

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

Band 110

**LEAN MANAGEMENT
ALS KONZEPT ZUR REFORM ÖFFENTLICHER VERWALTUNGEN
IN AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA**

**Schlußfolgerungen aus den Verwaltungsreformen
Benins und Ugandas**

Hildegard Lingnau

Köln 1996

Weltforum Verlag



Inhalt

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
1.1 Problemaufriß	1
1.2 Fragestellung und Argumentationsführung	3
1.3 Methodisches Vorgehen	4
2 Öffentliche Verwaltung in Afrika südlich der Sahara	7
2.1 Geschichte der öffentlichen Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara	7
2.2 Öffentliche Verwaltung in Afrika südlich der Sahara im Kontext von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung	12
2.3 Initiativen zur Reform öffentlicher Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara	15
2.3.1 Afrikanische Ansätze zur Reform öffentlicher Verwaltungen	15
2.3.2 Geberpolitiken zur Unterstützung von Verwaltungsreformen	18
2.3.3 Verwaltungsförderung im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	24
3 Theoretischer und begrifflicher Rahmen	28
3.1 Staat und Verwaltung in Afrika südlich der Sahara in der wissenschaftlichen Diskussion	28
3.2 Fazit und Schlußfolgerungen für die wissenschaftliche Diskussion	44
4 Der konzeptionelle Rahmen: Lean production und lean management	47
4.1 Lean production	47
4.1.1 Zum Begriff: Lean production als Konzept fragiler Arbeitsorganisation	47
4.1.2 Zur Bedeutung: Lean production als Revolutionierung bisheriger Produktionsweisen	48
4.1.3 Elemente und Instrumente	51
4.1.3.1 Ausrichtung aller Unternehmensaktivitäten an der Wertschöpfungskette	51
4.1.3.2 Intra- und interorganisatorische Kooperationsorientierung einschließlich der dafür erforderlichen permanenten Qualifizierung der Mitarbeiter	54
4.1.3.3 Präventive und integrierte Qualitätssicherung durch Ausrichtung des gesamten Unternehmens auf kontinuierliche Verbesserungsaktivitäten	57
4.1.3.4 Existenz einer Unternehmenskultur, die sich durch ein beteiligungsorientiertes Management und offene Kommunikation auszeichnet	58

4.1.4	Voraussetzungen und Übertragbarkeit	59
4.1.5	Vorteile und Gefahren	60
4.1.6	Erfahrungen mit der Anwendung in nicht-japanischen Unternehmen	62
4.1.7	Post-lean-production	63
4.2	Lean management in öffentlichen Verwaltungen	63
4.2.1	Der Kontext: New public management	63
4.2.2	Lean management in öffentlichen Verwaltungen	64
4.2.3	Elemente und Instrumente	66
4.2.3.1	Ausrichtung aller Tätigkeiten und Strukturen am Leistungserstellungsprozess	66
4.2.3.2	Intra- und interorganisatorische Kooperationsorientierung einschließlich permanenter Qualifizierung der Mitarbeiter	71
4.2.3.3	Qualitätsmanagement und Institutionalisierung von Mitarbeiter- und Bürgerkritik	72
4.2.3.4	Entwicklung einer Verwaltungskultur, die sich durch beteiligungsorientiertes Management und offene Kommunikation auszeichnet	74
4.2.4	Voraussetzungen	74
4.2.5	Erfahrungen mit lean management in öffentlichen Verwaltungen	76
4.2.6	Abschließende Einschätzung	79
4.2.7	Lean management in öffentlichen Verwaltungen Afrikas südlich der Sahara	82
5	Länderfallstudie Benin - Defensive Reformpolitik als Reaktion der Staatsklasse auf äußeren Druck	85
5.1	Einleitung	85
5.2	Historische, politische und sozioökonomische Rahmenbedingungen	88
5.2.1	Sklavenproduzent, „Quartier Latin“, „marxoider“ Kommandostaat - Zur Geschichte Benins	88
5.2.2	Demokratisierte Staatsklassenherrschaft - Das politische System Benins	96
5.2.3	Sozioökonomische Kontextfaktoren und Reformvorhaben	103
5.2.4	Zusammenfassende Einschätzung der Umfeldbedingungen	107
5.3	Problemaufriß: Öffentliche Verwaltung in Benin	108
5.4	Beniner Vorhaben zur Reform der öffentlichen Verwaltung	117
5.4.1	Abbau des öffentlichen Dienstes und Reorganisation von Ministerien	118
5.4.1.1	Personalabbau	118
5.4.1.2	Reorganisation von Ministerien	126
5.4.2	Dezentralisierung und Neustrukturierung der Gebietskörperschaften	130
5.4.3	Auslagerung von Tätigkeiten in parastaatliche Strukturen	140
5.5	Zusammenfassende Einschätzung, Mißerfolgs- und Erfolgsfaktoren	144
5.6	Rolle der Geber und Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit	149

6	Länderfallstudie Uganda - Aktive Reformpolitik einer entwicklungsorientierten Regierung	154
6.1	Einleitung	154
6.2	Historische, politische und sozioökonomische Rahmenbedingungen	155
6.2.1	Programmierte Implosion eines Vielvölkerstaates - Zur Geschichte Ugandas	155
6.2.2	Demokratie ohne Parteien - Das politische System Ugandas	164
6.2.3	Sozioökonomische Kontextfaktoren und Reformvorhaben	172
6.3	Problemaufriß: Öffentliche Verwaltung in Uganda	176
6.4	Ugandische Vorhaben zur Reform der öffentlichen Verwaltung	182
6.4.1	Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung verbunden mit einem Abbau des öffentlichen Dienstes	182
6.4.2	Dezentralisierung	201
6.4.3	Qualitätsverbesserungen in der öffentlichen Verwaltung	211
6.5	Zusammenfassende Einschätzung und Erfolgsfaktoren	216
6.6	Rolle der Geber und Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit	220
7	Schluß	225
7.1	Zusammenfassende Bewertung	225
7.2	Erfolgsvoraussetzungen und Erfolgsfaktoren	229
7.2.1	Erfolgsvoraussetzungen	229
7.2.2	Erfolgsfaktoren	231
7.3	Schlußfolgerungen für die Entwicklungszusammenarbeit	234
	Literaturverzeichnis	243
Anhang I	Liste der Gesprächspartner	271
Anhang II	Interviewleitfäden	273
	Verzeichnis der Karten und Schaubilder	
	Karte von Benin	87
	Karte von Uganda	156
Schaubild 1	Restrukturierung zentralstaatlicher Einrichtungen in Uganda	185
Schaubild 2	Restrukturierung von Distriktverwaltungen	187
Schaubild 3	Abbau des öffentlichen Dienstes in Uganda	189
Schaubild 4	Verwaltungsaufbau in Uganda nach der Dezentralisierung	203
Schaubild 5	Lean management-Elemente in Verwaltungsreformvorhaben in Benin und Uganda	228