

15773  
Reihe: Planung, Organisation und Unternehmensführung · Band 65

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h. c. Norbert Szyperski, Köln, Prof. Dr. Winfried Matthes, Wuppertal, Prof. Dr. Udo Winand, Kassel, und Prof. Dr. Joachim Griese, Bern

Dr. Thomas Brandstätt  
✓

# Prozeßmanagement in der kommunalen Verwaltung

Möglichkeiten und Grenzen für die Übertragung eines Organisationskonzeptes

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Klaus J. Zink, Kaiserslautern



**JOSEF EUL VERLAG**  
Lohmar · Köln

# I Inhaltsübersicht

	Seite
<b>1 Relevanz des Themas und Struktur der Arbeit.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Die öffentliche Verwaltung - Grundlagen .....</b>	<b>9</b>
<b>3 Strategien für eine Neuorientierung in Kommunalverwaltungen .....</b>	<b>55</b>
<b>4 Prozessmanagement .....</b>	<b>105</b>
<b>5 Rahmenbedingungen für ein Prozessmanagement in Kommunalverwaltungen .....</b>	<b>161</b>
<b>6 Chancen und Grenzen für ein Prozessmanagement in Kommunalverwaltungen - eine empirische Studie.....</b>	<b>203</b>
<b>7 Prozessmanagement in der kommunalen Praxis.....</b>	<b>235</b>
<b>8 Zusammenfassung der Ergebnisse.....</b>	<b>271</b>
<b>9 Literaturverzeichnis .....</b>	<b>275</b>

## II Inhaltsverzeichnis

Seite

<b>1 Relevanz des Themas und Struktur der Arbeit.....</b>	<b>1</b>
1.1 Relevanz der Themenstellung .....	1
1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen .....	4
1.3 Struktur der Arbeit.....	6
<b>2 Die öffentliche Verwaltung - Grundlagen .....</b>	<b>9</b>
2.1 Der Begriff der öffentlichen Verwaltung .....	9
2.2 Tätigkeitsfelder und Merkmale der öffentlichen Verwaltung .....	10
2.3 Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland.....	14
2.4 Die kommunale Ebene.....	20
2.4.1 Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung .....	20
2.4.2 Merkmale der Kommunalverwaltungen.....	21
2.4.2.1 Das Aufgabenspektrum.....	21
2.4.2.2 Die kommunalen Haushalte.....	25
2.4.2.3 Mitarbeiter in Kommunalverwaltungen.....	28
2.4.3 Kommunalverfassungen.....	29
2.4.4 Organisation der Kommunalverwaltungen .....	32
2.4.4.1 Grundlagen zur Organisationsgestaltung.....	32
2.4.4.2 Grundmuster der Organisationsstrukturen in Kommunalverwaltungen.....	38
2.5 Kommunalverwaltungen vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen ....	41
2.5.1 Einstellungen und Erwartungen der Bürger .....	43
2.5.2 Finanzielle Situation der Kommunalverwaltungen.....	45
2.5.3 Kritik an der Gestaltung kommunaler Verwaltungen nach dem Bürokratiemodell.....	49
<b>3 Strategien für eine Neuorientierung in Kommunalverwaltungen .....</b>	<b>55</b>
3.1 New Public Management.....	56
3.2 Reinventing Government.....	59

	Seite
3.3 Ansatzpunkte und Instrumente für eine effiziente Erstellung kommunaler Leistungen .....	62
3.3.1 Verteilung kommunaler Aufgaben zwischen öffentlichem und privatem Bereich .....	62
3.3.1.1 Bereitstellung kommunaler Leistungen in öffentlichen Einrichtungen.....	66
3.3.1.2 Kooperation öffentlicher und privater Einrichtungen.....	68
3.3.1.3 Privatisierung.....	71
3.3.1.4 Ansätze zur Auslagerung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben - eine kritische Betrachtung .....	72
3.3.2 Externe Strukturreformen zur Förderung von Wettbewerb .....	75
3.3.2.1 Virtueller Wettbewerb .....	76
3.3.2.1.1 Interkommunale Leistungsvergleiche .....	76
3.3.2.1.2 Services First - The New Charter Programme .....	79
3.3.2.1.3 Speyerer Qualitätspreis .....	81
3.3.2.2 Faktischer Wettbewerb .....	84
3.3.3 Interne Strukturreform.....	86
3.3.3.1 Das Neue Steuerungsmodell.....	87
3.3.3.2 Umfassendes Qualitätsmanagement .....	91
3.4 Reformmaßnahmen in deutschen Gemeinden - Entwicklungslinien, aktueller Stand und Anknüpfungspunkte .....	94
<b>4 Prozessmanagement .....</b>	<b>105</b>
4.1 Entwicklungslinien und Zielsetzung .....	105
4.2 Grundlagen .....	108
4.2.1 Der Begriff „Prozesse“ .....	108
4.2.2 Das Prozessmodell einer Organisation.....	110
4.3 Strategie als Ausgangspunkt für ein Prozessmanagement .....	116
4.3.1 Begriffsklärung.....	116
4.3.2 Marktorientierte Perspektive .....	120
4.3.3 Ressourcenorientierte Perspektive .....	124

