

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 72

Koordination des Verwaltungshandelns

Grundlagen der Koordination • Koordinationsbedarf
Instrumente der Koordination • Anwendungsbeispiele

Von

Bernd Rückwardt



Duncker & Humblot · Berlin

BERND RÜCKWARDT

Koordination des Verwaltungshandelns

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 72

Koordination des Verwaltungshandelns

Grundlagen der Koordination · Koordinationsbedarf
Instrumente der Koordination · Anwendungsbeispiele

Von

Dr. Bernd Rückwardt



DUNCKER & HUMBLLOT / 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 04241 7

Vorwort

Die Umwelt des Menschen wandelt sich immer schneller. Sie wird von Tag zu Tag komplizierter und technisierter. Der Mensch kann der wachsenden, immer komplexer werdenden Probleme nur noch Herr werden, wenn er im Wege der Arbeitsteilung versucht, die anstehenden Aufgaben von Spezialisten lösen zu lassen. Nach dem Parkinsonschen Gesetz potenziert sich mit der Zahl der Spezialisten das Koordinationsproblem. Die zunehmende Kritik an der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung läßt die Frage aufkommen, was die Verwaltung tut, um mit dem aufgrund der wachsenden Innovationsgeschwindigkeit zunehmenden Koordinationsproblem fertig zu werden.

Koordination stellt einen mehrdimensionalen Sachverhalt dar, der mit den Grundbegriffen einer einzigen Disziplin nicht vollständig erklärt werden kann. Diese Erkenntnis erfordert für die Weiterentwicklung koordinations-theoretischer Analysen eine verstärkte interdisziplinär orientierte Behandlung der Koordinationsprobleme.

Der Verwaltung steht eine große Zahl von Koordinationsinstrumenten zur Verfügung, jedoch muß es fraglich erscheinen, ob diese Instrumente effizient eingesetzt werden können. So sind die spezifischen Einsatzbedingungen und Wirkungsweisen der verschiedenen Koordinationsmechanismen größtenteils gar nicht bekannt. Eine Ursache dafür ist in der Tatsache zu sehen, daß den Problemen der Ermittlung des Koordinationsbedarfs in der Regel keine oder zu wenig Beachtung geschenkt wird. Bei gleichförmigen Verwaltungsaufgaben z. B. weiß man, wann man sich mit wem worüber abstimmen muß. Bei der Entwicklung neuer Verhaltensnormen dagegen weiß man es meistens nicht, obwohl es gerade hier besonders nötig wäre.

Die Erkenntnis, daß die geforderte Rationalisierung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung nur gelingen kann, wenn gleichzeitig Mittel und Wege gefunden werden, die Koordination des Verwaltungshandelns zu verbessern, veranlaßte Herrn Professor Dr. Peter Eichhorn, beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer das vorliegende Forschungsprojekt durchzuführen. Erst unter seiner Projektleitung und nach zahlreichen Gesprächen mit meinen Kollegen Dipl.-Kfm. und Dipl.-Forstw. Albrecht Graf von Ingelheim, Dipl.-Politologe Dr. Rainer Koch und Assessor Ernst Hüper wurde es möglich, das komplexe Thema in der vor-

liegenden Form zu bearbeiten. Herrn Professor Dr. Peter Eichhorn und den genannten Kollegen gilt mein aufrichtiger Dank für ihr ständiges Bemühen um den Fortgang dieser Arbeit. Der Verfasser ist sich der Tatsache bewußt, daß das Thema nicht erschöpfend behandelt wurde. Dazu bedarf es weiterer Anstrengungen noch zahlreicher Vertreter verschiedener Fachdisziplinen. Doch wird der Hoffnung Ausdruck verliehen, daß die gewonnenen Erkenntnisse dazu beitragen mögen, dem immer größer werdenden Koordinationsproblem in der öffentlichen Verwaltung etwas von seinem Ruf der Unlösbarkeit zu nehmen.

