

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 65

# Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung

Unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs

Von

Rudolf Dieckmann



Duncker & Humblot · Berlin

**RUDOLF DIECKMANN**

**Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 65**

# Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung

unter besonderer Berücksichtigung Hamburgs

Von

Dr. Rudolf Dieckmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Dieckmann, Rudolf**

Aufgabenkritik in einer Grosstadtverwaltung:

unter bes. Berücks. Hamburgs. — 1. Aufl. —

Berlin: Duncker und Humblot, 1977.

(Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Band 65)

ISBN 3-428-03941-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 429 03941 6

## Vorwort

Die in den letzten Jahren in Gang gekommene Diskussion um die Überprüfung öffentlicher Aufgaben hat die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer veranlaßt, das Forschungsprojekt „Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung“ zu vergeben. Ich habe das Angebot der Hochschule, diesen Gegenstand zu bearbeiten, gerne angenommen, weil so eine Möglichkeit bestand, Überlegungen aus meiner beruflichen Tätigkeit in Hamburg systematischer fortzuführen. Aus der Beschäftigung in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg ergab sich zugleich aber auch eine Einschränkung für das Forschungsprojekt. Durch die befristete Abordnung zur Hochschule Speyer mußte von vornherein darauf verzichtet werden, dem Thema in allen Verästelungen nachzugehen. Im Vordergrund stand deshalb das Bemühen, die „Aufgabenkritik“ in ihrer Breite zu ordnen und — wenn möglich — zu systematisieren, um so für eine Vertiefung des Gegenstandes durch weitere Forschungsarbeiten eine Grundlage zu liefern.

Um das Projekt durchführen zu können, bedurfte es der Unterstützung einer ganzen Reihe von Personen und Institutionen, für die ich mich bedanken möchte. Die Freie und Hansestadt Hamburg und meine Familie sind hier in erster Linie zu nennen, denn sie haben durch ihre Zustimmung zum Aufenthalt in Speyer die Voraussetzungen für das Projekt geschaffen. Herrn Senatsdirektor Prof. Ulrich Becker, Hamburg, verdanke ich weitgehend den Zugang zum Problem der Überprüfung der öffentlichen Aufgaben und dessen Durchdringung auch in einzelnen Fragestellungen. Sowohl Herr Becker als auch der Leiter des Projekts, Herr Prof. Dr. Frido Wagener, haben mich durch Anregungen und Material bei meiner Arbeit sehr unterstützt. Außerordentlich hilfreich war auch die Bereitschaft der Kommunalen Gemeinschaftsstelle in Köln und des Senatsamts für den Verwaltungsdienst in Hamburg, die bisherigen Ergebnisse ihrer Bemühungen zu diesem Thema zur Verfügung zu stellen und ergänzende Auskünfte zu geben. Da ich nicht allen Personen dieser Institutionen an dieser Stelle danken kann, möchte ich besonders nur die Hauptreferenten Dr. Gottschalk und Dr. Hack bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle sowie

Amtsrat Brandt, Regierungsrat Jessen, Oberregierungsrat Dr. Martens, Regierungsrat Meyer sowie Oberamtsrat Schoppe und seine Mitarbeiter beim Senatsamt für den Verwaltungsdienst in Hamburg nennen.

Speyer 1976

*Rudolf Dieckmann*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>13</b>
<i>Erster Abschnitt</i>	
<b>Regierung und Verwaltung in Hamburg</b>	<b>17</b>
<i>Zweiter Abschnitt</i>	
<b>Notwendigkeit der Aufgabenkritik</b>	<b>21</b>
1. Entwicklung der Aufgaben, des Personals und der Finanzen ....	21
1.1 Ausweitung der Aufgaben .....	21
1.2 Veränderung der Personalzahlen .....	27
1.3 Finanzieller Rahmen .....	37
1.4 Mängel der Verwaltung als Folgen der Entwicklung .....	43
1.4.1 Mängel bei der Aufgabenerfüllung .....	44
1.4.2 Mängel im Personalwesen .....	45
1.4.3 Mängel der Effektivität .....	46
1.5 Zwischenergebnis .....	48
2. Aufgabenkritik, Rationalisierung und Aufgabenplanung .....	49
2.1 Begriff Aufgabenkritik .....	49
2.2 Begriff Rationalisierung .....	54
2.3 Begriff Aufgabenplanung .....	57
2.4 Zwischenergebnis .....	59
3. Zwecke der Aufgabenkritik .....	59
3.1 Effektivität .....	60
3.2 Zufriedenheit der Mitarbeiter .....	63
3.3 Gewährleistung der Demokratie .....	66
3.4 Zwischenergebnis .....	67
<i>Dritter Abschnitt</i>	
<b>Ansätze der Aufgabenkritik</b>	<b>69</b>
1. Aufgabenbezogene Ansätze im Zusammenhang .....	69
2. Zur Abgrenzung der öffentlichen von den privaten Aufgaben ..	71



