

Alexander Stock und Jürgen Kegelmann (Hrsg.)

Kommunalpolitik der Zukunft:

partnerschaftlich und professionell

Alexander Stock und Jürgen Kegelmann (Hrsg.)

KOMMUNALPOLITIK DER ZUKUNFT:
partnerschaftlich und professionell

ibidem-Verlag
Stuttgart

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.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel
oder direkt bei *ibidem* (www.ibidem-verlag.de) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-510-7.

∞

ISBN-13: 978-3-8382-5510-1

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Inhaltsübersicht

Vorwort 1

von Prof. Dr. Klaus Simon

Einführung

Grundlagen moderner Arbeit von Rat, Bürgermeister und Verwaltung: partnerschaftlich und professionell 3

von Alexander Stock und Jürgen Kegelmann

I. Hinführung zum Thema

Kapitel 1 13

Entwicklung der Reformleitbilder in Deutschland

von Sebastian Breetsch und Martin Duval

Kapitel 2 33

Verwaltungsreformen des letzten Jahrzehnts und ihre Konsequenzen

von Bernhard Payk

Kapitel 3 57

Das "alte" "Neue Steuerungsmodell" - konstruktiv-kritische Anmerkungen

von Jürgen Kegelmann

II. Politikstil der Zukunft: partnerschaftlich

Kapitel 4 75

Kommunale Selbstverwaltung für das 21. Jahrhundert: partnerschaftlich und professionell

von Alexander Stock und Katrin Stock

Kapitel 5 91

Bürgerpartizipation und Bürgerorientierung – Chancen für die Kommunalverwaltung

von Alexander Schellong und Thomas Langenberg

Kapitel 6	103
Kommunalpolitik in Partnerschaft: Lokale Agenda 21 <i>von Georg Nienaber</i>	
Kapitel 7	121
Stärkung der kommunalpolitischen Arbeit durch co-aktive Problemlösungsverfahren – Eine Auswahlhilfe für kommunale Entscheider <i>von Raban Daniel Fuhrmann und Moritz Brunn</i>	
Kapitel 8	145
Zukünftige Strategien der Wirtschaftsförderung: Netzwerkarbeit und partnerschaftliches Lernen in Lernenden Regionen <i>von Frauke Lorenzen</i>	
III. Politikstil der Zukunft: professionell	
Kapitel 9	161
Zukunfts- und zielorientiertes Management für die Kommunen <i>von Alexander Stock und Katrin Stock</i>	
Kapitel 10	189
Neues Rechnungswesen für die Kommunalverwaltung <i>von Stefan Knögel und Alexander Stock</i>	
Kapitel 11	199
Die Rolle der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in der Kommunalpolitik des 21. Jahrhunderts <i>von Thomas Langenberg und Alexander Schellong</i>	
Kapitel 12	217
Kommunale Beschäftigungsbeziehungen -ein empirisches Fazit ausgewählter Problembereiche nach mehr als 10 Jahren Verwaltungsmodernisierung <i>von Wolfram Brehmer und Frank Werner</i>	
Die Autoren	233

Vorwort

Alte Steuerung in der Kommune und Neues Steuerungsmodell galten von Anfang an als Gegensätze. Das Neue sollte das Alte möglichst ganz und schnell ablösen. Solche Entschiedenheit ist gewiss notwendig, damit eine Reform überhaupt in Gang kommt, und Heerscharen von Praktikern, Wissenschaftlern und Beratern mühen sich seit über zehn Jahren damit ab. Heute stellen immer mehr ernüchtert fest: Es wurde zwar viel verändert, aber das Alte lässt sich nicht so einfach ersetzen.

Zwei radikale Folgerungen werden daraus gezogen: Es gehe nur darum, die Implementation des Neuen zu verbessern, dann werde die Ablösung doch gelingen, oder: Privatwirtschaftliche Management-Modelle lassen sich nicht auf die öffentliche Verwaltung übertragen, also solle man damit aufhören.

Inzwischen scheint aber die Zeit gekommen für etwas mehr Phronesis, wie Aristoteles die Klugheit der Praxis nennt. Aus ihr folgt weniger Radikales: Sie behält vom Alten, was bewährt und reformierbar ist und verwindet es mit dem notwendigen Neuen. Perfektionisten können darin nur ein Implementationsdefizit sehen, Realisten in der inkrementalistischen Tradition von Braybrooke und Lindblom akzeptieren es als normal. Postmoderne um die Zeitschrift *Administrative Theory and Practice* würden es nach Derrida sogar als unaufhebbare, aber auch nützliche Spannung zwischen alter bürokratischer und neuer partnerschaftlicher Steuerung begrüßen, als den Wiedereinschluß des Ausgeschlossenen. Politik und Management, Partizipation und Hierarchie, Wettbewerb und Solidarität müssen einander nicht ausschließen, sondern können sich gegenseitig ergänzen und befruchten, ja sie setzen sich sogar gegenseitig voraus.

