



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, Christoph Reichard

Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung

Trotz mancher Erfolge herrscht nach über zehn Jahren NSM-Reform in vielen deutschen Kommunen eine Mischung aus Frust, Ratlosigkeit und Durchhalteparolen. Zudem schwappen neue Reformmodelle und Reformmoden durch die Rathäuser (Bürgerkommune, eGovernment, NKF, Konzernbildung, Public Corporate Governance). Vielfach stellt sich die Frage, wie die begonnenen kommunalen Modernisierungsprozesse unter veränderten Rahmenbedingungen weitergeführt werden sollen. Soll weiter in den Ausbau bzw. die Verfeinerung von NSM-Elementen investiert werden? Ist es „vertane Liebesmüh“? Wo liegen neue und andere Herausforderungen, Themen und Konzepte und wie passt das alles zusammen? Wie lassen sich modernisierungsmüde Mitarbeiter einbinden? Welche Anforderungen an Verwaltungsmodernisierung stellen sich in den kommenden Jahren z.B. angesichts des bevorstehenden demografischen Wandels?

Diese Fragen lassen und ließen sich nicht umfassend in diesem Band beantworten, der zudem in vielen Punkten noch mit der Aufarbeitung der Konsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell befasst war. Bei einem Blick voraus sind jedoch wichtige Problemlagen alter und neuen Ansätze kommunaler Verwaltungsmodernisierung auszumachen. Sie sollen im Folgenden kurz mit dem Ziel angesprochen werden, Perspektiven einer reflektierteren kommunalen Modernisierungspraxis zu benennen.

Modernisierung versus Rationalisierung

Es ist mittlerweile relativ unumstritten, dass die kommunalen Haushaltsprobleme und die mit ihnen verbundenen Rationalisierungsnotwendigkeiten ein wesentlicher Reformtreiber waren, der aber zugleich den eigentlichen Modernisierungsprozess erheblich verkompliziert und ihm z.T. die Legitimation insbesondere auf Seiten der Beschäftigten und ihrer Personalvertretung entzogen hat. Auch wenn Lars Holtkamp zu Recht ausführt, dass

die Konsolidierungsnotwendigkeiten in vielen Kommunen keineswegs vorbei sind, so ist doch zur Kenntnis zu nehmen, dass die „Speckgürtel“ in den Kommunen angesichts des massiven Personalabbaus des letzten Jahrzehnts weitgehend aufgebraucht sind. Der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland bezogen auf die Gesamtbeschäftigung findet sich mittlerweile wieder auf dem Ausbauniveau der 1960er Jahre (vgl. Jann et al. 2007, S. 30ff.). Auch wenn ein Teil dieses Rückgangs durch Rechtsformänderungen und Ausgliederungen zu erklären ist, so bleibt festzuhalten, dass in Deutschland von einem aufgeblähten öffentlichen Dienst wahrlich nicht mehr die Rede sein kann. Wird die rigide Sparpolitik fortgeführt und erfolgt keine Neuregelung der kommunalen Finanzausstattung, so sind die Chancen, die Beschäftigten und ihre Personalvertretungen für einen (neuen) Modernisierungsprozess zu gewinnen, wenig erfolgversprechend, wie Leo Kißler und Karsten Schneider zu Recht ausführen.

NKF als Zaubermittel für Haushaltskonsolidierung?

Das Megaprojekt, das die deutschen Kommunen seit einiger Zeit – und wohl noch ein weiteres Jahrzehnt – in Atem hält, ist die Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, in einigen Ländern auch als „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKF) bezeichnet. Die Gemeinden müssen ihr Rechnungswesen von der altmodischen Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen mit seiner doppelten Buchführung (Doppik) und den neuen Elementen Finanz-, Ergebnis- und Vermögensrechnung umstellen. Zudem ändern sich die Inhalte und Deckungsregeln des Haushalts. Trotz unbestreitbarer Transparenzgewinne, etwa im Hinblick auf den tatsächlichen Verschuldungsgrad und die intergenerative Gerechtigkeit, ist die – von Lars Holtkamp erörterte – Frage offen, welcher Konsolidierungsbeitrag tatsächlich vom NKF erwartet werden kann.

