

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 70

# Verwaltung und Führungskonzepte

Management by Objectives  
und seine Anwendungsvoraussetzungen

Von

Heinrich Reinermann  
Gerhard Reichmann



Duncker & Humblot · Berlin

H. REINERMANN · G. REICHMANN

**Verwaltung und Führungskonzepte**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 70**

# Verwaltung und Führungskonzepte

Management by Objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen

Von

Heinrich Reinermann

Gerhard Reichmann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 04088 8**

## Vorwort

Mehr „wirtschaftliches“ Verhalten und ein Abrücken von „bürokratischen“ Tendenzen pauschalierend von der öffentlichen Verwaltung zu verlangen ist beliebt und weithin zu beobachten. Nun ist es legitim, ja sogar notwendig, jedwede Institution, also auch die öffentlichen Einrichtungen, ständig und immer aufs Neue zu effektivem und effizientem Umgang mit ihren Ressourcen anzuhalten. Doch hat es, was die Diskussion um die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Deutschland anbelangt, bisweilen den Anschein, als würde hier doch ein wenig zu einfach mit komplexen Sachverhalten umgegangen. Es wird der Eindruck erweckt, zumindest aber nicht vermieden, als lägen Mängel öffentlichen Verhaltens ebenso wie die Instrumente zu ihrer Abstellung klar auf der Hand und nur der öffentliche Dienst (immerhin viereinhalb Millionen Voll- und Teilzeitbeschäftigte) verfüge nicht über den Durchblick und die Initiativekraft, um entsprechend tätig zu werden. Eigentlich sollte man hingegen eine andere Ausgangsposition erwarten: Daß Sachverstand und der Wille, diesen auch anzuwenden, im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert seien, ist unwahrscheinlich; viel näher sollte die Überlegung sein, daß es sich bei der öffentlichen Verwaltung um einen gesellschaftlichen Handlungsbereich mit besonderen Aufgaben und Randbedingungen handelt, die entsprechend bestimmte Handlungsweisen im Gefolge haben. Das Dilemma — im wohlverstandenen Wortsinne — der öffentlichen Verwaltung scheint uns keineswegs darin zu liegen, daß hier gewisse, in anderen gesellschaftlichen Bereichen „offensichtlich erfolgreich angewendete Praktiken des Wirtschaftens“ nicht zum Zuge kämen. Das Dilemma besteht vielmehr darin, daß die öffentliche Verwaltung von ihrer Zwecksetzung her privatwirtschaftliche Mentalität ausschließt. Denn mit der Errichtung einer *öffentlichen* Verwaltung ist ja gerade beabsichtigt, bestimmte Handlungen unter spezifischen Zielsetzungen und in spezifischer Art und Weise zu erledigen, die man eben nicht privater Initiative und Gestaltung überlassen will (was nicht ausschließt, daß die Bewertung der hierfür maßgeblichen Sachverhalte sich im Zeitablauf wandelt). Von dieser Grundposition aus läßt sich erkennen, daß die Forderung nach Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen öffentlichen Handelns, ganz unabhängig von ihrer Berechtigung, im Grunde die Frage nach Zielsetzungen und Restriktionen der öffentlichen Verwaltung betrifft

und erst in zweiter Linie ihre Wirtschaftspraktiken oder gar die Motivation ihrer Mitarbeiter.

Dies ist der Blickwinkel, aus dem wir mit der vorliegenden Untersuchung der Aufforderung an die öffentliche Verwaltung nachgehen, sie möge „moderne Management- und Führungskonzeptionen“ anwenden. Zur Eingrenzung der Thematik beschränken wir uns dabei auf die heute wohl zumeist empfohlene Führungskonzeption namens „Management by Objectives“. Mit dieser Beschränkung des Themas wird natürlich nur ein Teil der Dilemmata des Verwaltungshandelns diskutierbar. Dennoch hoffen wir, mit der exemplarischen Erörterung dieser aktuellen Führungskonzeption ein wenig dazu beitragen zu können, daß die Diskussion um Reformen an der öffentlichen Verwaltung mehr von ihren Zwecksetzungen und Beschränkungen aus geführt wird als von vordergründigen Vorwürfen. Zugleich ist dies ein Beitrag zum sogenannten Situationsansatz der Organisationswissenschaften.