Das vorliegende Buch stellt sich mutig diesen unaufhebbaren Spannungsfeldern und versucht eine zeitgemäße Verarbeitung der Erfahrungen mit der Reform. Es nimmt die anspruchsvolle Herausforderung an, nicht auf Unmöglichem zu bestehen, aber auch nicht vor Widerständen zu resignieren, sondern das Machbare im Neuen Steuerungsmodell ernst zu nehmen und es sogar darüber hinaus für Weiterentwicklungen zu öffnen.

Die Verfasser nutzen dabei als junge Politik- und Verwaltungswissenschaftler die Chance, weder in der alten Bürokratie sozialisiert worden, noch dem frühen Reformeifer verhaftet zu sein. Sie bringen eine bemerkenswerte Distanz zu einseitigen Modellen auf und verbinden Offenheit mit großem Engagement und profunder Sachkenntnis für eine moderne Kommunalpolitik.

Ich freue mich, die Herausgeber und manche Autoren zu meinen Absolventen zählen zu dürfen. Ihre Beiträge bieten einem breiten Interessentenkreis, besonders konzeptionell interessierten Praktikern, wichtige Impulse für die Kommunalpolitik der Zukunft. Ihr Buch bereichert die kommunale Reformdebatte um einen anregenden und weiterführenden Konstanzer Standpunkt, dem ich eine gute Aufnahme wünsche.

Prof. Dr. Klaus Simon

Einführung

Grundlagen moderner Arbeit von Rat, Bürgermeister und Verwaltung: partnerschaftlich und professionell

von Alexander Stock und Jürgen Kegelmann

Dynamik, Diskontinuität und Vielfalt sind die wesentlichen Charakterzüge des ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts¹.

Globale Veränderungsprozesse in der Bevölkerung (Wachstum, Wanderung), der Ökonomie (Globalisierung) und der Ökologie (Klimawandel) stehen einer ständig voranschreitenden Differenzierung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in Deutschland gegenüber².

Auch vor Kommunen macht diese Entwicklung nicht Halt. Die sozialen Lasten der Globalisierung konzentrieren sich in den Städten. Gleichzeitig wächst der Standortwettbewerb. Dies gilt umso mehr nach der EU-Osterweiterung. Die Bedeutung der Kommunen für eine nachhaltige ökologische Entwicklung wurde im Abschlussbericht der Konferenz von Rio explizit hervorgehoben. Der demografische Wandel, die Auflösung traditioneller Formen des Zusammenlebens (Singlehaushalte, Alleinerziehende, kinderlose Paare, allein stehende Senioren) sowie die ansteigende Zuwanderung von Ausländern führen zu der Notwendigkeit, neue Formen der Integration für die Teilsysteme des lokalen Gemeinwesens zu finden.

Die Notwendigkeit und die Anforderungen an eine Steuerung, Regulierung und Kanalisierung der aktuellen Veränderungsprozesse in Gesellschaft, Ökonomie und Ökologie sowie die Bekämpfung ihrer negativen Auswirkungen steigen unaufhaltsam³.

”Die Kommunen, ihre Führungsorganisation wie ihr Steuerungsvermögen, sehen sich derzeit einer harten Bewährungsprobe ausgesetzt. Die Probleme, die sie zu bewältigen haben (...) werden immer komplizierter und komplexer.”⁴

¹ Vgl. Schreyögg 2000, S.22

² Brecht 1999, S.1; Kleger 1996, S.19

³ Brecht 1999, S.1; vgl. Schuppert 2000, S.101

⁴ Kodolitsch 1996, S.177

Ausdruck der empfundenen Problemlage in Städten und Gemeinden sind die in immer kürzeren Abständen folgenden Reformwellen⁵. Hier sind vor allem das Neue Steuerungsmodell der KGSt zu nennen, dem sich seit 1993 fast 96% aller Städte angeschlossen haben, weiterhin die Kommunalverfassungsreformen mit der Stärkung des Bürgermeisters in den 90er Jahren⁶, Agdena-21-Prozesse⁷, Privatisierungswellen, Stadtmarketing, die Bürgerkommune und in jüngster Zeit der Beschluss der IMK zur Einführung eines neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens.