Diversifizierung der Organisationspolitik und Public Governance

Insgesamt setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass es kein allgemeingültiges Gesamtkonzept zur Modernisierung der Kommunalverwaltung (wie im NSM ursprünglich geplant) und damit nicht das *eine* erfolgversprechende Organisationsmodell

gibt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen in der Kommunalverwaltung und das Ausmaß unterschiedlicher Institutionalisierungsformen (Kernverwaltungen, Regiebetriebe, Ausgliederungen und Auslagerungen, PPPs und sonstige Organisationsformen) in den Kommunalverwaltungen ist mittlerweile so groß, dass sich die Frage nach der Organisationspolitik in den Kommunen neu stellt. Wie Christoph Reichard zu Recht ausführt, haben sich die Organisationsformen in der Kommunalverwaltung entgegen der ursprünglichen Absicht des NSM diversifiziert. Weder der alte Aufgabengliederungsplan der KGSt noch die Standardblaupause eines bundeseinheitlichen NSM-Organisationsmodells sind heute angemessene Organisationsvorbilder für die Kommunen. Künftig wird in Richtung situativer Gestaltungsansätze zu denken sein, die u.a. von der Größe der Kommune, den wahrgenommenen Aufgabenbereichen sowie dem Ausmaß an Ausgliederungen aus der Kernverwaltung bestimmt werden. Vor allem bei größeren Städten dürften angesichts der Vielfalt an Beteiligungen Konzernmodelle in Betracht kommen. Hierzu ist jedoch zunächst eine Bestandsaufnahme und Diskussion der zur Zeit existierenden Vielfalt von Organisationsansätzen von Nöten.

In dieser Diskussion über die sinnvollsten Organisationsformen wäre auch anzuknüpfen an die Diskussion um Public Governance, die im Zuge der Bürgerkommune insbesondere die Potentiale von Bürgerbeteiligung und Netzwerken hervorhebt und damit die verengte Perspektive der Binnenmodernisierung der Verwaltung aufgibt. Danach ist durch einen ausgewogenen und problembezogen variierenden Governancemix eine höhere Legitimität, Effektivität und Effizienz von Politik prinzipiell erreichbar. Die hierarchischen Strukturen in den Verwaltungen sind nicht einfach durch privatwirtschaftliche Managementmodelle zu ersetzen, wie es in der ersten Phase der Verwaltungsmodernisierung teilweise suggeriert wurde, sondern Ziel ist es vielmehr eine ausgewogene Mischung von wirtschaftlichen Anreizen und Formen der hierarchischen Kontrolle zu entwickeln, ergänzt durch Netzwerke und die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement. Die Rezeptur für erfolgreiche Mischungen dürfte dabei sicher von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich variieren.¹ Zukünftig sollten zudem nicht einheitliche Reformmodelle

1 Als ein konkretes Beispiel für eine erfolgreiche Mischung können die Energietische gelten, die als Netzwerk in einigen deutschen Kommunen initiiert

am grünen Tisch entwickelt werden, sondern der Austausch über solche „Erfolgswfälle“ in einzelnen Kommunen differenziert nach Aufgabenbereichen ist zu forcieren. Das, was in anderen Kommunen unter schwierigen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen bereits gut funktioniert hat, könnte der Maßstab für Modernisierungsaktivitäten sein und nicht relativ allgemeine Modellvorstellungen.

Möglichkeiten strategischer Steuerung kommunalen Handelns

Ein wesentlicher Bestandteil der Diskussion um eine neue Organisationspolitik unter dramatisch veränderten Bedingungen wird die Frage sein, wie der Gemeinwohlbezug der Kommune noch zu gewährleisten ist. Dabei ist zunächst die Frage relevant, wer das Gemeinwohl in welcher Weise definiert und die daraus resultierenden kommunalen Strategien ableitet (Bürger, Kommunalvertretungen und/oder Bürgermeister). Unübersehbar stehen Kommunen vor schwierigen Herausforderungen (Demographie, Aufgabenwandel in zahlreichen Politikfeldern, Finanzen, Beschränkung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten usw.), denen mit angemessenen Strategien begegnet werden muss. Dabei nützt aber der simple Griff in die Toolbox der privatwirtschaftlichen Managementlehre nichts. Strategieentwicklung und -umsetzung müssen auf die spezifischen Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik und -verwaltung Rücksicht nehmen. Dabei ist besonders die Frage klärungsbedürftig, wie Strategien dann in abgestimmtes Handeln der vielfältigen Einzelbestandteile des „Konzerns Stadt“ umgesetzt werden können. Die bisherige Diskussion konzentrierte sich vielfach auf die erste Frage, nämlich wie die Kommunalvertretungen zu einer gemeinwohlverträglicheren

