Ebene in öffentlichen Organisationen wird nach Wagner durch den Bereich der organisatorischen Prozesse und der Dispositionssysteme gebildet, meint also den vollziehenden Bereich. Betriebswirtschaftliche Kennzahlen auf der Basis einer verwaltungsorientierten Kosten- und Leistungsrechnung sind der vollziehenden bzw. der operativen Ebene der Verwaltungspraxis zuzuordnen. E-Government-Architekturen bilden die zweite Hilfsfunktion auf operativer Ebene. Die Erweiterung der Aufgabenerfüllung in öffentlichen Organisationen bedarf darüber hinaus einer Neukonzeption für eine interorganisatorische Gestaltung von Organisationsstrukturen und Personalfunktionen, die von Wagner diesbezüglich als interorganisatorische Zusammenhänge bezeichnet werden. Um diese muss folglich

⁴⁹⁰ vgl. Wagner, D.: Personalmanagement als Bestandteil des Public Management, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 37 f

Anm. d. Verf.: Schwaninger und Körner 2003 halten das Drei-Ebenen-Modell von Bleicher nach wie vor für ein bewährtes. „Management sollte demnach Erfolgskriterien auf drei logischen Ebenen erfüllen:

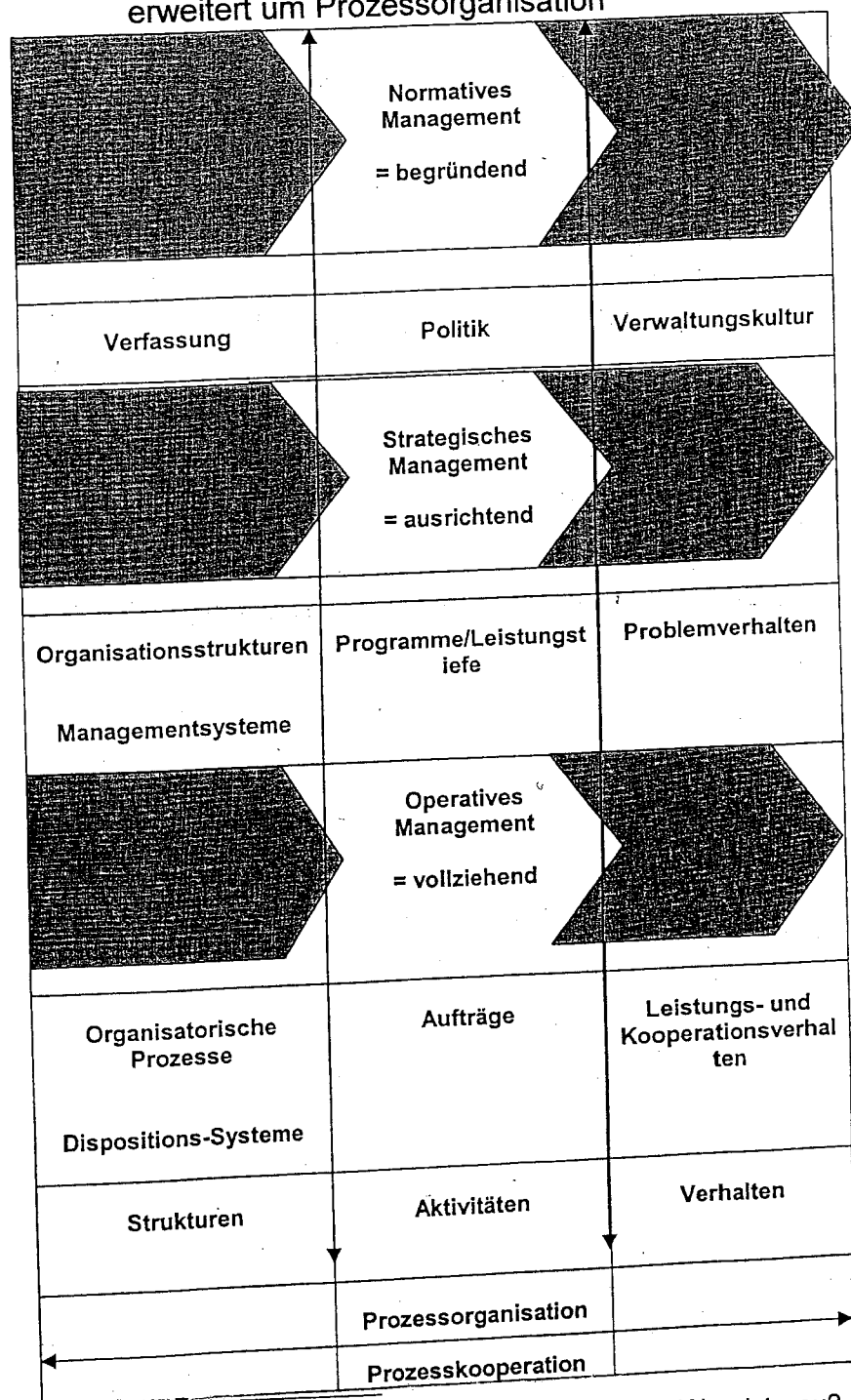
- *Operatives Management* - >> Effizienz<<,
- *Strategisches Management*- >> Effektivität<<
- *Normatives Management*- >> Nachhaltigkeit<<“

vgl. Schwaninger, M./Körner, M.: Systemisches Projektmanagement, in: ZfO 2/2003, S. 79 f.

6. Folgen von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen für die Personalentwicklung

die Systematik des integrierten Public-Policy- und Public-Management-Modells erweitert werden sollte.⁴⁹¹

Abb. 6.2.: Das Integrierte Policy- und Public-Management-Modell, erweitert um Prozessorganisation⁴⁹²



⁴⁹¹ vgl. Wagner, D.: Steuerungs- oder Führungsmodell: Was ist neu?, in: Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und Privates Management, 1998, S. 89

⁴⁹² Anm. d. Verf.: Abb. 6.2. erfolgt bei Wagner 1998 in Anlehnung an Bleicher, K.: Integriertes Management, 1996, S. 383

Eine prozessorientierte Personalentwicklung bietet die Chance, diese Erweiterung der Aufgabenerfüllung zu vollziehen. Personalentwicklungsmaßnahmen sollten an den Wertschöpfungsketten der jeweiligen Management-Ebenen orientiert modelliert werden, um neue Organisationsstrukturen zu ermöglichen.

Personalentwicklung in der Prozessorganisation muss jedoch über die prozessorientierte Ausrichtung hinausgehen und Prozesskompetenzen ausbilden. So folgt das Personal und die Personalentwicklung nicht wie im alten Bürokratiemodell der Struktur, sondern Prozessorganisation dreht diese Abfolge um und erweitert diese sogar.⁴⁹³

So wird Personalentwicklung zu einer strategischen Dimension der Verwaltungsmodernisierung. Die operative Ebene von Verwaltungsvorgängen entlang der Wertschöpfungskette prozessorientiert neu zu gestalten, um Effizienz und Effektivität von Dienstleistungsverwaltung zu steigern, setzt eben nicht nur die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und damit von Kennzahlen für ein Prozess-Controlling voraus, sondern es bedarf eines prozessbegleitenden, am Prozessfortschritt orientierten Personalentwicklungsansatzes, der Verwendungsbedarf und Personalpotenziale durch einen ziel- und ergebnisorientierten Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten in Übereinstimmung bringt.

Der hier beschriebene Ansatz zur Personalentwicklung kann im Rahmen eines Prozess-Kompetenz-Katasters neben der Erfassung und Erhaltung von Kernkompetenzen auch die Erfassung von Kompetenzlücken und die ziel- und zeitorientierte Steuerung von prozessnotwendigen Kompetenzen oder Anforderungsprofilen übernehmen.

⁴⁹³ Anm. d. Verf.: Diese Befürchtung bringt Klimecki 1998 bei einer vorwiegend konventionellen Ausrichtung der Personalentwicklung zum Ausdruck. vgl. Klimecki, R.: Verwaltungsreform als institutioneller Lernprozess, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 73

Potenzialanalyse, Potenzialförderung und Potenzialerhaltung mit dem Anspruch zur Prozessbefähigung sind somit entscheidende Voraussetzung für eine systemorientierte und prozessorientiert steuernde Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen. Dabei unterstützen eine qualitative Personalbedarfsplanung und eine auf die Gegenwart bezogene Personalbestandsplanung, um zukünftige Aufgaben und Anforderungen von Mitarbeitern vorausschauend zu analysieren, dabei etwaige Deckungslücken offen zu legen und durch geeignete Entwicklungsprogramme möglichst zu schließen (siehe Abb. 6.3., S. 192).⁴⁹⁴

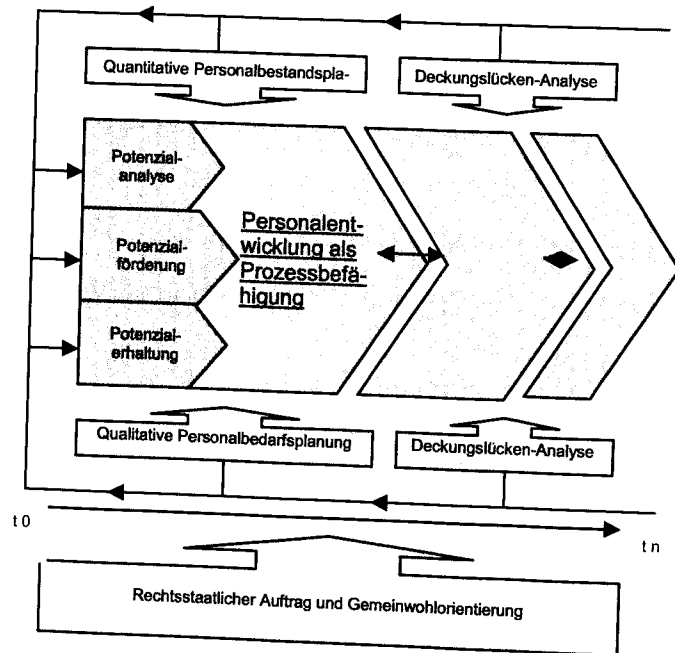
Nach Oechsler 1991 ließe sich die Personalentwicklung nur gezielt betreiben, „wenn ermittelt wird, was die momentanen und künftigen (strategischen) Anforderungen an das Personal sind“.⁴⁹⁵ Die Neuausrichtung von Organisationsstrukturen kann sich dann einerseits an den wertschöpfenden und den unterstützenden Kernprozessen und andererseits an den Kernkompetenzen des Personals orientieren.

Die Definition Berthels 1997 für Personalentwicklung wäre demnach um die Dimension „prozessorientiert“ zu ergänzen und lautet, daran angelehnt, für öffentliche Organisationen: Unter prozessorientierter Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen ist eine Summe von Tätigkeiten zu verstehen, die für das Personal nach einem einheitlichen Konzept systematisch und an den Prozessen einer Organisation orientiert ausgerichtet dem Ziel der Prozessbefähigung und deren Erhalt dienen sollte.

⁴⁹⁴ vgl. Berthel, J.: Personalmanagement, 1997, S. 244 f

⁴⁹⁵ Oechsler, W. A.: Tendenzen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung aus internationaler Sicht, in: Zeitschrift Verwaltung, Organisation, Personal, Nr. 13, 1991, S. 200-204

Abb. 6.3.: Prozessorientierte Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen



In Bezug auf einzelne Mitarbeiter aller Hierarchieebenen einer öffentlichen Organisation hat eine prozessorientierte Personalentwicklung Veränderungen ihrer Qualifikationen und/oder Leistung durch Bildung, Karriereplanung und Arbeitsstrukturierung zum Gegenstand.⁴⁹⁶

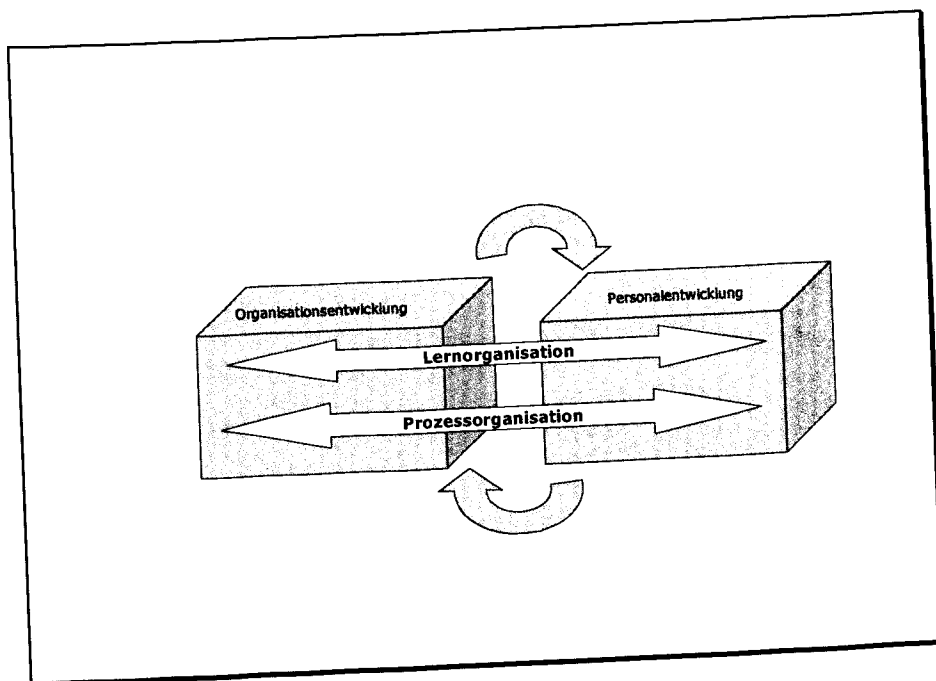
Die Elastizität der Lern- und Anpassungsfähigkeit einer Organisation hängt in hohem Maße von den erforderlichen Kompetenzen der Prozesseigner und deren Weiterentwicklung ab. Neue Steuerungsinstrumente und der Einsatz neuer Technologien erfordern in der Regel eine zielorientierte Investition „in das menschliche Element des Verwaltungssystems“.⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ vgl., ebd., S. 226

⁴⁹⁷ Banner, G.: Personalpolitik, 1980, S. 130, zitiert in: Wagner, D.: Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Berlin 1998, S. 27

Lernorganisation und Prozessorientierung in der öffentlichen Verwaltung sind also zwei Variablen, die gegenseitig abhängig sind (siehe Abb. 6.4.). Die in dieser Forschungskonzeption darzulegenden Elemente für einen prozessorientierten Ansatz einer Personalentwicklung sind ein Baustein für ein Kompetenzkataster in öffentlichen Organisationen. Lernorganisation und Prozessorganisation können durch die Funktion der Personalentwicklung miteinander verknüpft werden.

Abb. 6.4.: Verknüpfung von Lernorganisation und Prozessorganisation



Für eine lernende Verwaltung forderte bereits Hill 1997 neue Kompetenzen aufgrund neuer Anforderungen an wirtschaftliches Denken und eine stärkere Kundenorientierung. Zielvereinbarungen und Vertragsschluss verlangten mehr kooperative Führung und Verhandlungsgeschick, und Verhandlungen sowie Konfliktlösungen erforderten ein Mehr an Kommunikationsfähigkeit. Die Bewältigung komplexer Sachlagen in öffentlichen Organisationen benötigte Teamfähigkeit und Systemdenken, die ständige dynamische Erneuerung und Vervielfältigung von Wissen erfordere Medienkompetenz, Trendsensibilität und

Innovationsfähigkeit, auch für den öffentlichen Dienst.⁴⁹⁸ Aber auch die Ebene der Organisationsentwicklung für öffentliche Organisationen muss in diesem Zusammenhang mit beachtet werden, obwohl er systematisch von der Funktion der Personalentwicklung zu trennen ist.

6.1.3. Abgrenzung von Personal- und Organisationsentwicklung in öffentlichen Organisationen

Personalentwicklung und Organisationsentwicklung bedingen einander. Die Organisationsentwicklung dient dabei ebenso als optimierende Prozesssteuerung von Problemlösungs- und Erneuerungsprozessen in einer Organisation insbesondere durch eine wirksamere Organisationskultur.⁴⁹⁹ Durch eine gezielte Organisationsentwicklung sollen Potenziale aktiviert und erweitert werden, die in einer Organisation und deren Mitgliedern enthalten sind.

„Kernanliegen der OE ist es,

- o die kulturelle Identität des sich entwickelnden Unternehmens zu bewahren,
- o die betroffenen Individuen und Gruppen in die Entwicklung und Umsetzung von Lösungen und Antworten aktiv einzubeziehen, und zwar in größtmöglichem Umfang, sowie
- o Veränderungs-Maßnahmen kontinuierlich und prozesshaft zu steuern und zu gestalten.“⁵⁰⁰ (Hervorhebungen im Original)

Die Erhöhung des Imitationsschutzes und des Flexibilitäts- und Anpassungsfähigkeiten-Spektrums zur Sicherung der Überlebensfähig-

⁴⁹⁸ vgl. Hill, H.: Potenziale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung in: Morlok, M. et al.: Verwaltungsmodernisierung, S. 41

⁴⁹⁹ vgl. French, W. L./Bell, C. H.: Organisationsentwicklung, 1994, S. 31

⁵⁰⁰ Janes, A./Prammer, K./Schulte-Derne, M.: Transformations-Management. Organisationen von innen verändern, 2001, S. 4

keit von Unternehmen kann ein systematisches und an Prozessen orientiertes Ineinandergreifen von Personal- und Organisationsentwicklung erfordern.

Diese vorab beschriebene Vernetzung von Personal- und Organisationsentwicklung ist in Ansätzen in den Reformen des öffentlichen Bereichs erkennbar. Für öffentliche Verwaltungen tragen inzwischen verbreitet Leitlinien zur Personalentwicklung den bisher für den Unternehmenssektor beschriebenen qualitativen Anforderungen an eine systematische Personal- und Organisationsentwicklung als unverzichtbarem Bestandteil einer neuen Steuerung Rechnung. Die Zusammenführung von Organisations- und Personalentwicklung in einer Gesamtkonzeption ist ein in öffentlichen Organisationen deutlich erkennbarer Trend. Die Personalentwicklung dient auch hier der Steigerung der Führungsfähigkeiten und gleichzeitig der Erhöhung der Konfliktlösungskompetenz in Veränderungsprozessen. Dennoch ist das klassische Verwaltungsmodell nach wie vor hoch vertikal integriert und wird weitgehend über eine einheitliche und zentralisierte Personalwirtschaft mit stark internalisierten Anreizstrukturen bei funktional-hierarchisch organisierter Binnenstruktur gesteuert.⁵⁰¹

Die Einführung betriebswirtschaftlicher Prozess- und Steuerungselemente in Verwaltungen kann nach Wunderer 1997 nur mit einer parallelen Gestaltung einer Personalentwicklung und Organisationsentwicklung sowie einer wertebasierten Organisations- bzw. Verwaltungskultur gelingen.⁵⁰²

Organisationsentwicklung versucht, strukturelle, technologische und humanistische Aspekte in einem ganzheitlichen Veränderungsansatz zu berücksichtigen und die Wechselwirkung zwischen Individuen, Gruppen und Organisationsstrukturen sowie Technologien, Umwelt und Zeit, aber auch Kommunikationsmuster, Wertestrukturen und

⁵⁰¹ vgl. Naschold, F. et al.: Leistungstiefe, S. 20

⁵⁰² vgl. Wunderer, R.: Führung und Zusammenarbeit: Beiträge zu einer unternehmerischen Führungslehre, 1997, S. 13

Machtkonstellationen, die in einem Unternehmen existieren, einzubeziehen. Insofern ist Organisationsentwicklung nicht nur ein Transformationsprozess von einem Zustand in einen anderen, sondern auch ein qualitativer Entwicklungsprozess.⁵⁰³ Nach Kieser 2002 lassen sich im Rahmen der vielfältigen Definitionen zur Organisationsentwicklung folgende gemeinsame Tendenzen herauslesen:

- „Der *Prozess*, nicht irgendein Inhalt der Organisationsänderung, *steht im Vordergrund*.
- Der Prozess wird *von den Betroffenen getragen*; „Betroffene zu Beteiligten machen“, ist ein wichtiges Motto.
- Erforderlich ist die *Mitwirkung eines Beraters*, der jedoch keine Lösungen vorgeben, sondern die Problemlösung lediglich mittels geeigneter „Interventionen“ aktivieren, unterstützen und strukturieren soll.
- *Ziele der Unternehmung* - Effizienz, Flexibilität, Innovationsfähigkeit - *und Ziele der Organisationsmitglieder* - Persönlichkeitsentfaltung und Selbstverwirklichung- *sollen und können gleichzeitig und gleichgewichtig verfolgt werden.*⁵⁰⁴ (Hervorhebungen im Original)

Personalentwicklung dagegen ist bisher noch die systematisch vorbereitete, durchgeführte und kontrollierte Förderung der Anlagen und Fähigkeiten der Mitarbeiter in Abstimmung mit ihren Erwartungen und den Veränderungen der Arbeitsplätze.⁵⁰⁵

Daraus folgt für den Bereich der öffentlichen Organisationen: Die operative Ebene von Verwaltungsvorgängen entlang einer Wertschöpfungskette prozessorientiert neu zu gestalten, um Effizienz und Effektivität von Dienstleistungsverwaltungen zu steigern, setzt nicht nur die

⁵⁰³ vgl. Grote, M.: Organisations- und Personalentwicklung in Banken, 1998, S. 48

⁵⁰⁴ Kieser, A.: Organisationstheorien, S. 119

⁵⁰⁵ vgl. Grote, M.: Organisations- und Personalentwicklung, S. 143

Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und damit Kennzahlen für ein Prozess-Controlling voraus, sondern bedarf eines prozessbegleitenden und am Prozessfortschritt orientierten Personalentwicklungsansatzes, der den Verwendungsbedarf und Personalpotenziale durch einen ziel- und ergebnisorientierten Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten in Übereinstimmung bringt. Die qualitative Weiterentwicklung der Organisation erfolgt auf Ebene der Organisationsentwicklung, die aus der normativen Ebene einen Orientierungsrahmen ableitet. Die Ermittlung der Verwendungsbedarfe und des Personalpotenzials ergibt so als Gesamtansatz ein Personalentwicklungskataster in öffentlichen Organisationen, das zur Prozessorganisation befähigt.

6.1.4. Eckpunkte eines Kompetenzkatasters für eine prozessorientierte Personalentwicklung

Prozessorientierte Kooperationen in öffentlichen Organisationen können Zeit-, Wettbewerbs- und Transaktionskostenvorteile erzielen, wenn sich die Personalentwicklung an der Spezifität der Wissens- und Informationsprozesse entsprechend des Bedarfs der Wertschöpfungskette orientiert. Eigler 1997 betont in Anlehnung an Picot 1982, dass personalwirtschaftliche Transaktionskosten in Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Anpassungs- und Abwicklungskosten sowie insbesondere in Fehlsteuerungs- und Kontrollkosten zu gliedern sind.⁵⁰⁶ Barthel 2001 weist darauf hin, dass neben der klassischen, auf den einzelnen Mitarbeiter zielenden Fortbildungsmaßnahme Personalentwicklung als Gestaltungskonzept heute auf die Kommunikations- und

⁵⁰⁶ Eigler, J.: „Grenzenlose“ Unternehmung, in: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.): Organisationsgrenzen, S. 173

Kooperationsstrukturen zielt.⁵⁰⁷ Das Entscheidungsmanagement in Organisationen höherer Komplexität wird davon maßgeblich geprägt.

In komplexen Systemen entstehen darüber hinaus erhebliche Kosten durch umfangreiche Kontrollen der Entscheidungsstrukturen, die durch die ungleiche Informationsverteilung zwischen Vorgesetzten und nachgeordneten Mitarbeitern Opportunitätskosten nach sich ziehen, um Fehlentscheidungen zu vermeiden. Darauf kann einerseits mit Verbundkostenvorteilen durch eine entsprechende Koordinations- und Kontrollfunktion des Vorgesetzten und andererseits durch eine prozessorientierte Personalentwicklung, die die Vielzahl der informellen Verhaltensregeln und der Informations- und Entscheidungsebenen horizontal und vertikal koordiniert reagiert werden. Eine solche Personalentwicklungsplanung muss ex ante das Geflecht der ineinander verschränkten Entscheidungsstrukturen analysieren, um die durch Informationsasymmetrie bedingten Kosten und den verbleibenden Wohlfahrtsverlust als Abweichung vom Realzustand vom gedachten Zustand vollkommener Information zu senken.⁵⁰⁸ Durch diese Ausrichtung der Personalentwicklung an einer Prozessoptimierung geht sie bruchlos in eine Organisationsentwicklung über.⁵⁰⁹

In der Praxis kann die Personalentwicklungsplanung als defizitär bezeichnet werden, weil die Auswahl der Fortbildungsteilnehmer keiner gezielten Bedarfsanalyse folgt, sondern den Kriterien der

⁵⁰⁷ Barthel, C.: Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, in: Barthel, C./Harney, K. (Hrsg.): Wissen und Arbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und betrieblichem Management, 2001, S. 63

⁵⁰⁸ vgl. Picot, A. et al.: Organisation, S. 86 f.

