

Gerhard Banner – Inspirator und Wegbereiter der Verwaltungsmodernisierung

Von Univ. Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer

Professor Gerhard Banner, Vorstand der KGSt von 1976 bis 1995, ist am 29. Oktober 2020 verstorben. Wir verlieren mit ihm eine Persönlichkeit, die mutig und innovativ daran gearbeitet hat, die deutsche Verwaltung voranzubringen.

Gerhard Banner lehrte von 1981 bis 2001 an der (Deutschen) Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, seit 1984 als Honorarprofessor. Aufbauend auf seinen praktischen Erfahrungen in den Kommunalverwaltungen Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens widmete er sich in seinen Lehrveranstaltungen in Speyer Fragen der allgemeinen inneren Verwaltung, insbesondere Organisation, Personal, Haushalt, sowie politisch-demokratischen Themen und dem Vergleich und der Reform von Kommunalverfassungen.

Seine historische Leistung liegt jedoch vor allem in der Entwicklung und Verbreitung des sogenannten Neuen Steuerungsmodells. Als junger Professor in Speyer nahm ich Ende 1991 an einer Veranstaltung bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln teil, bei der ein Referent aus den Niederlanden auf Einladung von Gerhard Banner das sogenannte Tilburger Modell vorstellte.

Trotz anfänglicher Skepsis der anwesenden Kommunalvertreter verbreiteten sich diese Ansätze zur Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente wie ein „Lauffeuer“, nicht zuletzt dank der Publikationen und Vorträge von Gerhard Banner und der von ihm als Vorstand initiierten Publikationen der KGSt in der deutschen Kommunalverwaltung. Wegweisend dazu waren etwa der Artikel von Gerhard Banner „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell; in VOP 1/1991, S. 6-11 sowie der KGSt®-Bericht „Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung“ (5/1993).

Bei der 61. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer am 17. März 1993 legte Gerhard Banner unter dem Titel „Konzern Stadt“ sein Konzept von der Stadt als politisch gesteuertes Dienstleistungsunternehmen dar.

Im Rahmen meiner Tagung „Erfolg im Osten III“ am 3. September 1993 in Meißen/Sachsen warb er dafür, in den Kommunen der neuen Länder nicht die Steuerungsdefizite der bürokratischen Verwaltung in den alten Ländern zu wiederholen, sondern stattdessen neue Ansätze einzuführen.

Auch der Speyerer Qualitätswettbewerb, den ich gemeinsam mit meinem Kollegen Universitätsprofessor Dr. Helmut Klages seit 1992 veranstaltete, war von den Gedanken des Neuen Steuerungsmodells beeinflusst. Als Zeichen unserer guten Zusammenarbeit haben wir uns sehr gefreut, dass Gerhard Banner bei der Tagung „Bürgerbeteiligung“ am 14. April 2010 in Berlin im Bundesrat aus Anlass des 80. Geburtstages von Helmut Klages die Laudatio hielt.

Mit dem Neuen Steuerungsmodell hat Gerhard Banner zu Beginn der 90er Jahre eine gewaltige Aufbruchstimmung in der deutschen Verwaltung erzeugt. Sicher waren dabei die Vorreiter und Beispiele aus der angelsächsischen Welt mit dem „New Public Management“ hilfreich, auch wenn sich später zeigte, dass diese Best Practice Beispiele nicht immer eins zu eins auf die deutsche Verwaltung übertragbar waren. Die deutsche Verwaltung war nach dem Krieg sehr stark von rechtsstaatlichen Grundsätzen geprägt. Gerhard Banner beschrieb das einmal in einem Vortrag damit, dass Rechtmäßigkeit und Gleichheit „Conformance“ zum Ausdruck bringen, er wollte mit dem Gedanken der „Performance“ die Verwaltung zu noch besseren Leistungen ermutigen.

Trotz der anfänglichen Euphorie muss man mehr als ein Vierteljahrhundert später konstatieren, dass das Neue Steuerungsmodell in Kommunen nur teilweise erfolgreich umgesetzt wurde, Länder und Bund haben damit von Anfang an gefremdelt. Dies hatte viele Ursachen, die in der Fachwelt, auch unter Beteiligung von Gerhard Banner, ausführlich diskutiert worden sind. Neben allgemeinen Schwierigkeiten bei jedem sogenannten Change Management, wie mangelnder Unterstützung durch Führungskräfte oder hohen Transaktionskosten, überlagernden Sparansätzen oder politischen Wechsellagen, lag das vor allem an unterschiedlichen Rationalitäten der Politik und der Betriebswirtschaft.