Damit dieses Buch nicht mißverstanden werde, muß vielleicht eigens betont werden, daß es hier nicht darum geht, der öffentlichen Verwaltung „Ausreden“ zu liefern, die ihr einen Widerstand gegen „längst fällige Reformen“ nun auch noch erleichtern. Wie in allen anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens auch gibt es selbstverständlich in der öffentlichen Verwaltung fast ständig irgend etwas zu verbessern. Jedoch sollten vermeintliche Unwirtschaftlichkeiten und Patentrezepte zu ihrer Ausmerzung zunächst immer auf tieferliegende, nicht so leicht ins Auge springende Zwecksetzungen und Absichten, eben auf das zuvor erwähnte Verwaltungsdilemma hin untersucht werden. Im übrigen sind wir im Verlaufe unserer Untersuchung zu der Hypothese gekommen, daß sich die Frage der Einpaßbarkeit von Managementmethoden in das Ziel- und Restriktionsgefüge von Institutionen auch in privatwirtschaftlichen Unternehmungen grundsätzlich gleichermaßen stellt.

Bei unserer Untersuchung mußten wir uns auch auf juristisches Terrain begeben. Als Betriebswirte haben wir dabei sicherlich nicht immer die Wege gefunden, die ein juristischer Experte beschritten hätte. Jedoch hoffen wir dafür bei denen auf Verständnis, die problembezogene interdisziplinäre Untersuchungen wünschen. Wenn wir gewisse Rechtsvorschriften für Juristen unnötig ausführlich wiedergegeben haben, so deshalb, um auch interessierten Betriebswirten und Organisationswissenschaftlern einen Nachvollzug der Gedankengänge ohne die Herbeiziehung von Gesetzessammlungen zu ermöglichen.

Das Buch verdankt seine Entstehung und Gestalt der wohlwollenden Unterstützung, die uns von vielen Seiten zuteil geworden ist und für die wir uns herzlich bedanken. Dies gilt zunächst für das Forschungs-

institut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Das Projekt wurde vom Bundesministerium des Innern im Rahmen seines Kooperationsvertrages mit dem Forschungsinstitut finanziell unterstützt. Herr Ministerialrat Dr. Manfred Lepper vom Bundesministerium des Innern hat den Fortgang der Untersuchung mit beeinflußt und unsere Arbeit sehr gefördert. Besonders wertvolle Einsichten in die Problematik des Themas vermittelten uns zahlreiche Gespräche und Diskussionen mit Herrn Gerhard Banner, Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), und Herrn Verwaltungsdirektor Friedhelm Fix über ihre einschlägigen Erfahrungen mit Management by Objectives in der Stadtverwaltung Duisburg sowie über ihre Einschätzung von Führungskonzeptionen. Vieles verdanken wir gemeinsamen Erörterungen mit dem beklagenswerterweise so früh verstorbenen Professor Dr. Jürgen Wild aus Freiburg. Herr Senatsdirektor Professor Ulrich Becker vom Senatsamt für den Verwaltungsdienst in Hamburg gab uns mancherlei Anregungen, ebenfalls Herr Ministerialrat Dr. Siegfried Böttcher vom Bundesministerium für Wirtschaft. Herr Oberregierungsrat Erwin Schweinstetter von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer war uns mit seiner umfangreichen Detailkenntnis für die Klärung von Einzelfragen eine Stütze. Für die umsichtige, sorgfältige und zügige Anfertigung mehrerer maschinenschriftlicher Fassungen des Manuskripts sowie für redaktionelle Unterstützung sind wir Frau Ellen Baum dankbar.

Speyer, im September 1977

Heinrich Reinermann  
Gerhard Reichmann





# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Grundlagen**

#### Erstes Kapitel

##### *Gegenstand und Abgrenzung*

Erster Abschnitt: Einleitung und Problemstellung .....	17
Zweiter Abschnitt: Entscheidungstheoretische Betrachtung der Auswahl einer Führungskonzeption .....	24
Dritter Abschnitt: Systemtheoretische Betrachtung der Einführung von Führungskonzeptionen .....	32

#### Zweites Kapitel

##### *Definition von Führung und Führungskonzeption*

Erster Abschnitt: Die Begriffe Management und Führung .....	35
Zweiter Abschnitt: Der Begriff Führungskonzeption .....	38

