



Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Leo Kißler,
Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard,
Karsten Schneider, Hellmut Wollmann

Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung

Praxiskonsequenzen aus dem
Neuen Steuerungsmodell

edition
sigma



Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8360-7230-0

ISSN 0945-1072

Copyright 2007 by edition sigma, Berlin.

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Druck: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

Jörg Bogumil

Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung lokaler Entscheidungsprozesse

Die Installierung einer neuen Steuerung in den Kommunalverwaltungen war das zentrale Ziel der Verwaltungsmodernisierung. Diese neue Steuerung sollte vor allem durch die Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung und ergebnisorientierter Verfahren sowie durch die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik in Richtung eines Aufsichtsratsmodells erreicht werden. Die Grundidee beruhte auf der Vorstellung, dass es durch die Einrichtung von Verantwortungszentren (dezentrale Ressourcenverantwortung) zu einer besseren Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor komme. Die Verantwortungszentren funktionieren aber nur dann, wenn sich die Kommunalpolitiker nicht mehr in die operative Steuerung einmischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten beschränken. Damit wurde das politische Kontraktmanagement geboren. Zudem würden sich – so die weitere These – die Kommunalpolitiker dann endlich mit dem beschäftigen, was ihre eigentliche Aufgabe sei (nämlich die politische Zieldiskussion), und sich somit aus dem heraushalten, wobei sie stören (bei der Umsetzung von Entscheidungen). Dies würde zu einer Verbesserung der politischen Steuerung des Verwaltungshandelns beitragen.

Die neue Arbeitsteilung zwischen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung wurde zunächst etwas strikt (und möglicherweise etwas naiv) mit den Kategorien des „Was“ und „Wie“ beschrieben (KGSt 1993). Später erfolgten eine Auflockerung der strikten Trennung von Politik und Verwaltung (KGSt 1996) und weitere Ausdifferenzierungen in Richtung eines „Strategischen Managements“ (vgl. Heinz 1999; KGSt 2000), in dem den verschiedenen Managementfunktionen nicht mehr eine klare Akteursgruppe zuordnet wurde, sondern man fließende Übergänge und Kooperationsmuster betonte.

Aufgrund der empirischen Daten unserer Evaluation muss die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung in dem hier geschilderten Sinne als eindeutig gescheitert

angesehen werden (vgl. Bogumil et al. 2007, S. 64ff.). Dieses Modernisierungselement ist nur in knapp 30% der Kommunen überhaupt bearbeitet worden und von diesen verfügen nur die Hälfte (also 15% der Kommunen) über ein politisches Kontraktmanagement in Form von Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltungsspitze. Bei diesen wenigen Kommunen, die über politische Zielvereinbarungen verfügen, zeigen sich aber weder deutliche Konzentrationen des Rates auf strategische Entscheidungen, noch Reduktionen der Eingriffe in das Tagesgeschäft, so dass selbst bei Existenz dieses Instrumentes keine Wirkungen erzielt werden. In der Gesamtbewertung des Modernisierungsprozesses stimmen daher lediglich 2% der Befragten der Aussage zu, dass durch das NSM die Strategiefähigkeit des Rates erhöht wurde (25% stimmen eher zu). Eine bessere Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch den Rat wird ebenfalls nur von 1% der Befragten gesehen (21% stimmen eher zu).

Diese aus der Sicht der Modernisierungsprotagonisten mehr als frustrierenden Ergebnisse sind nicht durch die noch unzureichende Implementation dezentraler Ressourcenverantwortung oder die mangelnde Wirkung ergebnisorientierter Verfahren zu erklären. Selbst dort, wo es keinen Zweifel an einer verbesserten Transparenz bezüglich der Kostenentwicklung in der Kommunalverwaltung gibt, verändert sich das Entscheidungsverhalten der politischen Akteure nicht. Über 60% der Befragten sind davon überzeugt, dass der Rat seine Entscheidungen nicht an den real anfallenden Kosten orientiert. Dies gilt auch für die wenigen fortgeschrittenen Reformkommunen, in denen sich Verfahren und Versuche eines politischen Controllings, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und eines („politikgerechten“) Berichtswesens, finden.