Anm. d. Verf.: Picot et al. beziehen sich in ihren Ausführungen zu Agency-Kosten als Vorteilhaftigkeitskriterium hier auf: Jensen, M. C./Meckling, W. H.: Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Finance

⁵⁰⁹ vgl. Barthel, C.: Personalentwicklung, in: Barthel, C./Harney, K. (Hrsg.) Wissen und Arbeit, S. 65

Abkömmlichkeit, Belohnung und einer psychologisch gemeinten Auffrischungskur für Burn-outs.⁵¹⁰

Steigender Komplexität und hochgradiger Entpersonalisierung durch Überorganisation sollte mit einer an der Prozesskette und an den Institutionen in dieser Prozesskette orientierten Personalentwicklung begegnet werden, die auf Kooperation, Information und Qualitätsmanagement setzt. „Als Schlüssel zur Qualitätsverbesserung werden angesehen: Die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft von Führung und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Verhalten), die Arbeitsbedingungen, die Prozesse, die Führung (verstanden als Dienstleistung gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) sowie eine über alle arbeitsteiligen Strukturen hinweggehende Kooperation.“⁵¹¹

Die Steuerungsproblematik für eine prozessorientierte Personalentwicklung beginnt ab dem Zeitpunkt, in dem die Veränderungsbereitschaft hinter den Veränderungsnotwendigkeiten zurückbleibt. Das heißt im Umkehrschluss, dass eine kontinuierliche Evaluation der Ergebnisse von Personalentwicklungsmaßnahmen eine neue Herausforderung in öffentlichen Organisationen ist. Erste Ansätze sind dazu in Landesverwaltungen erkennbar.⁵¹²

Selbst wenn die KGSt in ihrem Bericht 3/2000 in Anlehnung an den Bericht 13/1994 Personalentwicklung als Prozess bezeichnet, der darauf abzielt, das „Leistungs- und Lernpotenzial von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit

⁵¹⁰ vgl. Flader, Bj.: Das Neue Steuerungsmodell in der öffentlichen Verwaltung, in: Barthel, C./Harney, K. (Hrsg.): Wissen und Arbeit, S. 43

⁵¹¹ Hill, H.: Verwaltungsmodernisierung, in: Morlok, M. et al.: Rechts- und Organisationsprobleme, 1997, S. 25

⁵¹² Anm. d. Verf.: Mit Schreiben vom 25.08.2000 erfolgt z. B. erstmals durch das Niedersächsische Innenministerium anhand eines Fragebogens des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik eine Evaluation von Personalentwicklungsmaßnahmen der Jahre 1997-1999 mit Schwerpunkten auf Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen und Führungskräfteentwicklung. Ziel ist die Evaluierung der 1997 durch damaligen Kabinettsbeschluss gestarteten Qualifizierungsoffensive, der Einstieg in eine durch Kennzahlen gestützte Erhebung sowie eine Abgrenzung zu reinen Fachfortbildungen.

korrekt

dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern⁵¹³, ist die Forderung danach allein noch kein Konzept, das sich womöglich an Wertschöpfungsketten im Dienstleistungsprozess orientiert. Im sogenannten Leitbild des aktivierenden Staates der Bundesregierung 1999 wird ebenso die Erarbeitung von Personalentwicklungskonzeptionen gefordert, die sich jedoch lediglich auf die Zusammenführung von Zielvereinbarungen, Leitbildern, Fortbildungsmaßnahmen und Entwicklungsplänen konzentrieren.⁵¹⁴

Konzeptionelle Personalentwicklung selbst ist ein Prozess, an dessen Anfang eine Problemanalyse sowie eine Bestands- und Bedarfsermittlung steht. Elemente eines solchen Personalentwicklungskonzeptes sind:

- o Leitlinien/Ziele
- o Handlungsfelder/Zielgruppen
- o Instrumente/Maßnahmen
- o Verantwortlichkeiten/Verankerung
- o Umsetzung/Vernetzung
- o Controlling/Erfolgskontrolle/Weiterentwicklung.⁵¹⁵

Prozessorientiert sind solche allgemeinen Personalentwicklungskonzeptionen jedoch allein noch nicht. Das ist Personalentwicklung im Sinne des traditionellen Ansatzes von Public Administration, die tatsächlich mit der betrieblichen Fortbildung und dem Bild der Einzelmaßnahmen der Weiterbildung aus den 50er-Jahren korrespondiert. Dies nährt den Verdacht, dass der von Klimecki 1998 erhobene Vorwurf, dass vielerorts Personalentwicklung als Anpassungsentwicklung an alte bürokratische Strukturen missverstanden wird, offenbar

⁵¹³ KGSt (Hrsg.): Personalentwicklung - Grundlagen für die Konzepterarbeitung, Bericht 13/1994, S. 9

⁵¹⁴ vgl. Bundesregierung: Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Programm der Bundesregierung vom 01.12.1999

⁵¹⁵ KGSt (Hrsg.): Personalentwicklung im Veränderungsprozess, Bericht 3/2000, S. 25

doch seine Berechtigung zumindest in öffentlichen Organisationen besitzen könnte.⁵¹⁶

Einen Schritt weiter geht hingegen Jochmann 1997, der eine prozessorientierte Betrachtungsweise im Personalbereich im Zusammenhang mit dem modernen Ansatz des Change-Managements sieht und den Personalbereich auf der Ebene von Geschäftsprozessen nach Hauptprozessen, Hebelwirkungsprozessen, opportunistischen Prozessen und unterstützenden Prozessen und diese wiederum nach Funktionen und Optimierungsmöglichkeiten unterteilt.⁵¹⁷ Neben die klassischen Kriterien wie Kosten und Zeit müssten nach Jochmann 1997 zusätzliche Analysen für die Personalarbeit treten wie:

- Qualitative Vergleiche in der Effizienz wichtiger Prozesse
- Strukturuntersuchungen und Prozessoptimierungen
 - (>>Lernen von den Besten<<)
- Der Vergleich der internen und externen Leistungsvereinbarungen
- Qualitätsvergleiche des Personalbereichs geförderten Managements.
- Kreative Leistungsindikatoren wichtiger Mitarbeitergruppen (z. B. Anzahl Patente, Anzahl gut entwickelter Mittelmanager aus den eigenen Reihen).
- Beständigkeit und Güte der Umsetzung neuer konzeptioneller und instrumenteller Ansätze in der Personalarbeit (Vorreiter-Funktion).⁵¹⁸

Ein solches Personalentwicklungskonzept biete eine geeignete Grundlage für die Vorbereitung, Durchführung und Erfolgskontrolle systematischer Personalentwicklungsarbeit.⁵¹⁹

⁵¹⁶ vgl. Klimecki, R.: Verwaltungsreform, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personalmanagement, 1998, S. 73

⁵¹⁷ vgl. Jochmann, W.: Optimierung von Geschäftsprozessen im Personalbereich, in: Kienbaum, J. (Hrsg.): Benchmarking Personal, 1997, S. 140 f.

⁵¹⁸ ebd., S. 139 f.

Es dürfte nach den bisher dargestellten Dimensionen der Problematik einer prozessorientierten Personalentwicklung Folgendes zusammengefasst werden können: Zur Beschleunigung und damit Verkürzung von Veränderungsprozessen ist eine systematische und kontinuierliche Erfassung des Qualifikationsbedarfs notwendig. Derzeitige Diskussionen zur Prozessorganisation der Funktionalbereiche von Organisationen orientieren sich in erster Linie an ablauforganisatorischen Prozessen, insbesondere unter verstärkter Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken, abgeleitet aus Übertragungsversuchen höherer Prozessorientierung auf industrielle Produktionsverfahren. Personalentwicklung als Teil der Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen bezieht sich objektbezogen ebenso auf personalwirtschaftliche Prozesse im Rahmen eines integrierten Kompetenzkatasters, der die Prozessbefähigung für die Prozesseigner als Ziel definiert und umsetzt.

Eine auf Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen ausgerichtete Personalentwicklung und eine daran ausgerichtete Personaleinsatzplanung kann so angesichts der qualitativen Weiterentwicklung der Personalfunktion auch unter dem Gesichtspunkt des Personalabbaus, aber ebenso des qualitativen Personalaufbaus zum Schlüssel für den Erfolg von Verwaltungsreformen werden, zumal Prozesskooperationen noch weitergehende zu erwartende Fähigkeiten des Personals notwendig erscheinen lassen.

Die Definition der notwendigen Kernkompetenzen und der Geschäftsprozesse von Verwaltungshandeln ist maßgeblich an der geeigneten Ausrichtung eines systematischen Ansatzes von Personalentwicklung im öffentlichen Bereich beteiligt. Ziel eines an diesen Rahmenbedingungen ausgerichteten Kompetenzkatasters ist es, die Kernkompetenzen über eine prozessorientierte Personalentwicklung auszubilden und zu fördern, die angesichts notwendiger Kooperationen mit anderen Organisationen unter veränderten gesellschaftlichen

⁵¹⁹ ebd., S. 26

Umweltbedingungen und Anforderungen sowohl der Bürger an staatliches Handeln, aber auch der Mitarbeiter an staatliche Fürsorge und Führung im Mitarbeiter-Vorgesetzten-Verhältnis auszubilden und zu fördern sind.

Die Forderung nach Fachkompetenz und Methodenkompetenz oder Sozialkompetenz reicht nicht aus, wenn eine Integration der Anforderungsebenen prozessbezogen fehlt und wenn die Prozesskompetenz als verbindende Klammer unberücksichtigt bleibt. In einer Veröffentlichung des Baden-Württembergischen Innenministeriums wird unter Anlehnung an Sattelberger 1999 ein Kompetenzmodell mit acht Schlüsselkompetenzen herausgearbeitet, das eine Vorstufe zur Prozessorientierung erkennen lässt. Aus den drei Dimensionen Personal, Aufgaben und Organisation sowie dem Umfeld wird ein dreidimensionales Portfolio erstellt, aus dem Fachkompetenz, Methodenkompetenz, Medienkompetenz, Wirkungskompetenz, Lernkompetenz, Sozialkompetenz, Prozesskompetenz und Selbstkontrollkompetenz abgeleitet und nach schwacher oder stärkerer Ausprägung unterschieden werden. Aus diesem Kompetenzmodell leiten sich Bildungsbedarfe und Bildungsprodukte ab.⁵²⁰ Diese Schlüsselkompetenzen sollen die Beschäftigungsfähigkeit⁵²¹ sichern und stellen so ein Grundgerüst für ein daraus zu entwickelndes Kompetenzkataster dar. Prozesskompetenz in diesem Kompetenzmodell meint die Bereitschaft, Verwaltungshandeln als einen Prozess kontinuierlicher Veränderung zu sehen.

Eine umgekehrte Orientierung an relevanten Prozessen⁵²² und eine daraus ableitbare Personalentwicklung ist damit ausdrücklich noch nicht gemeint. Dennoch scheint dieses Kompetenzmodell gerade zur Ermittlung des Bildungsbedarfs, z. B. bei Stellenbesetzungen, für

⁵²⁰ vgl. Land Baden-Württemberg, Innenministerium - Stabstelle: Fortbildung 21. Personal- und Organisationsentwicklung. Perspektiven und Instrumente im 21. Jahrhundert, 2001, S. 114 ff.

⁵²¹ vgl. Sattelberger, Th.: Wissenskapitalisten. Personalarbeit, 1999, S. 113

⁵²² vgl. KGSt (Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung, Bericht 8/1998, S. 23

Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen geeignet. Als kontinuierliches und prozessorientiertes Modell wirkt es jedoch sehr schwerfällig angesichts einer dreidimensionalen 24-Felder-Matrix, die von einer Personalentwicklungssteuerung beachtet und koordiniert werden müsste. Prozesskooperationen und gemeinsames Prozesslernen zur Erhöhung der Handlungskompetenz⁵²³ gestalten sich angesichts solcher Kompetenzmodelle als kaum noch steuerbar.

Prozesskooperationen in öffentlichen Verwaltungen erfordern deshalb eine an Prozessen orientierte Sichtweise der Personalentwicklung, um im Bereich eines Public-Human-Resources-Management flexibel im Spannungsfeld zwischen Personal, Aufgaben und Organisation als Institution reagieren zu können. Dabei kommt den Führungskräften im Personalentwicklungsprozess eine entscheidende Bedeutung zu. Das Gelingen eines Veränderungsprozesses hängt weitgehend von deren Einstellung, deren Veränderungsbereitschaft und deren Kompetenz, Veränderungen zu fördern, ab.⁵²⁴ Führungskompetenz der Führungskräfte meint die Fähigkeit zur Ergebnisorientierung, die Bereitschaft, Beiträge zum Ganzen einer Behörde zu leisten, sowie sich auf Weniges und Wichtiges zu konzentrieren, Stärken zu erkennen und zu nutzen, Vertrauen aufzubauen und selbst positiv zu denken.⁵²⁵

6.2. Elemente einer prozessorientierten Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen

Die qualitative Weiterentwicklung des Personals wird im Zeitalter von E-Commerce und E-Government, eines immer schnelleren Zer-

⁵²³ vgl. Stähler, S.: Die Personalentwicklung der „Lernenden Organisation“: konzeptionelle Untersuchung zur Initiierung und Förderung von Lernprozessen, 1999, S. 47

⁵²⁴ vgl. Jochmann, W.: Optimierung, S. 29

⁵²⁵ vgl. Marotzki, W.: Zum Problem der Flexibilität im Hinblick auf virtuelle Lern- und Bildungsräume, in: Brödel, R. (Hrsg.): Lebenslanges Lernen - lernbegleitende Bildung, 1998, S. 112

falls aktuellen Wissens und immer kürzerer Innovationsabstände bei Produkten und Dienstleistungen zur zukunftsichernden Notwendigkeit. Die Zeitschere öffnet sich weiter durch Zunahme der benötigten Reaktionszeit bei wachsender Komplexität und Abnahme der verfügbaren Reaktionszeit bei zunehmender Dynamik.⁵²⁶ Gerade die Einführung sogenannter schlanker „Prinzipien“ wird künftig den Druck auf die Personalarbeit im öffentlichen Bereich allgemein eher erhöhen, in kürzeren Zeittakten mit effizienteren Methoden analog den Produktionsprozessen in der Industrie zu schlanken, flexiblen und kurzfristig reaktiven Personalentwicklungskonzepten zu kommen. Ein an Gemeinwohlorientierung und an rechtsstaatliche Grundsätze gebundenes Verwaltungshandeln wird sich diesen Veränderungen nicht entziehen können.

Die Autoren des die Lean-Debatte auslösenden Werkes „Die zweite Revolution in der Automobilindustrie“⁵²⁷ führen an, dass die erste sichtbare Auswirkung der Umwandlung von Abteilungen und stapelförmigen Abläufen von Product Teams ein fließender Ablauf sei und dass die benötigte Zeit vom Konzept bis zur Einführung, vom Verkauf bis zur Einführung, vom Verkauf bis zur Auslieferung und vom Rohmaterial bis zum Kunden dramatisch zurückgehe.⁵²⁸ Übertragen auf den Bereich der Personalarbeit im öffentlichen Sektor bedeutet dies unweigerlich einen enormen Anpassungsdruck, dem durch synchronisierende Personalentwicklungskonzepte begegnet werden könnte, wenn auch dort eine Orientierung an den prozessualen Abläufen von Verwaltungsvorgängen erfolgt. Voraussetzung ist, dass diese Arbeit in Prozesse zu überführen ist, wobei - wie ausgeführt - nach Kern- und Unterstützungsprozessen unterschieden werden kann.

⁵²⁶ vgl. Bleicher, K.: Integriertes Management, S. 42

⁵²⁷ Womack, J. P./Jones, D. T./Roos, D.: Die zweite Revolution in der Automobilindustrie: Konsequenzen aus der weltweiten Studie des Massachusetts Institute of Technology, 1992

⁵²⁸ Womack, J. B./Jones, D. T.: Auf dem Weg zum perfekten Unternehmen, 1997, S. 28

Durch die Orientierung an Prozessen erfolgt in Organisationen des privaten Sektors eine Umorientierung von Produktivitätssteigerungen zu Durchlaufzeiten, zur Reaktionsfähigkeit der Organisation und zur Optimierung von Abläufen.⁵²⁹ Vorteile gegenüber Wettbewerbern lassen sich nur noch durch Synchronisation und Standardisierung von Organisationsabläufen durch die Strukturierung in Prozessen erzielen. Wenn es richtig ist, dass die Fähigkeit zur Synchronisation in wechselseitiger Akkordierung der Unternehmens- und Umweltereignisse und der Prozesse⁵³⁰ eine zentrale Herausforderung ist, dann muss eine an diesen Prozessen orientierte Personalentwicklung die qualitativen und quantitativen Voraussetzungen dafür schaffen, denn die Reaktionsfähigkeit einer Organisation hängt von der technologischen Komponente, aber unzweifelhaft auch von der Personalfunktion ab.

„Der zeitlich bedingte Imitationsschutz beim kognitiven und verhaltensorientierten Know-how“⁵³¹ ist ein meist unterschätzter Aspekt, denn „der systematische Aufbau von schwer imitierbarem Know-how sichert in der Regel die Marktposition erheblich“.⁵³² Wie aber gestaltet sich eine Personalentwicklung, die unterschiedliches Know-how unterschiedlicher Wissenskulturen zusammenführen soll, unter Aufgabe der vorherigen Marktposition?

Gerade die hier erhobene Forderung nach einem Umdenken von der internen Prozesskoordination zur übergreifenden Verwaltungsprozesskooperation bedeutet für die Personalentwicklung des öffentlichen Sektors zumindest die Notwendigkeit eines Zusammenführens zweier oder mehrerer Personalkulturen, was sich nach den bisherigen Erfahrungen bei privatwirtschaftlichen Fusionen - meist unter Wettbewerbsdruck - als ausgesprochen problematisch darstellt und bei

⁵²⁹ vgl. Wolfram, G.: Wirtschaftlichkeitsverfahren zur Bewertung von integrierten Informationstechnikkonzepten, in: Bullinger, H.-J. (Hrsg.): Handbuch des Informationsmanagements in Unternehmen, Bd. 2, 1991, S. 1089

⁵³⁰ vgl. Noss, C.: Zeit im Management, 1997, S. 254

⁵³¹ Wohlgenuth, A. C.: Human Resources Management, 1987, S. 88

⁵³² Borner, S./Simmer, B.: Unternehmensführung im Strukturwandel, Bern 1984, S. 24 f.

Missachtung dieser wichtigen Dimension der künftigen Organisationskultur ein Scheitern in der Regel beschleunigt hat.

Das bereits für öffentliche Organisationen als Problem beschriebene Ressort- oder Grenzprinzip steht dabei ebenso im Mittelpunkt wie die Personalentwicklungsproblematik einer horizontalen Integration von Organisationseinheiten, wenn Führungskräfte die innere Kündigung schon vollzogen hatten und das mittlere Management Obstruktionen in Grabenkämpfen betreibt.⁵³³

Prozessorientiert und kooperativ wird Personalentwicklung nur, wenn eine systematische Potenzialanalyse und Potenzialförderung der Kooperationspartner erfolgt. Im Gegensatz zu industriellen Produktionsprozessen der Standardisierung und an Synchronisationen in der Konzeption eines Regelkreises, ist jedoch die Spezifität eines Personalentwicklungskatasters einer Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen höher zu bewerten als die logische Prozesskette der Produktion.

Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen sollte daher passgenau und zielorientiert sein sowie am tatsächlichen Bedarf eines Mitarbeiters individuell ausgerichtet werden und ihn selbst an Veränderungsprozessen beteiligen. Persönlichkeitsentwickelnde und persönlichkeitsfördernde Maßnahmen bedürfen eines individuellen Personalentwicklungsplans, der ständig die gemeinsamen Ziele der kooperierenden Organisationen und deren Mitarbeitern miteinander abstimmt, der auf diese Weise den Bedarf an Potenzialentwicklung frühzeitig aufzeigt und der an diesem Prozess orientiert, maßgeschneiderte Maßnahmen der Personalentwicklung vorschlägt.

Der im Personalmanagement der Privatwirtschaft dazu diskutierte Ansatz eines Competence-Center-Personalentwicklung könnte somit

⁵³³ Kreuz, W./Diedrichs, E.: Übernahmefieber, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 296 vom 21.12.1998, S. 29

auch in öffentlichen Organisationen eine erhebliche Relevanz erhalten.

Angesichts der steigenden Bedeutung des Faktors Kooperation müssen vor allem verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse als Instrumente zum Zweck der Flexibilisierung und Humanisierung von Organisationen⁵³⁴ und Personalentwicklung in hohem Maße parallel gesteuert werden. Diese verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnisse erschließen das intuitive Wissen von Organisationen und beziehen es in Veränderungen, z. B. durch Kooperationen, notwendige Erfahrungen oder Kenntnisse, ein.⁵³⁵

Nach Dal Zotto hat die Personalentwicklung eben nicht nur der Qualifizierung des Mitarbeiterstandes Rechnung zu tragen, sondern Personalentwicklung und Organisationsentwicklung haben gemeinsam die Aufgabe, auf Veränderungen der Umwelt zu reagieren, sich anzupassen und diese möglicherweise zu antizipieren. Dal Zotto schlägt vor, dass die Lerngeschwindigkeit der Mitarbeiter und der Organisation ebenso hoch sein sollte wie die Änderungsgeschwindigkeit der Umwelt. Deshalb müsse die Personal- und die Organisationsentwicklung vom Prinzip der Simultaneität geprägt sein.⁵³⁶ Simultaneität ist danach als wesentliche Voraussetzung beim Übergang von der Prozesskoordination zur Prozesskooperation in öffentlichen Organisationen zu betrachten.

Die notwendige Dauer von Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen von Mitarbeitern korreliert dabei schon zu Beginn der Einführung von systematischen Personalentwicklungskonzepten mit der notwendigen Erfassung der Mitarbeiterpotenziale. Aus diesen gesammelten Informationen eines solchen Prozesses und über die darin befindlichen,

⁵³⁴ vgl. Küchler, C.: Organisationsentwicklung, in: Zeitschrift für Organisation, 4/1991, S. 255

⁵³⁵ vgl. Weidmann, R.: Das intuitive Wissen in Organisationen erschließen, in: Personalführung 12/1999, S. 42-47

⁵³⁶ vgl. Dal Zotto, C.: Simultaneität und Permanenz, S. 22 f.

weiter zu entwickelnden Personen entstehen dann immer detailliertere Anforderungsprofile durch eine starke Einbindung und Mitarbeit der Betroffenen der verschiedenen Organisationsebenen.

Diese Möglichkeit der Generierung von Zielkatalogen für die Personalentwicklung ist es, die dem Spannungsfeld zwischen Spezifität und Standardisierung von Personalentwicklungsprozessen Rechnung tragen kann, indem diese Prozesse als Kooperationsprojekte aufeinander abgestimmt werden. Das „Wollen“ bzw. ein hoher Motivationsgrad der Mitarbeiter sind grundlegende Voraussetzung dafür.

Einem kooperativ-prozessorientierten Human-Resources-Management kommt demnach auch in öffentlichen Organisationen eine die Zukunft sichernde Aufgabe zu, um das Qualifikationspotenzial des Personals zu erhalten.⁵³⁷

Die Dynamisierung der Arbeitswelt erfordert ein erhöhtes Maß an Steuerungssystematik von Organisationen, um sich den sich ständig wandelnden Umfeldanforderungen anpassen zu können.

„Unternehmen, die die radikale Umorientierung beendet haben, werden typischerweise die Produktivität innerhalb von zwei bis drei Jahren erneut durch inkrementale Verbesserungen verdoppeln und die Lagerbestände, die Fehlerquoten und Durchlaufzeiten während dieses Zeitraums noch einmal halbieren.“⁵³⁸ In der Fertigungssteuerung erhält der Faktor Zeit zusammen mit Qualität und Kosten durch die Betrachtung der Durchlaufzeit (cycle time) (Klammern im Original) eine neue Bedeutung.⁵³⁹

Die Beschleunigung von Produktions- und Entscheidungsprozessen aufgrund postulierter Zeitknappheit zur Gewinnung von Zeitvorteilen

⁵³⁷ vgl. Wohlgemuth, A. C.: Human Resources Management aus unternehmenspolitischer Sicht, S. 91

⁵³⁸ Womack, J. P./Jones, D. T./Roos, D.: Auf dem Weg zum perfekten Unternehmen, S. 32

⁵³⁹ Scholz, R.: Geschäftsprozessoptimierung, S. 21

len gegenüber Wettbewerbern ist durch Synchronisation und Standardisierung von Organisationsabläufen zu erreichen. Über die Strukturierung von Prozessen unter Hinzuziehung systemtheoretisch-kybernetischer Regelkreismodelle sollen Zeitdefizite überwunden werden, indem Mitarbeiter in Vernetzungen und systemorientiert denken und handeln.

Genau an diesem neuralgischen Punkt liegt die Problematik der Prozessorientierung auch für den Bereich einer prozessorientierten Personalentwicklung in öffentlichen Steuerungskreisen. „Für die Umsetzung des NPM ist es daher unabdingbar, dass sowohl das Personal als auch die Organisation befähigt werden, mit dem neuen Modell umzugehen.“⁵⁴⁰

Wenn es also richtig ist, dass die Fähigkeit zur Synchronisation und wechselseitiger Akkordierung der Unternehmens- und Umweltereignisse und -prozesse⁵⁴¹ die zentrale Herausforderung an erfolgreiche Unternehmen ist, dann muss eine prozessorientierte Personalentwicklung die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die entscheidende Ressource Personal auch tatsächlich in diesem Prozess bestehen kann und dass sich eben nicht nur äußere Variablen ändern. Angewandte Human-Resources-Management-Modelle bilden dann eine Art Koordinierungsstelle, wenn steigende Komplexität zu reduzierenden und systematischen Umstrukturierungen innerhalb der Organisation führen und eine hochgradige Entpersonalisierung durch Überorganisation bewirken. „Hochgradige Arbeitsteilung und Spezialisierung erweisen sich dann als eine Art Sinnbremse für Identifikationen, Motivationen und Kohäsion der Mitarbeiter im sozialen System der Unternehmung.“⁵⁴² Diese hochgradige Arbeitsteilung und Spezialisierung sind die Kernkritikpunkte am Bürokratiemodell, die das soziale

⁵⁴⁰ Schedler, K./Proeller, I.: New Public Management, S. 221

⁵⁴¹ vgl. Noss, C.: Zeit im Management, 1997, S. 254

⁵⁴² Bleicher, K.: Integriertes Management, S. 14

System öffentlicher Organisationen in die Überbürokratisierung und zur Beschäftigung mit sich selbst geführt haben.

Die strategische Ausrichtung unter dem Gesichtspunkt der Kooperation verfolgt insofern ein Ziel: Die Bereitstellung und Erhöhung der gemeinsamen Veränderungs-, Reaktions- und Aktionsfähigkeit von Verwaltungen im beschleunigten Wettbewerb.

Personalentwicklung muss also im Sinne strategischer Personalarbeit sowohl präventive Funktionen übernehmen, um den oben vorgezeichneten Prozessen der Entpersonalisierung durch Überorganisation als Folge von Komplexitätsreduktion vorzubeugen, als auch eine zweite, prozessorientierte Funktion erfüllen, um neue Potenziale zu erschließen und zu eröffnen, nämlich entlang der Wertschöpfungskette neue Aktivitätspotenziale zu erschließen.

Durch eine qualitative Personalentwicklung bzw. durch gezielte Persönlichkeitsfortentwicklung und systematische Planung einer Erhöhung der Potenzialnutzung des Humankapitals können Mitarbeiter aller Hierarchieebenen ihre Problemlösungsfähigkeiten und Handlungskompetenzen erhöhen und somit dem Ziel einer Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit dienen. Systematische Personalentwicklungskonzepte nutzen dabei die positiven Effekte des Wechselspiels zwischen einerseits komplexitätsreduzierenden Maßnahmen wie standardisierten Stellenbeschreibungen oder standardisierten Laufbahn- oder Fortbildungsplänen und andererseits komplexitätserhöhenden Maßnahmen wie Stärkung der analytischen und synthetischen Fähigkeiten von Personal in öffentlichen Organisationen.

Langfristig werden im Sinne einer lernenden Organisation die Erhöhung der Variationsvielfalt und die damit einhergehenden erweiterten Reaktions- und Aktionsmöglichkeiten zu einer Beschleunigung und Flexibilisierung von Anpassungsprozessen und Veränderungsprozessen führen.