#### Drittes Kapitel

##### *Eingrenzung der untersuchten Führungskonzeption sowie Begriff und Instrumentarium des MbO*

Erster Abschnitt: Die Grundgedanken des MbO .....	39
Zweiter Abschnitt: MbO und neuere Organisationstheorie .....	41
Dritter Abschnitt: Ansatzpunkte und Ausgestaltung des MbO .....	44

#### Viertes Kapitel

##### *Anwendungsvoraussetzungen des MbO*

Erster Abschnitt: Voraussetzungen der Zielvereinbarung für Arbeitsplätze .....	48
Zweiter Abschnitt: Voraussetzungen der zielorientierten Organisationsanpassung .....	50

Dritter Abschnitt: Voraussetzungen bei der Wahl der Etatmittel zur Zielerreichung .....	50
Vierter Abschnitt: Voraussetzungen der Erfolgskontrolle .....	51
Fünfter Abschnitt: Voraussetzungen der Erfolgshonorierung .....	52
Sechster Abschnitt: Voraussetzungen der Personalentwicklung .....	52
Siebenter Abschnitt: Voraussetzungen bei den Persönlichkeitsmerkmalen der Mitarbeiter .....	53
Achter Abschnitt: Voraussetzungen in der Management-Konzeption ...	54

### *Zweiter Teil*

## **Untersuchung des Vorliegens der Anwendungs- voraussetzungen von MbO in der öffentlichen Verwaltung**

### Erstes Kapitel

#### *Geschäftsordnungen und Führungskonzeptionen*

Erster Abschnitt: Die Zwecke der GGO .....	55
A. Entstehungsgeschichte, Bestandteile, Geltungs- und Regelungsbereich	55
B. Geltende GGO und heutige Verwaltungsprobleme .....	58
Zweiter Abschnitt: Konflikte zwischen GGO und neueren Führungskonzeptionen .....	58
A. Die Leitung — § 3 GGO .....	59
B. Gliederung und Organisationsplan des Ministeriums — § 4 GGO ....	61
C. Der Geschäftsverteilungsplan — § 5 GGO .....	64
D. Die Verantwortung für den allgemeinen Geschäftsbetrieb — § 6 GGO	65
E. Der Ausschuß für Organisationsfragen — § 9 GGO .....	66
F. Abgabe wegen Unzuständigkeit — § 20 GGO .....	67
G. Zusammenarbeit innerhalb des Ministeriums — § 21 GGO .....	67
H. Rechtzeitige Erledigung — § 22 GGO .....	68
I. Zeichnungsfragen — §§ 35 bis 42 GGO .....	68
J. Dienstbesprechung — § 55 GGO .....	71
K. Vorgesetzte — § 87 GGO .....	72
L. Zwischenbilanz .....	72

Dritter Abschnitt: Lücken der GGO im Vergleich zu neueren Führungskonzeptionen ..... 73

A. Regelungen zu Zielvereinbarung und Erfolgskontrolle ..... 73

B. Regelungen für die Weitergabe von Informationen ..... 73

C. Regelungen für die Personalentwicklung ..... 74

D. Regelungen für die Integration der verschiedenen Führungsaspekte.. 74

Zweites Kapitel

*Haushaltsrecht und Führungskonzeptionen*

Erster Abschnitt: Anwendungsvoraussetzungen eines MbO im Haushaltswesen (Konkretisierung an Hand von vier MbO-Varianten) ..... 75

Zweiter Abschnitt: Konflikte zwischen den vier MbO-Varianten und Regelungen für das Haushaltswesen ..... 78

A. Die Budgetgrundsätze als Grundlage des Haushaltswesens ..... 78

B. Konflikte zwischen den MbO-Varianten und Regelungen für das Haushaltswesen ..... 80

    I. Das Untersuchungsprogramm ..... 80

    II. Erörterung der Konflikte ..... 85

        1. Variante 1 ..... 85

            a) Konflikte mit der Bundeshaushaltsordnung und ihren Vorläufigen Verwaltungsvorschriften ..... 85