3.	Ansatz 1 — Abbau und Einschränkung von Aufgaben .....	75
3.1	Allgemeines .....	75
3.2	Begriff Abbau oder Einschränkung .....	76
3.3	Ziele .....	76
3.3.1	Anpassung des Aufgabenbestandes an veränderte gesellschaftliche Entwicklungen .....	77
3.3.2	Freisetzung öffentlicher Mittel für andere Aufgaben .....	78
3.3.3	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit und Konfliktverarbeitungs- kapazität der Verwaltung .....	79
3.3.4	Überschaubarkeit für die Bürger und Mitarbeiter .....	80
3.4	Bewertungsrahmen .....	80
3.4.1	Politik .....	80
3.4.2	Recht .....	81
3.4.3	Personal .....	81
3.5	Beispiele .....	82
3.5.1	Überblick .....	82
3.5.2	Abbau der Garderobebewachung .....	83
3.5.3	Einschränkung der Fundwertgrenze .....	84
4.	Ansatz 2 — Übertragung und Verlagerung von Aufgaben .....	85
4.1	Übertragung auf Private .....	87
4.1.1	Allgemeines .....	87
4.1.2	Begriff .....	89
4.1.3	Ziele .....	90
4.1.3.1	Anpassung des Aufgabenbestandes an veränderte gesellschaft- liche Entwicklungen .....	90
4.1.3.2	Freisetzung öffentlicher Mittel für andere Zwecke .....	91
4.1.3.3	Koppelung von Leistung und Entgelt .....	92
4.1.3.4	Effektivere Leistungserstellung .....	94
4.1.3.5	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit und Konfliktverarbeitungs- kapazität der Verwaltung .....	94
4.1.3.6	Überschaubarkeit für die Bürger und Mitarbeiter .....	95
4.1.4	Bewertungsrahmen .....	95
4.1.4.1	Politik .....	96
4.1.4.2	Wirtschaftlichkeit .....	97
4.1.4.3	Recht .....	99
4.1.4.4	Personal .....	99
4.1.5	Beispiele .....	100
4.1.5.1	Überblick .....	100
4.1.5.2	Gebäudereinigung .....	104
4.1.5.3	Hochbauaufgaben .....	110

4.1.5.4	Gehwegreinigung .....	112
4.2	Verlagerung auf verselbständigte öffentliche Träger .....	115
4.2.1	Allgemeines .....	115
4.2.2	Begriff .....	117
4.2.3	Ziele .....	117
4.2.3.1	Freisetzung öffentlicher Mittel für andere Zwecke .....	118
4.2.3.2	Koppelung von Leistung und Entgelt .....	119
4.2.3.3	Effektivere Leistungserstellung .....	119
4.2.3.4	Erhöhung der Steuerungsfähigkeit und Konfliktverarbeitungskapazität der Verwaltung .....	121
4.2.3.5	Überschaubarkeit für die Bürger und Mitarbeiter .....	122
4.2.4	Bewertungsrahmen .....	122
4.2.4.1	Politik .....	122
4.2.4.2	Wirtschaftlichkeit .....	127
4.2.4.3	Recht .....	127
4.2.4.4	Personal .....	130
4.2.5	Beispiele .....	131
4.2.5.1	Überblick .....	131
4.2.5.2	Stadtreinigung .....	134
4.2.5.3	Stadtentwässerung .....	136
4.2.5.4	Krankenhäuser .....	139
5.	Ansatz 3 — Optimale Gestaltung der Aufgaben .....	141
5.1	Allgemeines .....	141
5.2	Begriff .....	142
5.3	Gesetzgebung .....	143
5.3.1	Gesetzgebungskompetenz .....	143
5.3.2	Entwicklung von Gesetzen .....	144
5.3.3	Inhalt von Gesetzentwürfen .....	146
5.3.4	Änderungen bei der Gesetzgebung .....	150
6.	Zwischenergebnis .....	151