Bernd Rückwardt

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Grundlagen der Koordination

<i>A. Problemstellung und Koordinationsbegriff</i>	11
<i>B. Koordinationsprobleme im Schrifttum</i>	17
I. Koordinationsprobleme in der Betriebswirtschaftslehre	17
II. Koordinationsprobleme in der Soziologie	26
III. Koordinationsprobleme in der Politologie	29
IV. Koordinationsprobleme in der Volkswirtschaftslehre	33
V. Koordinationsprobleme in der Verwaltungswissenschaft	36
<i>C. Arten und Formen der Koordination</i>	38
I. Positive versus negative Koordination	38
II. Formelle versus informelle Koordination	41
III. Interne versus externe Koordination	43
IV. Vertikale versus horizontale Koordination	46
V. Perfekte versus optimale Koordination	47

Zweites Kapitel

Bedarf an Koordination

<i>A. Der Einfluß des Kontextes auf die Organisationsstruktur und das Verhalten von Verwaltungen</i>	50
--	----

<i>B. Determinanten des Koordinationsbedarfs</i>	54
I. Der Einfluß der Verwaltungsumwelt	54
II. Der Einfluß der Verwaltungsaufgabe auf den Koordinationsbedarf	57
III. Der Einfluß der Verwaltungsangehörigen auf den Koordinationsbedarf	64
IV. Der Einfluß der Technologie auf den Koordinationsbedarf	66
<i>C. Die Ermittlung des Koordinationsbedarfs</i>	67

Drittes Kapitel

Instrumente der Koordination

<i>A. Anforderungen an Koordinationsinstrumente</i>	71
<i>B. Institutionelle Koordinationsinstrumente</i>	74
I. Die Instrumente im Überblick	74
II. Die Zentralisation als Koordinationsinstrument	75
III. Koordination durch unterschiedliche Formen der Mitwirkung	83
<i>C. Analytische Koordinationsinstrumente</i>	90
I. Die Instrumente im Überblick	90
II. Die Verfahren der Ideen-, Problem- und Zielfindung	92
III. Verfahren der Problemdarstellung	95
IV. Verfahren der Verhandlungsführung und -koordinierung	98
V. Verfahren der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -auswertung	104
VI. Verfahren der Projektbeurteilung	107
VII. Lösungsalgorithmen des Operations Research	109
<i>D. Konzeptionelle Koordinationsinstrumente</i>	116
I. Die Instrumente im Überblick	116
II. Arbeits- und Projektgruppen	118
III. Projektmanagement	122
IV. Managementkonzeptionen	129
V. Haushaltsplanung und Programmbudgetierung	140

Viertes Kapitel

Beispiele für Koordination

<i>A. Koordination bei der Gemeindehaushaltsrechtsreform</i>	154
I. Der Ablauf des Reformwerkes	154
II. Koordinationsmängel bei der Gemeindehaushaltsrechtsreform	173
<i>B. Koordination beim Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz</i>	178
I. Der Ablauf eines Genehmigungsverfahrens	178
II. Kritische Würdigung und Verbesserungsvorschläge	181

Fünftes Kapitel

Vorschläge zur Verbesserung der Koordination

<i>A. Planung der Koordination</i>	191
<i>B. Kontrolle der Koordination</i>	195

Erstes Kapitel

Grundlagen der Koordination

A. Problemstellung und Koordinationsbegriff

„Die Mängel der deutschen Verwaltung sind vorwiegend Mängel der Koordinierung¹.“ Koordinationsprobleme treten immer dann auf, wenn Entscheidungen in Organisationen (z. B. Verwaltungen, Unternehmen, Verbände etc.) in dezentraler Weise erfolgen und die einzelnen Entscheidungsträger interdependent sind². Betrachtet man die Entwicklung und den Stand der Organisationstheorie, so läßt sich feststellen, daß Organisationsprobleme und damit auch Koordinationsprobleme in verschiedenen Ausprägungen die gesamte Menschheitsgeschichte begleitet haben. Dabei gilt die Organisation in der Regel als ein Mittel, Handlungsorientierungen zu ermöglichen, bestimmte Ordnungen zu schaffen und zu erhalten sowie komplexe Aufgaben arbeitsteilig zu erfüllen³. Die außerordentlich komplizierte Arbeitsteilung innerhalb und zwischen Organisationen in modernen Industriegesellschaften zwingt zu ebenso komplizierten Koordinationsverfahren⁴.