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass eine unkoordinierte Personalentwicklung weitaus aufwendiger ist als ein gezielter und systematischer Personalentwicklungsprozess, der frühzeitig auf neuartige Entwicklungen oder Veränderungen reagieren kann. Zunehmende Kooperationen und durch neue Technologien entgrenzte Verwaltungen lassen rein situationsabhängiges und damit kurzfristiges Handeln als unzweckmäßig erscheinen, um auf eine zunehmend komplexer werdende Umwelt reagieren zu können. Dies scheint insbesondere für organisationsübergreifende Kooperationen ein entscheidender Erfolgsfaktor zu sein.

Deshalb kann es nutzbringend und vor allem für eine gemeinsam anerkannte Verwaltungskultur konstitutiv sein, wenn prozessorientierte Personalentwicklungskonzepte einen sich selbst verstärkenden Lernprozess in Gang setzen, der eben nicht „zu einem Rückfall in ein atavistisches, autoritäres Management und zu zentralistisch-bürokratischen Organisationsstrukturen und Managementsystemen führt“.⁵⁴³

Eine prozessorientierte Personalentwicklung ist personen- und nicht funktionsorientiert. Durch die Betrachtung der systemtheoretischen Dimensionen von Organisationen können die zumeist im zwischenmenschlichen Umfeld entstehenden Konflikte umfassend und nachhaltig bekämpft werden, oder aber es kann diesen vorgebeugt werden, indem die Instrumente der Personalentwicklung als kooperative Brücke zwischen Innenwelt und Umwelt eingesetzt werden. Personalentwicklung im kooperativen Ansatz hat eine Katalysatorfunktion für eine Vertrauenskultur als elementarem Faktor.

Der in Systemen mitdenkende Mitarbeiter mag die Idealvorstellung von Personalentwicklern sein, aber ohne ein mit Leben gefülltes Leitbild Personalentwicklung wird der Produktionsfaktor des menschli-

⁵⁴³ Bleicher, K.: Integriertes Management, S. 450

chen Know-how bzw. das vorhandene Potenzial der Mitarbeiter nur bedingt genutzt werden können.

Ganz und Thombeil stellten in einer Befragung von 518 deutschen Unternehmen hinsichtlich der Relevanz, der Funktion und des Umsetzungsgrades von Leitbildern fest, dass zwei Drittel der Unternehmen eine Festlegung von handlungsleitenden Zielen und Werten, die für alle Beschäftigten gelten, für betriebswirtschaftlich relevant halten, dass tatsächlich aber nur 46 % der befragten Unternehmen über ein Leitbild verfügen, das alle Mitarbeiter kennen und das als Maßstab für deren professionelles Handeln gilt.⁵⁴⁴

Indem Personalentwicklungskonzepte die Mitarbeiterpotenziale öffnen, fortentwickeln und/oder fördern und erhalten wollen, verschafft sich ein Unternehmen einen strategischen Vorteil auf der Ebene der Human-Ressourcen. Die Überlebensfähigkeit des Unternehmens wird deshalb durch die qualitative Entwicklung des Personals gesichert. Entscheidend aber ist die Tatsache, dass durch eine solche unternehmensweite Strategie ein höherer Grad an Unabhängigkeit von Krisensituationen geschaffen werden kann.

Die qualitative Erhöhung z. B. der Problemlösungskompetenz oder Verhaltensvarietät von Mitarbeitern schafft an anderer Stelle zeitliche Freiräume. Der reduzierte Zeitbedarf schafft Raum entweder für eine weitere Identifizierung von Schwachstellen oder aber für einen gezielten Abbau von bisher nicht als überflüssig erkannten Positionen oder strukturellen Abläufen.

Zur Beschleunigung und damit Verkürzung von Veränderungsprozessen ist somit eine systematische und kontinuierliche Fassung des Qualifikationsbedarfs der Mitarbeiter notwendig. Das geeignete Instrumentarium kann eine prozessorientierte Personalentwicklungsarbeit dafür entwickeln. Der Personalbedarf muss sich unter Qualifika-

⁵⁴⁴ Ganz, W./Thombeil, A. S.: Personal- und Organisationsentwicklung, in: Personal 7/2002, S. 15

tionsgesichtspunkten kontinuierlich und vorausschauend an Umfeldentwicklungen orientieren.

Darüber hinaus sollte die personelle Verfügbarkeit ständig weiterentwickelt und aktualisiert werden. Dazu gehört auch der flexible Einsatz in angrenzenden Arbeitsfeldern, was letztlich nur durch eine umfassende Fort- und Weiterbildung sowie durch notwendige, zeitlich sicherlich begrenzte Job-Rotationen erreichbar wäre.

Im Rahmen der deutschsprachigen Diskussion im New Public Management wird im Zusammenhang mit Personalentwicklung so gut wie gar nicht mehr über eine Versetzung oder eine vorübergehende Job-Rotation zwischen Funktionen des klassischen Verwaltungssektors und ausgegliederten Betrieben beziehungsweise kommunalen Tochter- und Beteiligungsgesellschaften (öffentliche Unternehmen) gesprochen, obwohl gerade dadurch erhebliche Vorteile für Kooperationen zu erwarten sind. Für die in der öffentlichen Verwaltung anzustrebenden Ziele Koordination und Kooperation besteht in dieser Beziehung ein Nachholbedarf.⁵⁴⁵

6.2.1. Competence-Center-Modelle als Prozesselement der Personalentwicklung

Die gestiegenen Anforderungen an eine strategische, konzeptionelle und vorausschauende Personalarbeit sind keineswegs neu. Dennoch wird jüngst die Forderung nach einer Professionalisierung durch Service - oder Competence-Center oder Human-Resources-Portale im Bereich des Personalmanagements zusehends lauter. Ehmann und Eisele 2003 erwarten langfristig eine Ablösung der Personalbereiche in Unternehmen durch Competence-Center-Modelle, in denen konzeptionelle und strategische Aufgaben des Personalmanagements

⁵⁴⁵ Wagner, D.: Personalmanagement als Bestandteil des Public Management, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 31

koordiniert werden. Gleichzeitig wird für die Zukunft ein zielgenaues Personalmanagement angemahnt.⁵⁴⁶

Nach Francke und Meis 2003 bedienen sich bereits 43 % von international 1000 befragten Unternehmen eines Service-Center-Personal zur Bearbeitung der vorwiegend administrativen Personalaufgaben. Strategisches Ziel seien jedoch Competence-Center-Personal oder Corporate HR (Anm. d. Verf.: Human Resources), in denen vornehmlich die HR-Strategie, die personalpolitischen Rahmenbedingungen sowie die HR-Instrumente entwickelt und operationalisiert werden.⁵⁴⁷

Knöfel 2003 erwartet die Entwicklung hin zu HR-Portalen als personal-administrative Weiterentwicklung des Intranets von Unternehmen, dieses jedoch mehr unter dem Gesichtspunkt des Personaldatenaustausches.⁵⁴⁸

Von diesen ersten Ideenskizzen ausgehend, bleibt doch zu fragen, wie die inhaltliche Ausgestaltung erfolgt und welche wissenschaftlichen Grundlagen diese Thesen einer zielgenaueren Personalarbeit stützen könnten. Eine prozessorientierte Personalentwicklung könnte aus folgenden aufeinander aufbauenden Komponenten bestehen: Eine eingehende Strukturanalyse gibt Auskunft über die Entscheidungsstränge, den Delegationsgrad, die Kommunikationsstrukturen, die Anreizintensität und die Anpassungsfähigkeit der Organisation. Aus diesen Informationen können die daran auszurichtenden Kernprozesse und deren Unterstützungsprozesse sowie die mitarbeiterbezogenen Entwicklungsziele abgeleitet werden, und es kann festge-

⁵⁴⁶ vgl. Ehmann, H.-M./Eisele, D. St.: Personalmanagement im Rückblick - Augenblick-Ausblick, in: Personal 5/2003, S. 35

⁵⁴⁷ vgl. Francke, M.H./Meis, Th.: HR Road Map: Vom administrativen Champion zum Business Partner - Ergebnisse des HR Human Capital Benchmarking 2002, in: Personal 7/2003, S. 24-27

Anm. d. Verf.: Die Autoren beziehen sich als Consultants von IBM Business Consulting auf eine im Sommer 2002 noch unter dem Namen PwC Consulting durchgeführte Umfrage.

⁵⁴⁸ vgl. Knöfel, S.: HR-Portale: Datendrehscheibe für Mitarbeiter, in: Personal 08/2003, S. 14-16

stellt werden, welche Kernkompetenzen für welche zu erledigenden Prozesse benötigt werden oder bereits vorhanden sind. Diese Vorgehensweise hat insofern Bedeutung, als die Autonomiekosten als Kosten der unvollständigen Abstimmung arbeitsteiliger Aktivitäten in Organisationen möglichst gesenkt werden sollen, obwohl auch diese Abstimmung zunächst Transaktionskosten erzeugt.⁵⁴⁹ Daran knüpft sich nicht nur die Feststellung des Entwicklungsbedarfs an, sondern daran orientiert sich auch die Stellenbildung und die Stellenbesetzung. Durch Entwicklungspläne können weitere Entwicklungsmaßnahmen identifiziert werden, um abschließend den Entwicklungserfolg über ein Personalcontrolling kontinuierlich zu verifizieren.

Eine so konzipierte Personalentwicklung wird einer Dienstleistungsfunktion mit einem zunehmend höheren Anspruch an die interne Kundenorientierung am ehesten gerecht. Individuelle Jahresentwicklungspläne für Mitarbeiter sind eine Möglichkeit, im Rahmen der Personalentwicklungsarbeit den Dienstleistungscharakter hervorzuheben. Darin werden Ziele und Maßnahmen sowie der Fort- und Weiterbildungsbedarf und mögliche Laufbahnperspektiven schriftlich fixiert und mindestens jährlich mit dem Personalvorgesetzten fortgeschrieben. Die Personalarbeit in öffentlichen Organisationen wird um die Dimension Kundenorientierung erweitert und richtet sich dabei sowohl an die externen als auch an die internen Kunden, also an die Mitarbeiter einer Organisation. Organisiert als Dienstleistungszentrale für die individuelle Beratung und Förderung der eigenen Entwicklungsmöglichkeiten, könnten hier Mitarbeiter aller Ebenen auch im Rahmen von Prozesskooperationen mit anderen Verwaltungseinheiten prozessübergreifend direkten Zugriff auf gemeinsame Personalentwicklungsmaßnahmen oder ihren persönlichen Personalentwicklungsplan erhalten.

⁵⁴⁹ vgl. Theuvsen, L.: Transaktionskostentheorie, in: Edeling, Th. et al.: Neue Institutionenökonomie, S. 232

Prozessoptimierung für den geschäftsfeld- und verwaltungsübergreifenden Dienstleister Personal meint eben nicht nur das Vorhalten einzelner Produkte der Dienstleistungsabteilung Personal, sondern transparente und flexible, aber auch individuelle Lösungen für Fragen des Personalwesens und hier insbesondere der Personalentwicklung.

Idealtypisch sollte ein Competence-Center-Personalentwicklung sämtliche Personalfunktionen integrieren, um zu einer vernetzten und prozessorientierten Planung und Steuerung von Personalproblemen zu gelangen. Während Profit- und Cost-Center an Erlösgrößen oder an dem Return on Investment (ROI) als Verhältnis von Gewinn zu Kapital gemessen werden können, ist die Ertragsmessung personaler Dienstleistungsfunktionen nur bedingt exakt messbar kann nur unter den Gemeinkosten subsumiert werden.

Durch Prozessorganisation werden die Aufgaben und die Kostenstrukturen von Verwaltungshandeln transparent. Ziel einer Prozessorganisation ist es demnach, Prozesse so zu organisieren, dass durch deren Kosteneffizienz und Kosteneffektivität Kosten sinken. Deshalb wird eine prozessorientierte Personalentwicklung für die Mitarbeiter entlang der Wertschöpfungskette auch nur passgenaue und zielgenaue Empfehlungen für eine Personalentwicklungsmaßnahme vorschlagen.

Ein Competence-Center-Personalentwicklung-Ansatz erhöht durch seine zentrale Koordinierungsfunktion das Kostenbewusstsein durch ein hohes Maß an Intra-Kundenorientierung. Ein Competence - Center - Personalentwicklung als Teil einer Reform im öffentlichen Sektor knüpft an die Bedürfnisse aller Teilbereiche einer Verwaltung und an vorhandene Personalfunktionen an und stimmt prozessorientiert die unterschiedlichen Ziel- und Leistungsvereinbarungen miteinander ab.

In Anlehnung an Kieß' Service-Center-Matrix (siehe Abb. 6.5., S. 219) sei hier die Produktpalette eines Competence-Center-Personalentwicklung idealtypisch dargestellt. Insbesondere die Personalentwicklung enthält bei diesem Modell einer Produkt-Paletten-Matrix insofern strategische Bedeutung, als die Personalqualifizierung und zeitgerechte Betreuung und Beratung eine prozessoptimierende Funktion erhalten.

Zu Kieß sei kritisch angemerkt, dass die Schnittstellendefinition zu den anderen Unternehmensbereichen und analog Verwaltungsebenen sowohl horizontal als auch vertikal völlig fehlt. Eine Prozessoptimierung der Personalfunktion kann nur gelingen, wenn eine Loslösung von den reinen Personalaufgaben wie Personalbetreuung, -verwaltung, -entwicklung und -akquisition vom Arbeitsrecht und von den Sozialpartnern erfolgt. Der Center-Ansatz-Personal muss eine Erhöhung der Effektivität und eine Effizienz der Personalarbeit anstreben und deshalb eine integrierende und vernetzende, prozessorientierte Funktion inmitten der anderen Geschäftsfelder eines Unternehmens oder Arbeitsbereiche einer Verwaltung einnehmen. Die Dienstleistungen eines Competence-Center-Personalentwicklung als Produktkosten zu definieren und quasi dem Servicenehmer in Rechnung zu stellen, wird mittelfristig die Akzeptanz eines solchen Ansatzes erhöhen, zumal die Versuche der Einführung neuer und betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in Bereichen der öffentlichen Verwaltung dies bereits in Ansätzen belegen.

6. Folgen von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen für die Personalentwicklung

Abb. 6.5.: Service-Center-Personal⁵⁵⁰

	Durchführung	Beratung	Betreuung	Coaching	Training
Personalbetreuung	Beteiligter bei Mitarbeitergesprächen	bei Karriere und Entgeltfragen	in besonderen Situationen	Unterstützung Führungskräfte	Trainingsbedarfsermittlung, ggf. Trainingsdurchführung
Personalverwaltung	Gehaltsabrechnung, ggf. steuerliche Beratung	in Fragen der Gehaltsabrechnung, ggf. steuerliche Beratung	Auskunft über Personalakten	-	-
Personalentwicklung	Systementwicklung und „Anweisung“	von Vorgesetzten, Mitarbeitern und BR	Teilnehmer der Entwicklungsmaßnahme	Bestimmter Personen	Sicherstellen, dass FK und MA trainiert sind
Arbeitsrecht	Vertretung vor Gericht	von Vorgesetzten, Mitarbeitern und BR!	-	Verhinderung von „Fällen“	im Umgang mit Arbeitsrecht
Personalakquisition	Rekrutierungsmaßnahmen	Kandidatenpräsentation	Kandidaten und Entscheidungsträger	-	-
Sozialpartner	←————→				

Die Koordinierungs- und Bündelungsfunktion und die kooperative Personaldienstleistung aus einer Hand kann die Prozesse der Personalfunktion kooperierender Organisationen optimieren helfen, indem ein transparentes Qualifizierungskataster den Ist-Zustand erfasst und Vorschläge für weitere Qualifizierungsperspektiven vorlegt. Des Weiteren wird die direkte Ansprachemöglichkeit einer zentralen „Service-Agentur“ motivierende Wirkungen auf die Mitarbeiter aller beteiligten Prozessebenen entfalten. Der Mitarbeiter soll die Möglichkeit des direkten Zugriffs auf seine Personaldaten und seine Laufbahnperspektiven und gegebenenfalls eine individuelle Beratung aus einer

⁵⁵⁰ vgl. Kieß, W.: Die Personalabteilung als Service-Center, in: Personalführung 7/1997, 1997, S. 610

Hand erhalten. Diese Dienstleistung Personal verhindert Mitarbeiterkonflikte, beugt solchen Mitarbeiterkonflikten oder der Entstehung von Konfliktpotenzialen dadurch vor, dass jeder Mitarbeiter auf ein umfassendes und transparentes Dienstleistungspaket direkt zugreifen kann. Der Mitarbeiter erhält Zugang zu einem umfangreichen Informations- und Kommunikationsangebot. Seine personalentwicklerischen Ziele und Wünsche werden mit ihm gemeinsam erfasst und kontinuierlich zwischen ihm, seinem Vorgesetzten, dem Competence-Center-Personalentwicklung, weiterentwickelt und koordiniert. Der Ansatz des Competence-Center-Personalentwicklung kann auf diese Weise eine Art Brückenfunktion übernehmen, insbesondere wenn es um die Frage der Ausweitung von der internen Prozessorganisation zur übergreifenden Prozesskooperation geht. Der Synchronisationsaufwand ist dort noch höher.

Die quasi-direktive Funktion in allen personalpolitischen Fragen hebt das Service-Center-Konzept eindeutig von der reinen personaladministrativen Personalverwaltung ab, die z. B. in neueren Personal-Trends als Employee Relationship Management System (ERM) auftritt und letztlich ein Human-Resources-Portal ist, das bei der mitarbeiterbezogenen Datenverwaltung unterstützt.⁵⁵¹ Der Aufbau eines Competence-Centers-Personal mit Schwerpunkt auf Personalentwicklung stellt immense Anforderungen an die Qualität und die Ausbildung der dort arbeitenden Mitarbeiter. Sowohl bei der Implementierung als auch bei individuellen oder gruppenorientierten Personalentwicklungsmaßnahmen wie Training oder Coaching erscheint ein Hinzuziehen von externem Know-how angeraten, da ansonsten die Gefahr einer Neu- bzw. Falschetikettierung der alten Strukturen einer Personalabteilung im herkömmlichen Sinne besteht.

Die klassischen und mehr administrativen Personal-„Abteilungen“ sollen künftig nicht mehr abgeteilt oder abgelöst arbeiten, zumal sich Abteilungen auch durch fehlende Anpassungsfähigkeit an Umweltver-

⁵⁵¹ vgl. Knöfel, S.: HR-Portale, Personal 08/2003, S. 14 f.

änderungen auszeichnen, sondern künftig prozessorientiert im Competence-Center-Personalentwicklung angesiedelt sein, der bei Prozesskooperationen eine koordinierende und steuernde Funktion grenzübergreifend darstellen kann. Die Forderung nach Center-Modellen kann nur dann tatsächlich einen personalpolitischen Fortschritt darstellen, wenn die prozessorientierte Sichtweise in die Ausrichtung solcher Modelle einbezogen wird.

6.2.2. Prozessteams als Element der Personalentwicklung

Für die Prozessintegration und die Entwicklung von Kooperationsfähigkeiten in Kooperationsprozessen ist der Einsatz integrativer Prozessteams nach Gaitanides 2007 ein besonders wirksames Instrument eines prozessorientierten Kundenmanagements. Prozessteams sind im Speziellen durch die Merkmale Personenmehrheit, Mindestdauer gemeinsamer Interaktion, Aufgaben und Rollendifferenzierung, Entwicklung gemeinsamer Normen, Gruppenidentifikations- und -zugehörigkeitsgefühl sowie Abgrenzung von der Organisationsumwelt gekennzeichnet.⁵⁵² „Durch den Einsatz von Prozessteams streben Unternehmen die Realisierung folgender Vorteile an:

- Verbesserung aller kundenbezogenen Prozesse durch die Bündelung von Ressourcen innerhalb eines Teams,
- Erbringung integrierter komplexer Problemlösungen für die Kunden durch die Einbindung von Spezialisten in das Prozessteam,
- Steigerung der Effizienz und Verkürzung der Entscheidungswege durch Integration unterschiedlicher Funktionsbereiche innerhalb eines Teams,

⁵⁵² vgl. Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 190; vgl. auch Gebert, D./Rosenstiel, L. v.: Organisationspsychologie, 2002, S. 141 f.

- Steigerung der Kundennähe durch Kundenbeteiligung im Team sowie
- Steigerung der Kundenzufriedenheit und -bindung durch Intensivierung der Betreuung der Kunden.⁵⁵³

Gaitanides unterscheidet hinsichtlich der Verflechtung zwischen Organisationen intraorganisationale und interorganisationale Teams. „Intraorganisationale Teams sind ausschließlich aus Mitgliedern einer Organisation (z. B. Kunden-, Produkt-, Regionalmanager) zusammengesetzt. Interorganisationale zeichnen sich dagegen dadurch aus, dass ihnen sowohl die Mitglieder des Anbieter-Unternehmens als auch Mitglieder des Kunden-Unternehmens angehören.“⁵⁵⁴ (Hervorhebung im Original)

Für den Unternehmensbereich ist die Begriffsvielfalt zur Team- und Gruppenarbeit und deren Inhalten kaum eingrenzbar, bezieht sich aber in der Regel auf industrielle Fertigungs- bzw. Produktionsprozesse. Den bisherigen Stand der Forschung zur Effektivität teilautonomer Gruppen bilanziert Antoni 1996 insgesamt als recht ernüchternd und im Ergebnis unbefriedigend.⁵⁵⁵ Demgegenüber misst Scholz 1994 der Teamarbeit für den privatwirtschaftlichen Bereich eine wachsende Bedeutung zu.⁵⁵⁶

Eine ambivalente Rolle kann jedoch Teamarbeit im Zusammenhang mit Prozesskooperationen einnehmen. Die Gruppeneffektivität steigt nach Gaitanides 2007 mit dem Ausmaß an Interdependenzen bzw. der Prozessintegration. „Reziproke Formen der Kooperation in Prozessteams haben mithin eine selbstverstärkende, rekursive Wirkung zwischen der Interdependenz der Teilprozesse und dem Teamgeist. Beides kann sich zwar positiv auf den Teamerfolg auswirken,

⁵⁵³ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 184

⁵⁵⁴ ebd., S. 185

⁵⁵⁵ vgl. Antoni, C. H.: Teilautonome Arbeitsgruppen, Weinheim 1996, S. 85

⁵⁵⁶ vgl. Scholz, C.: Personalmanagement: informationsorientierte und verhaltens-theoretische Grundlagen, 1994, S. 108 ff

kann aber im Falle des Scheiterns auch in eine negative Spirale münden.⁵⁵⁷ Wenn eine Unternehmung oder eine Organisation in ein Netz von Kooperations- und Netzwerkbeziehungen eingebunden ist, ist nach Eigler 1997 der verstärkte Einsatz von Team- oder Gruppenarbeitskonzepten erforderlich, wobei sich Teams und Gruppen auch aus Mitarbeitern der kooperierenden Unternehmungen/Organisationen zusammensetzen.⁵⁵⁸

Konzeptionen zum Business Reengineering oder Lean Management favorisieren Gruppenarbeit bzw. - meist synonym gebraucht - Teamarbeit und sehen in dieser Arbeitsform einen entscheidenden Wettbewerbsfaktor. Nach Bullinger 1996 könne Gruppenarbeit in fünf Gruppengrundtypen eingeteilt werden: Qualitätszirkel, Projektgruppen, klassische Arbeitsgruppen, Fertigungsteams und teilautonome Arbeitsgruppen. Diese unterscheiden sich hinsichtlich Regelmäßigkeit und Intensität der Zusammenarbeit.⁵⁵⁹

In der Regel verstehen die Befürworter unter Teamarbeit das Konzept teilautonomer Gruppen, das im Vergleich mit den oben vorgezeichneten weiteren Formen der Gruppenarbeit durch ein noch höheres Maß an Selbststeuerung und Eigenverantwortlichkeit für die Gruppenergebnisse der gleichberechtigten Mitglieder einer Gruppe gekennzeichnet ist. Wesentliches Merkmal teilautonomer bzw. selbstregulierender Arbeitsgruppen ist die zumindest partielle selbständige Planung, Steuerung und Kontrolle der übertragenen Aufgaben.⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 199

⁵⁵⁸ vgl. Eigler, J.: „Grenzenlose“ Unternehmung, in: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.): Organisationsgrenzen, S. 164

⁵⁵⁹ vgl. Bullinger, H.-J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.): Neue Organisationsformen im Unternehmen, Berlin u. a. 1996, S. 490

⁵⁶⁰ ebd., S. 495

Teamarbeit ist somit Folge und nicht Voraussetzung von Prozessorganisation, da die größeren, zusammenhängenden Aufgabenbereiche (Prozesse) oft nicht allein von einer Person zu bewältigen sind.⁵⁶¹

Die Einführung teilautonomer Arbeitsgruppen, in denen Aufgaben gemeinsam unter gleichzeitiger Übertragung von Befugnissen für Planungs-, Regelungs- und Kontrollfunktionen erledigt würden⁵⁶², erfordert von der Personalentwicklung in öffentlichen Verwaltungen ein Höchstmaß an Prozessorientierung und Zielgenauigkeit, da sich selbst steuernde Gruppen eine hohe qualitative Ausbildung und Vorbereitung auf diese neuen Arbeitsformen benötigen, die von Gruppendenken und -handeln, Kooperationsbereitschaft und Toleranz geprägt sein sollten. Personalentwicklung wird hier zum Transmissionsriemen für eine Veränderung der Organisationskultur.

Der schwedische Automobilhersteller Volvo führte Ende der 80er-Jahre z. B. Pilotprojekte zur Fertigung in teilautonomen Arbeitsgruppen ein. Diese Experimente gelten inzwischen eher als nur bedingt erfolgreich. Die erhofften motivationalen und organisationalen Leistungseffekte von einer Arbeit in teilautonomen Gruppen blieben aus. Hohe Gruppenkohäsion und gleichzeitig hoher Gruppendruck sowie eigenverantwortliche Selbstregulation ohne definierte Führungsfunktionen kehren sich bei fehlender Vorbereitung und Ausbildung der Gruppe ins Gegenteil. Die Qualifikationen und Motivationen der Mitglieder innerhalb von Teams oder Gruppen sind so unterschiedlich, dass Über- und Unterforderung als Negativ-Effekte dieser Arbeitsform zu ersten Konfliktpotenzialen führen. Besonders in der Einführungsphase steigt das Konfliktpotenzial unter den betroffenen Mitarbeitern an, und besonders hier kommt es auf eine besondere Teambetreuung an.⁵⁶³ Einer prozessorientierten Personalentwicklung käme also hier auch eine prozessbegleitende Funktion und Aufgabe

⁵⁶¹ Bea, F. X./Göbel, E.: Organisation, 1999, S. 351

⁵⁶² vgl. Berthel, J.: Personalmanagement, S. 285

⁵⁶³ vgl. REFA-Arbeitskreis: Neue Arbeitsstruktur in der deutschen Automobilindustrie (AKNA) (Hrsg.): Teamarbeit in der Produktion, 1993, S. 91

zu, um Konfliktpotenziale rechtzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen vorzuschlagen.