	Seite
4.3.4	Integration der markt- und ressourcenorientierten Perspektive ..... 129
4.3.5	Identifikation der Schlüsselprozesse ..... 131
4.4	Analyse der Prozesse ..... 135
4.4.1	Beschreibung der Prozesse ..... 135
4.4.2	Kennzahlen zur Steuerung und Bewertung der Prozesse ..... 139
4.4.3	Ermittlung von Verbesserungsbereichen ..... 145
4.5	Neugestaltung der Prozesse und Anpassung der Organisationsstruktur ..... 148
4.6	Vorgehensweise bei der Veränderung der Organisation in Richtung einer Prozessorientierung ..... 155
<b>5</b>	<b>Rahmenbedingungen für ein Prozessmanagement in Kommunalverwaltungen ..... 161</b>
5.1	Gesetzliche Vorschriften im Verwaltungsrecht ..... 165
5.1.1	Allgemeines Verwaltungsrecht ..... 167
5.1.1.1	Verwaltungsakte ..... 170
5.1.1.2	Verwaltungsverfahren ..... 171
5.1.2	Haushaltsrecht und Haushaltspraxis ..... 174
5.1.2.1	Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ..... 175
5.1.2.2	Sachliche Bindung der Ausgaben von Haushaltsstellen ..... 179
5.1.2.3	Grundsatz der Gesamtdeckung und Zweckbindung von Einnahmen ..... 181
5.1.2.4	Grundsatz der zeitlichen Bindung ..... 182
5.1.3	Regelungen für den öffentlichen Dienst ..... 183
5.1.3.1	Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis und Berufsbeamtentum ..... 184
5.1.3.1.1	Laufbahnprinzip ..... 185
5.1.3.1.2	Einsatz, Versetzung und Umsetzung von Beamten .... 188
5.1.3.1.3	Vergütung und Anerkennung der Leistungen ..... 189
5.1.3.2	Privatrechtliche Dienstverhältnisse ..... 190
5.1.3.2.1	Inhaltliche Gestaltung der Arbeitsverträge für Angestellte und Arbeiter ..... 191
5.1.3.2.2	Vergütung und Anerkennung der Leistungen ..... 192

	Seite
5.2 Einfluss und Rolle der Kommunalpolitik .....	193
5.3 Ziele kommunalen Handelns .....	197
5.4 Resultierende Fragestellungen.....	199
<b>6 Chancen und Grenzen für ein Prozessmanagement in Kommunalverwaltungen - eine empirische Studie .....</b>	<b>203</b>
6.1 Konzept und Durchführung der explorativen Studie.....	203
6.1.1 Zielsetzung .....	203
6.1.2 Aufbau des Interviewleitfadens.....	204
6.1.3 Vorgehensweise und Zielgruppe der Interviews .....	207
6.2 Ergebnisse der Studie .....	208
6.2.1 Aktivitäten in den betrachteten Kommunalverwaltungen.....	208
6.2.1.1 Verlagerung kommunaler Aufgaben .....	208
6.2.1.2 Themenfelder im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells .....	209
6.2.1.3 Neugestaltung der Organisationsstruktur.....	212
6.2.1.3.1 Maßnahmen.....	212
6.2.1.3.2 Ziele.....	214
6.2.2 Auswirkungen der Rahmenbedingungen auf die bisherige Organisationsarbeit.....	215
6.2.2.1 Allgemeine Verfahrensvorschriften und Regelungen im Dienstrecht.....	215
6.2.2.2 Haushaltsbezogene Themen .....	218
6.2.2.3 Politische Aspekte .....	220
6.2.2.4 Gemeinwohlorientierung und Berücksichtigung externer Effekte.....	223
6.2.2.5 Zusammenfassende Betrachtung .....	224
6.2.3 Chancen und Grenzen für ein Prozessmanagement .....	226
6.2.3.1 Konzeptionelle Aspekte.....	226
6.2.3.2 Gestaltungsmaßnahmen .....	229
6.2.3.3 Methoden und Instrumente .....	231
6.2.4 Nutzen der Gestaltungsmaßnahmen.....	232
6.3 Konsequenzen für ein Prozessmanagement in Kommunalverwaltungen.....	233

	Seite
<b>7 Prozessmanagement in der kommunalen Praxis.....</b>	<b>235</b>
7.1 Ausgangssituation.....	235
7.2 Identifikation der Schlüsselprozesse .....	237
7.3 Neugestaltung der Schlüsselprozesse und Anpassung der Organisationsstruktur.....	242
7.3.1 Ermittlung der Anforderungen der Kunden und Festlegung der Ziele .....	243
7.3.1.1 Ergebnisse der Bürgerbefragung .....	243
7.3.1.1.1 Strukturdaten .....	244
7.3.1.1.2 Bedeutung von Dienstleistungen aus der Sicht der Bürger .....	245
7.3.1.1.3 Häufigkeit des Kontakts mit Mitarbeitern der Stadtverwaltung.....	247
7.3.1.1.4 Bewertung der Leistungen im Rahmen der Bürgerdienste .....	248
7.3.1.2 Ergebnisse der internen Kundenbefragung.....	251
7.3.1.3 Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung.....	254
7.3.1.4 Ableitung von Verbesserungsbereichen .....	255
7.3.2 Dokumentation und Neugestaltung der Prozesse.....	256
7.3.2.1 Strategische Planung.....	256
7.3.2.2 Handwerkliche Dienstleistungen .....	258
7.3.2.3 Bürgerdienste.....	261
7.4 Bewertung der Maßnahmen.....	266
<b>8 Zusammenfassung der Ergebnisse.....</b>	<b>271</b>
<b>9 Literaturverzeichnis.....</b>	<b>275</b>