Ein Dilemma liegt darin begründet, daß es einmal keinen einheitlichen Koordinationsbegriff gibt, zum anderen vielfach keine Klarheit über den tatsächlichen Koordinationsbedarf besteht und schließlich die vorhandenen Koordinationsinstrumente offensichtlich nicht ausreichen, um den Bedarf an Koordination zufriedenstellend zu decken. Die vorliegende Arbeit will hier einen Beitrag zur Klärung dieser Problembereiche leisten. Dabei muß man sich der Tatsache bewußt sein, daß es keine organisatorischen Patentrezepte gibt. Vielmehr müssen organisatorische Lösungsvorschläge jeweils auf die konkrete Organisation, ja sogar auf den speziellen Bereich oder die spezielle hierarchische Ebene zugeschnitten sein⁵.

¹ Adolf Hüttl, Bewährte und moderne Führungstechniken der öffentlichen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1965, S. 409.

² Vgl. Werner Kirsch, Die Koordination von Entscheidungen in Organisationen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1971, S. 61.

³ Vgl. Erwin Grochla, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Organisationstheorie, in: Organisationstheorie, I. Teilband, hrsg. von Erwin Grochla, Stuttgart 1975, S. 3.

⁴ Vgl. Theodor Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Aufl., Stuttgart 1962, S. 766.

Schon der Koordinationsbegriff ist so komplexer Natur, daß seine Definition die Beantwortung folgender Fragen beinhalten sollte⁶:

Was soll koordiniert werden?

Wo soll koordiniert werden?

Wie soll koordiniert werden?

Die Problematik wird noch deutlicher, wenn man sich die unterschiedlichen alternativen Inhalte der möglichen Antworten vor Augen führt. So müßte bei der ersten Frage nach den Gegenständen der Koordination geklärt werden, ob Wissen und Meinungen, Interessen und Zuständigkeiten, Mittel und Kräfte, Tätigkeiten und Maßnahmen, Aufgaben und Ziele oder Entscheidungen und Wirkungen koordiniert werden sollen. Je nachdem, wie die Antwort ausfällt, wird man einen unterschiedlichen Schwierigkeitsgrad der Koordination feststellen können. So wird die Koordination von Meinungen weniger schwerfallen als die von Zuständigkeiten und diese wiederum wird eher zu erreichen sein als die Koordination von Wirkungen als Folgen von Entscheidungen⁷ oder des Verwaltungshandelns⁸. „Praktisch lassen sich drei Typen von Koordinationsbegriffen unterscheiden, die unterschiedliche Annahmen darüber implizieren, *was* koordiniert wird⁹.“

Ein erster Begriffstyp bezieht sich auf die Fixierung von Entscheidungstatbeständen oder auch Aktionsparametern, gleichgültig ob dies im Rahmen eines zentralen oder dezentralen Entscheidungssystems erfolgt. Dieser Begriffstyp liegt vor allem dann zugrunde, wenn versucht wird, eine Vielzahl von Instrumentalvariablen in ein Entscheidungsmodell einzubeziehen und durch die Lösung des Modells simultan zu optimieren¹⁰.

Der zweite Begriffstyp knüpft demgegenüber an den Einzelentscheidungen selbst an. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Einzelentscheidungen mehrere Aktionsparameter umfassen und von einer oder mehreren Personen getroffen werden. „Diese Begriffsauffassung bezieht sich vor-

⁵ Vgl. Götz Schmidt, Bestimmungsfaktoren organisatorischer Lösungen — Zur Differenzierung organisatorischer Aussagen, in: Zeitschrift für Organisation, 1970, S. 355.