                aa) Grenzen und Möglichkeiten für Entscheidungsspielräume ..... 85

                    (1) Deckungsfähigkeit ..... 85

                    (2) Über- und außerplanmäßige Mittel ..... 86

                    (3) Nachtragshaushalt ..... 87

                    (4) Übertragbarkeit von Mitteln ..... 88

                    (5) Verpflichtungsermächtigungen ..... 88

                    (6) Selbstbewirtschaftungsmittel ..... 89

                    (7) Bundesbetriebe, Sondervermögen und Zuwendungsempfänger ..... 90

                    (8) Bewilligung für komplexe Einheiten ..... 91

                    (9) Bildung komplexer Titel ..... 92

                    (10) Beauftragter für den Haushalt ..... 93

                bb) Erfolgshonorierung und Personalentwicklung ..... 93

                    (1) Beteiligung am Überschuß / Personalentwicklung .. 94

                    (2) Beförderung von Mitarbeitern ..... 95

                    (3) Vergabe von Leistungszulagen / Personalentwicklung ..... 96

                    (4) Vergabe von Sachleistungen und Nutzungsrechten 96

            b) Konflikte mit Regelungen außerhalb der BHO und ihrer Vorläufigen Verwaltungsvorschriften ..... 97

aa) Generelle Regelungen der Haushaltsbewirtschaftung ..	97
bb) Spezielle Regelungen der Haushaltsbewirtschaftung ..	100
c) Zusammenfassende Beurteilung der Möglichkeiten eines MbO der Variante 1 .....	100
2. Variante 2 .....	101
3. Variante 3 .....	102
4. Variante 4 .....	103
III. Zusammenfassung .....	103
Dritter Abschnitt: Die Lockerung haushaltsrechtlicher Vorschriften als Güterabwägungsproblem .....	104
A. Zur Verdeutlichung des Güterabwägungsproblems durch Entscheidungsmodelle .....	104
B. Das Güterabwägungsproblem im Bereich der Haushaltsbewirtschaftung .....	105
I. Haushaltswirtschaftliche Formenstrenge und der Charakter öffentlicher Güter .....	105
II. Haushaltsrechtliche Formenstrenge und parlamentarische Budgetrechte .....	106
III. Haushaltsrechtliche Formenstrenge und das Meßbarkeitsproblem .....	108
IV. Haushaltsrechtliche Formenstrenge und Ziel-Mittel-Interdependenzen .....	108
C. Resumée .....	110

### Drittes Kapitel

#### *Personalrecht und Führungskonzeptionen*

Erster Abschnitt: Anwendungsvoraussetzungen eines MbO im Personalbereich .....	111
Zweiter Abschnitt: Konflikte zwischen den Anwendungsvoraussetzungen eines MbO und personalrechtlichen Regelungen .....	112
A. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Personalrechts .....	112
I. Beamte und Angestellte im Grundgesetz .....	112
II. Konflikte des Verfassungsrechts mit MbO .....	114
B. Konflikte mit beamten- und angestelltenrechtlichen Regelungen ....	115
I. Beamte .....	115
1. Zu behandelnde beamtenrechtliche Regelungen .....	115
2. Konflikte mit beamtenrechtlichen Regelungen .....	115
a) Zielvereinbarung .....	115
b) Überlassung eines Entscheidungsspielraums .....	118

aa) Beamtenrechtliche Möglichkeiten einer Delegation von Verantwortung .....	118
bb) Einstellung .....	119
cc) Zuweisung anderer Aufgaben, Abordnung, Versetzung	121
c) Erfolgskontrolle (Leistungsbeurteilung) .....	122
d) Erfolgshonorierung .....	124
aa) Bezahlung nach Leistung und sonstige Vergütungen ..	124
bb) Beförderung und Herabstufung .....	127
cc) Versetzung und Beendigung des Dienstverhältnisses ..	128
e) Personalentwicklung (Aus- und Fortbildung) .....	130
II. Angestellte .....	131
1. Zu behandelnde angestelltenrechtliche Regelungen .....	131
2. Konflikte mit angestelltenrechtlichen Regelungen .....	131
a) Zielvereinbarung .....	131
b) Überlassung eines Entscheidungsspielraums .....	131
aa) Angestelltenrechtliche Möglichkeiten einer Delegation von Verantwortung .....	131
bb) Einstellung .....	133
cc) Zuweisung anderer Aufgaben, Abordnung, Versetzung	133
c) Erfolgskontrolle (Leistungsbeurteilung) .....	134
d) Erfolgshonorierung .....	134
aa) Bezahlung nach Leistung und sonstige Vergütungen ..	134
bb) Beförderung und Herabstufung .....	136
cc) Versetzung und Beendigung des Dienstverhältnisses ..	138
e) Personalentwicklung (Aus- und Fortbildung) .....	138
Dritter Abschnitt: Die Lockerung personalrechtlicher Vorschriften als Güterabwägungsproblem .....	139
A. Personalrechtliche Vorschriften und der Charakter öffentlicher Güter	139
B. Personalrechtliche Vorschriften und das Meßbarkeitsproblem .....	142
C. Personalrechtliche Vorschriften und gesellschaftspolitische Ziele ....	143