Wie ist der äußerst zurückhaltende Umsetzungsstand im Bereich der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung also nun zu erklären? Sicherlich gibt es auch in diesem Bereich Anwendungsprobleme, denn es gibt kein Modernisierungsinstrument, welches nicht verkehrt angewendet werden kann. Hierzu ist die naive Gegenüberstellung des „Was“ und „Wie“ zu zählen, die in der Praxis eher auf Kopfschütteln denn auf Verständnis stieß, ebenso wie die geringe Bereitschaft der Verwaltung, die Abstimmungsprobleme zwischen Rat und Verwaltung überhaupt als relevanten Modernisierungsbereich zu akzeptieren. Auch die Problematik, über reine Managementsysteme hin-

aus Innovationen zu kreieren, die für Kommunalpolitiker zufrieden stellende Informationen liefern, kann zur Kategorie der Anwendungsprobleme gezählt werden.

Wenn nun aber das gleiche Instrument immer wieder in einer großen Zahl von Fällen zu ähnlichen Problemen führt, spricht einiges dafür, dass es doch an dem Instrument und nicht an der falschen Anwendung liegt. In diesem Fall ist die Hauptursache für die Implementationsdefizite in den theoretischen Unzulänglichkeiten des NSM-Konzepts zu suchen. So missachtet das Modell grundsätzlich die Besonderheiten öffentlichen Verwaltens, also insbesondere das Vorhandensein einer politischen Steuerung und die Gewährung von Rechtsstaatlichkeit und gleichberechtigtem Zugang zu gesetzlichen Leistungen, die sich der Übertragung dieses Aufsichtsratsmodells nachhaltig versperren. Im Besonderen beinhaltet das NSM eine naive und rationalistische Sicht auf Kommunalpolitik, indem die Bedeutung der Informationsversorgung und Informationsverarbeitung überschätzt und die Logiken und Handlungszwänge politischen Machterwerbs und politischer Machtsicherung unterschätzt werden (vgl. Bogumil 2002). Der Kern des Problems liegt in der insbesondere unter Ökonomen verbreiteten Auffassung, mit besserem (möglichst betriebswirtschaftlichem) Wissen ließen sich politische Entscheidungsprozesse relativ einfach optimieren.

Kommunale politische Entscheidungsprozesse unterliegen nun aber spezifischen Besonderheiten, denen mit einer ökonomisch ausgerichteten Rationalität und dem Glauben an den Segen besserer Informationsversorgung kaum beizukommen ist.

Zunächst sind die restringierenden *institutionellen Rahmenbedingungen* lokalen Handelns zur Kenntnis zu nehmen, die sich in Zeiten der anhaltenden Haushaltskonsolidierung noch verschärfen (siehe auch den Beitrag in diesem Band). Es besteht ein relativ geringer eigenständiger politischer Gestaltungsspielraum bei einer durchaus komplexen Umwelt in wenig professionalisierten politischen Entscheidungsstrukturen. In dieser Situation sind strategische Zielvorstellungen, selbst dann, wenn sie vorhanden wären, kaum von Nutzen.

Kommunalverwaltungen unterliegen *unterschiedlichen Rationalitätsanforderungen* (Legalität, Effektivität, Demokratie, Effizienz), von denen keine so ohne Weiteres höherrangig ist. Es ist ein großes Missverständnis, dass eine ökonomisch ausgerichtete Rationalität eine höhere Legitimation zur Steuerung von Kommunalverwaltungen beizumessen ist, nur weil die Haushalts-