#### *Vierter Abschnitt*

<b>Aufgabenkritik im Rahmen herkömmlicher Verwaltungsinstrumente</b>		<b>153</b>
1.	Haushaltsplan .....	155
2.	Mehrjährige Finanzplanung .....	157
3.	Langfristige Aufgabenplanung .....	159
4.	Personalplanung .....	163
5.	Organisationsplanung .....	169

6.	Sachmittelplanung .....	170
7.	Regierungserklärungen und Arbeitsprogramme .....	172
8.	Fachplanungen .....	173
9.	Gesetzgebungsverfahren .....	175
10.	Überprüfung der Bestimmungsfaktoren .....	179
11.	Organisationsuntersuchungen .....	181
12.	Managementmodelle .....	182
13.	Erfolgskontrolle .....	186
14.	Rechnungshof .....	187
15.	Sparmaßnahmen .....	188
16.	Zwischenergebnis .....	192

*Fünfter Abschnitt*

<b>Bemühungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) um Aufgabenkritik</b>	194
--	-----

*Sechster Abschnitt*

<b>Bedingungsrahmen der Aufgabenkritik</b>	201
1. Ebene der Verwaltung .....	201
1.1 Anforderungen an eine Gesamtkonzeption der Aufgabenkritik ..	201
1.2 Zentrale Planung, Steuerung und Koordination .....	204
1.3 Arbeitsmarkt und Aufgabenkritik .....	205
2. Ebene der Politik .....	208
2.1 Aufgabenkritik als politische Aufgabe .....	208
2.2 Kooperation Bund-Länder-Gemeinden .....	210
2.3 Überzeugung der Bürger .....	211
3. Ebene der Mitarbeiter .....	213
3.1 Überzeugung der Mitarbeiter .....	213
3.2 Beeinträchtigung von Besitzständen .....	215

*Siebter Abschnitt*

<b>Zusammenfassung</b>	217
------------------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	219
-----------------------------	-----

## **Tabellenverzeichnis**

<b>Tabelle 1: Hauptberuflich vollbeschäftigtes Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden von 1960 bis 1974 .....</b>	<b>27</b>
<b>Tabelle 2: Entwicklung des Personals im unmittelbaren öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsbereichen .....</b>	<b>28</b>
<b>Tabelle 3: Personal im öffentlichen Dienst und seine Anteile an den abhängig Beschäftigten und der Bevölkerungszahl .....</b>	<b>29</b>
<b>Tabelle 4: Vollbeschäftigtes Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden nach Aufgabenbereichen .....</b>	<b>30</b>
<b>Tabelle 5: Allgemeiner Stellenplan und Anhang (ISt)-Entwicklung der Beschäftigtenzahl in Hamburg seit 1966 .....</b>	<b>33</b>
<b>Tabelle 6: Personal der staatlichen Verwaltung in Hamburg am 30. Juni 1974 nach Aufgabenbereichen und Dienstverhältnissen sowie Veränderungen gegenüber dem 2. Oktober 1970 .....</b>	<b>34</b>
<b>Tabelle 7: Ausgaben und Steuerquoten des öffentlichen Gesamthaushalts</b>	<b>37</b>
<b>Tabelle 8: Aufteilung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen 1950 und 1971 .....</b>	<b>38</b>
<b>Tabelle 9: Entwicklung der Personalausgaben in Hamburg seit 1966 (ohne Wirtschaftsbetriebe) — nach Angaben der Finanzbehörde — .....</b>	<b>39</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Schaubild 1: Regierung und Verwaltung in Hamburg .....	20
Schaubild 2: Verwaltung und Umwelt .....	53
Schaubild 3: Wirtschaftlichkeit .....	61
Schaubild 4: Kritik der öffentlichen Aufgaben .....	70
Schaubild 5: Abstufungen der Träger öffentlicher Aufgaben .....	86
Schaubild 6: Arbeitsphasen bei Hochbauvorhaben .....	111
Schaubild 7: Verselbständigte öffentliche Träger im Spannungsfeld von Selbständigkeit und staatlicher Einflußnahme .....	128
Schaubild 8: Einbettung der Stadtreinigung in die Gesamtverwaltung .....	nach 136
Schaubild 9: Ablaufschema der Aufgabenplanung in Hamburg ....	vor 137
Schaubild 10: Drehscheibe Personalwirtschaft .....	165
Schaubild 11: KGSt-Verfahrensablauf Aufgabenkritik .....	198

## Einleitung

Die öffentlichen Aufgaben sind ins Gerede gekommen. Die Forderungen nach einer kritischen Überprüfung des Aufgabenbestandes und einer stärkeren Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung haben in den letzten Jahren zugenommen.