⁶ Vgl. Harm Prior, Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 9.

⁷ Zum Begriff der Entscheidung vgl. Herbert Hax, Die Koordination von Entscheidungen — Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, Köln, Berlin, Bonn, München 1965, S. 10 und S. 75, vgl. Werner Kirsch, Entscheidungsprozesse, Band I: Verhaltenswissenschaftliche Ansätze der Entscheidungstheorie, Wiesbaden 1970, S. 70 ff.

⁸ Vgl. Harm Prior, a.a.O., S. 9.

⁹ Werner Kirsch, Entscheidungsprozesse, Band III: Entscheidungen in Organisationen, Wiesbaden 1971, S. 75.

¹⁰ Vgl. die verschiedenen Ansätze des Operations Research.

nehmlich auf die Abstimmung von Einzelentscheidungen mit bereits getroffenen oder noch zu treffenden Entscheidungen¹¹.“

Der dritte Begriffstyp schließlich geht von den Entscheidungsträgern selbst aus. Koordinationsprobleme tauchen hier erst dann auf, wenn eine Menge von Einzelentscheidungen auf eine Vielzahl von Entscheidungsträgern verteilt wird, zwischen denen Entscheidungsinterdependenzen bestehen. Koordination in diesem Sinne bedeutet ganz allgemein, daß die Entscheidungen interdependenter Entscheidungsträger in *wünschenswerter* Weise aufeinander abgestimmt werden¹². Diese Aussage beinhaltet neben der empirisch überprüfbaren Tatsachenaussage, daß Entscheidungen aufeinander abgestimmt sind, auch ein Werturteil. Ob die angestrebte oder vorgenommene Abstimmung *wünschenswert* ist, macht den Bezug auf irgendwelche Werte notwendig und impliziert ein Werturteil.

Im betriebswirtschaftlichen Schrifttum über Koordination wird bei der Bewertung der Abstimmung interdependenter Entscheidungen in der Regel von den Organisationszielen ausgegangen. Nach *Albert Meier* liegt Koordination dann vor, wenn Methoden angewandt werden, um „die Durchführung der auf verschiedene Bereiche verteilten Teilaufgaben im Hinblick auf das Unternehmungsziel auszurichten“¹³. Ähnlich definiert auch *Herbert Hax*: „Koordination bedeutet in diesem Zusammenhang Lenkung der Tätigkeiten auf ein bestimmtes Ziel hin“¹⁴. Die Zielorientierung bei der Definition des Koordinationsbegriffes findet man auch bei *Horst Albach*, der unter Koordination der Planung Methoden versteht, die eingesetzt werden, „um 1. knappe gemeinsame Ressourcen nach einer einheitlichen Rangordnung auf die Teilbereiche des Planungsprozesses zu verteilen und/oder 2. die Entscheidungskriterien der Instanzen, denen Teilbereiche des Planungsprozesses übertragen sind, auf das Gesamtziel des Unternehmens auszurichten“¹⁵. *Erich Kosiol* bezieht unter Koordination nur den zweiten Aspekt: „Die Koordination ist das konstituierende Ordnungsprinzip der Organisation und damit das verbindende Gestaltungsmittel der integrativen Strukturierung von

¹¹ Werner Kirsch, Die Koordination von Entscheidungen in Organisationen, a.a.O., S. 62. Vgl. hierzu auch Herbert Hax, Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., vgl. weiterhin Dietrich Adam, Koordinationsprobleme bei dezentralen Entscheidungen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1969, S. 615 ff.

¹² Vgl. Werner Kirsch, Entscheidungsprozesse, Band III: Entscheidungen in Organisationen, a.a.O., S. 75.

¹³ Albert Meier, Koordination in der Leitungsorganisation, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 1961, S. 540.

¹⁴ Herbert Hax, Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 9.

¹⁵ Horst Albach, Die Koordination der Planung in Großunternehmen, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 45, hrsg. von Erich Schneider, Berlin 1967, S. 341.