#### Viertes Kapitel

##### *Aufgabentypen und Führungskonzeptionen*

Erster Abschnitt: Anwendungsvoraussetzungen eines MbO .....	145
Zweiter Abschnitt: Bildung von Aufgabentypen und Beurteilung ihrer Eignung für ein MbO .....	148
A. Differenzierung der Aufgaben nach dem Grad ihrer Vorbestimmung	148
I. Programmierte und durchgängig nicht programmierte Aufgaben als Extrempunkte eines Kontinuums der Vorbestimmung von Aufgaben .....	148

II. Aufgaben der vollziehenden Verwaltung und politische Aufgaben	151
1. Aufgaben der vollziehenden Verwaltung .....	151
2. Politische Aufgaben .....	153
B. Differenzierung der Aufgaben nach dem Ausmaß externer Einflüsse	155
I. Aus der Arbeitsteilung innerhalb einer Institution resultierende Einflüsse .....	155
II. Horizontale und vertikale Interdependenzen mit anderen öffentlichen Institutionen .....	156
III. Aus der Ausgleichsfunktion der öffentlichen Verwaltung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen resultierende Einflüsse .....	157
IV. Spannungsverhältnis zwischen MbO und zentral wahrgenommenen Funktionen .....	157
C. Sonstige Differenzierungen von Aufgaben .....	158

### Fünftes Kapitel

#### *Sonstige Restriktionen und Führungskonzeptionen*

Erster Abschnitt: Menschenbild und Personalpolitik im MbO als Ursache für Restriktionen seiner Anwendung .....	159
A. Menschenbild und Personalpolitik im MbO .....	159
I. Zielvereinbarung .....	160
II. Überlassung eines Entscheidungsspielraums .....	160
III. Erfolgskontrolle und Erfolgshonorierung .....	161
IV. Personalentwicklung .....	161
B. Konflikte mit dem tatsächlichen Leistungsverhalten von Mitarbeitern	162
Zweiter Abschnitt: In den Managementkonzeptionen öffentlicher Verwaltungsinstitutionen begründete Restriktionen für MbO .....	165

### *Dritter Teil*

<b>Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlußfolgerungen</b>	169
---	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	182
-----------------------------	-----

## Abkürzungsverzeichnis

<b>BAT</b>	= Bundes-Angestellten-Tarifvertrag
<b>BBesG</b>	= Bundesbesoldungsgesetz
<b>BBG</b>	= Bundesbeamtengesetz
<b>BGBI</b>	= Bundesgesetzblatt
<b>BHO</b>	= Bundeshaushaltsordnung
<b>BLV</b>	= Bundeslaufbahnverordnung
<b>BMI</b>	= Bundesministerium des Innern
<b>BMVg</b>	= Bundesministerium für Verteidigung
<b>BPersVertrG</b>	= Bundespersonalvertretungsgesetz
<b>BRRG</b>	= Beamtenrechtsrahmengesetz
<b>DBG</b>	= Deutsches Beamtengesetz
<b>GG</b>	= Grundgesetz
<b>GGO</b>	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
<b>HGrG</b>	= Haushaltsgrundsätzegesetz
<b>HRB</b>	= Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
<b>MbO</b>	= Management by Objectives
<b>RKO</b>	= Reichskassenordnung
<b>RSchO</b>	= Reichsschuldenordnung
<b>RV</b>	= Rechtsverordnung
<b>RWB</b>	= Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden
<b>StWG</b>	= Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
<b>VBRO</b>	= Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen und die Schulden des Bundes
<b>Vorl.-VV-BHO</b>	= Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
<b>VPOB</b>	= Vorprüfungsordnung des Bundes
<b>VV</b>	= Verwaltungsvorschriften