So versteht sich etwa ein Gemeinderat oder Kreistag in einer Konkurrenzdemokratie (anders als etwa in der schweizerischen Konkordanzdemokratie) nicht als politische Einheit, der die Verwaltung steuert. Vielmehr verfolgt die jeweilige Opposition häufig eigene Interessen, etwa um einen Machtwechsel herbeizuführen. Deshalb ist es für die Mehrheit auch schwer, sich auf konkrete Ziele festzulegen und die Frage der Zielerreichung mithilfe von Indikatoren transparent zu machen, weil dies bei Nichterreichung sofort Kritik der Opposition (und der Öffentlichkeit) erzeugt.

Auch ein unmittelbar gewählter Oberbürgermeister oder Landrat kann diese Parteiinteressen, wie Gerhard Banner mit seiner Sympathie für die baden-württembergische Gemeindeverfassung vielleicht hoffte, alleine nicht überwinden. Zudem waren es die Ratsmitglieder auch nicht gewohnt, mit Daten zu steuern, sodass aufwendige Produktkataloge mit vielen Kennzahlen häufig nicht für politische Entscheidungen genutzt wurden.

Schließlich wenden sich die Bürger selten mit strategischen Themen an die Ratsmitglieder. Viel mehr interessieren sie Einzelprobleme, die sie unmittelbar betreffen, sodass die Leitlinie „Der Rat entscheidet das WAS (Strategie), die Verwaltung das WIE (operative Geschäft)“ in der Praxis nicht durchzuhalten war. Mikropolitisch führte zudem die Steuerung über Produkte in Verbindung mit einer dezentralen Ressourcenverwaltung, insbesondere wenn dies noch mit leistungsorientierter Vergütung verknüpft war, zu einer Maximierung des Eigennutzens der jeweiligen Einheiten zulasten der Gesamtziele.

Gleichwohl hat das Neue Steuerungsmodell den weiteren Verlauf der Verwaltungsmodernisierung maßgeblich beeinflusst und direkt oder indirekt auch verschiedene Folgeformen und Impulse ausgelöst. Bei der Einführung der doppelten kaufmännischen Buchführung (Doppik) in Kommunen konnte auf die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells definierten Produkte und Kennzahlen zurückgegriffen werden. Die Verknüpfung von Leistung und Finanzen führt dabei zu Transparenz über den Ressourcenverbrauch und macht die Vermögenssituation sichtbar. Das sogenannte Public Value Management (Öffentliche Wertschöpfung) ist aus der wirkungsorientierten Verwaltungsführung hervorgegangen und hat etwa in Österreich auf Bundesebene zu einem wirkungsorientierten Haushalt geführt.

Die Orientierung an Ergebnissen kehrt heute im Rahmen eines agilen Verwaltungshandelns, kombiniert mit der Methode des Design Thinking, in dem Ziel, funktionsfähige Prototypen (sog. minimal viable products) zu entwickeln, wieder. Das Konzept des Open Government mit Open Data und „Offenem Haushalt“ greift Gedanken einer transparenten Verwaltungsführung auf. Big Data und Smart City richten sich an einer datengetriebenen Steuerung und einem „evidence-based management“ aus.

Viele Initiativen, die im Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell entstanden sind, tragen heute noch Früchte. Die KGSt verzeichnet aktuell noch auf ihrer Homepage 51 aktive Vergleichsringe mit interkommunalen Leistungsvergleichen. Der Innovationsring „Kreisverwaltung der Zukunft“, den wir 1993 gemeinsam mit dem Deutschen Landkreistag gegründet haben, ist heute ebenfalls noch aktiv.

Das Neue Steuerungsmodell war anfangs sehr stark auf die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente ausgerichtet. Dennoch haben manche Elemente auch das Verständnis der sogenannten Human Resources in Richtung von „Resourceful Humans“ beeinflusst, deren Wertbeiträge unverzichtbar für eine gelingende Organisationsentwicklung sind. Auf die Kompetenz und das Engagement der Mitarbeitenden vor Ort wurde etwa bei der Budgetierung und der operativen Konkretisierung der strategischen Ziele Wert gelegt, indem ihnen ein Spielraum bei der Frage des „Wie“ eingeräumt wurde, der im Rahmen von Berichterstattung und Controlling mit Begründung und Rechenschaftspflicht verknüpft war.