Vordergründig wird die Diskussion um den Personalkostenanteil an den öffentlichen Haushalten geführt. Hinter dieser Kritik am öffentlichen Dienst steht aber ein weit verbreitetes Unbehagen der Öffentlichkeit über die Entwicklung der staatlichen Aufgaben und die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit.

Die Heftigkeit der Auseinandersetzung, insbesondere seit der Einführung von „Sparprogrammen“ bei einer Vielzahl von Gebietskörperschaften in den Jahren seit 1973, zeigt, daß die Probleme und Bedingungen der staatlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes in der Vergangenheit nicht ihrer Bedeutung entsprechend gesehen wurden. Die aus der Zunahme der öffentlichen Aufgaben und der Vermehrung des Personals folgenden Schwierigkeiten bestanden grundsätzlich auch schon vor den „Sparprogrammen“. Sie wurden allerdings für viele nicht so sichtbar, weil die öffentlichen Einnahmen regelmäßig stiegen.

Zugleich wird deutlich, daß bei der Mehrzahl der Bürger die — verglichen mit privaten Unternehmungen — relativ große Offenheit der Verwaltung nach außen<sup>1</sup> nicht zu einer differenzierten Kritik führt<sup>2</sup>. Vielmehr scheint sich die Vorstellung, im öffentlichen Dienst werde auf Kosten der Bürger wenig und ineffizient gearbeitet, zu bestätigen. Dagegen hält sich der Privatwirtschaft gegenüber auch bei Zunahme der Konkurse und starken Preissteigerungen die Meinung, dort werde nicht geschlafen, sondern hart gearbeitet, weil sonst die Gewinne beeinträchtigt würden.

Die Reaktion aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung auf diese Kritik hat sich vielfach darin erschöpft festzustellen, die Personal-

---

<sup>1</sup> z. B. durch Presse, parlamentarische Kontrolle, Rechnungshöfe, Gerichte, Bürokratieforschung, die seit 1967 zunehmende Eigenkritik und eigene Wahrnehmung.

<sup>2</sup> Hartmut Tofaute, Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, WSI-Studien Nr. 28, Köln 1974, S. 170; Günter Hartfiel, Die öffentliche Verwaltung zwischen technischem Fortschritt und sozialem Wandel, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschaft und Gesellschaftspolitik, 15. Jahrgang 1970, S. 191.

vermehrung beruhe auf den von den Gesetzgebern beschlossenen Aufgaben und sei deshalb nicht von ihr zu verantworten. Außerdem sei es angesichts des grundlegenden Unterschiedes von öffentlichen und privaten Aufgaben in der Regel nicht möglich, Grundsätze privaten Wirtschaftlichkeitsdenkens auf den öffentlichen Bereich zu übertragen<sup>3</sup>.

Wie man sich zu dieser Kritik und der Gegenkritik im einzelnen auch stellen mag, es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die öffentliche Verwaltung ihre Aufgaben, ihr Personal, ihre Strukturen und ihre Mittel einer kritischen Betrachtung unterziehen und die schon bestehenden Ansätze zu Reformen verstärken muß<sup>4</sup>. Dies nicht nur, um die Finanzen „in Ordnung zu bringen“, was zumindest teilweise auch über eine Verbesserung der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte möglich wäre, sondern um ihre Leistungskraft zu erhöhen und die hergebrachten Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der neueren Entwicklung anzupassen. Ein solches Vorhaben wird aber nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn die herkömmlichen Rationalisierungsversuche, die regelmäßig die Aufgabenerfüllung zum Gegenstand haben, ergänzt werden um eine kritische Überprüfung der öffentlichen Aufgabenstellung insgesamt. Der Aufgabenzuwachs zwingt zu einer Selektion und Gewichtung innerhalb des Aufgabenkatalogs der öffentlichen Hände durch eine umfassende „Abschichtung“ alter Aufgaben und eine strengere Auswahl neuer Aufgaben. Diese Thematik ist — im Gegensatz zur Rationalisierungsproblematik — bisher weder theoretisch noch empirisch ausreichend erforscht.