Picot, Dieltl und Franck 1999 sehen ebenso Chancen und Risiken in der Team- oder Gruppenorganisation. Die partizipative Arbeitsgestaltung bietet Anreize, und der schnelle Aufbau von Humankapital erzeugt Flexibilitätsgewinne, die insbesondere durch die Multifunktionalität der Gruppenmitglieder entstehen. „Die **Risiken** von Gruppenarbeit liegen neben dem Verlust von Spezialisierungsvorteilen und dem Ressourcenverbrauch für zeitaufwendige und kostspielige partizipative Entscheidungsprozesse vor allem in den **Moral-Hazard-Problemen innerhalb der Gruppen** und in den **Moral-Hazard-Problemen zwischen Gruppe und Unternehmensleitung**.“⁵⁶⁴ (Hervorhebung im Original) Moral-Hazard-Probleme⁵⁶⁵ entstehen durch asymmetrische Informationsverteilungen zwischen Gruppenmitgliedern. Als Lösung für derartige Probleme durch Teamstrukturen wird u. a. die bewusste Aktivierung von gruppendynamischen Prozessen und einer Gruppenkultur, die Identifikationsmuster schafft, vorgeschlagen, aber auch Fehlverhalten von Gruppenmitgliedern zu sanktionieren. Letztlich können die möglichen Nachteile von Teamstrukturen dadurch vermieden werden, dass eine zeitliche und inhaltliche Aufgabenbegrenzung erfolgt. Die projektorientierte, zeitlich begrenzte Gruppenarbeit erscheint daher Erfolg versprechender als der Versuch einer generellen Umstrukturierung einer Organisation.

Die zumeist mit Absolutheitsanspruch vorgetragene Vorteile von Teamarbeit, wie z. B. eine erhöhte Produktivität, ein harmonischeres Arbeitsumfeld durch Aufgaben- und Verantwortungsdelegation oder ein hohes Maß an Selbststeuerung, stehen einer standardisierten oder systematischen Prozessorientierung nicht entgegen, sind aber in einem Umfeld von öffentlichen Organisationen mit einer hohen rechtli-

⁵⁶⁴ Picot, A./Dieltl, H./Franck, E.: Organisation, S. 358

⁵⁶⁵ vgl. Alchian, A.A./Woodward, S.: The Firm is Dead; Long Live the Firm; A Review of Oliver E. Williamson's The Economic Institutions of Capitalism, in Journal of Economic Literature 26, S. 67-69

chen Regelungsdichte ungleich schwerer zu erzielen. Coaching-Maßnahmen können dabei eine unterstützende Hilfestellung bieten.

6.2.3. Prozess- Coaching als Element der Personalentwicklung

Nach Gaitanides 2007 bedeutet der Anspruch, Prozesse kontinuierlich zu verbessern, Prozessorganisation als ein Organisationsentwicklungsprojekt zu begreifen. „Permanente Verbesserungen der organisatorischen Routinen sind als Investitionen in unternehmensspezifisches Humankapital zu erkennen.“⁵⁶⁶ Prozessteams bedürfen auch des Coaching, um den kontinuierlichen Verbesserungsprozess in Gang zu halten.⁵⁶⁷ Coaching selbst ist ein zielgerichteter, am Problemfeld orientierter Prozess der Beratung und Analyse der Ist-Situation bis zum Lösungsvorschlag oder Soll-Zustand. Coaching kann auch als eine Art vertrauensvolle Hilfestellung zur leistungssteigernden Persönlichkeitsentwicklung verstanden werden, um damit die Rahmenbedingungen für verbesserte Leistungen zu schaffen.⁵⁶⁸

„Ziel ist es, die Aufgaben besser zu verstehen, die aufgabenbezogenen Fertigkeiten zu verbessern, die Zusammenarbeit am Arbeitsplatz zu verstärken, Gelegenheit für ein persönliches und professionelles Wachstum zu erkennen und zu nutzen.“⁵⁶⁹

Coaching kann also individuell oder auf Gruppen in Organisationen sowohl der Wirtschaft als auch des öffentlichen Sektors gerichtet sein, wobei die Verbesserung der Teamfähigkeit Einzelner zur Leistungssteigerung bzw. zu Synergieeffekten in Gruppen oder Teams führen soll. Coaching als Angebot an die Prozesseigner kann die Kooperationsfähigkeit erhöhen und wäre so eine Investition in das organisati-

⁵⁶⁶ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 150

⁵⁶⁷ ebd., S. 150

⁵⁶⁸ vgl. Schreyögg, A.: Coaching: Eine Einführung für Praxis und Ausbildung, 1996

⁵⁶⁹ Czichos, R.: Coaching : = Leistung durch Führung, München u. a. 1991, S. 60

onsspezifische Humankapital. Eine wissenschaftstheoretische Grundlegung für Coaching, z. B. als Management- oder Führungstechnik, liegt nicht vor.

Coaching entstammt den Erfahrungen der Beratungspraxis insbesondere für Führungskräfte in nicht-öffentlichen Organisationen. Verantwortungsvolles Coaching setzt voraus, dass ein gemeinsames Interesse an Problemlösungen und an den Bedürfnissen und Motivationen der Mitarbeiter besteht. Dabei sollten durchaus die Erwartungen und Anforderungen an Mitarbeiterverhalten oder Veränderungszielen sowie deren mögliche Konsequenzen deutlich und nachvollziehbar formuliert werden. In der Regel setzt Coaching ein Team voraus, das einen lenkenden, anleitenden oder führenden Coach akzeptiert und in die Arbeit einbindet. Die Steigerung der Leistungs-, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit, der Mitarbeiterzufriedenheit und der Mitarbeitermotivation ist primäres Ziel eines Coaches. Dabei sind Teams „von Mitgliedern unabhängige Zweckbündnisse. Es ist zwar nicht gleichgültig für das Erreichen des Ziels, wer zum Team gehört, das Team aber ist nicht für bestimmte Personen, sondern für bestimmte Zwecke, Ziele, Ergebnisse begründet, so dass die Personen auch austauschbar sind“.⁵⁷⁰

Die unterstützende Leistungssteigerung zur Zielerreichung dient letztlich der Erhaltung und Pflege des Human-Kapitals. Nach Harrison 1982 ist unterstützendes Verhalten im Sinne von Coaching insbesondere in Unternehmenskulturen anzutreffen, in denen eine Aufgabekultur vorherrsche, die charakterisiert wird durch übergeordnete Ziele, durch eine Änderung dysfunktionaler Rollen und Regeln, die einer Problemlösung im Wege stehen, und durch ein Übergehen etablierter Autoritäten, geänderter Bedürfnisse und sozialer Bedenken, um die gesetzten Ziele zu erreichen.⁵⁷¹ Diese Entwicklung zu einer Aufga-

⁵⁷⁰ Buchner, D.: Team-Coaching, Wiesbaden 1995, S. 16

⁵⁷¹ Harrison, R.: Führungsphilosophie und Unternehmenscharakter, in: Harvard Manager IV/1982, S. 60 ff

benkultur ist in öffentlichen Verwaltungen erkennbar. Ergebnisorientierung durch neue Steuerungsinstrumente, Prozessorientierung und Enthierarchisierung bürokratischer Strukturen sind Merkmale dieser eingeleiteten Entwicklung.

Coaching ist personalorientierte Prozessbegleitung und kann so ein fester Bestandteil eines prozessorientierten Ansatzes der Personalentwicklung in Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen werden und auf diese Weise personalpolitische Bedeutung für ein umfassendes Human-Resources-Management im öffentlichen Sektor erlangen.

6.2.4. Prozess-Benchmarking als Element der Personalentwicklung

Der Faktor Personal hat eine für den Erfolg der Einführung neuer Steuerungsmodelle entscheidende Funktion. Die Qualität der Dienstleistungsproduktion im öffentlichen Sektor ist maßgeblich vom Qualifikationsniveau seiner Mitarbeiter abhängig. Koordination und Motivation als Kernfelder der Forschungen auf dem Feld der Organisationstheorien messen dem weichen Faktor Personal hinsichtlich der Ergebnisqualität von Verwaltungshandeln und einer damit gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland höchste Priorität zu.⁵⁷² Nach Fritz 1996 lässt sich eine auf quantitative und qualitative Steuerungselemente hin ausgerichtete Optimierung des Personalbereichs in einen faktororientierten und in einen prozessorientierten Ansatz aufteilen.⁵⁷³

Interkommunale Leistungsvergleiche geben Auskunft über Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit, bieten Wirtschaftlichkeitsvergleiche und

⁵⁷² vgl. Hill, H.: Potentiale und Perspektiven, in: Morlok et al.: Verwaltungsmodernisierung, 1997, S. 35

⁵⁷³ Fritz, K.: Effizienz und Transparenz durch Personalcontrolling, in: Personalführung 4/1996, S. 278-287

geben Auskunft über die Erfüllung der Aufgaben.⁵⁷⁴ Der Vergleich von Personalentwicklungsstrukturen mit dem Ziel, von den Besten zu lernen, ist bisher wenig in den Blickpunkt geraten, obwohl die qualitative Entwicklung des Personals als die wesentliche Voraussetzung für Qualitätssicherung gilt und Benchmarking sich grundsätzlich auf Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse beziehen kann und so ein Vergleich der Leistungsfähigkeit der Prozesse zwischen Organisationen ermöglicht wird.⁵⁷⁵ Wenn nach Gaitanides 2007 der Zweck des Benchmarking im Transfer von Kompetenzen und von Prozesswissen liegt, könne dies zur Ausbildung eigener Kompetenzen beitragen. „Aus der Perspektive des problemorientierten Lernens kann der Aufbau von „core competences“ oder „core capabilities“ dort forciert werden, wo Wettbewerber Leistungsunterlegenheit aufweisen.“⁵⁷⁶ Die Gestaltung problemorientierten Lernens bzw. des Ausbaus der Prozesskompetenzen durch Leistungsvergleiche obliegt in erster Linie der Personalentwicklung.

„Benchmarking ist eine strukturierte Methode, um durch einen systematischen Prozess der Erhebung und Analyse von Ist-Daten und deren Vergleich mit anderen die eigenen Schwachstellen und Leistungslücken bzw. die eigenen Stärken und Wettbewerbsvorteile aufzudecken.“⁵⁷⁷ Es kann als Diagnose-Instrument in der Personalentwicklung aber auch dazu dienen, Hinweise darauf zu finden, wo das Netzwerk Unternehmen und dessen Prozesse zur Zielerreichung nicht optimal ausgerichtet sind.⁵⁷⁸ Benchmarking bietet sich daher für Organisationen auch des öffentlichen Bereichs an, um Strukturen der bisherigen Prozesse vergleichbar und messbar zu machen, was für

⁵⁷⁴ vgl. Adamaschek, B.: Leistungssteigerung durch Wettbewerb in deutschen Kommunen - der interkommunale Leistungsvergleich, in: Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.): Innovative Kommunen - Internationale Trends und deutsche Erfahrung, 1997, S. 120; vgl. KGSt (Hrsg.): IKO-Netz- Der interkommunale Leistungsvergleich, 1996

⁵⁷⁵ vgl. Brandstät, Th.: Prozessmanagement, S. 146

⁵⁷⁶ Gaitanides, M.: Prozessorganisation, S. 243

⁵⁷⁷ DGFP (Hrsg.): Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch das Personalmanagement, in: Deutsche Gesellschaft für Personalforschung, 1996, S. 27

⁵⁷⁸ ebd., S. 51

den Personalentwicklungsbereich z. B. auf Länderebene bisher nicht bekannt ist. Wie noch zu zeigen sein wird, bieten auch die Personalentwicklungskonzeptionen der Länder eine breite föderative Vielfalt und einen sehr unterschiedlichen Entwicklungsstand.

Die jetzt in die Verwaltungsreformdiskussion gebrachte länderübergreifende Zusammenarbeit von Behörden oder Landesämtern ist zwar aus der Finanznot geboren, bietet aber die Gelegenheit zur empirischen Betrachtung solcher Kooperationsprozesse. Für eine übergreifende Prozesskooperation wäre neben der vertikalen Integration von Personalentwicklungsprozessen ebenso ein horizontales Prozess- Benchmarking notwendig, um z. B. in einen Organisationsvergleich einzutreten, der die zu erwartenden Transaktionskosten oder Moral-Hazard-Probleme frühzeitig erkennt. Dazu bedarf es einer abgestimmten Standardisierung und Vergleichbarkeit der Produktbildung sowie der Aufgaben-, Prozess- und Zielebene.

Als Orientierungshilfe können dafür Ansätze mit einem Controlling-Konzept, z. B. auf Basis der Balanced Scorecard, bieten, die folgende Dimensionen erfassen:

1. Leistungswirkung,
2. Leistungsmerkmale,
3. Finanzwirtschaft,
4. Prozessqualität,
5. Kundenzufriedenheit⁵⁷⁹

Grundidee der Balanced Scorecard ist es, die Vision und Strategie eines Unternehmens durch qualitative und quantitative Ziele zu operationalisieren und diese in Messgrößen umzusetzen. Durch eine intensive Einbeziehung der Mitarbeiter in die Konzeption und Implementie-

⁵⁷⁹ vgl. Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 547; vgl. Kaplan, R. S./Norton, D.P. : Balanced Scorecard, 1997

rung eines solchen Systems soll ebenso eine hohe Identifikation mit den Zielen des Unternehmens erreicht werden.⁵⁸⁰

Bei den derzeitigen Überlegungen z. B. zur Zusammenlegung von Behörden/Landesämtern über bisherige Ländergrenzen hinweg sollten die unterschiedlichen Prozessstrukturen und Verwaltungskulturen in den Mittelpunkt eines prozessorientierten Ansatzes in öffentlichen Organisationen gestellt werden. Die Personalentwicklung kann, an den Prozessen orientiert, die qualitativen Voraussetzungen auf Seiten des Faktors Personal schaffen. Die Fokussierung des Public Sector auf Kostensenkungen durch neue Steuerungselemente und die fortschreitende Tendenz zur Konzentration auf Kernkompetenzen im Rahmen des gemeinwohlorientierten, rechtlichen Rahmens führen zwangsläufig zu einer Bedeutungszunahme des Humankapitals oder Humanvermögens.

Eine abgestimmte und einheitliche Personalentwicklungsstrategie ist in den Ländern nicht erkennbar, obwohl dies dem Personalaustausch oder der bereits erwähnten Forderung nach Job-Rotation entgegenkommen würde.

6.3. Reformansätze zur Personalentwicklung in den Bundesländern

Bei einem gesamtstaatlichen Defizit von mehr als 1,4 Billionen Euro entwickeln sich die Verwaltungsreformen der 16 Bundesländer in Deutschland angesichts eines dramatischen Kostendrucks immer auch zu einem Stellenabbau-Programm. Dadurch eingeeengte Aufstiegs- und Verwendungsmöglichkeiten bleiben nicht ohne Wirkung auf organisationspsychologische Faktoren wie Qualitätsbewusstsein,

⁵⁸⁰ Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R. T.: Grenzenlose Unternehmung, S. 574

Bürger- und Serviceorientierung, Motivation, Engagement und Arbeitszufriedenheit.⁵⁸¹

In der Entwicklung vom traditionellen Personalentwicklungskonzept mit einem vorwiegend statischen Bildungsbegriff hin zu einer unterschiedlichen Handlungskompetenzen und -fähigkeiten entwickelnden und einer individuellen Karriereplanung Rechnung tragenden Personalentwicklung wird allgemein ein wesentlicher Fortschritt erkannt. Unter Personalentwicklung werden dabei alle bildungs- und stellenbezogenen Maßnahmen bei Mitarbeitern aller Ebenen einer Organisation verstanden, die zur Steigerung der Qualifikationen führen, um so die gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen erfüllen zu können. Die Personalentwicklung dient der gegenseitigen Abstimmung zwischen den Bedürfnissen und Zielen des Mitarbeitenden nach Entfaltung sowie den Erwartungen und Zielen der Institution zur Erreichung des Organisationszwecks.⁵⁸²

Thom und Ritz 2000 unterscheiden drei grundsätzliche Arten von Bildungsmaßnahmen: die Ausbildung, Weiterbildung und Umschulung, ferner stellenbezogene Maßnahmen der Personalentwicklung wie Verwendungsplanung und Steuerung, Aufstiegsplanung und Steuerung sowie Stellvertretungsregelungen. Im Rahmen einer Umfrage in der Schweiz wurde der Einsatz folgender Instrumente der Personalentwicklung im Public Management abgefragt, die auch in den unterschiedlichen Personalentwicklungsansätzen in den deutschen Bundesländern zumindest zum Teil eingesetzt werden. Als Instrumente der Personalentwicklung wurden erfragt: Mitarbeitergespräche, der Einsatz von Assessment-Centern, Fördergespräche oder Laufbahnberatungen, das Vorhandensein von Aus-, Fort- und Weiterbildungskonzeptionen, der Einsatz von Job-Enlargement, Job-Rotation oder Job-Enrichment, das Angebot einer rein fachkarriereori-

⁵⁸¹ vgl. Wagner, D.: Personalmanagement als Bestandteil des Public Management, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 33

⁵⁸² vgl. Thom, N./Ritz, A.: Public Management 2000, S. 315

entierten Laufbahn oder aber der Einsatz von Trainee-Programmen. Die schlechtesten Werte erhielt der Einsatz von Assessment-Centern und Trainee-Programmen, ebenso aber der sehr begrenzte Einsatz von Arbeitsplatzwechseln (Job-Rotation), begründet durch das in der Schweiz wie auch in Deutschland sehr starre öffentliche Dienstrecht.⁵⁸³

6.3.1. Ländervergleich

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und unter Umständen ohne Blick auf z. B. inzwischen erfolgte Regierungswechsel kann die folgende Zusammenstellung nur einen ausschnittartigen Überblick zur Personalentwicklung in den 16 Bundesländern geben.

Baden-Württemberg

In der Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform in der 12. Legislaturperiode unter dem Motto „Verwaltung im Wandel“ werden Personalmanagement und Qualitätsverbesserung als Teil der Koalitionsvereinbarung von 1996 der Baden-Württembergischen Landesregierung bezeichnet. Der Verwaltungsreform ist ein eigenes Kapitel (IX) gewidmet. „Die Koalitionsparteien sehen in der Modernisierung der Verwaltung eine auf Dauer gestellte Aufgabe. Verwaltung muss sich verstärkt als Dienstleistung am Bürger begreifen. In einer Zeit, in der der globale Wettbewerb um Arbeitsplätze immer stärker wird, kommt es vor allem darauf an, den Beitrag der Verwaltung für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu aktivieren. Dazu ist es notwendig, einerseits die Verwaltung zu verschlanken, sie andererseits durch

⁵⁸³ ebd., S. 316 ff.;

Anm. d. Verf.: Job-Rotation von Verwaltung in Wirtschaft oder wirtschaftsnahen staatlichen Betrieben scheitert bisher in der Regel an versorgungsrechtlichen Hürden und an der sehr engen Verwaltungsfachausbildung. Nach Informationen des Verfassers prüft ein eingesetzter Regierungsarbeitskreis seit dem Jahr 2002 die Möglichkeiten eines Erhalts der Versorgungsansprüche auch beim Wechsel von der Verwaltung in die Privatwirtschaft.

kurze Verfahren, klare Zuständigkeiten und dezentrale Verantwortung möglichst leistungsfähig zu machen. Verwaltung muss sich als kompetenter und verlässlicher Partner der Wirtschaft bewähren.⁵⁸⁴ Die Zukunft gehöre einer wissensbasierten Personal- und Organisationsentwicklung.

Nicht nur individuelles Lernen müsse verbessert werden, „sondern wir müssen auch überlegen, wie lernende Organisationen geschaffen werden können. Dazu sind Wissensstrukturen in den zu verändernden Verwaltungen aufzubauen und es müssen Multiplikatoren als „Change Agents“ gewonnen und entsprechend qualifiziert werden. Wir brauchen neue Lernstrukturen, Teams oder Lernstätten, Moderatoren, Multiplikatoren, Mentoren und Coaches, die Lernen am Arbeitsplatz erleichtern und bedarfsbezogen ermöglichen. Verstärkt wird diese Entwicklung durch eine zunehmende Selbstverantwortung jedes einzelnen für die Befriedigung seines Lernbedarfs und damit die Gewährleistung seiner Beschäftigungsfähigkeit.“

Inzwischen hat das Baden-Württembergische Innenministerium, wie vom Ministerrat am 25.07.2000 beschlossen, eine umfangreiche Zielkonzeption über die Instrumente und Perspektiven einer Personal- und Organisationsentwicklung im 21. Jahrhundert vorgelegt, die die enge Verbindung von Qualifizierung mit Personal- und Organisationsentwicklung und der Einführung einer „Neuen Steuerung“ ausdrücklich betont. „Im Modell dieses Ansatzes sind Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns nicht mehr nur reiner Normenvollzug, sondern Produkt einer Auseinandersetzung mit einem sich dynamisch verändernden Verwaltungsumfeld, den knapper werdenden Verwaltungsressourcen, dem sich vermehrenden Wissen und den wachsenden administrativen Handlungsmöglichkeiten, wie sie sich gerade aufgrund der strukturellen Veränderungen (dezentrale Ressourcen-

⁵⁸⁴ vgl. Innenministerium Baden-Württemberg: Stabstelle für Verwaltungsreform: Verwaltung im Wandel - Eine Zwischenbilanz der Verwaltungsreform in der 12. Legislaturperiode, 11/1999, S. 7

verantwortung) und instrumentellen Verbesserungen (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling u. a.) darstellen.“⁵⁸⁵

Nachdem am 1. Januar 2001 für alle Fragen der Personal- und Organisationsentwicklung die Führungsakademie Baden-Württemberg gegründet wurde, werden nunmehr eine informationstechnologisch gestützte Bildungsplattform und die Gestaltung eines Wissensmanagements geplant.⁵⁸⁶ Im Frühjahr 2001 wurde unter dem Titel „Fortbildung 21. Personal- und Organisationsentwicklung - Perspektiven und Instrumente im beginnenden 21. Jahrhundert“, Band 22 der Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform „Verwaltung im Wandel“, vorgelegt, die einen Überblick über sämtliche in Baden Württemberg angewandten Instrumente der Personalentwicklung gibt.⁵⁸⁷

Bayern

Im Jahr 1993 wurde unter Leitung der Bayerischen Staatskanzlei eine Projektgruppe Verwaltungsreform gegründet. Im Kabinettsbeschluss vom 8. Oktober 1996 kündigt die Bayerische Landesregierung einen drastischen Aufgabenabbau, eine deutliche Straffung und Kürzung von Verwaltungsverfahren, Organisationsabläufen und Organisationswegen sowie eine weitere Verbesserung der Motivation der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst an und legt dazu ein 20-Punkte-Programm zur Verwaltungsreform in Bayern als Aktionsprogramm vor. Unter Punkt 17 ist dort nachzulesen: „Ausbildung, Fortbildung und Qualifizierung der Mitarbeiter, unter anderem durch

⁵⁸⁵ Innenministerium Baden-Württemberg: Fortbildung 21. Personal- und Organisationsentwicklung- Perspektiven und Instrumente im beginnenden 21. Jahrhundert, 2001, S. 23

⁵⁸⁶ vgl. Unterausschuss Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 12

⁵⁸⁷ vgl. Innenministerium Baden Württemberg: Fortbildung 21. Personal- und Organisationsentwicklung - Perspektiven und Instrumente im beginnenden 21. Jahrhundert, 2001

- Einrichtung eines Fortbildungszweiges für Angestellte und Beamte mit dem vorrangigen Ziel der Umsetzung der Dienstleistungsorientierung in der Beamtenfachschule Hof.
- Stärkung der Dienstleistungsorientierung auch in der Ausbildung an den Verwaltungsschulen.
- Qualifizierungsoffensive für das Verwaltungsmanagement in Zusammenarbeit mit der Bayerischen Akademie für Verwaltungsmanagement.⁵⁸⁸

Die zunächst in Bayern eingesetzte „Arbeitsgruppe Schlanker Staat“ und dann „Arbeitsgruppe Verwaltungsreform“ scheint sich jedoch in erster Linie auf Verfahrens- und Ablauf- sowie Gesetzesreformen konzentriert zu haben. Es existieren zwar inzwischen in allen Geschäftsbereichen des öffentlichen Dienstes in Bayern Behörden, Fach- und Ressortleitbilder, aber auch das 2. Gesetz über weitere Maßnahmen zur Verwaltungsreform in Bayern (2. Verwaltungsreformgesetz - 2. VwReformG) vom 29. Juni 1999 setzt schwerpunktmäßig auf den Abbau weiterer Aufgaben und auf die Vereinfachung und Straffung von Verwaltungsverfahren.⁵⁸⁹ „Die **Schwerpunkte der bayerischen Verwaltungsreformprojekte im Jahr 2002** lagen daher in den Bereichen Serviceorientierung und E-Government.“⁵⁹⁰ (Hervorhebung im Original)

Gleichzeitig wurde im Jahr 2002 eine Modernisierungsvereinbarung mit den Gewerkschaften geschlossen, um eine bessere Beteiligung der Betroffenen an der Verwaltungsreform in Bayern zu erzielen. „Gezielte Personalentwicklung, verstärkte Qualifikation und soziale Ausgestaltung von Reformmaßnahmen sollen dazu beitragen, die Motivation und Effizienz bei der Durchführung von Einzelvorhaben der

⁵⁸⁸ Kabinettsbeschluss der Bayerischen Landesregierung: Verwaltungsreform in Bayern, 8. Oktober 1996, S. 7

⁵⁸⁹ Bayerischer Landtag, 14. Wahlperiode, Drs. 14/1369 vom 29. Juni 1999

⁵⁹⁰ Unterausschuss Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 16

Verwaltungsreform zu steigern.⁵⁹¹ Eine nähere Ausgestaltung der Personalfunktion Personalentwicklung ist zwar auf Landesebene nicht erkennbar; dafür befasst sich eine von drei Projektgruppen der 15 Landratsämter mit Fragen des modernen Verwaltungsmanagements wie Mitarbeiterbefragungen, Personal- und Leitbildentwicklungen.⁵⁹²

Berlin

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat in seiner 13. Wahlperiode zur Organisation der Verwaltungsreform das 3. Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz - VGG - vom 17. Mai 1999 (Drs. 13/3415) verabschiedet, das im Rahmen der Binnenstruktur Leistungs- und Verantwortungszentren sowie Serviceeinheiten und Steuerungsdienste und auch hier die Steuerung über Zielvereinbarungen vorsieht. Von Bürgerorientierung, behördeninternen und behördenübergreifenden vergleichenden Wettbewerben, Führungsaufgaben mit Ergebnisverantwortung bis hin zum Personalmanagement und zu Qualitätssicherungsmaßnahmen reichen die hier über ein Gesetz vorgenommenen Regelungen. In § 6 - Personalmanagement -⁵⁹³ erhält eine gezielte Personalentwicklung eine Unterstützungsfunktion für allgemeine Fragen der Personalplanung. Hier wurden die wesentlichen Instrumente des Personalmanagements normiert. Darunter fallen strukturierte Auswahlverfahren, die Erstellung von Anforderungsprofilen, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche, Mitarbeiterbefragungen oder ein Führungskräfte-Feedback. Darüber hinaus ist für die Qualifizierung der Spitzenführungskräfte eine Unterstützung durch internes wie externes Coaching vorgesehen. Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines Coaches ist die Übertragung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung auf der Grundlage einer Zielvereinba-

⁵⁹¹ ebd., S. 25

⁵⁹² vgl. ebd., S. 23

⁵⁹³ Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 55. Jahrgang, Nr. 21, 28. Mai 1999, S. 173

rung.⁵⁹⁴ In § 6 Abs. 3 wird der geplante Wechsel auf verschiedene, gleichwertige Aufgabengebiete (Rotation) als ein Instrument gezielter Personalentwicklung bezeichnet. „Er findet grundsätzlich alle fünf Jahre statt. Rotation in mehreren unterschiedlichen Aufgabenbereichen ist regelmäßig Voraussetzung für die Übertragung von Führungsaufgaben.“⁵⁹⁵ Als ein Schwerpunkt der Modernisierungsvorhaben, die auf Aspekte der Haushaltssanierung, der Aufgabenkritik und der Bürgerorientierung ausgerichtet sind, wird die unmittelbare Verzahnung der Aufgabenkritik mit der Personal- und Organisationsentwicklung angesehen.