Das Konzept der Zielvereinbarungen ging im Ansatz davon aus, dass das Wissen vor Ort zur Optimierung der Sacherledigung und zur persönlichen Motivation genutzt werden sollte. Auch wenn man inzwischen von der Vereinbarung sogenannter smarterer Ziele (spezifisch, messbar) abgerückt ist und im Rahmen der „Objectives and Key Results“-Methode eher qualitative Ziele vorgegeben werden, geschieht gerade dies mit dem Ziel, eine eigenverantwortliche Umsetzung und Gestaltung vor Ort zu ermöglichen.

Ein bedeutender Schritt ist mit dem Neuen Steuerungsmodell hin zu einem „Dienstleistungsunternehmen“ gelungen, das Kundenorientierung in den Vordergrund stellt. Folgekonzepten, wie die Orientierung an der „persona“ als typischer Nutzerin im Rahmen des Design Thinking sowie

„user first“, „user experience“ oder „service design“ wurde damit der Weg bereitet. Auch das Onlinezugangsgesetz im Rahmen der Digitalisierung folgt diesem Ansatz.

Eine wichtige Wegweisung ist Gerhard Banner mit seinem Artikel „Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune“ in der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ 1998 gelungen. Hierin zeigt er nämlich mit der Erweiterung des früheren Leitbildes „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“, dass Kommunalentwicklung nicht bei rechtswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Ansätzen stehen bleiben darf, sondern mit der Erweiterung zur Bürgerkommune einen ganzheitlichen, integrierten Ansatz verfolgen muss, der vor allem die Bürgerinnen und Bürger einbezieht.

Auf staatlicher Ebene entsprach das dem Konzept des „aktivierenden Staates“ unter Bundeskanzler Gerhard Schröder sowie der Betonung von staatlicher Gewährleistungsverantwortung und einer Hinwendung zu einem neuen Steuerungskonzept der (Public) Governance, bei dem Rat und Verwaltung bzw. staatliche Organisationen nicht mehr die alleinige Steuerung übernehmen, sondern eine Koordination der Vielfalt der Akteure zum Wohle des Ganzen genutzt werden soll.

Mittlerweile ist die Zeit weitergegangen, neue Herausforderungen, wie die Digitalisierung, der demografische Wandel einschließlich der Integration der Geflüchteten sowie jüngst die Corona-Pandemie, sind hinzugekommen. Diese zeigt deutlich die Auswirkungen der sog. VUCA-Welt (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity), in der Steuerungskonzepte morgen schon veraltet sein können und in der pragmatische Lösungen sowie ein „Auf Sicht fahren“ erforderlich sind. Gleichzeitig scheint hier auch das schon im Neuen Steuerungsmodell zutage getretene Spannungsverhältnis zwischen zentraler Steuerung und Beschaffung und dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung wieder hervor.

Auch zeigt sich, dass die Betonung einer betriebswirtschaftlichen Effizienz nicht ausreicht, vielmehr stellen Effektivität und Nachhaltigkeit, Resilienz und Innovation wichtige Leitbilder für Verwaltungen dar. In der letzten bekannten Publikation „Administrative Innovation“ hat Gerhard Banner, gemeinsam mit Stephan Grohs und Renate Reiter in dem von Norbert Kersting 2017 herausgegebenen Band „Urbane Innovation“, verschiedene Innovationstypen vorgestellt und verglichen.

Auch dies kennzeichnet das Werk von Gerhard Banner. Nicht nur der Vergleich der nationalen Kommunalverfassungen war ihm ein Anliegen, auch der Blick über die nationalen Grenzen hinaus hat ihn immer interessiert, wie etwa der von ihm gemeinsam mit Christoph Reichard 1993 herausgegebene Band „Kommunale Managementkonzepte in Europa“ zeigt. Schon aufgrund seines Studiums der französischen und englischen Sprache sowie seiner Tätigkeit als juristischer Übersetzer bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften war ihm eine Weltläufigkeit eigen, die er auf der anderen Seite mit bodenständigen kommunalen Aktivitäten verband.

Ich habe Gerhard Banner immer als abwägenden, reflektierenden Menschen, der aber auch Richtung gebend und gestaltend voranschreiten konnte, kennengelernt.

Er wurde nicht nur wegen der vielfältigen Impulse und Beiträge zum verwaltungswissenschaftlichen Disput, sondern auch wegen seiner liebenswürdigen Art von vielen geschätzt. Wäre Gerhard Banner nicht gewesen, würde ein wichtiger Baustein in der Geschichte der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland fehlen. Wir werden ihm ein ehrendes Andenken bewahren.

Prof. Dr. Hermann Hill
Universität Speyer