lage prekär ist. Die politischen Akteure orientieren sich jedenfalls nach wie vor an ihrem Anreizsystem und dies sind vor allem die Interessen des Machterwerbs und der Machtsicherung (Wählermaximierungslogik). Dass die Kommunalpolitiker nicht bereit sind, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, wenn ihnen eben diese Einmischung politische Profilierung im Kampf um Wählerstimmen ermöglicht, ist schon seit langem bekannt. Ebenso kann es bei vorhandenem Parteienwettbewerb in den mittleren und größeren Städten kein gemeinsames Interesse an strategischen Zielvorgaben und politischer Transparenz geben, es sei denn, diese sind so abstrakt, dass jeder seine eigenen Zielvorgaben dort wiederfinden und Zielerreichung nicht gemessen werden kann.

Was bedeutet diese skeptische Bilanz über die Rationalisierung lokaler politischer Entscheidungsprozesse durch Zielvereinbarungen und Informationssysteme nun für das Ziel einer verbesserten politischen Steuerung? Vielleicht sollte man das Ziel noch einmal gründlich überdenken. Erstaunlich ist doch trotz der vielfältigen Einschränkungen und Problemlagen, dass „nicht längst schon alles zusammengebrochen“ ist oder, neutraler formuliert, dass wir durchaus Beispiele halbwegs gelungener politischer Steuerung vorfinden. Auch ohne ausdifferenziertes Informationsmanagement entwickeln die politischen Akteure (begrenzte) Strategien zur Lösung von Problemlagen. Ob sich solche Strategien entwickeln, ist eher abhängig vom externen Druck und von den jeweiligen Personen in den Entscheidungsprozessen. Gibt es also wirklich den immer wieder unterstellten grundsätzlichen Reformbedarf oder sperrt sich die Realität kommunaler Entscheidungsprozesse nur unseren Rationalitätsvorstellungen darüber, wie diese eigentlich zu sein hätten?

Damit soll nun nicht gesagt werden, dass lokale Entscheidungsprozesse nicht mit Mängeln behaftet sind, allerdings gehe ich davon aus, dass, wenn man die Möglichkeiten und Grenzen politischer Entscheidungsfindung zur Kenntnis nimmt, keine grundlegenden Reformchancen bestehen, sondern eher inkrementalistische Verbesserungsnotwendigkeiten im Bereich der Optimierung kommunaler Entscheidungsprozesse. So gibt es seit Jahren einen bekannten und anhaltenden Reformbedarf im *Bereich der politischen Arbeitsstrukturen*. Die Verbesserung der Ausschussstrukturen, -arbeitsweisen und -kompetenzen, der Aufbau eines Beteiligungsmanagements, welches auch Ratsmitglieder unterstützt, und der pragmatische Einsatz von Recherche-

systemen (für Ratsunterlagen und für die Umsetzung politischer Aufträge)¹ würden mehr Hilfestellungen liefern als die hilflosen Versuche, ein elaboriertes politisches Kontraktmanagement zu etablieren (vgl. ausführlich Bogumil 2002).

Zudem könnte man dort, wo überbordender Parteienwettbewerb sich sachlichen Lösungen widersetzt, versuchen, ihn zu begrenzen. Hierzu gibt es durch den direkt gewählten Bürgermeister und durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mittlerweile zwei Kontrollmöglichkeiten, die noch zu wenig genutzt werden. Insofern sind Strategien zur Stärkung der Bürgermeister und zur Erleichterung von Bürgerbegehren durchaus sinnvoll. Letztlich hängt die Qualität kommunaler Entscheidungsprozesse jedoch vor allem von den Personen ab, die diese prägen, und von der Kreativität, mit der sie Problemlösungen vorantreiben.

1 Diese Informationshilfsmittel sollten allerdings nicht überschätzt werden, denn es besteht nach wie vor die Notwendigkeit, die zur Verfügung gestellten Informationen zu bewerten und einzuordnen und sich bei der Auswahl dessen, was man wissen möchte, zu begrenzen. Auch ist die informelle Weitergabe von Informationen in Verwaltungen nicht zu unterschätzen.