Brandenburg

Dem Ergebnisbericht an die Verwaltungsstrukturkommission der Projektgruppe „Internes Benchmarking“ vom Februar 1999 ist zu entnehmen, dass der Anteil der Fortbildungskosten an den Personalkosten des Landes Brandenburg insgesamt in den zwölf Ministerien - einschließlich der Staatskanzlei - zwischen 0,11 und 0,65 % beträgt.⁵⁹⁶ Interessant im Zusammenhang mit dieser Arbeit ist auch der Hinweis, dass die Kosten pro Fortbildung (Anm. d. Verf.: noch in D-Mark) zwischen den Ministerien zwischen 178,60 DM und 1.174,24 DM pro Fortbildung schwanken. Die auch für diese Arbeit relevante Frage nach einem effizienteren Einsatz der Haushaltsmittel wird auch hier gestellt, da nicht bekannt sei, mit welcher Intensität der Fortbildungsbedarf ermittelt und bearbeitet werde. Es sei nicht zu erklären, ob dies an einer systematischen Betreuung der Mitarbeiter/-innen auf der Grundlage eines verbindlichen Personalentwicklungskonzepts oder an der Reaktion auf Wünsche der Mitarbeiter/-innen liegt.

⁵⁹⁴ vgl. Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 43

⁵⁹⁵ ebd., S. 173

⁵⁹⁶ vgl. Land Brandenburg, Ministerium des Innern: Projektgruppe „Internes Benchmarking“, Bericht an die Verwaltungsstrukturkommission, 2/1999, S. 40 ff.

Im Ergebnisbericht an die Verwaltungsstrukturkommission der Projektgruppe Personalmanagement wird vorgeschlagen, in der gesamten Landesverwaltung eine IT-gestützte Personalentwicklungsplanung einzusetzen. „Aufgabe der Personalentwicklung ist es, einen optimalen Einsatz der Beschäftigten zu ermöglichen. Dazu müssen

- fachliche Qualifikationen
- Führungsqualifikationen
- Leistungen
- Altersstruktur
- Mobilität/Flexibilität
- Verwendungsmöglichkeiten
- besondere Kenntnisse und Fähigkeiten

erfasst werden. Diese Informationen liegen bisher nur in der Form der Personalakten und teilweise in Dateien (z. B. Fortbildung) vor. Es gibt in der Landesverwaltung keine einheitliche Vorgehensweise und nahezu keine Erfahrungen.⁵⁹⁷

Im Bericht der Kommission zur Überprüfung und Optimierung der Verwaltungsstruktur der brandenburgischen Landesverwaltung (Verwaltungsstrukturkommission - VSK) 1999 wird der Landesregierung empfohlen, „für den gesamten Landesdienst, insbesondere jedoch für die Ebenen des gehobenen und höheren Verwaltungsdienstes, ein umfassendes und tragfähiges einheitliches Personalentwicklungssystem zu erarbeiten und zu praktizieren (siehe entsprechende Ansätze in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz).

Dabei ist besonders auf einen ganzheitlichen Ansatz zu achten, der Elemente wie Potenzialanalyse (Beurteilung), Verwendungsplanung, Fortbildung, Mobilitätsförderung (Rotation) und Beförderungspolitik integriert.“ Aufgabe der Personalentwicklung ist es, einen optimalen

⁵⁹⁷ Land Brandenburg, Ministerium des Innern: Projektgruppe Personalmanagement: Ergebnisbericht an die Verwaltungsstrukturkommission, 2/1999, S. 1

Einsatz der Beschäftigten zu ermöglichen. Deshalb wurde in Brandenburg offenbar die Koordinierungsstelle für Personalmanagement durch die Landesregierung eingerichtet, die einerseits eine landesverwaltungsinterne Personal- und Stellenbörse betreibt und andererseits moderne Instrumente der Personalentwicklung anbietet. Dazu werden gezählt:

- Qualitätsorientierte Personalgewinnung
- Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit
- Mitarbeitergespräche Einführung neuer Mitarbeiter
- Rotation
- Beurteilungs-, Beförderungs- und Aufstiegsrichtlinien
- Vorgesetzten-Feedback
- Gesundheitsmanagement
- Personalbedarfsplanung
- Qualitätsmanagement/Erfolgskontrolle
- Bedarfsgerechte Fortbildung

Zusätzlich wurde am 12. März 2003 ein Netzwerk Aus- und Fortbildung mit dem vorrangigen Ziel gegründet, ein internetbasiertes Fortbildungsmanagement, eine gemeinsame Lernplattform in Verbindung mit E-Learning-Modulen aufzubauen und die Profilierung der Fortbildungseinrichtungen sowie die Qualität der Bildungsangebote voranzutreiben.⁵⁹⁸

⁵⁹⁸ vgl. Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 62-63

Bremen

Am 19. August 1997 wurde in Bremen ein strategisches Personalentwicklungskonzept verabschiedet, das durch die eigens eingerichtete Senatskommission für das Personalwesen erarbeitet wurde. Personalentwicklung in Bremen will die Kenntnisse, Fähigkeiten, die Kreativität und das Engagement der Beschäftigten pflegen und fördern. „Belange der Beschäftigten ernst zu nehmen und ihnen mit Verständnis und Respekt zu begegnen, gehört ebenso zur Personalentwicklung wie Motivation und Leistung zu fördern.“⁵⁹⁹ Der Bericht zur Personalentwicklung in der bremischen Verwaltung 1998-1999 definiert Personalentwicklung als „systematisch gestaltete Prozesse, die es ermöglichen, das Leistungs- und Lernpotential von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit der quantitativen und qualitativen Aufgabenentwicklung verwendungs- und zukunftsorientiert zu fördern.“⁶⁰⁰ In Bremen werden Personalentwicklung und Organisationsentwicklung als miteinander korrespondierend angesehen und Personalentwicklung als zukunftsorientierte Investition betrachtet. Die Instrumente und Handlungsfelder der Personalentwicklung in Bremen sind dementsprechend professionell strukturiert aufgebaut (siehe Abb. 6.6., S. 242).

Mit einem umfangreichen Controlling für den Bereich der Personalentwicklung sollen Fehlinvestitionen und Fehlsteuerungen vermieden werden. Die Personalentwicklung in Bremen wird demnach kontinuierlich evaluiert. Das Land Bremen sieht im Rahmen der dortigen Aktivitäten zur Verwaltungsreform einen weiteren Schwerpunkt im Aufbau einer Konzernsteuerung als ressortübergreifende Neue Steuerung.

⁵⁹⁹ Freie und Hansestadt Bremen: Senator für Finanzen (Hrsg.): Strategisches Personalentwicklungskonzept für die bremische Verwaltung, 3. Aufl., 2000, S. 5

⁶⁰⁰ Freie und Hansestadt Bremen: Senator für Finanzen (Hrsg.): Bericht zur Personalentwicklung in der bremischen Verwaltung (1998-1999), 2000, S. 2

6. Folgen von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen für die Personalentwicklung

Abb. 6.6.: Handlungsfelder und Instrumente der Personalentwicklung in Bremen⁶⁰¹

1. Personalauswahl	9. Gesundheit am Arbeitsplatz
2. Ausbildung	10. Suchtprävention
3. Einarbeitungsprogramme	11. Personalausgleich
4. Fort- und Weiterbildung	12. Neue Steuerungsformen
5. Mobilitätsförderung	13. Arbeitsgestaltung
6. Aufstiegsförderung	14. Arbeitszeitgestaltung
7. Führung und Zusammenarbeit	15. Projektarbeit/Sonderaufträge
8. Mitarbeiter-Vorg.-Gespräche	16. Leistungsbeurteilungen

Ebenso wie in Berlin wird vom Ziel einer strategisch-wirkungsorientierten Steuerung der Verwaltung⁶⁰² gesprochen, die für den Personalsektor z. B. ein eigenständiges Personalcontrolling vorsieht. „Zur Unterstützung des Personalmanagementsystems wird ein neues Verfahren „ViP- Das virtuelle Personalbüro“ (PuMa-online) entwickelt. Es integriert vormals getrennt gehaltene Personalbestände und ermöglicht so eine effektive Personalsteuerung.“⁶⁰³ Mitarbeiter sollen dort künftig Fortbildungen eigenständig buchen.

⁶⁰¹ vgl. Freie und Hansestadt Bremen: Senator für Finanzen (Hrsg.): Strategisches Personalentwicklungskonzept für die bremische Verwaltung, S. 7

⁶⁰² vgl. Schedler, K.: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, 1996

⁶⁰³ Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 69

Freie und Hansestadt Hamburg

Ausdrücklich beziehen sich die neuen Wege im Verwaltungsmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg auf das neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung⁶⁰⁴, das im Wesentlichen durch folgende Elemente geprägt ist:

1. Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriffe (Kontraktmanagement);
2. dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich, d. h. Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Ressourcenbereich von der Zentrale auf die Fachbereichsebene und Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung;
3. Ablösung der Input- durch eine Outputsteuerung, d. h. Orientierung an den von einer Verwaltungseinheit zu erbringenden Leistungen (die Produkte der Verwaltung nicht an den von einer zentralen Instanz zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen);
4. Vorgabe eines Budgets für den Fachbereich/einen Fachbereich;
5. Steuerung und Controlling;
6. Qualitätsmanagement und Aktivierung von Wettbewerbselementen;
7. Personalentwicklung, Verhaltensreform und Qualifizierung der Mitarbeiter.

Aus Hamburger Sicht müssten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung künftig mit größeren Verhandlungsspielräumen und größerer Verantwortung umgehen und dieses einüben. Es werde deshalb darauf ankommen, die individuellen Kenntnisse, Fähigkeiten, Bedürfnisse und Erwartungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit

⁶⁰⁴ vgl. KGSt (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/1993

den neuen Anforderungen und Bedarfen der Verwaltung weitestgehend in Einklang zu bringen.⁶⁰⁵ „Eine systematische Personalentwicklung trägt nicht nur zur Stabilisierung der notwendigen strukturellen Veränderungen bei, sondern ist unmittelbar Voraussetzung für die Bewältigung von Veränderungsprozessen. Strukturelle Veränderungen bzw. Entwicklungen sind nur dann wirklich erfolgreich, wenn sie von personellen Veränderungen und Entwicklungen begleitet werden. Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns werden nicht mit der ‚formalen‘ Einführung von neuen Steuerungs- und Kontrollinstrumenten bzw. -verfahren erhöht, sondern erst mit der professionellen und selbstverständlichen Handhabung dieser Instrumente und Verfahren durch die Beschäftigten selbst. Die eigene Ausbildung ist deshalb mehr als bisher auf die Vermittlung derartiger Qualifikationen auszurichten.“⁶⁰⁶

Jedes Mitglied der Behörde in Hamburg und insbesondere jeder Vorgesetzte sei ein Personalentwickler. Die Finanzbehörde in Hamburg setzt auf eine ämter- und hierarchieübergreifende Arbeitsgruppe Personalentwicklung, die regelmäßig Mitarbeitergespräche initiiert, Frauenförderpläne erarbeitet und maßgeschneiderte und aufeinander abgestimmte Fortbildungsangebote mit Blick auf die Anforderungen durch das neue Steuerungsmodell konzipiert.⁶⁰⁷ Die Vernetzung und Integration der verschiedenen personalpolitischen Handlungsfelder will die hamburgische Verwaltung erreichen durch:

- gezielte Trainings- und Coaching-Angebote für Führungskräfte
- Assessment-Center⁶⁰⁸ für die Besetzung von Spitzenfunktionen ab Besoldungsgruppe A15

⁶⁰⁵ vgl. Freie und Hansestadt Hamburg, Senatsamt für den Verwaltungsdienst - Organisationsamt: Neue Wege im Verwaltungsmanagement, 1994, S. 17

⁶⁰⁶ vgl. ebd., S. 18

⁶⁰⁷ Freie und Hansestadt Hamburg, Finanzbehörde: Verwaltung im Umbruch, 1995, S. 7

⁶⁰⁸ Anm. d. Verf.: Das Personalamt Hamburgs unterscheidet im Rahmen von Potenzialanalysen zwischen Entwicklungs- und Auswahl-Assessment-Centern. Das Entwicklungs-Assessment-Center unterscheidet sich von der Personalauswahl-

- Reform des Beurteilungswesen und geplante Einführung monetärer Leistungsanreize, um Anforderungsklarheit und -gerechtigkeit zu erhöhen
- Systematisierung der Führungskräfteentwicklung durch behördenübergreifende Anforderungsprofile
- Einführung eines verbindlichen Entwicklungs-Assessments für Nachwuchskräfte
- Fehlzeitenmanagement
- Neuordnung der zentralen und dezentralen Fortbildung
- Projekt Interner Arbeitsmarkt (PIA) seit Dezember 2002 zur Qualifizierung/Vorbereitung von Beschäftigten auf neue Verwendungen und Aufgaben.⁶⁰⁹

Seit dem 1. Januar 2004 ist der ehemaligen Abteilung „Zentrale Personaldienste“ (P 4) des Personalamts der neue LHO- Landesbetrieb „Zentrum für Personaldienste“ entstanden.⁶¹⁰

Hessen

In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtages 1999 bis 2003 wird unter dem Vorsitz des Chefs der Staatskanzlei ein Ausschuss „Verwaltungsreform“ gebildet. Gleichzeitig soll in der Landesverwaltung ein „behördenbezogenes Personalentwicklungskonzept“ eingeführt werden, das unter anderem eine Bestandsanalyse, ein Strukturkonzept, eine Bedarfsplanung und eine Personaleinsatzplanung vorsieht. Ein

Vorbereitung insbesondere durch konkrete Anforderungsprofile, abgeleitet aus der Führungsposition.

⁶⁰⁹ vgl. Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 83-85

⁶¹⁰ vgl. Thöne-Wille, E.-M.: Der neue Landesbetrieb „Zentrum für Personaldienste“ stellt sich vor, in: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg: Personalamt: Blickpunkt Personal 1/2004, 2004, S. 3-5

modernes Beurteilungswesen als Grundlage für die Optimierung des Personaleinsatzes und die gerechte Steuerung der Personalförderung sollen vorgelegt werden.“⁶¹¹ Am 1. Januar 2003 ist schließlich das Rahmenkonzept der Personalentwicklung in Kraft getreten, das folgende Vorgaben enthält:

- Hierarchieabbau und Delegation von Verantwortung
- Arbeitsplatzwechsel (Rotation) sowie Unterstützung beim Arbeitsplatzwechsel in Folge des Stellenabbaus
- Personalentwicklungsbörse
- Rotation der Bewerberinnen und Bewerber um Führungsfunktionen.⁶¹²

Wesentliches Ziel der Personalentwicklung in Hessen ist es, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Chance zu eröffnen, sich entsprechend ihrer individuellen Entwicklungswünsche weiter zu qualifizieren und so die Aufstiegschancen in der Landesverwaltung zu verbessern.

Als Instrumente der Personalentwicklung werden im Rahmenkonzept u. a. angeführt:

- die Erstellung von Anforderungsprofilen im Rahmen der Personalgewinnung und -auswahl
- Einarbeitungsprogramme für neue Mitarbeiter
- Mentoring durch erfahrene Bedienstete
- Mitarbeitergespräche, Jahresgespräche als verbindliche Führungsaufgabe
- Befristete Traineeprogramme in verschiedenen Dienststellen
- ggf. Grundausbildung im IT-Bereich
- Rotation für Bewerber um Führungsfunktionen

⁶¹¹ Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtages, 1999, S. 16 f.

⁶¹² vgl. Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 128

- Personalentwicklungsbörse (PEB) für vom Stellenabbau betroffene Mitarbeiter, Personalbedarfsplanung
- Feststellung der Qualifizierungsbedarfe mit einer daran orientierten Fortbildung, Führungskräfteentwicklung, Führungskräfteleitbild
- Teamarbeit, Flexibilisierung der Arbeitszeit, Telearbeit; Gesundheitsmanagement.⁶¹³

Mecklenburg-Vorpommern

Seit 1996 ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern festgeschrieben, dass als ressortübergreifende Instrumente der Personalentwicklung ein kooperativer Führungsstil, Personalführungsgespräche und Zielvereinbarungen gelten.⁶¹⁴ Mit Kabinettsbeschluss vom 10.07.2001 wurde ein Maßnahmenkatalog zur qualitativen Entwicklung des Personals in der Landesverwaltung vorgelegt, der u. a.

- die Entwicklung und Förderung europapolitischer Kompetenzen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesverwaltung,
- eine Führungskräfteentwicklung,
- die Steigerung der Effektivität von Auswahlverfahren zur Besetzung von Stellen in der Landesverwaltung und
- die Feststellung eines „Einstellungskorridors“ (Poolstellen)

⁶¹³ vgl. Hessisches Ministerium des Innern: Rahmenkonzept der Personalentwicklung in der hessischen Landesverwaltung (Grundlage für ressort-, fachverwaltungs- und behördenbezogene Personalentwicklungskonzepte), 2003

Anm. d. Verf. : Dieses Rahmenkonzept bietet auf 20 Seiten einen umfangreichen Überblick über die geplanten Aktivitäten auf dem Gebiet der Personalentwicklung im Bundesland Hessen. Das Rahmenkonzept muss fünf Jahre nach seinem In-Kraft-Treten am 1. Januar 2003 fortgeschrieben werden.

⁶¹⁴ vgl. Land Mecklenburg-Vorpommern: Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO I), in: Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern 1996, S. 1193

beinhaltet.⁶¹⁵ Im Dezember 2002 wurde als erste Umsetzung der Koalitionsvereinbarung von SPD und PDS eine Geschäftsstelle des Lenkungsausschusses Verwaltungsreform im Innenministerium eingerichtet, die die Verwaltungsmodernisierung seit 1994 über das Ziel einer Haushaltssanierung hinaus zentral steuern und koordinieren soll. Zur quantitativen Entwicklung des Personals wurde zum Jahresbeginn 2002 im Innenministerium eine Personalkoordinierungsstelle eingerichtet, die den Personalbedarf erfasst, die Vermittlung zum Personalabbau oder zur Förderung der Verwendungsbreite steuert. Zu großen Teilen soll inzwischen der „Maßnahmenkatalog zur qualitativen Entwicklung des Personals in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern“ umgesetzt sein, der u. a.

- neue Beurteilungsrichtlinien,
- gezielte Schulungsmaßnahmen hinsichtlich der Durchführung von Auswahlverfahren,
- eine ressortübergreifende Vereinheitlichung der Dienstpostenbewertung und Grundsätze zur Verwendungsbreite und
- eine Weiterentwicklung der Aus- und Fortbildung der Führungskräfteentwicklung und eine Einführungsfortbildung umfasst.⁶¹⁶

Niedersachsen

Mit Beschluss vom 18. Februar 1997 nimmt die Niedersächsische Landesregierung die seit dem 9. August 1995 durch die Geschäftsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium erarbeiteten Leitlinien für die ressortbezogene Umsetzung eines Personalentwicklungs-

⁶¹⁵ Anm. d. Verf.: In Anlehnung an einen nicht veröffentlichten Vortrag zur Personalentwicklung in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern.

⁶¹⁶ vgl. Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 150-151

Rahmenkonzepts zustimmend zur Kenntnis.⁶¹⁷ Mit einer bedarfsorientierten Qualifizierungsoffensive soll der Prozess der Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen unterstützt werden. Als Bausteine sollen dazu Instrumente wie Führungskräfte-Entwicklung, Mitarbeiter-/Vorgesetzten-Gespräche, Mitarbeiterbefragungen und der Einsatz von Assessment-Centern der Auswahl und Entwicklung von Führungskräften dienen. Darüber hinaus soll jede Dienststelle bzw. jeder Verwaltungsbereich eigene und behördeninterne, systematische Personalentwicklungskonzepte erarbeiten. Personalentwicklung wird hier definiert als „die systematische Gestaltung von Prozessen, die es ermöglicht, das Leistungs- und Lernpotenzial der Beschäftigten zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern. Personalentwicklung ist ein fortlaufender Prozess und daher weder eine einmalige noch eine kurzfristig erfüllbare Aufgabe. Erfolgreiche Personalentwicklung erfordert, dass

- sie mit den strategischen Verwaltungszielen verknüpft wird,
- sie mit anderen Planungen - insbesondere der voraussichtlichen Haushalts- und Stellenentwicklung - abgestimmt wird,
- ein allgemeines bzw. ein für den jeweiligen Bereich konkretisiertes Leitbild der Verwaltung als Zielvorgabe besteht und fortgeschrieben wird,
- Bedarfsanalysen und Bedarfsermittlungen bestehen,
- sie von der jeweiligen Verwaltungsführung aktiv unterstützt wird,
- sie von allen Verantwortlichen auf den verschiedenen Ebenen in ihrer Bedeutung erkannt und aktiv wahrgenommen wird,

⁶¹⁷ Anm. d. Verf.: Bei der Landtagswahl in Niedersachsen am 2. Februar 2003 erfolgte ein Regierungswechsel von der SPD-Alleinregierung zur CDU/FDP-Landesregierung. Eines der ersten zentralen Projekte der neuen Mehrheit in Niedersachsen ist die Auflösung der vier Bezirksregierungen zum 1. Januar 2005 in einem Flächenland. Im Rahmen der Aufgabenkritik wurden auf dieser Ebene 776 Aufgaben identifiziert, von denen rund die Hälfte entfallen, auf die kommunale Ebene verlagert oder aber privatisiert werden sollte. Die zur Umsetzung dieser Reform notwendigen Gesetzesänderungen werden im Herbst 2005 beraten.

- sie Beschäftigte und ihre Vertretungen bei der Erarbeitung und Weiterentwicklung von Konzepten beteiligt und
- die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.“⁶¹⁸

Die grundsätzlichen Weichenstellungen für ein umfangreiches Personalentwicklungskonzept in dieser Landesverwaltung mit rund 800 Behörden und etwa 200.000 Beschäftigten sind hier gestellt, wobei über Anspruch und Wirklichkeit derartiger Grundkonzeptionen - dies gilt im Übrigen auch für die Beurteilung der Personalentwicklungskonzepte anderer Bundesländer - keinerlei Aussagen getroffen werden können.

Nordrhein-Westfalen

Im Jahr 2001 wurde eine Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes - Öffentlicher Dienst der Zukunft“ eingesetzt, die sich unter Federführung ihres Vorsitzenden Bull neben Fragen der Zukunftsfähigkeit des Berufsbeamtentums u. a. auch mit einer angemessenen Aus- und Fortbildung befasste. Personalentwicklungskonzepte sind in Nordrhein-Westfalen fester Bestandteil der Binnenmodernisierung. „Viele Bausteine werden bereits praktiziert, z. B. Mitarbeitergespräche, Fortbildung, Rotation, Aufstiegsverfahren.“⁶¹⁹

Rheinland-Pfalz

In der Koalitionsvereinbarung von SPD und FDP vom 28. April 2001 wird festgelegt, dass die Modernisierung der Verwaltung eine der wichtigsten Aufgaben der Landesregierung ist. Ziel sei eine moderne, kostengünstige und noch effizienter arbeitende, bürger-

⁶¹⁸ Niedersächsisches Innenministerium, Geschäftsstelle für Verwaltungsreform (Hrsg.): Die niedersächsische Landesverwaltung durch Personalentwicklung zukunftsfähig gestalten, 1997, S. 19

⁶¹⁹ Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 174

freundliche Dienstleistungsverwaltung.⁶²⁰ Bereits 1994 hatte die Landesregierung von Rheinland-Pfalz eine Verwaltungsmodernisierungskommission (VMK) eingerichtet, die sich unter anderem auch mit einer weiteren Verbesserung des leitbildorientierten Personalmanagements befassen sollte.⁶²¹ Auf Basis dieser Ergebnisse wurde ein Konzept zur Personalqualifizierung und -motivierung vorgelegt, in dessen Rahmen z. B. Mobilitätsleitlinien zur Verwendung in wechselnden Aufgabenbereichen oder aber Leistungsgrundsätze entwickelt wurden. „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung sind im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten durch geeignete Personalentwicklungs- und -führungsmaßnahmen zu fördern. Dazu gehören unter anderem

1. die Fortbildung,
2. die Vermittlung von Kompetenzen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern,
3. die Beurteilung
4. die Mitarbeitergespräche und die Zielvereinbarungen,
5. die Möglichkeit der Einschätzung der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiter,
6. ein die Fähigkeiten und Kenntnisse erweiternder Wechsel der Verwendung (Rotation) und
7. die Führungskräftequalifizierung.⁶²²

Mit der Umsetzung eines neuen Konzepts zur Führungskräftequalifizierung soll im 2. Halbjahr 2004 begonnen werden. Im Rahmen einer ressortübergreifenden Bildungs- und Qualifizierungsoffensive „Lernen im Netz“ wird bereits der Umgang mit neuen Medien als Kulturtechnik etabliert. Seit 2002 können z. B. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

⁶²⁰ vgl. Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 177

⁶²¹ vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, 13. Wahlperiode, Drs. 13/2505, S. 3

⁶²² Land Rheinland-Pfalz: Zehnte Landesverordnung zur Änderung der Laufbahnverordnung vom 9. September 2003, § 2 Abs. 2, in: Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 24. September 2003, S. 275

des Innenministeriums auf ausgewählte IT-Seminare online zugreifen.⁶²³

Saarland

Im Modernisierungsbericht des Landes wird - wie in den übrigen Bundesländern - die besondere Bedeutung der Personalentwicklung betont und anhand der „Initiative durch Fortbildung“ nochmals unterstrichen. „Diese Vermittlung zusätzlicher Qualifikationen und Fähigkeiten ist gezielter mit den Möglichkeiten der Anwendung und Umsetzung zu verbinden. Fortbildung ist ein zentraler Bestandteil der Personalentwicklung. Potenzialanalyse, Fortbildung und Anwendung sind enger zu verzahnen.“⁶²⁴ Das langfristige Ziel der Umsetzung eines integrierten Personalentwicklungskonzeptes wird in Aussicht gestellt, um „jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter den jeweiligen Kenntnissen, Fähigkeiten und Wünschen entsprechend einzusetzen, zu fördern und zu fordern.“⁶²⁵ Im Jahr 2003 wurde in allen Ministerien das Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch mit Zielvereinbarung verbindlich eingeführt. Die Ergebnisse der im Jahr 2001 durchgeführten Mitarbeiterbefragung zu den Themen

- Fortbildung
- Allgemeine Einschätzungen und Merkmale der Tätigkeiten
- Arbeitsumfeld und Arbeitsatmosphäre
- Führungs-/Vorgesetztenverhalten
- Reform der Saarländischen Landesverwaltung

sollen anhand von Umsetzungsberichten in 2004 überprüft werden. Darüber hinaus ist beabsichtigt, „bei der Staatskanzlei ein sogenanntes Personal-Service-Center (PSC) einzurichten. Mit diesem PSC werden folgende Ziele verfolgt:

⁶²³ ebd., S. 188

⁶²⁴ Modernisierungsbericht des Saarlandes, 2002, S. 49 f.