Mit der folgenden Untersuchung über Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung soll versucht werden,

- speziell die Probleme der Aufgabenentwicklung und der Aufgabenkritik bewußt zu machen,
- darzustellen, welche wesentlichen Ansätze und Instrumente der Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung bestehen, wie sie ausgestaltet sind und wie sie angewandt werden können,

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Günter Hartkopf, Der öffentliche Dienst als leistungsfähiges Instrument zum Nutzen des Bürgers, Bulletin der Bundesregierung Nr. 117 vom 9. Oktober 1974, S. 1189; Diskussion auf dem Gewerkschaftstag 1976 der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr in Hamburg (Tagungsprotokoll Nr. 5).

<sup>4</sup> Zum Stand der öffentlichen Auseinandersetzung um die „Ökonomisierung“ des öffentlichen Dienstes und die geringe wissenschaftliche Fundierung vgl. kritisch Klaus Dammann, Ökonomisierung, Loyalisierung, Reform und Gegenreform des öffentlichen Dienstes, in: WSJ-Mitteilungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes GmbH 1974, S. 479 ff.; zum Forschungsdefizit vgl. auch Peter Eichhorn, Was die Ökonomen ignorieren, in: Wirtschaftswoche Nr. 22 vom 25. 5. 1973, S. 36 ff.

- zu verdeutlichen, daß nur der Einsatz aller Instrumente im Zusammenhang und auf der Grundlage eines einheitlichen Ansatzes Erfolg verspricht,
- beispielhaft zu zeigen, wo und warum Schwierigkeiten bei der Anwendung der Instrumente bestehen und
- hinzuweisen auf die Notwendigkeit eines mittel- und langfristigen Konzeptes der Aufgabenkritik.

Die Freie und Hansestadt Hamburg bot sich als Untersuchungsobjekt an, weil dort in den vergangenen Jahren zahlreiches Material zu den einzelnen Bereichen der Aufgabenkritik und Rationalisierung erstellt worden ist. Hamburg läßt in seiner Doppelstellung als Großstadt und als Land der Bundesrepublik in gewissem Umfang Schlüsse sowohl für die Aufgabenkritik in anderen Ländern als auch in anderen Großstädten zu. Zudem besteht zwischen der Großstadt Hamburg und dem Zentralstaat Bundesrepublik — etwa durch die Gesetzgebung — ein so enger Zusammenhang, daß über den Rahmen der Stadt hinaus auch die Probleme des Gesamtstaates bei der Aufgabenüberprüfung einzubeziehen sind.

Gleichwohl ist es das grundsätzliche Ziel der Arbeit, Aufgabenkritik anhand einer konkreten Stadt empirisch zu vermitteln und zu systematisieren und nicht, mehrere Städte untereinander zu vergleichen. Angesichts der unterschiedlichen Strukturen und Bedingungen selbst von Städten gleicher Größenklasse, hätte eine vergleichende Betrachtung mehrerer Städte bei sehr groben Aussagen enden müssen. Es kommt entscheidend auf den Entwicklungsstand der Instrumente der Aufgabenkritik in einer politischen Einheit an. Soweit Material anderer Städte zur Verfügung stand, ist es allerdings in den Text eingearbeitet worden, um der Praxis Anhaltspunkte für Lösungsmöglichkeiten zu liefern.

Zum besseren Verständnis der Ausführungen wird zunächst kurz die Regierungs- und Verwaltungsstruktur Hamburgs vorangestellt (Erster Abschnitt).

Die Arbeit umreißt sodann die Notwendigkeit der Aufgabenkritik, abgeleitet aus der Aufgaben-, Personal- und Finanzentwicklung und grenzt sie begrifflich und nach Zielsetzung von der Rationalisierung und Aufgabenplanung ab (Zweiter Abschnitt).

Es folgt die Darstellung einzelner Ansätze der Aufgabenkritik:

- der Abbau und die Einschränkung von vorhandenen Aufgaben,
- die Privatisierung von Aufgaben und die Verlagerung von Aufgaben aus der unmittelbaren Verwaltung auf verselbständigte öffentliche Träger sowie
- die Gestaltung der neuen Aufgaben (Dritter Abschnitt).