## ERSTER TEIL

# Grundlagen

## Erstes Kapitel

### Gegenstand und Abgrenzung

#### *Erster Abschnitt*

### Einleitung und Problemstellung

In den letzten Jahren sind *Führungskonzeptionen* immer mehr in den Mittelpunkt der Diskussion um die Verbesserung der Funktionsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen gerückt. In den sechziger und frühen siebziger Jahren waren es dagegen neue Verfahren der *Aufgabenplanung*, mit denen man ein bis dahin unbekanntes Aufgabenwachstum und die entsprechende Personalvermehrung sowie Schwierigkeiten beim Ausgleich der zahlreichen, mit größerem Selbstbewußtsein und Nachdruck vorgetragenen Interessen in den Griff zu bekommen versuchte. Politikanalyse und Programmbudgetierung sind jedoch ebenso wie andere Prioritätenfindungs- und Koordinierungsverfahren (einschließlich der zu ihrer Unterstützung gedachten Planungsinformationssysteme und Sozialindikatoren) in den Planungsabteilungen der Ministerpräsidenten sowie der Ressort- oder Behördenchefs auf Hemmnisse gestoßen, die unter anderem in der Vielgestalt und Wandelbarkeit der gesellschaftlichen Interessen sowie in den Funktionen der Regierungen und Parlamente ihre Begründung finden<sup>1</sup>. Mehr und mehr wendet sich seitdem das Interesse Fragen zu, wie sie beim Umgang mit den *Mitarbeitern* der öffentlichen Verwaltung selbst und bei ihrem Einsatz für die Aufgabenerfüllung der Behörden zu lösen sind.

Die Institutionalisierung von Management by Objectives in der Stadtverwaltung Duisburgs<sup>2</sup>, die Neuregelung des Zeichnungsrechts in

---

<sup>1</sup> Vgl. im größeren Detail Scharpf (1973). Für eine Fallstudie amerikanischer Ansätze zur Aufgabenplanung vgl. Reinermann (1975).

<sup>2</sup> Vgl. Banner (1975).

Hamburg<sup>3</sup>, die Entwicklung eines Führungskonzepts durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung<sup>4</sup>, das Konzept einer ziel- und ergebnisorientierten Führung der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung<sup>5</sup>, verschiedene an die Erfordernisse der öffentlichen Verwaltung angepaßte Einführungen des Harzburger Modells<sup>6</sup> sowie im Ausland die Einrichtung von Management by Objectives in Bundesbehörden der Vereinigten Staaten<sup>7</sup> und Kanadas<sup>8</sup> und im Civil Service Großbritanniens<sup>9</sup> sind als Beispiele zu nennen. Auch bei organisatorischen Verwaltungsreformen, die nicht den Namen einer Führungskonzeption tragen, ist eine Hinwendung auf den Bereich der Mitarbeiterführung zu beobachten<sup>10</sup>, ganz deutlich etwa bei den Bemühungen um eine Reform des öffentlichen Dienstrechts.

Nicht immer allerdings wurden aus den Erfahrungen mit den Methoden der Aufgabenplanung die richtigen Konsequenzen gezogen. Dies zeigt sich etwa, wenn nun nach „der richtigen“ Führungskonzeption gefragt wird, die man für seine Behörde „übernehmen“ oder dort „einführen“ könne. Werden also die mit Planungs-Patentrezepten beangangenen Fehler mit anderer Überschrift wiederholt? Kümmert man sich zu wenig um die speziellen Gegebenheiten und Anforderungen individueller Institutionen, die in ihrem Führungsbereich umgestellt werden sollen? Glücklicherweise läßt sich dies für den Bereich der Wissenschaften, die sich mit organisatorischen Veränderungen befassen, nicht mehr generell behaupten. Man kann heute eine Reihe von Arbeiten und Ansätzen nachweisen, die sich mit dem Prozeß und den Bedingungen der *Innovation* auseinandersetzen<sup>11</sup>. Der Übergang zu einer

<sup>3</sup> Vgl. etwa Sadler (1972).

<sup>4</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1971).

<sup>5</sup> Vgl. Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (1975) und Matern (1977).

<sup>6</sup> So zum Beispiel bei der Stadtverwaltung von Ludwigshafen und der bayerischen Staatsforstverwaltung. Vgl. hierzu Akademie für Fernstudien (o. J.).

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die Artikel zu einem Symposium über Management by Objectives in the Public Sector von Sherwood und Page, Drucker, Newland, Odiorne, McCaffrey und Havens (1976). Die Probleme einer Anwendung von MbO im öffentlichen Dienst der Vereinigten Staaten werden diskutiert von Luthans, Aplin, Jr. und Schoderbek (1976).