⁶²⁵ Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 202

1. Vermittlung von Landesbediensteten (z. B. Strukturpersonal) auf zur Nachbesetzung anstehende freie Dienstposten/Arbeitsplätze innerhalb oder auch außerhalb der Landesverwaltung,
2. Förderung der Mobilität und Flexibilität von Bediensteten als ergänzendes Instrument einer ressortübergreifenden Personalbedarfs-, Personalentwicklungs- und Personaleinsatzplanung,
3. Ermittlung von Qualifizierungsbedarf für Bedienstete, die in einer Personalbörse geführt werden.⁶²⁶

Sachsen

Ein besonderer Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung in Sachsen ist die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungselemente und eine damit zugleich einzuführende produktbezogene Prozessoptimierung. „Optimierung heißt hierbei: Schwachstellen erkennen und beseitigen, Schnittstellen auf das minimal erforderliche Maß reduzieren, Durchlaufzeiten verringern u. a. durch Reduzierung von Wartezeiten, Kosten senken, Spielräume für neue Aufgaben gewinnen und die Qualität der Leistungen verbessern.“⁶²⁷ Dieser produktorientierten Prozessperspektive sollten unter Umständen die sich daraus ergebenden Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen noch folgen.

Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt bezeichnet Personal als den Schlüsselfaktor für Effizienzsteigerung und Verwaltungskultur. „Eine moderne Personalbetreuung und -entwicklung beinhaltet etwa Mitarbeiterbefragungen, regelmäßige Mitarbeitergespräche, Selbstbewertung und Zielvereinbarung mit den Mitarbeitern, auch Vorgesetztenbeurteilungen, die

⁶²⁶ Anm. d. Verf.: Zitiert aus einem Verwaltungsreform-Papier des Landes zur Personalentwicklungsplanung ohne Zuordnung, S. 45 ff.

⁶²⁷ Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 216 f.

Delegation von Verantwortung auf die Mitarbeiterebene, die Berücksichtigung von Qualifizierungswünschen der Mitarbeiter sowie die Integration von Fort- und Weiterbildung in die Personalentwicklungsplanung. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der gesamten Organisation dienen die Einrichtung von Qualitätszirkeln sowie die effektive Umsetzung zielorientierter Vorschläge der Mitarbeiter.⁶²⁸ Das im Februar 2003 verabschiedete Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz ist programmatische Leitlinie für den gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung in Sachsen-Anhalt. Ein Personal-Service-Center (PSC) steuert ressortübergreifend den beschlossenen Stellen- und Personalkostenabbau und dient gleichzeitig als Service- und Beratungsstelle für die Beschäftigten.⁶²⁹

Schleswig-Holstein

Seit 1993 ist in Schleswig-Holstein ein umfassender Reformprozess zur Modernisierung der Verwaltung eingeleitet. Im September 1996 hat die Schleswig-Holsteinische Landesregierung Eckpunkte auf dem Gebiet der Personalwirtschaft beschlossen, die Eingang in den Bericht der Landesregierung an den Schleswig-Holsteinischen Landtag im September 1997 gefunden haben.⁶³⁰ In diesem Bundesland wird bereits früh der Aufbau eines modernen Personalmanagements mit einer systematischen Personalentwicklung eingefordert. „Personal ist die wichtigste und zugleich kostenträchtigste Ressource der öffentlichen Verwaltung. Da ist es notwendig, die Leistungspotenziale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Fähigkeiten, Neigungen und Interessen) frühzeitig zu erkennen, zu erhalten (Leistungsanreize und Fortbildung) und in größtmöglichem Maße zu nutzen. Zu diesem Zweck

⁶²⁸ Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquete-Kommission „Verwaltungsreform“: Vorschläge zur Neuorganisation der Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 5/1994, S. II-36

⁶²⁹ vgl. Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 222-225

⁶³⁰ vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag: Bericht der Landesregierung: Moderne Verwaltung in Schleswig-Holstein, Drs. 14/973, 14. Wahlperiode, 9/97, S. 104

muss in Zukunft stärker als bisher auf allen Ebenen der Verwaltung eine aktive Personalentwicklung betrieben werden. Dabei ist insbesondere die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu berücksichtigen.⁶³¹

Unter Personalentwicklung als einem Eckpunkt der Personalwirtschaft in Schleswig-Holstein werden unter anderem Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche als zentrales Element der Mitarbeiterführung gefordert, die Erarbeitung von Grundsätzen für Führung und Zusammenarbeit im Rahmen einer qualitativen Personalführung, eine funktionsgerechte Bezahlung mit leistungsbezogenen Elementen, eine bedarfsorientierte Fortbildung im Rahmen eines umfassenden Systems einer Personalentwicklung, ein aussagefähiges Beurteilungswesen und eine Beseitigung starrer Arbeitszeitregelungen durch eine Arbeitszeitflexibilisierung.⁶³²

Thüringen

Das Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreform und der Organisation der Landesverwaltung wurde am 25. Juni 2001 verabschiedet. Erklärte Ziele der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Thüringen sind:

- Die Überprüfung des öffentlichen Leistungskatalogs und Regelungsbestandes
- Eine verbesserte Bürger- und Kundenorientierung
- Höhere Transparenz und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren
- Stärkere Wirtschaftlichkeit im Verwaltungshandeln
- Sicherung der Motivation der Beschäftigten

⁶³¹ ebd., S. 103

⁶³² vgl. ebd., S. 106 f.

- Konsequente Nutzung der durch die neue Informationstechnologien eröffneten Möglichkeiten zur Verwaltungsmodernisierung
- Nachhaltige Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Prozesses.⁶³³

Neben der Untersuchung der Möglichkeit, ein einheitliches Personalinformationssystem einzuführen, wurde ressortübergreifend ein Leitfaden der Thüringer Landesverwaltung zur Personalentwicklung erarbeitet, dessen Verabschiedung durch die Landesregierung für 2003 vorgesehen war. Zentrale Instrumente der Personalentwicklung sollen danach sein: eine Personalstrukturanalyse, Arbeitszeitflexibilisierung, das Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch oder die Stärkung der europapolitischen Kompetenz⁶³⁴, die im Übrigen im hessischen Rahmenkonzept auch eine besondere Erwähnung findet.

6.3.2. Bewertung

Dieser Überblick hat zum Ziel, die zum Teil unterschiedlichen und zum Teil identischen Ansätze der Ausgestaltung der Instrumente der Personalentwicklung, bedingt durch die föderative Vielfalt in Deutschland, skizzenhaft darzustellen. Es bleibt festzustellen, dass zwar die grundsätzlich von allen die Forderung nach gezielten und systematischen Personalentwicklungskonzeptionen erhoben wird, dass aber die Umsetzung dieses Anspruchs in den Ländern unzureichend umgesetzt wurde. Das Festhalten an Weiterbildungskonzeptionen der traditionellen Personalentwicklung scheint ausgeprägter. Eine Verwaltungsgrenzen kooperativ überschreitende Personalentwicklung ist als systematische Konzeption ganz offensichtlich bisher in keinem Bun-

⁶³³ Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz: Staats- und Verwaltungsmodernisierung, 2002, S. 233

⁶³⁴ vgl. ebd., S. 245

Anm. d. Verf.: Diese europapolitische Kompetenz findet sich ausdrücklich auch im Rahmenkonzept Personalentwicklung Hessens (S. 8) im Rahmen des dortigen Auswahlverfahrens für Bewerber im Landesdienst.

desland umgesetzt, obwohl Verwaltungskooperationen ein absehbar zunehmender Trend in Reformen des öffentlichen Sektors sind. Es gilt nach wie vor das Prinzip der klassischen Personalentwicklung bezogen auf die jeweilige Organisation. Insofern erschließt sich hier wiederum die Grundfragestellung einer Personalentwicklungskonzeption im Spannungsfeld zwischen Spezifität und Standardisierung als Voraussetzung für eine prozessorientierte Personalentwicklung in öffentlichen Organisationen, die traditionelle Grenzen überschreiten.

Ziel dieses Exkurses war es, an wenigen Beispielen die Realität von theoretischen Modellkonzeptionen darzustellen, ohne eine Bewertung hinsichtlich Realisierungsgrad oder Übertragbarkeit vorzunehmen. Vielfach scheint der häufig erhobene Vorwurf zumindest in Teilen gerechtfertigt, die Übertragung weitgehend anglo-amerikanisch geprägter Managementtechniken bleibe ein visionäres Ziel, das mit der Verfassungswirklichkeit auch aufgrund unterschiedlicher verfassungsrechtlich-historischer Entwicklungen und einer von Gemeinwohlorientierung und Rechtsstaatlichkeit geprägten Verwaltungsrealität nur schwer in Einklang zu bringen sei.

Zumindest sind kennzahlen- wie auch motivations- und kulturorientierte Aspekte inzwischen fester Bestandteil der neuen Steuerung und der Personalentwicklung der meisten Bundesländer. Eine gleichgerichtete oder abgestimmte Strategie der Personalentwicklung fehlt. Prozessorganisation kann hier die notwendige Verknüpfung gleichartiger oder gleichgerichteter Prozesse innerhalb und über Kooperationen zwischen Organisationen übernehmen. Dafür bedarf es einer prozessorientierten und kooperativen Personalentwicklung zwischen Organisationen. Gerpott 1995 stuft Personalentwicklungsmaßnahmen grundsätzlich als für einen Fremdbezug, also für eine Outsourcing-Lösung, geeignet ein.⁶³⁵

⁶³⁵ Gerpott, T. J.: Organisationsplanung für den Personalbereich von Unternehmen, in: Grünewald, H. G./Kilger, W./Seiff, W. (Hrsg.): Handbuch zur Unternehmensplanung, S. 10

Fazit: Eine prozessorientierte Personalentwicklung, die sich nicht nur an Prozessstrukturen ausrichtet, sondern die Mitglieder zur Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen befähigt, ist trotz der Vielzahl der Personalentwicklungskonzeptionen in den Ländern nicht erkennbar. Da Prozessorganisation intra- und interorganisational betrachtet werden kann, sollte eine Personalentwicklung diese Ausrichtung konzeptionell und prozessorientiert stützen.

7. Zusammenfassung

7.1. Bewertung der Relevanz von Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen

Auslöser für eine kontinuierlich wiederkehrende Überprüfung von Organisationsprinzipien und Organisationsstrukturen in und zwischen öffentlichen Organisationen sind in erster Linie die zunehmende Staatsverschuldung und der steigende Druck der aktiven und passiven Personalkosten. Der Ersatz der bisher rein operativ eingesetzten kameralen Haushaltsführung durch Einführung einer kaufmännischen Doppik und ergänzt um eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Einsatz neuer Informationstechniken stellen die bisherigen Organisationsprinzipien öffentlicher Verwaltung nach Zuständigkeiten vor neue Herausforderungen. Durch eine zeitnahe Kostenzuordnung, Kostensteuerung und Kostentransparenz, verbunden mit medienbruchfreier Unterstützung durch neue Informations- und Kommunikationstechniken, sind flexiblere Organisationsstrukturen realisierbar, die ergebnisorientiert ausgerichtet werden. Die klassischen neuen Steuerungsinstrumente wie Budgetierung, Controlling oder Kosten-Leistungs-Rechnung werden darüber hinaus durch Zielvereinbarungen und Leitbilder als strategische Führungsinstrumente teilweise sogar außerhalb des geltenden Haushaltsrechts ergänzt.

Trotz dieser Vielzahl neuer Steuerungsmöglichkeiten betont Jann 1998, dass das Problem von Verwaltungsreformen nicht die Wissens-ebene, sondern die Handlungsebene sei.⁶³⁶ Er befürchtet, dass die Übertragung von Managementprinzipien auf die öffentliche Verwaltung mehr Probleme schaffe, als dass sie sie bewältige. Dagegen beschreibt Budäus 1998 die Chancen der Abkehr von der bürokratischen Steuerung hin zu neuen Steuerungsmodellen für öffentliche Organisationen. Trotz der großen Zahl der praxisorientierten Analysen basieren die Reformen in öffentlichen Verwaltungen bis heute auf

⁶³⁶ vgl. Jann, W.: Neue Wege in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, 1993, S. 78

einer multitheoretischen Grundlage⁶³⁷, verbunden mit einer fast krampfhaften Übertragung von neoklassischen Instrumenten und Managementprinzipien oder -begriffen. „Entwicklungen in Richtung einer theoretischen Fundierung des NPM befinden sich erst in der Entwicklungsphase.“⁶³⁸

Eine Definition, Beschreibung und Bewertung der Prozesse in öffentlichen Verwaltungen vor Einführung technologiegestützter Kommunikationsstrukturen und paralleler Anwendung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente erfolgt meist retrospektiv, aber wenig präspektiv. Vielmehr wird von einer grundsätzlichen Übertragbarkeit der Steuerungsinstrumente privatwirtschaftlicher Organisationen auf öffentliche Verwaltungen ausgegangen.

Thom und Ritz bezeichnen zwar den aus der Institutionentheorie entlehnten Public-Choice-Ansatz sowie den Managerialismus-Ansatz von Pollit 1990 als wesentliche theoretische Grundlagen für das heute vielfach diskutierte New Public Management-Modell, das in Deutschland als Neues Steuerungsmodell firmiert.⁶³⁹ „Weitgehender Konsens besteht (Anm. d. Verfassers: jedoch) lediglich hinsichtlich der Einordnung des NPM nicht als Theorie oder Modell selbst, sondern als ein auf einer tieferen theoretischen Ebene liegendes, Theorie bildendes bzw. beschreibendes wissenschaftliches Konstrukt.“⁶⁴⁰

Deshalb sollte im vorliegenden Ansatz die Brückenfunktion der Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen zu weiteren Theorieansätzen herausgearbeitet werden. Mit Bezug auf die unterschiedlichen Strömungen der Organisationstheorie abgeleitet wurden die interorganisationalen Beziehungen aus systemtheoretischer Perspektive in die Betrachtung von Prozessorganisation und Prozesskoopera-

⁶³⁷ Anm. d. Verf.: Lynn 1996 als einer der schärfsten Kritiker spricht dem Public Management eine wissenschaftliche Grundbasis für eine eigene Theorie ganz grundsätzlich ab. Er hält NPM für eine vorübergehende Modeerscheinung. vgl.: Lynn, L.: Public Management as Art, Science and Profession, 1996

⁶³⁸ Hammerschmid, G.: New Public Management zwischen Konvergenz und Divergenz, S. 76

⁶³⁹ vgl. Thom, N./Ritz, A.: Public Management, 2000, S. 24

⁶⁴⁰ ebd., S. 44

tion in öffentlicher Verwaltung einbezogen. Die betriebswirtschaftliche Organisationslehre hat sich bisher weitgehend mit der Ausweitung der theoretischen Basis von Prozessorganisation und deren Folgen weitgehend an nicht-öffentlichen Organisationen orientiert, weniger an den Prozessen in und zwischen öffentlichen Organisationen. Prozesse erfüllen in Organisationen eine funktionale Unterstützungsfunktion und stellen insbesondere auf die Organisationsstruktur ab. Prozesse bilden demnach das eigentliche stabilisierende Grundgerüst von Organisationen. Diese Orientierung an Prozessen nimmt in öffentlichen und nicht-öffentlichen Organisationen deshalb eine neu zu bewertende Funktion ein.

Für öffentliche Organisationen hatte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung bereits 1996 Wege zur Geschäftsprozessoptimierung aufgezeigt.⁶⁴¹ Es waren zuerst die Kommunen in Deutschland, die aufgrund einer größeren Zahl von Prozessen einer Eingriffsverwaltung oder Einnahmeverwaltung für den Versuch der Übertragung von prozessorientierten Maßnahmen geeigneter erschienen.⁶⁴² Die Einführung neuer betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente begann deshalb maßgeblich zunächst auf dieser Ebene, da hier aufgrund einer ausgeprägten Bürger- und damit Kundennähe die Leistungen von Kommunalverwaltungen mit Dienstleistungsunternehmen verglichen und Verwaltungsvorgänge nach ihrer Effektivität und Effizienz hinterfragt werden.⁶⁴³

Diese kennzahlenorientierte Sicht auf die kommunale Ebene fragte aber nicht nach einer grundsätzlichen und organisationstheoretischen Begründung für die oftmals bereits praktizierten prozessorientierten Strukturen. Diese Arbeit hat deshalb die Frage untersucht, welche Relevanz Prozessorganisation und Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen besitzen, welche Faktoren für eine inter- und intraorga-

⁶⁴¹ vgl. KGSt (Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung, Bericht 8/1998

⁶⁴² vgl. KGSt (Hrsg.): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg, Bericht 12/1992

⁶⁴³ vgl. Brinckmann, H.: Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, 1994, S. 122 f.

nisationale Strukturdebatte von besonderer Bedeutung sind, welche Rahmenbedingungen für Prozessorganisation in öffentlichen Organisationen vorhanden sein müssen, welche Auswirkungen durch erste Erfahrungen in der Praxis zu verzeichnen waren, welche Folgen durch einen prozessorientierten Systemwechsel einer Verwaltungsorganisation entstehen und welche Folgen ein prozessorientierter Ansatz für den Bereich der Personalentwicklung hat, wenn zudem von der binnenorientierten Prozessorganisation der Wandel zur entgrenzten Organisation vollzogen wird, indem grenzüberwindende Prozesse entlang der Wertschöpfungskette von Verwaltungshandeln die eigentlich operativen Einheiten oder Abteilungen bilden. Die Wertschöpfungskette meint dabei nicht nur die Optimierung der internen Prozesse, sondern zielt sowohl vertikal, horizontal als auch diagonal bis in die Ebene des Prozesspartners in integrierte Prozessketten hinein, um so eine größtmögliche Kompatibilität von Verwaltungsprozessen unterschiedlicher Behörden oder zwischen Behörden und Kunden zu erzielen und parallel die Mitarbeiter mit Prozesskompetenzen auszustatten und deren Prozessbefähigung zu erhöhen.

Der bis heute ausgeprägte Ressortcharakter zwischen den ministerialen Ebenen oder aber der binnenorientierte Abteilungscharakter steht mit der systemtheoretisch-orientierten Einführung von Prozessorganisation als funktions- und bereichsübergreifende Prozessgestaltung zur Disposition. Die in Artikel 65 GG und gleichlautend in den Artikeln der Länderverfassungen festgeschriebene und als Schild gegen jede Art von Reformmaßnahmen vorgeschobene Ressorthoheit wird oftmals genutzt, um ressortübergreifende, notwendige Anpassungsmaßnahmen zu verhindern.⁶⁴⁴

Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen als organisationstheoretische Weiterentwicklung einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre geht über das bisherige und traditionelle Organisationsmodell hinaus, weil die Ausrichtung an Prozessen und nicht an

⁶⁴⁴ vgl. Demuth, H.: Reform der Ministerialorganisation, in: Morlok, M. et al.: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin 1997, S. 85

Kompetenz- und Zuständigkeitsbereichen ein Ineinandergreifen von Kernprozessen ohne Ressortgrenzen erfordert und durch E-Government sogar ermöglicht. Hier können bisherige Redundanzen oder aber Doppelarbeiten zugunsten einer optimierten Ergebnis- bzw. Wertschöpfungskette einschließlich des Faktors Personal künftig vermieden werden.

Im Fokus eines interorganisationalen prozessorientierten Ansatzes steht deshalb neben der Betrachtung der operativen Anwenderenebene ebenso eine wertebasierte Auseinandersetzung mit der Kultur von öffentlichen Organisationen, um durch Anpassungsentwicklung und Herstellung von Prozesskompatibilität zu einer gemeinsamen Vertrauenskultur zu gelangen, die letztlich eine wesentliche Voraussetzung für Prozesskooperationen darstellt. Der für die Reformen in öffentlichen Verwaltungen konstitutive Aspekt einer gemeinsamen Wertebasis bis hin zur Rolle der Personalentwicklung als Enkulturationshelfer wurde daher näher beleuchtet. Klimecki 1998 geht davon aus, dass der Erfolg umfassender Reformprozesse im öffentlichen Sektor entscheidend von der Qualität der organisational verfügbaren Transformationskompetenz abhängt⁶⁴⁵, die Veränderungsfähigkeit und Veränderungswilligkeit bei Mitarbeitern aller Führungsebenen voraussetzt, besonders aber eine Herausforderung an die Führungsfähigkeit von Führungskräften in öffentlichen Organisationen darstellt, die mit einer Veränderung der Kommunikationsprozesse und mit einer Erweiterung der sozialen Kompetenzmuster einher gehen muss. Die hier erwartete Transformationskompetenz setzt Prozesskompetenz auf Seiten der Organisationsmitglieder voraus.

Demnach haben sich - wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen des Arbeitslebens auch - die Anforderungen von Mitarbeitern an ihre Arbeitsbedingungen entscheidend gewandelt, so dass Fragen der Prozessbefähigung, der Organisationskultur und der Motivation als Instrumente der Mitarbeiterführung in Verwaltungsorganisationen eine

⁶⁴⁵ vgl. Klimecki, R.: Verwaltungsreform als institutioneller Lernprozess, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, 1998, S. 75

wichtige Voraussetzung für ein Gelingen von Staatsmodernisierung oder Verwaltungsreformen sind. Erst wenn entsprechende Anreiz- und Belohnungsfunktionen gegeben sind, kann es nach Koch 1997 tatsächlich zu einer Optimierung von Produktionsverfahren und Produktivitätssteigerungen in öffentlichen Organisationen kommen.⁶⁴⁶

Die Defizite der Ausbildung für den mittleren, gehobenen und höheren Verwaltungsdienst hinsichtlich einer Überbetonung der juristischen bei gleichzeitiger Vernachlässigung der ökonomischen Inhalte zeigen ihre Langzeitfolgen und zählen zu den Ursachen für den erheblichen Nachholbedarf in öffentlicher Verwaltung auf diesen ökonomischen Feldern des Personalwesens in öffentlichen Verwaltungen.

Die Neuausrichtung eines Personalmanagements entlang einer übergreifenden Verwaltungsprozesskette als ein paralleler Baustein kann künftig eine zentrale Funktion in öffentlichen Organisationen einnehmen. Personalwirtschaftliche Kompetenzmodelle müssen deshalb in Übereinstimmung mit einer bisherige Grenzen überwindenden Prozesskooperation entwickelt werden. Die Personalentwicklung hat bei der Optimierung einer Prozesskooperation eine steuernde und strategische Funktion. Es ist davon auszugehen, dass Prozessorientierung eine kontinuierliche und längerfristige Erweiterung von Anforderungsprofilen des Personals von der Regel- und Verfahrensorientierung hin zur Ergebnisorientierung erforderlich macht.

Nach anfänglich hohen Erwartungen an das sogenannte New Public Management bis hin zur These eines Paradigmenwechsels in der Verwaltungsmodernisierungsdebatte ist inzwischen der nüchterne Verwaltungsalltag eingeleitet. Die anfängliche Globalisierung der New-Public-Management-Bewegung ist in eine „Glokalisierung“, bedingt durch ländertypische Unterschiede, zurückgefallen. Ob in aktuellen Ausprägungen der Neuen Steuerung neoklassisch argu-

⁶⁴⁶ Koch, R.: Kontraktmanagement und Personalführung in öffentlichen Verwaltungen - systemgerechte Entwicklung von Managementinstrumenten als Realisierungsbedingung von NPM-Reformen, in: Damkowski, W./Precht, C. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland, 1997, S. 444 f.

mentiert Skalen- und Verbundvorteile messbar sind und diese zu fallenden Durchschnittskosten bei steigendem Output führen, oder ob aber Verbundvorteile durch Integration statt Separierung oder Kooperationen und Entgrenzung statt einseitiger Koordination zu sinkenden Transaktionskosten führen werden, all dies ist zurzeit insbesondere durch Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und E-Government-Strukturen in öffentlichen Verwaltungen deutlich erkennbar, aber nur schwerlich messbar.

Tatsächlich sind die kennzahlen- und prozessorientierten Produktions- und Dienstleistungsfunktionen einer Unternehmung und die dort erzielten Einsparungen mit Ablaufprozessen oder Dienstleistungsprodukten in öffentlichen Verwaltungen nur eingeschränkt vergleichbar. Rechtliche Rahmenbedingungen für staatlich garantierte Leistungen und die Ausrichtung am Gemeinwohl schränken zumindest die Bildung von Preismechanismen auf Märkten der öffentlichen Organisationen für die Allokation von Gütern, Informationen und Dienstleistungen ein.