wurden. Besonders erfolgreich waren die von den runden Tischen initiierten sog. Fifty-Fifty-Projekte. Danach wurden mit Schulen Kontrakte abgeschlossen, dass sie 50% der eingesparten Energiekosten behalten durften, während die anderen 50% in den Zentralhaushalt zur Haushaltskonsolidierung abflossen. Für dieses Budgetierungsinstrument lohnte es sich aufgrund der vorhandenen Handlungsspielräume den Energieverbrauch sehr genau für jede Einrichtung zu erfassen und für diesen Bereich eine zentrale Kosten-Leistungsrechnung aufzubauen. Durch diese Anreize und die intensive Beratung durch die Energietische wurden die Schüler und Lehrer zu Formen der gemeinschaftlichen Koproduktion (energiebewusste Veränderung des Nutzerverhaltens) motiviert.

(manche setzen dies allerdings automatisch mit „effizienzsteigernd“ gleich) Strategiefindung gebracht werden können. Hier wird einer der größten Modellfehler im NSM und auch in weiterführenden Ideen des strategischen Managements gesehen, weil meist die politische Handlungslogik des Parteienwettbewerbes und die Machtaspekte kommunaler Entscheidungen zu wenig berücksichtigt werden (vgl. den Beitrag von Jörg Bogumil). Jenseits dieser Diskussion, die an den realen Entscheidungsprozessen in den Kommunen weitgehend spurlos vorüberging, steht die Frage eher noch am Anfang, wie denn bereits gefundene Strategien angesichts der diversifizierten Organisationsformen überhaupt noch integrativ umgesetzt werden können.

Kommunale Selbstverwaltung versus staatliche Eingriffe

Nach wie vor bestehen in Praxis und Wissenschaft unterschiedliche Auffassungen, inwieweit eine stärkere staatliche Steuerung kommunaler Modernisierungsprozesse sinnvoll ist. Mit der verpflichtenden Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements haben die Landesgesetzgeber hier erstmals relativ einheitlich in einer für die deutsche kommunale Selbstverwaltung neuen Art und Weise agiert (wenngleich die Konzeptunterschiede zwischen den Ländern für viele Beobachter immer noch viel zu groß sind). Dies ist noch weit weg von der Art und Weise britischer Eingriffe in das lokale System, aber ein möglicher (erster) Schritt. Welche Ergebnisse dies zeitigt und ob weitere Schritte folgen, wird abzuwarten sein. Ebenfalls intensivieren sich zur Zeit wieder einmal die Diskussionen um neue Gebietsstrukturen und Funktionalreformen in allen Flächenländern, mit z. T. erheblichen Auswirkungen für die Kommunen. Hier ergibt sich ein völlig disparates Bild im Bundesländervergleich. Landkreistage kämpfen fast überall – z. B. im Umweltbereich – um neue Aufgaben gegen staatliche Sonderverwaltungen oder Mittelinstanzen (und manchmal auch den Städtetag) und bieten den Landesgesetzgebern hohe Effizienzrenditen an (vgl. Bauer et al. 2007; Bogumil/Ebinger 2007). Landesregierungen entdecken Verwaltungspolitik als neues Betätigungs- und Profilierungsfeld, Mittelinstanzen werden in Frage gestellt oder reformiert, Regionalkreise werden kreierte und von Gerichten verboten, die wirtschaftliche Betätigung wird in Verfassungsnovellen einmal extrem restriktiv und woanders wieder recht großzügig geregelt und die Möglichkeiten einer meist unechten Kommunalisierung werden pri-

mär als Kosteneinsparmodell gesehen. Bei all dem zeigen sich zwar Gemeinsamkeiten im verwaltungspolitischen Vorgehen und im Ziel der Haushaltskonsolidierung, aber kaum in der parteipolitischen Ausrichtung der Reformkonzepte und in der Frage, welche Aufgabenbereiche sich für welche Form der Kommunalisierung eignen. Das Zusammenspiel staatlicher und kommunaler Instanzen, die Art und Weise und die Auswirkungen von Kommunalisierungsbemühungen scheinen uns ein weiterer wesentlicher Diskussionspunkt für die nahe Zukunft zu sein.