<sup>8</sup> Vgl. hierzu die Darstellung bei Reiner mann (1976 a), insbesondere S. 376 f.

<sup>9</sup> Vgl. Garrett und Walker (1969) und den Bericht über die Einführung von MbO bei den Königlichen Marine-, Versorgungs- und Transporteinheiten des Britischen Verteidigungsministeriums von Pascoe (1972).

<sup>10</sup> So zum Beispiel beim System SEA in der Zentralverwaltung Schwedens, dessen Komponenten zum Teil Ähnlichkeit mit MbO-Verfahren aufweisen; vgl. Reiner mann (1977 a). Dies gilt auch für das im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eingeführte Management-System, das sich in hohem Maße mit der hausinternen Koordination der Mitarbeiter befaßt; vgl. Derlien (1975).

anderen Führungskonzeption ist eine solche organisatorische Innovation. Grundtendenz dieser Ansätze ist, daß ein „Übernehmen“ oder „Einführen“ von Verfahren im eigenen Zuständigkeitsbereich selbst dann nicht ratsam ist, wenn diese — tatsächlich oder vermeintlich — andernorts ihre Bewährungsprobe bestanden haben. Ein unmittelbar einleuchtender Grund hierfür ist bereits, daß die Mitarbeiter einer Institution ein andernorts entwickeltes Verfahren, gleich welcher Art, nahezu immer als Fremdkörper, als Modell oder Schema ansehen, das den eigenen Belangen nicht entspricht, wenn sie nicht selbst Gelegenheit hatten, an der Gestaltung, zumindest an der Einpassung dieses Verfahrens in die eigene Behörde mitzuwirken.

Diese Grundtendenz kommt auch im Unterscheiden der Begriffe „einführen“ und „implementieren“ zum Ausdruck. Letzterer enthält mehr als die nötigen Anordnungen und die Vorkehrungen, um gewisse Verfahrensweisen von nun an abzuändern. Implementieren schließt das Verankern neuer Verfahren ein. Treffend drückt Konrad Lorenz die Problematik aus, wenn er formuliert:

„Gesagt ist noch nicht gehört;  
gehört ist noch nicht verstanden;  
verstanden ist noch nicht einverstanden;  
einverstanden ist noch nicht angewandt;  
angewandt ist noch nicht beibehalten“<sup>11a</sup>.

Hinter dem Begriffswandel von „Einführung“ zu „Implementierung“ verbirgt sich somit mehr als die Ersetzung eines deutschen Wortes durch ein wissenschaftlich klingendes Fremdwort. Eine *Implementierungstheorie* allerdings befindet sich erst in der Entwicklung, wenn gleich die Konturen bereits sichtbar werden.

Ein Teil der Ansätze befaßt sich damit, in der Praxis abgelaufene Innovationsvorgänge zu beobachten und zu erklären. Das Phasen-

<sup>11</sup> Vgl. etwa die Ausführungen zum „geplanten Wandel“ bei Bennis, Benne, Chin (eds.) (1969) und Dienstbach (1972). Der Unterstützung von Innovationen dienen auch die Konzepte der Organisationsentwicklung, die sich mit dem Neu- und Umlernen befassen, vgl. hierzu Kirkhart und Gardener (1974) sowie Gebert (1974). Zu Lernprozessen in Organisationen vgl. auch Kappler (1972). Zu den Konzepten für Innovationen ist weiter der evolutionäre Experimentalismus, die „Echtzeitforschung“, zu rechnen; vgl. Sackman (1967). Mit der organisatorischen Innovation befassen sich außerdem Rowe und Boise (1974); Böhret und Junkers (1976); Klages (1977); Mayntz (1977); Reiner-mann (1978).

Eine zunehmende Zahl von Veröffentlichungen widmet sich speziellen Innovationen, etwa der Einführung von Management-Informationssystemen. Beispielhaft sei hier auf Kirsch und Kieser (1974) sowie die dort zitierte umfangreiche Literatur verwiesen. Die Innovationsproblematik steht ebenfalls im Mittelpunkt der Untersuchung von Möglichkeiten und Grenzen des Software-Transfers bei Kraemer (1977).

<sup>11a</sup> Zitiert nach Gert P. Spindler, Motivation durch Kommunikation, in: Blick durch die Wirtschaft vom 10.10.1977, S. 1.