Die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente ermöglicht in Teilbereichen der Einnahme-/Ausgabeverwaltung zwar eine verbesserte Ergebnisorientierung sowie Kostentransparenz und Kostencontrolling, aber dennoch können nicht alle Verwaltungsleistungen abgebildet werden. „Die Anforderungen, Interessen auszugleichen, flexibel zu reagieren, gesellschaftliche Entwicklungen zu beobachten, auf unerwartete Notfälle oder Problemlagen vorbereitet zu sein, lassen sich nur schwer in Form von Produkten und Prozessen definieren.“⁶⁴⁷

Neue Marktstrategien und Organisationsformen werden daher den öffentlichen Sektor verändern. Wettbewerbsstrukturen werden durch die Einführung von Benchmarking, über Leistungsvergleiche erfolgen und führen so zu mehr Transparenz bei Stellenanforderungen und

⁶⁴⁷ Beyer, L. : Reengineering, in: Blanke, B. et al.: Verwaltungsreform, 1998, S. 112

Leistungserwartungen an das Personal oder entsprechenden Besetzungsfolgen.⁶⁴⁸

Die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechniken beeinflusst zusätzlich und unterstützend die Aufbau- und Ablauforganisation und hat wesentlich zu einer Entkoppelung von Mitarbeitern und Organisation beigetragen.⁶⁴⁹ Die dadurch fehlende Identifikation der Organisationsmitglieder mit den Organisationszielen kann jedoch, wie dargestellt, über eine verstärkte Beachtung der Organisationskultur zurückgewonnen werden. Leitbilder setzen dabei in aktuellen Verwaltungsreformprozessen Orientierungspunkte nach außen, zu den Kunden - besser: Bürgern - als Empfängern einer Verwaltungsdienstleistung, aber auch nach innen, um die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit einer Organisationskultur zu verringern⁶⁵⁰ oder eine neue Organisationskultur herbeizuführen.⁶⁵¹ Das tradierte Leitbild des Staatsdieners in öffentlicher Verwaltung im Rahmen der noch grundgesetzlich geschützten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums blockiert, vereint mit einem starren Dienstrecht, ein zukunftsbezogenes, tragfähiges personalpolitisches Leitbild und vernachlässigt durch Arbeitsplatzgarantien auf Lebenszeit sinnvolle Anreizstrukturen.⁶⁵²

Die Auseinandersetzung mit Prozessorganisation in öffentlicher Verwaltung zeigt die typischen Schwachstellen öffentlicher Organisationen auf. Eine Zersplitterung durch ineffektive Aufgabenzuschnitte und übertriebene Arbeitsteilung, starke Verflechtungen und tief gestaffelte Hierarchien mit hypertrophen Kontrollstrukturen sowie zeitaufwändige Rückkopplungsschleifen sind Kennzeichen der alten Verwal-

⁶⁴⁸ vgl. Bruns, H. J./Ridder, H. J.: Qualifizierung und Fortbildung, in: Blanke, B. et al.: Verwaltungsreform, S. 186

⁶⁴⁹ vgl. Kieser, A.: Organisationstheorien, S. 52

⁶⁵⁰ vgl. Wewer, G.: Leitbilder und Verwaltungskultur, in: Blanke, B. et al.: Verwaltungsreform, 1998, S. 141

⁶⁵¹ ebd., S. 145

⁶⁵² vgl. Reichard, C.: Personalmanagement, in: Blanke, B. et al.: Verwaltungsreform, S. 168

tungsorganisation.⁶⁵³ Andererseits sieht auch Beyer 1998, dass Prozessorientierung nicht als allein erfolgversprechendes Patentrezept anzusehen ist, sondern mit anderen Methoden verknüpft werden muss. Insbesondere der Unternehmenskultur sei im Rahmen der Prozessoptimierung noch zu wenig Beachtung geschenkt worden.⁶⁵⁴

Durch die in dieser Arbeit zusätzlich vorgenommene Erweiterung des Blickfeldes auf Prozesskooperationen tritt ein organisationstheoretischer Aspekt hinzu, der das Management der Beziehungen in und zwischen Organisationen in den Blickpunkt rückt. Prozesskoordination und Prozesskooperation öffnen öffentliche Verwaltungen hierfür, weil die optimale Gestaltung von Informations- und Kommunikationsprozessen die Objekte und Subjekte von Verwaltungshandeln gleichermaßen betrifft.

Prozesskooperationen können sowohl horizontal als auch vertikal anhand des jeweiligen Spezifitätsgrades begründbar sein. Durch eine kombinierte kooperative Spezifitäts- und Standardisierungsstrategie kann es gelingen, die einzelnen Aufgaben des Leistungsprozesses organisatorisch zu separieren, um für jede einzelne Aufgabe zu entscheiden, auf welche Weise diese Aufgabe wahrgenommen wird und in welchem Umfang die Leistungserbringung in die eigene Organisation integriert wird.⁶⁵⁵

Dem Faktor Personalentwicklung kommt dabei eine wichtige Funktion zu, da die Ausbildung der jeweiligen Spezifitätsgrade, bezogen auf den Prozess und die Kooperationsform, aktiv begleitet werden muss. Durch Kooperationen können sich spezifische Anforderungen an Aufgabenerledigungen in neuen Prozessstrukturen kontinuierlich verändern. Darauf muss die prozessorientierte Personalentwicklung in kooperativen Modellen eingestellt werden. Die Beförderung von Akzeptanz für veränderte Anforderungen und eine aktive Beteiligung und Qualifizierung, die mit neuen Verantwortlichkeiten einhergehen

⁶⁵³ vgl. Beyer, L.: Reengineering, in: Blanke, B. et al.: Verwaltungsreform, S. 107

⁶⁵⁴ ebd., S. 110

⁶⁵⁵ in Anlehnung an: Sell, A.: Internationale Unternehmenskooperationen, 2002, S. 7

können, sind wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsorganisation.⁶⁵⁶

Eine einer Prozesskooperation vorausgehende systemtheoretisch abwägende Prozessstrukturanalyse schafft die notwendige Transparenz für solche Veränderungen. Die aus der Praxis heraus nur allzu oft erhobene Forderung nach einfachen Reorganisationsmodellen auf der Basis von Geschäftsprozessen als Verwaltungsvorgängen für den Bereich öffentlicher Verwaltung verkennt, dass nahezu 70 % der Reorganisationsversuche scheitern. „In einer empirischen Untersuchung wurde festgestellt, dass in vielen Reorganisationsprojekten sich lediglich das *Reden* über die Organisation ändert, nicht aber die Organisationsstrukturen oder die Abläufe.“⁶⁵⁷ Es müssen demnach auch Veränderungen in der Organisationskultur stattfinden, die neuen Organisationsstrukturen nicht entgegenstehen. Prozessorganisation in öffentlichen Verwaltungen erfüllt diese Funktion.

7.2. Weitere Forschungsfragen

In Anlehnung an die Tendenz insbesondere einer informationstechnologischen Entgrenzung von Unternehmen wurden bereits Parallelen zur Organisation im öffentlichen Bereich aufgezeigt. Dabei wurde die handlungsübergreifende Kooperation als weiterer Prozessfortschritt im Sinne einer Prozesskooperation als neues Handlungsfeld thematisiert.

Die Ansätze der Neuen Steuerung, parallel gestützt durch E-Government-Strukturen, stecken nach Ansicht des Verfassers trotz gegenteiliger Veröffentlichungen immer noch am Beginn einer Debatte um die richtige Strategie der Einführung und Anwendung der jeweiligen Steuerungsebenen. Es besteht vielfach die Gefahr, dass neue Kommunikationstechniken den Organisationsaufbau und den Organi-

⁶⁵⁶ vgl. Krutoff, H.: Arbeitswelt im Wandel, in: Kommune 21, 12/2002, S. 18-19

⁶⁵⁷ Kieser, A.: Organisationstheorien, S. 66

sationsablauf in öffentlichen Verwaltungen präjudizieren, ohne vorab zu prüfen, ob die Prozessqualität im Rahmen des gesetzlichen Auftrages erhalten bleibt. Ob tatsächlich der gesamte Bereich der öffentlichen Verwaltung vom Bund bis zu den Kommunen auf Produkthaushalte und auf ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen umgestellt werden kann, bleibt offen. Der tatsächliche Grad der Übertragbarkeit der Neuen Steuerung auf Strukturen öffentlicher Organisationen und ein Benchmarking des Umsetzungsgrades der Personalentwicklungskonzepte zwischen den Bundesländern sollte empirisch weiter untersucht und ausgewertet werden. Die unterstellte Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit mancher Verwaltungsreform oder Leitlinien zur Personalentwicklung in Hochglanzbroschüren könnte so geschlossen werden.

Schlüssel für Veränderungen einer Organisation bleibt darüber hinaus die kritische Reflexion und Entwicklung der Organisationskultur als Verwaltungs- und Vertrauenskultur.⁶⁵⁸ Da auch öffentliche Verwaltungen als Betriebe im erweiterten Sinne bezeichnet werden können⁶⁵⁹, kann unterstellt werden, dass die kulturelle Dimension der Organisation Verwaltung - geprägt durch die Werthaltungen der in ihr arbeitenden Menschen - ein wichtiger Faktor für Veränderungen im öffentlichen Sektor ist. Noch bedeutsamer wird die Organisationskultur bei Entgrenzungen oder grenzüberschreitender Kooperation von Organisationen. Empirische Untersuchungen der Rahmenbedingungen für Kulturkompatibilität in öffentlichen Organisationen und deren Folgen für die Organisationsstruktur wären wünschenswert.

Besonders interessant dürfte zudem die Auseinandersetzung zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen der Gemeinwohlorientierung, rechtsstaatlichen Ansprüchen an Verwaltungshandeln und begründbaren Forderungen nach einer Prozessorientierung eines kooperativen Verwaltungsverfahrensrechts werden. Das öffentliche

⁶⁵⁸ vgl. Schein, E. H.: Unternehmenskultur, S. 17

⁶⁵⁹ vgl. Reichard, C.: Personalmanagement, in: Blanke, B. et al.: Verwaltungsreform, S. 166

Dienstrecht und der Status des Beamten stehen ökonomischen Prinzipien nicht grundsätzlich, aber in Teilen entgegen.

Prozessorganisation und, darauf aufbauend, Prozesskooperation in öffentlichen Verwaltungen kann somit die traditionelle Aufbauorganisation des öffentlichen Sektors in Deutschland deutlich dynamisieren, wenn nicht gar revolutionieren. Hierarchie und Aufbauorganisation müssen neu gedacht werden, wenn aus Gründen der effizienten und effektiven Durchführung von Vorgängen oder Prozessen ihre Rolle nicht mehr so zwingend erscheint wie ehemals.⁶⁶⁰ Prozesskooperationen sind das Ergebnis von bisher intraorganisationalen Prozessen, die aufgrund strategischer Entscheidungen, beeinflusst durch neue Kommunikationstechniken, neue Steuerungsinstrumente sowie organisationskulturelle Faktoren und situationsabhängige exogene Faktoren, zu interorganisationalen Prozessen ausgeweitet werden können.

⁶⁶⁰ vgl. Lenk, K.: Business Process Re-Engineering, in: Traunmüller, R. (Hrsg.), 1995, S. 38

Literaturverzeichnis

- Adamaschek, B., (Hrsg.): Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb, 2. Aufl., Gütersloh 1997
- Alchian, A. A./Woodward, S.: Reflections on the Theory of the Firm, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1987, S. 110-136
- Allport, G. W.: The Nature of Prejudice, in: Graumann, C. F. (Hrsg.): Die Natur des Vorurteils, Köln 1971, S. 140
- Antoni, C. H.: Teilautonome Arbeitsgruppen, Weinheim 1996
- Aretz, H.-J./Hansen, K.: Diversity management - ein Konzept für den Umgang mit Vielfalt und Komplexität, in: ZfO, 4/2003, S. 192-197
- Aucoin, P.: Administrative Reform im Public Management, in: Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes und Pendulums, in: Governance: An International Genre of Policy and Administration, 3. Jg., 1990, S. 115-137
- Bachmann, R./Lane, C.: Vertrauen und Macht in zwischenbetrieblichen Kooperationen, in: Sydow, J. (Hrsg.): Management von Netzwerkorganisationen, Wiesbaden 2001, S. 77
- Bandemer, St. v./Hübner, M. R.: Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 179-183
- Banner, G.: Die internationale Entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland, in: Banner, G./Reichard, C. (Hrsg.): Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln 1993
- Banner, G.: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP - Fachzeitschrift für öffentliche Verwaltung, 1/1991, S. 6-11
- Banner, G.: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP 1/1994, S. 7
- Banner, G.: Personalpolitik, 1980, S. 130, in: Wagner, D.: Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Berlin 1998, S. 27
- Barnard, C. I.: The Functions of the Executive, 1938 S. 73 ff., zitiert in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, Stuttgart/Berlin/Köln 1995, S. 125
- Barth, K./Kiefel, J./Wille, K.: Unternehmen im Markt - Markt im Unternehmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 173, vom 29. Juli 2002, S. 22
- Barthel, C./Harney, K. (Hrsg.): Wissen und Arbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und betrieblichem Management, Recklinghausen 2002 Barzelay, M.: New Public Management, Berkeley/Los Angeles 2001
- Bayerische Landesregierung: Kabinettsbeschluss - Verwaltungsreform in Bayern, 8. Oktober 1996

- Bayerischer Landtag, 14. Wahlperiode, Drs. 14/1369 vom 29. Juni 1999
- Bayon, T.: Neuere Mikroökonomie und Marketing. Eine wissenschaftstheoretisch geleitete Analyse, Wiesbaden 1997
- Bea, F. X./Göbel, E.: Organisation, Stuttgart 1999
- Becker, B.: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha 1989
- Becker, G. S./Becker, G. N.: Die Ökonomik des Alltags, Tübingen 1998
- Berger, U./Bernhard-Mehlich, I.: Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, S. 133-168, 5. Aufl., Stuttgart 2002
- Berthel, J.: Personalmanagement, Stuttgart 1997
- Beyer, L.: Reengineering, S. 106 ff., in: Bandemer, S. v./Blancke, B./Nullmeyer, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998
- Bleicher, K.: Integriertes Management, 5. revidierte u. erweiterte Aufl., Frankfurt a. M./New York 1999
- Bleicher, K.: Das Konzept Integriertes Management, 4. Aufl., Frankfurt a. M./New York 1996
- Bleicher, K.: Integriertes Management, Frankfurt a. M./New York 1991
- Bogumil, J.: Die politische Führung öffentlicher Dienste- Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg.): New Public Service, Wiesbaden 2003, S. 68
- Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden 1997
- Borner, S./Simmer, B.: Unternehmensführung im Strukturwandel, Bern 1984
- Brandstät, Th.: Prozessmanagement in der kommunalen Verwaltung, Köln 2000
- Braun, G. E.: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb, 1988
- Breede, H.: Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsbetriebslehre, in: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung der Zukunft, Berlin 1998, S. 49
- Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T. (Hrsg.): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government, Berlin 2006
- Brüggemeier, M.: Öffentliche Leistungsnetzwerke im Kontext von E-Government, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, 2004, S. 205

- Brüggemeier, M.: Gestaltung und Steuerung öffentlicher Leistungsnetzwerke im Kontext von Electronic Government, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E- Government, Münster 2004, S. 188
- Brühlmeier, D./Haldemann, T./Mastronardi, P./Schedler, K.: New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 7/1999, S. 297-316
- Bruns, H. J./Ridder, H. J.: Qualifizierung und Fortbildung, in: Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 186
- Buchanan, J. M.: Morals, Politics and Institutional Reform, in: Buchanan, J. M./Musgrave, R. A.: Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State, second printing, Cambridge Massachusetts/London 2000, S. 217
- Buchner, D.: Team-Coaching, Wiesbaden 1995
- Budäus, D.: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management, Berlin u. a. 1998, S. 1-10
- Budäus, D.: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden 1998, S. 104
- Budäus, D.: Public Management, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 233, 2003
- Budäus, D./Grüning, G.: New Public Management - Entwicklung und Grundlagen einer „Revolution“ des öffentlichen Sektors, in: ZfO, 67. Jg., 1/1998, S. 4-9
- Bullinger, H.-J./Warnecke, H.-J. (Hrsg.): Neue Organisationsformen im Unternehmen, Berlin u. a. 1996
- Bullinger, M. (Hrsg.): Von der bürokratischen Verwaltung zum Verwaltungsmanagement, Baden-Baden 1993
- Bundesministerium des Innern: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ - Abschlussbericht Bd. 1, 1997
- Bundesverwaltungsamt: 4-Phasen-Modell für die einheitliche Gestaltung von Geschäftsprozessen, INFO 1755, 5/2003
- Chalmers, A. F.: Wege der Wissenschaft - Einführung in die Wissenschaftstheorie, 2. Aufl., Berlin u. a. 1989
- Chmielewicz, K.: Forschungskonzeptionen der Wirtschaftswissenschaft, 3. Aufl., Stuttgart 1994
- Coase, R.: The Nature of the Firm, in: *Economica* 4, 1937, S. 368-405;

- Conrad, K.: Produktivitätslücken nach Wirtschaftszweigen im internationalen Vergleich, Berlin 1985
- Conrad, P./Keller, M.: Vertrauensmanagement in Unternehmungen - Ein realistisches Vorhaben?, Institut für Personalmanagement, Hamburg 2000
- Conrad, P.: Behörden lernen von der Wirtschaft: Wie meidet man falsche Vorbilder? Hamburg 1998
- Czichos, R.: Coaching : = Leistung durch Führung, München u. a. 1991
- Dal Zotto, C.: Die Simultaneität und Permanenz von Personal- und Organisationsentwicklung, Frankfurt a. M./Berlin/Bruxelles u. a. 2001
- Damkowski, W./Precht, C. (Hrsg.): Trennendes und Verbindendes im Public Management, in: Damkowski, W./Precht, C. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis, Stuttgart/Berlin/Köln 1997, S. 488 ff.
- Davenport, Th.: Process Innovation - Reengineering Work through Information Technology, Boston u. a. 1993
- Davis, Glyn: A Contract State? New Public Management in Australia, in: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg.): New Public Service, Wiesbaden 2003, S. 177- 197
- Demuth, H.: Reform der Ministerialorganisation, in: Morlok, M./Windisch, R./Miller, M. (Hrsg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin 1997, S. 85
- Deutsche Gesellschaft für Personalforschung (Hrsg.): Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch das Personalmanagement, Köln 1996
- Deutscher Städtetag, Ratsbrief Nr. 24/10.10.2002
- Diemer, A. (Hrsg.): Der Wissenschaftsbegriff, Düsseldorf 1970
- Dittmer, G.: Rationales Management, Berlin u. a. 2002
- Donges, J. B. et al.: Reform der öffentlichen Verwaltung: mehr Wirtschaftlichkeit beim Management staatlicher Einrichtungen, Bad Homburg 1991
- Dreyer, M./Richter, W.: Dezentrale Organisationsformen im Neuen Steuerungsmodell, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., 2005, S. 171
- Drumm, H. J.: Personalwirtschaftslehre, 3. Aufl., Berlin u. a. 1995
- Ebers, M.: Organisationskultur - ein neues Forschungsprogramm, Wiesbaden 1985
- Ebers, M./Gotsch, W.: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart 2002

- Edeling, T.: Einführung: Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie, in: Edeling/Jann/Wagner, (Opladen 1998), S. 7-15
- Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management, Opladen 1998
- Edinger, F.: Änderung der Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (Leistungsauftrag und Sicherung des Budgetrechts des Landtages), in: Hill, H. (Hrsg.): Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyer 2001, S. 26 f.
- Ehmann, H.-M./Eisele, D. St.: Personalmanagement im Rückblick - Augenblick Ausblick, in: Personal-Zeitschrift für Human Resources Management 5/2003, S. 35
- Eigler, J.: „Grenzenlose“ Unternehmung- „Grenzenlose“ Personalwirtschaft?, in: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.): Gestaltung von Organisationsgrenzen, Berlin/New York 1997, S. 165
- Enteman, W. F.: Managerialism, Madison, Wisconsin 1993
- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D.: Neue Institutionenökonomik, Stuttgart 1999
- Exworthy, M. /Halford, S.: Professionals and the New Managerialism in the Public Sector, Buckingham u. a. 1999
- Faust, Th.: Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für die öffentliche Verwaltung, Berlin 2003
- Färber, G.: Möglichkeiten der Schaffung finanzieller Handlungsspielräume, in: Lüder, K. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung, 1998, S. 142
- Ferlie, E./Pettigrew, A./Ashburner, L./Fitzgerald, L.: The New Public Management in Action, Oxford 1996
- Festing, M.: Strategisches internationales Personalmanagement. Eine transaktionskostentheoretisch fundierte Analyse, München/Mering 1996
- Feyerabend, P. K.: Wider den Methodenzwang: Skizze einer anarchistischen Erkenntnistheorie, Frankfurt a. M. 1983
- Flader, Bj.: Das Neue Steuerungsmodell in der öffentlichen Verwaltung, in: Barthel, C./Harney, K. (Hrsg.): Wissen und Arbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und betrieblichem Management, Recklinghausen 2001, S. 43
- Folke Schuppert, G.: Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden 1998, S. 46
- Francke, M. H./Meis, Th.: HR - Road Map: Vom administrativen Champion zum Business Partner- Ergebnisse des HR Human Capital Benchmarking 2002, in: Personal- Zeitschrift für Human Resoufces Management, 7/2003, S. 24-27

- Freie und Hansestadt Bremen: Senator für Finanzen(Hrsg.): Bericht zur Personalentwicklung in der bremischen Verwaltung (1998-1999), Bremen 2000
- Freie und Hansestadt Bremen: Senator für Finanzen (Hrsg.): Strategisches Personalentwicklungskonzept für die bremische Verwaltung, 3. Aufl., Bremen 2000
- Freie und Hansestadt Hamburg: Finanzbehörde: Verwaltung im Umbruch, Hamburg 1995
- Freie und Hansestadt Hamburg: Finanzbehörde - Leitfaden Geschäftsprozessoptimierung, Hamburg 1998
- Freie und Hansestadt Hamburg: Senatsamt für den Verwaltungsdienst - Organisationsamt: Neue Wege im Verwaltungsmanagement, Hamburg 1994
- French, W. L./Bell, C. H.: Organisationsentwicklung: sozialwissenschaftliche Strategien zur Organisationsveränderung, 4. Auflage, Bern 1994
- Friedrichs, St. (Hrsg.): Virtuelle Medien als Chance für die Zukunft der Stadt: Strategische Herausforderung für kommunale Führungskräfte, Bonn 2000
- Fritz, K.: Effizienz und Transparenz durch Personalcontrolling, in: Personalführung 4/1996, S. 278-287
- Frost, P. J. et al.: Organizational Culture, Beverly Hills et al., 1985
- Fürst, D./Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung: ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, Düsseldorf 1993
- Furbach, I.: „Open Choice“: Öffentliche Leistungsnetzwerke, Seminararbeit an der DHV Speyer, 2007
- Gaitanides, M.: Prozesorganisation, 2. vollständig überarbeitete Aufl., München 2007
- Gaitanides, M.: Prozessmanagement, München/Wien 1994
- Gaitanides, M./Scholz, R./Vrohllings, A.: Prozessmanagement-Grundlagen und Zielsetzungen, in: Gaitanides, M.: Prozessmanagement, München/Wien 1994, S. 1-19
- Gaitanides, M.: Prozessorganisation, München 1983
- Ganz, W./Thombeil, A.-S.: Personal- und Organisationsentwicklung im Innovationswettbewerb, in: Personal - Zeitschrift für Human Resource Management, 54. Jg., 7/2002, S. 14-19
- Gaßner, W.: Implementierung organisatorischer Veränderungen: eine mitarbeiterorientierte Perspektive, Wiesbaden 1999
- Gebert, D./Rosenstiel, L.v.: Organisationspsychologie, Stuttgart 2002

- Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 55. Jahrgang, Nr. 21, 28. Mai 1999, S. 173
- Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart 2002
- Grunwald, W.: Konflikt - Konkurrenz - Kooperation: Eine theoretisch-empirische Konzeptanalyse, in: Grunwald, W./Lilge, H.-G.(Hrsg.): Kooperation und Konkurrenz in Organisationen, 1981, S.52 f.
- Habisch, A.: Sozialkapital, in: Korff, W. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Band 4, Gütersloh 1999, S. 472-509, zitiert in: Göbel, E.: Neue Institutionenökonomik, Stuttgart 2002, S. 263
- Hagen, M.: Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic-Government, München/Mering 2001
- Hammer, M./Champy, J.: Business Reengineering, 1994; Davenport, Th. H.: Process Innovation, New York 1993
- Hammerschmid, G.: New Public Management zwischen Konvergenz und Divergenz, Wien 2001
- Harrison, R.: Führungsphilosophie und Unternehmenscharakter, in: Harvard Manager IV/1982, S. 60 ff.
- Hax, H.: Theorie der Unternehmung- Information, Anreize und Vertragsgestaltung, in: Ordelheide, D./Rudolph, B./Büselmann, E.: Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, Stuttgart 1991, S. 52
- Heinen, E.: Unternehmenskultur. Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, München 1987
- Hennig, K. W.: Betriebswirtschaftliche Organisationslehre, Wiesbaden 1975
- Hensen, J.: Motor der Modernisierung, in: move moderne Verwaltung, 3. Jg., Tübingen 4/2005, S. 12-15
- Hesse, J. J./Götz A.: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, in: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften - Endbericht vom 19.06.2006
- Hesse, J.-J. /Toonen, T.-A.-J. (Hrsg.): The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Vol. 1, 1995
- Hilbertz, H.-J.: In Prozessen denken, in: Kommune 21, Tübingen 12/2006, S. 16-17
- Hilbertz, H.-J.: 10 Jahre NSM - Die Kommunen sind auf dem richtigen Weg, in: Kongressdokumentation Moderner Staat 2001, 5. Fachmesse und Kongress für Leistungsfähigkeit in der öffentlichen Verwaltung vom 19.-20. November 2001, Berlin, 2001, S. 68-72

- Hill, H.: Das Verhältnis von E-Government zu anderen Modernisierungsstrategien, Berlin 2005
- Hill, H.: Electronic Government- Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/40, 2002, S. 24 ff.
- Hill, H.: Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im neuen Steuerungsmodell, in: Hill, H. (Hrsg.): Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyer 2001, S. 42
- Hill, H.: Potenziale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Morlok, M./Windisch, R./Miller, M. (Hrsg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin 1997, S. 35
- Hill, H.: Reengineering im öffentlichen Bereich, in: VOP 10-11/1996, S. 10
- Hill, H.: Strategische Erfolgsfaktoren, in: Hill, H./Klages, H.: Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, Berlin 1993, S. 33
- Hill, R.: DMS für 70.000 Arbeitsplätze, in: Move- moderne Verwaltung, 4. Jg., Tübingen 03/2007, S. 32
- Hoffian/Junga: Produkte als Kernelemente im Neuen Steuerungsmodell - eine kritische Analyse, in: Verwaltung und Management, 1996, S. 43
- Holleis, W.: Unternehmenskultur und moderne Psyche, Frankfurt a. M./New York 1987
- Hood, C.: A Public Management for all Seasons?, in: A Public Administration, Band 69, 1991, S. 3 f.
- Huber, S.: Strategisches Personalcontrolling als Unterstützungsfunktion des strategischen Personalmanagements, München/Mering 1998
- Hunziker, A. W.: Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien, 1999
- Innenministerium Baden-Württemberg: Fortbildung 21. Personal- und Organisationsentwicklung. Perspektiven und Instrumente im beginnenden 21. Jahrhundert, Stuttgart 2001
- Jäger, W./Scharfenberger, U./Scharfenberger, B.: Verwaltungsreform durch neue Kommunikationstechnik, Opladen 1996,
- Jann, W.: Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse in der aktuellen Debatte, in: Wirtschaftsdienst 10/2005, S. 1-5
- Jann, W.: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 74- 84
- Jann, W.: Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 50-60

- Jann, W.: Öffentliche Anhörung des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004 zum Thema „Bürokratieabbau, 2004
- Jann, W.: Lernen vom privaten Sektor- Bedrohung oder Chance, in: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und Privates Management, Opladen 1998
- Jann, W.: Neue Wege in der öffentlichen Verwaltung, in: Hill, H./Klages, H. (Hrsg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement, Berlin 1993, S. 78
- Jann, W.: Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“: Bekämpfung des Drogenmissbrauchs in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 1983
- Jann, W.: Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, in: Bandemer, S. v./Blanke, B./Nohlmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 47-57
- Johnson, W. C.: Public Administration, Guilford 1992
- Jones, V. D.: Downsizing the Federal Government, Arnonk, New York 1998
- Kaiser, R.: Bürger und Staat im virtuellen Raum - E-Government in deutscher und internationaler Perspektive, in: Sieschlag, A./Bilgeri, A./Lamatsch, D. (Hrsg.): Kursbuch Internet und Politik, Opladen 2001, S. 27 ff.
- Kalenberg, J.: Aufgabenkritik in Nordrhein-Westfalen, in: Arnim, H. H./Lüder, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd.111, Speyer 1993, S. 236 ff.
- Kaplan, R. B./Norton, D. P.: Balanced Scorecard-Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart 1997
- Karger, P./Rüß, O./Scheidt, N. v.: E-Government, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 136-144
- Kets de Vries, M. F. R./Miller, D.: Personality, Culture and Organization, in: Academy of Management Review, Vol. XI, 1986, S. 266-279
- KGSt (Hrsg.): Grundlagen der Verwaltungsorganisation, KGSt-Gutachten, Köln 1978
- KGSt (Hrsg.): Aufgabenkritik: Neue Perspektiven auf der Grundlage von Erfahrungen, Bericht Nr. 9/1989, Köln 1989
- KGSt (Hrsg.): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung - Fallstudie Tilburg, Bericht Nr. 12/1992, Köln 1992
- KGSt (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln 1994

- KGSt (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell- Definition und Beschreibung von Produkten, Bericht Nr. 8/1994, Köln 1994
- KGSt: Personalentwicklung: Grundlagen für die Konzepterarbeitung, Bericht Nr. 13/1994
- KGSt (Hrsg.): Das neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 10/1995, Köln 1995
- KGSt(Hrsg.): Geschäftsprozessoptimierung, Bericht Nr. 8/1998, Köln 1998
- KGSt (Hrsg.): KGSt- Zwischenbericht , Bericht Nr. 5/1999, Köln 1999
- KGSt (Hrsg.): Personalentwicklung im Veränderungsprozess, Bericht Nr. 3/2000, Köln 2000
- Kickert, W. J. M./Klijn, E.-H./Koppenjan, J. F. M.: Managing Complex Networks - Strategies for the Public Sector, London/Thousand Oaks/New Delhi 1997
- Kieser, A.: Max Webers Analyse der Bürokratie, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart 2002
- Kieser, A.: Business Process Reengineering- neue Kleider für den Kaiser?, in: Zeitschrift für Führung und Organisation, 56. Jg., 1996, S. 179-185
- Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorie, 2. Aufl., Stuttgart 1995
- Kieß, W.: Die Personalabteilung als Service-Center, in: Personalführung 7/1997, 1997 S. 610
- Kirchner, C.: Über das Verhältnis der Rechtswissenschaft zur Nationalökonomie. Die neue Institutionenökonomie und die Rechtswissenschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 7, Tübingen 1988, S. 192 ff.
- Kirsch, B./Esser, W.-M./Gabele, E.: Das Management des geplanten Wandels von Organisationen, München 1978
- Kirsch, W./Meffert, H.: Organisationstheorien und Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1970
- Kirsch, W.: Reorganisationsprozesse in Unternehmen, München 1975
- Klages, H.: Messung und Bewertung der Organisationsqualität: Organisationsanalyse in der öffentlichen Verwaltung anhand einer Fallstudie, Baden-Baden 1983
- Klages, H./Kmieciak, P.: Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt a. M./New York, 1979
- Klages, H./Franz, G./Herbert, W.: Wertewandel in der Jugend - Neue Herausforderungen für die Unternehmensführung, in: Personal, 2/1985, S. 50-52
- Klimecki, R. G.: Laterale Kooperation, Bern/Stuttgart 1985

- Klimecki, R.: Verwaltungsreform als institutioneller Lernprozess, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Berlin 1998, S. 73
- Kluckhuhn, C. u. a.: Werte und Wert-Orientierung der Theorie vom Handeln, in: Schmitz, C. A. (Hrsg.): Kultur, Frankfurt a. M. 1963, S. 319-357
- Kmieciak, P., in: Holleis, W.: Unternehmenskultur und moderne Psyche, Frankfurt a. M. 1987
- Knöfel, S.: HR-Portale: Datendrehscheibe für Mitarbeiter, in: Personal- Zeitschrift für Human Resources Management, 08/2003, S. 14-16
- Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtages, Wiesbaden 1999
- Koch, R.: Kontraktmanagement und Personalführung in öffentlichen Verwaltungen - systemgerechte Entwicklung von Managementinstrumenten als Realisierungsbedingung von NPM-Reformen, in: Damkowski, W./Precht, C. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland, Stuttgart/Berlin/Köln 1997, S. 444 f.
- König, K.: Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer Forschungsberichte 155, Speyer 1995
- König, H./Oechsler, W. A.: Anforderungen an den öffentlichen Dienst von morgen, Regensburg 1987
- Kosiol, E.: Organisation der Unternehmung, Wiesbaden 1962
- Krickl, O.: IT und Neugestaltung der Organisation - Chancen und Probleme des Wirtschaftlichkeitsnachweises, in: Traunmüller, R: Geschäftsprozess in öffentlichen Verwaltungen, Heidelberg 1995, S. 46
- Krutoff, H.: Arbeitswelt im Wandel, in: Kommune 21, 12/2002, S. 18-19
- Kube, H.: Neue Steuerung im Haushaltsrecht - Ein Kompetenzgefüge aus der Balance?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10/2000, S. 810-818
- Küchler, C.: Organisationsentwicklung, in: Zeitschrift für Organisation, 4/1991, S. 255
- Kuhn, H.: Werte einer Urgegebenheit, in: Gadamer, H. G./Vogler, P. (Hrsg.): Neue Anthropologie, Bd. 7, Stuttgart 1975, S. 343-372
- Land Baden-Württemberg, Innenministerium - Stabstelle für Verwaltungsreform: Verwaltung im Wandel - Eine Zwischenbilanz der Verwaltungsreform in der 12. Legislaturperiode, Stuttgart 11/1999
- Land Brandenburg, Ministerium des Innern: Projektgruppe Personalmanagement: Ergebnisbericht an die Verwaltungsstrukturkommission, 2/1999
- Land Brandenburg, Ministerium des Innern: Projektgruppe „Internes Benchmarking“: Bericht an die Verwaltungsstrukturkommission, 2/1999

- Land Mecklenburg-Vorpommern: Gemeinsame Geschäftsordnung I der Ministerien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GGO I), in: AmtsBl. Mecklenburg-Vorpommern 1996
- Land Rheinland-Pfalz: Zehnte Landesverordnung zur Änderung der Laufbahnverordnung vom 9. September 2003, § 2 Abs. 2, in: Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 24. September 2003
- Landtag Rheinland-Pfalz, 13. Wahlperiode, Drs. 13/2505
- Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquete-Kommission „Verwaltungsreform“: Vorschläge zur Neuorganisation der Verwaltung in Sachsen-Anhalt, 5/1994
- Lenk, K.: Organisatorische Potenziale für die Verwaltungsmodernisierung, in: Reichrad, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, Münster 2004, S. 37 ff.
- Lenk, K.: „Business Process Re-Engineering“: Sind die Ansätze der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?, in: Traunmüller, R. (Hrsg.): Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, Heidelberg 1995
- Löffler, E.: Governance - die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in : Verwaltung und Management, 7. Jg., 2001, S. 212
- Lucke, J. v./Reinermann, H.: E-Government - Gründe und Ziele, in: Reinermann, H./Lucke, J. v. (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, 2002 S.5
- Luhmann, N./Baecker, D. (Hrsg.): Einführung in die Systemtheorie, 2. Aufl., Heidelberg 2004
- Luhmann, N.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, 3. Aufl., Berlin 1976
- Luhmann, N.: Politische Planung, Opladen 1971
- Luhmann, N.: Zweckbegriff und Systemrationalität, Berlin 1973
- Luhmann, N.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964
- Lynn, L. E. jr.: Public Management as Art, Science and Profession, Chatham/New Jersey 1996
- Maier, J./Obermaier, F.: Regionalmanagement als Voraussetzung für eine zukunftsorientierte Regionalentwicklung, oder: Regionalmanagement als „neues“ Instrument der Landesentwicklung, 2002
- Maier, J./Obermaier, F.: Regionalmanagement in der Praxis, 1999
- Marotzki, W.: Zum Problem der Flexibilität im Hinblick auf virtuelle Lern- und Bildungsräume, in: Brödel, R. (Hrsg.): Lebenslanges Lernen - lernbegleitende Bildung, Krefeld 1998, S. 112

- Martin, A.: Die Beurteilung des betrieblichen Personalwesens als Aufgabe der Personalforschung, in: Martin, A.: Empirische Personalforschung, München/Wien 1993, S. 156
- Martin, A.: Personalpolitik - Strategie, 1994, unveröffentlichtes Manuskript
- McNutt, P. A.: The Economics of Public Choice, Cheltenham/Brookfield 1996
- Miller, L. M.: American Spirit. Visions of a new Corporate Culture, New York et al. 1984
- Modernisierungsbericht des Saarlandes, 2002
- Mühlemeyer, P./Flenner, V.: Umsetzung des „Managementinstruments Personalentwicklung“ in der betrieblichen Praxis, in: Personal, 54. Jahrgang, 7/2002, S. 20-24
- Muschter, S.: IS-gestütztes Prozessmanagement, Wiesbaden 1999
- Naschold, F./Budäus, D./Jann, W./Mezger, E./Oppen, M./Picot, A./Reichard, C./Schanze, E./Simon, N.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin 1996
- Naschold, F./Bogumil, J.: Modernisierung des Staates- New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen 1998
- Neus, W.: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionenökonomischer Sicht, Tübingen 1998
- Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Innenministerium: Zwischenbericht zum Vorhaben Mittelinstanz, Anl. 1 A, 9/2000, Hannover 2000
- Niedersächsische Staatskanzlei: Kurzfassung zur Begründung des Vorhabens Mittelinstanz: Bestandsaufnahme und Perspektiven, 11/2000, Hannover 2000
- Niedersächsisches Innenministerium, Geschäftsstelle für Verwaltungsreform (Hrsg.): Die niedersächsische Landesverwaltung durch Personalentwicklung zukunftsfähig gestalten, Hannover 1997
- Nippa, M./Picot, A.: Prozeßmanagement und Reengineering: Die Praxis im deutschsprachigen Raum, 2. Aufl., Frankfurt a. M./New York 1996
- Noll, W./Ebert, W.: Organisationswandel aus verändertem Verständnis öffentlicher Aufgaben - Geeignete Institutionen aus spieltheoretischer Sicht, in: Budäus, D.: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden 1998, S. 63
- Nordsieck, F.: Betriebsorganisation, 4. Aufl., Stuttgart 1972
- Nordsieck, F.: Betriebsorganisation, Stuttgart 1961
- North, D. C.: Transaction Costs, Institutions and Economic History, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 140, S. 7-17

- Noss, C.: Zeit im Management, Wiesbaden 1997
- OECD : Public Management Developments. Survey 1995, Paris 1995
- Oechsler, W. A.: Stand und Entwicklungstendenzen einer Reorganisation des Personalmanagement, in: Koch, R. /Conrad, P. (Hrsg.): New Public Service, 2003, S. 208
- Oechsler, W. A.: Tendenzen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung aus internationaler Sicht, in: VOP, Nr. 13/1991, S. 200-204
- Olesch, G.: Führungsmanagement als integrativer Unternehmensprozess, in: Personal 12/2002, S. 12-15
- Osborne, D./Gaebler, T.: Der innovative Staat- mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden 1997, im Original: Reinventing Government, 1992
- Österle, H.: Business Engineering: Prozess- und Systementwicklung, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin u. a. 1995
- Osterloh, M./Frost, J. : Business Reengineering: Modeerscheinung oder „Business Revolution“, in: Zeitschrift Führung und Organisation, 63. Jg., 1994, S. 356-363
- Ott, A./Winkel, H.: Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Göttingen 1985
- Pepels, W.: Produktmanagement, München u. a. 1998
- Peters, T. J./Waterman, R. H.: Auf der Suche nach Spitzenleistungen, Landsberg am Lech 1984
- Perry, J. L./Rainey, H. G.: The Public-Private Distinction in the Organisation Theory, in: Academy of Management Review, 13 (2), S. 182-201
- Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation. Eine ökonomische Perspektive, 2. Aufl., Stuttgart 1999
- Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R.: Die grenzenlose Unternehmung, 4. Aufl., Wiesbaden 2001
- Picot, A./Böhme, M.: Zum Stand der prozessorientierten Unternehmensgestaltung in Deutschland, in: Nippa, M./Picot, A.: Prozessmanagement und Reengineering: Die Praxis im deutschsprachigen Raum, 2. Aufl., Frankfurt a. M./New York 1998, S. 227 ff.
- Picot, A.: Die Organisation, in: Bitz, M./Dellmann, K./Domsch, M./Egner, H. (Hrsg.): Kompendium der neuen BWL, 5. Aufl., München 2002
- Pitschas, R.: Neues Personalmanagement im Wandel des deutschen Verwaltungsstaates und Beamtenrechts, in: Merten, D./Pitschas, R./Niedobitek, M.: Neue Tendenzen im öffentlichen Dienst, Speyer 1998, S. 29-58

- Pollit, C.: Managerialism and the Public Services: The anglo-american Experience, Oxford/Cambridge 1990
- Porter, M. E.: Wettbewerbsvorteile. Spitzenleistungen erreichen und behaupten, Frankfurt a. M. 1989
- Porter, M. E./Fuller, M. B.: Koalitionen und globale Strategien, in: Porter, M. E. (Hrsg.): Globaler Wettbewerb. Strategien der neuen Internationalisierung, Wiesbaden 1989, S. 389-391
- Präsidentin des Landtages von Nordrhein-Westfalen(Hrsg.): Reform des Grundgesetzes. Beiträge und Entschlüsseungen zur Verfassungsreform, 1994
- Pratt, J. W./Ceckhauser, R. J.: Principals and Agents: An Overview, in: Pratt, J. W./Ceckhauser, R. J. (Hrsg.): Principals and Agents: The Structure of Business, 1985, S. 1-35
- Promberger, K.: Kosten- und Leistungsrechnung für die öffentliche Verwaltung, 1991
- Pümpin, C., Kobi, J. M./Wüthrich, H. A.: Unternehmenskultur - Basis strategischer Profilierung erfolgreicher Unternehmen, in: Die Orientierung, Nr. 85, Schweizerische Volksbank, Bern 1985
- REFA-Arbeitskreis: Neue Arbeitsstruktur in der deutschen Automobilindustrie (AKNA, Hrsg.): Teamarbeit in der Produktion, 1993
- Reichard, C.: Ansätze zur Steuerung individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven, in: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg.): New Public Service, Wiesbaden 2003, S. 219-237
- Reichard, C.: Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive, in: Wallerath, M. (Hrsg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden 2001
- Reichard, C.: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabewahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabewahrnehmung, Baden-Baden 1998, S. 123 f.
- Reichard, C.: Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management, in: Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und Privates Management, 1998, S. 63
- Reichard, C.: Neues Steuerungsmodell: Local Reform in Germany, in: Kickert, W. J. M. (Hrsg.): Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham/Northampton 1997, S. 59-79
- Reichard, C.: Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext, in: Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel/Boston/Berlin 1996
- Reichard, C.: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 4. Aufl., Berlin 1995

- Reichard, C.: Auf dem Weg zu einem neuen Verwaltungsmanagement, in: Goller, J./Maack, H./Müller-Hedrich, B. W. (Hrsg.): Verwaltungsmanagement. Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1992, S. 2
- Reichard, C.: Inhalte und Strategie eines Konzepts der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung, in: Remer, A. (Hrsg.): Verwaltungsführung, Berlin/New York 1982, S. 444
- Reinermann, H./Lucke, J.v.: E-Government - Gründe und Ziele, in: Reinermann, H./Lucke, J.v. (Hrsg.): Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte Nr. 226, Speyer 2002, S. 10
- Reinermann, H.: Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte Nr. 139, Speyer 1994
- Reinermann, H.: Perspektiven einer Verwaltungsreform mittels Informationstechnik, in: Traunmüller, R. (Hrsg.): Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, Heidelberg 1995, S. 134
- Richter, R.: Institutionenökonomische Aspekte der Theorie der Unternehmung, in: Ordheide, D./Rudolph, B./Büselmann, E. (Hrsg.): Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, Stuttgart 1991, S. 396
- Richter, R.: Institutionen ökonomisch analysiert: zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen 1994
- Richter, R./Furubotn, E.: Neue Institutionenökonomik, Tübingen 1996
- Röber, M.: Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005
- Rosen, E. D.: Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice, Newbury Park 1993
- Rosenfeld, M.: Evolution öffentlicher Aufgaben und ökonomische Theorie des institutionellen Wandels, Berlin 1996
- Rosenstiel, L.v./Molt, W./Rüttinger, B.: Organisationspsychologie, 8. Aufl., Stuttgart 1995
- Rüttinger, R.: Unternehmenskultur: Neue Dimensionen des Erfolgs, Düsseldorf 1989
- Klages, H.: Messung und Bewertung der Organisationsqualität: Organisationsanalyse in der öffentlichen Verwaltung anhand einer Fallstudie, Baden-Baden 1983
- Sathe, V.: Culture and related corporate realities, Homewood 1985
- Sattelberger, U. (Hrsg.): Die lernende Organisation: Konzepte für eine neue Qualität der Unternehmensentwicklung, Wiesbaden 1994

- Schedler, K.: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 1996,
- Schedler, K.: Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie, in: A Swiss Political Science Review, 1. Jg., 1995, S. 154-166
- Schedler, K. /Proeller, I.: New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2000
- Scheer, A. W.: Regionalmanagement: Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklungsarbeit, Berlin 1996
- Scheer, A. W.: ARIS - Vom Geschäftsprozess zum Anwendungssystem, 4. Aufl., Berlin 2002
- Schein, E. H.: Unternehmenskultur: Ein Handbuch für Führungskräfte, Frankfurt/Main 1995
- Schleswig-Holsteinischer Landtag: Bericht der Landesregierung: Moderne Verwaltung in Schleswig-Holstein, Drs. 14/973, 14. Wahlperiode, 9/97
- Schmidt, H.-J.: Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung: Eine Einführung, 3. Aufl., Heidelberg 1995
- Schneider, D.: Betriebswirtschaftslehre, München/Wien 1993
- Schneyder, A. B.: Unternehmenskultur und Corporate Identity, in: Zeitschrift Führung und Organisation, 4/1991, S. 260-266
- Schober, H.: Prozessorganisation: Theoretische Grundlagen und Gestaltungsoptionen, Wiesbaden 2002
- Scholz, C.: Organisationskultur zwischen Schein und Wirklichkeit, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 3/1988, S. 243-272
- Scholz, C.: Personalmanagement: informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen, 4. Aufl., München 1994
- Scholz, R.: Geschäftsprozessoptimierung, crossfunktionale Rationalisierung oder strukturelle Reorganisation, 2. Aufl., Bergisch-Gladbach/Köln 1995
- Schreyögg, G.: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, Wiesbaden 1996
- Schreyögg, G.: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 4. Aufl., Wiesbaden 2003
- Schreyögg, A.: Coaching: Eine Einführung für Praxis und Ausbildung, 2. Aufl., Frankfurt a. M. u. a. 1996
- Schrijvers, A.: Das Tilburger Modell in Deutschland, in: Die innovative Verwaltung, 3/1995, S. 37-41

- Schröter, E./Wollmann, H.: New Public Management, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2005, S. 63
- Schuppan, Tino: Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government, Berlin 2006
- Schupper, G. F.: Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: Blanke, B./Bandemer, St. v./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Verwaltungsreform, Wiesbaden 2005, S. 36-44
- Schwaninger, M./Körner, M.: Systemisches Projektmanagement, in: ZfO 2/2003, S. 79 f.
- Schwaninger, M.: Integrative Systems Methodology, in: Encyclopedia of Life Support Systems, UNESCO 2002/3, zitiert in: Schwaninger, M./Körner, M.: Systemisches Projektmanagement, in: ZfO 2/2003, S. 75
- Sell, A.: Internationale Unternehmenskooperationen, 2. Aufl., München/Wien 2002
- Siebert, H.: Ökonomische Analyse von Unternehmensnetzwerken, in: Sydow, J. (Hrsg.): Management von Netzwerkorganisationen, 2. Aufl., Berlin 2001, S. 17
- Siepmann, H./Siepmann, U.: Verwaltungsorganisation, 4. Aufl., Köln 1992,
- Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, 4. Aufl., München 1988
- Sprung-Scheffler, A.: New Public Management aus dienstrechtlicher Sicht, in: Morlok, M./Windisch, R./Miller, M. (Hrsg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, Berlin 1997, S. 151-163
- Stadermann, H.-J.: Ökonomische Vernunft, Tübingen 1987
- Stäbler, S.: Die Personalentwicklung der „Lernenden Organisation“: konzeptionelle Untersuchung zur Initiierung und Förderung von Lernprozessen, Berlin 1999
- Staehe, W. H.: Management: eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 8. Aufl., München 1994
- Stanyer, J./Smith, B.: Administering Britain, 1976, S. 31, zitiert in: Lawton, A./Rose, A. G.: Organisation and Management in the Public Sector, London 1992
- Strehl, F. (Hrsg.): Managementkonzepte für die öffentliche Verwaltung, Wien 1993
- Strunz, H.: Verwaltung, München 1993
- Tacke, V.: Systemrationalisierung an ihren Grenzen, in: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.): Gestaltung von Organisationsgrenzen, Berlin/New York 1997, S. 6

- Taylor, F. W.: The principles of scientific management, New York 1911
- Thayssen, U.: Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1985, S. 179-188
- Theuvsen, L.: Transaktionskostentheorie: Anwendung auf Non-Profit-Organisationen, in: Edeling, Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus, 1999, S. 232
- Thom, N./Ritz, A.: Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden/Zürich 2000
- Thöne-Wille, E.-M.: Der neue Landesbetrieb „Zentrum für Personaldienste“ stellt sich vor, in: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg: Personalamt: Blickpunkt Personal 1/2004, 2004, S. 3-5
- Traunmüller, R. (Hrsg.): Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, 1995
- Troeger-Weiß, G.: Regionalmanagement - Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung, 1998
- Tschamler, H.: Wissenschaftstheorie, 2. Aufl., Bad Heilbrunn/Obb. 1983
- Ulrich, H.: Unternehmenspolitik, 3. Aufl., Bern u. a. 1990
- Unterausschuss „Allgemeine Verwaltungsorganisation“ des Arbeitskreises IV der Innenministerkonferenz (Hrsg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund, Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, Magdeburg 12/2002
- Vaassen, B.: Die Bedeutung der Arbeit - Widersprüchliche Ergebnisse der empirischen Werteforschung, in: Psychologie und Praxis, 1984, S. 98-108
- Weidmann, R.: Das intuitive Wissen in Organisationen erschließen, in: Personalführung 12/1999, S. 42-47
- Wagner, D./Sepheri, P.: Managing Diversity - alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Personalführung 5/99, 1999, S. 18-21
- Wagner, D.: Personalmanagement als Bestandteil des Public Management, in: Wagner, D. (Hrsg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Berlin 1998, S. 37 f.
- Wagner, D.: Steuerungs- oder Führungsmodell: Was ist neu? Konzeptionelle Wurzeln, Gemeinsamkeiten und Perspektiven für ein zeitgemäßes Managementmodell, in: Edeling Th./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Öffentliches und privates Management, 1998, S. 79
- Wallerath, M.: Reformmanagement als verwaltungskultureller Änderungsprozess, in: Kluth, W.: Verwaltungskultur, 2001, S. 21
- Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1972

- Weise, H.: Aufbruch in ein neues Zeitalter - Wirtschaft und Gesellschaft im Netz der Logistik, Frankfurt/Main 2000
- Wild, R.: MbO als Führungsmodell für die öffentliche Verwaltung, in: Die Verwaltung, 1973, S. 283
- Willke, H.: Systemtheorie-Grundlagen: Eine Einführung in die Grundprobleme, der Theorie sozialer Systeme, 5. Aufl., Stuttgart 1996
- Williams, T. M.: The Need for New Paradigms for Complex Projects, in: International Journal of Project Management Vol. 17, 1999, No. 5, pp. 269-273
- Williamson, O. E.: Strategizing, Economizing and Economic Organization, in: Strategic Management Journal 12/199, 1991, S. 83
- Williamson, O. E.: Transaction Cost Economics, in: Schmalensee, R./Willig, R. D. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, Amsterdam u. a. 1989
- Williamson, O. E.: The economics of institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting, New York 1985
- Wöhe, G.: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 17. Aufl., München 1990
- Wohlgemuth, A. C.: Human Resources Management aus unternehmenspolitischer Sicht, Bern 1987
- Wolff, H. J./Bachof, O.: Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974
- Wolfram, G.: Wirtschaftlichkeitsverfahren zur Bewertung von integrierten Informationstechnikkonzepten, in: Bullinger, H. J. (Hrsg.): Handbuch des Informationsmanagements in Unternehmen, Bd. 2, München 1991, S. 1089
- Womack, J. B./Jones, D. T.: Auf dem Weg zum perfekten Unternehmen, Frankfurt a. M./New York 1997
- Womack, J. P./Jones, D. T.: Die zweite Revolution in der Automobilindustrie, Frankfurt a. M. u. a. 1994
- Zaugg, R. J.: Organisation - Quo vadis?, in : ZfO, 72. Jg., 1/2003, S. 4-12
- Zerche, M./Wagner, D.: E-Government aus multidimensionaler Sicht, in: Reichard, C./Scheske, M./Schuppan, T. (Hrsg.): Das Reformkonzept E-Government, Münster 2004, S. 164