Angesichtes der Herausforderungen unserer Zeit und den stetig sich verknappenden Ressourcen verfolgten die Reformen zwei Ziele. Vor allem wurde eine Optimierung der Steuerung kommunalpolitischer und administrativer Arbeit angestrebt, entweder mit neuen Steuerungsinstrumenten oder neuen institutionellen Rahmenbedingungen, die mit dem direkt gewählten Bürgermeister eine zentrale Steuerungsmacht installierten. Der zweite wichtige Schwerpunkt lag bei der Einbindung Dritter bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, seien dies private Unternehmen, Bürger oder Vereine. Herausforderungen, welchen die gewählten Vertreter der Stadt und die Kommunalverwaltung alleine nicht mehr umfänglich begegnen konnten, wurden auf mehrere Schultern und Köpfe verteilt.

Wenn man auf die Reformen zurückblickt, so muss man anerkennend feststellen, dass diese zu einer nachhaltigen Modernisierung der Arbeit von Rat und Verwaltung führten. Ebenso steht jedoch fest, dass die Fragen und Probleme unserer Zeit mit diesen Instrumenten noch nicht annähernd befriedigend gelöst wurden⁸. Dies liegt zweifelsfrei zu weiten Teilen an den Rahmenbedingungen, insbesondere der schlechten Mittelausstattung bei gleichzeitiger Aufgabenverlagerung vom Land auf die kommunale Ebene.

Traditionelle Wege können in dieser Situation nicht zu einem Ausweg führen. Man kann an dieser Stelle resignieren oder nach einem grundsätzlich neuen Herangehen an die Erfüllung der öffentlichen kommunalen Aufgaben suchen.

Dieser Sammelband plädiert dafür, mutig in die Zukunft zu blicken (Kommunen der Zukunft), sich auf klassische Stärken zu besinnen (Kommunale Selbstverwaltung⁹), moderne Instrumente und Techniken¹⁰ anzunehmen (Zielorientiertes

⁵ vgl. Kapitel 1

⁶ vgl. Kapitel 2

⁷ vgl. Kapitel 6

⁸ vgl. Kapitel 2

⁹ vgl. Kapitel 4

¹⁰ vgl. am Beispiel der IKT Kapitel 11

Management) und traditionell eingefahrene Grundannahmen politischer Steuerung zu hinterfragen.

Die klassische Bürokratie, aber auch noch in weiten Teilen das Neue Steuerungsmodell, gehen davon aus, dass im Prinzip jedes Problem von Bürgermeister, Rat und Verwaltung lösbar ist, wenn man nur die vorgegebenen Wege und Techniken richtig einsetzt. An dieser Messlatte muss jeder kommunalpolitische Akteur früher oder später scheitern.

Wenn man im Gegensatz dazu realistischerweise im Vorhinein nur befriedigende Ergebnisse in der Mehrzahl der politischen Felder anstrebt, wenn man nicht nur die Potentiale und Ressourcen von Politik und Verwaltung, sondern auch solche darüber hinaus in den Blick nimmt¹¹ und wenn man ein neues Miteinander statt ein aus der preußischen Tradition kommendes Steuerungsverständnis zu Grunde legt, so kann man viel entspannter auf die Probleme unserer Zeit blicken¹². Gelöst sind sie dadurch noch nicht, aber die Ressourcenbasis ist erweitert, eine Basis für ein partnerschaftliches Miteinander zwischen Politik und Bürgerschaft ist wieder gelegt¹³. Unter Umständen kann es genügen, (Lern-)Prozesse unter lokalen und regionalen Akteuren anzustoßen, um Problemlösungen voranzubringen¹⁴. Moderne Managementtechniken gewinnen durch ein bescheidenes Auftreten an Glaubwürdigkeit und so an Durchschlagskraft¹⁵.

Diesem Buch liegt die These zu Grunde, dass viele Reformansätze der letzten Jahre Anlagen für einen Paradigmenwechsel, eine Veränderung z.B. des Blickwinkels auf die Bürgerschaft, den Markt etc. enthielten, aber letztlich nur teilweise ihre Wirkung entfalten konnten, weil sie lediglich auf der instrumentellen Ebene ansetzten¹⁶. Beim Aufkommen von Begriffen wie „Bürgerbüro“, „Neue Steuerung“, „Agenda-21-Prozessen“¹⁷ etc. spürte man ihren Zauber. Etwas war neu an den Ansätzen, was so in der klassischen Verwaltungsarbeit nicht vorhanden war. Es waren nicht nur Weiterentwicklungen von Altem. Wenn man aber ehrlich ist, so wurden die Instrumente in vielen Fällen bürokratisch umgesetzt. Das originär Neue ging so verloren. Jede Implementierung eines Neuen Steuerungsmodells trug schon von Anfang an einen Keim des partiellen Scheiterns in

¹¹ vgl. Kapitel 8

¹² vgl. Kapitel 5

¹³ vgl. Kapitel 7

¹⁴ vgl. Kapitel 8

¹⁵ vgl. Kapitel 9

¹⁶ vgl. Kapitel 3

¹⁷ vgl. Kapitel 6

sich. Neue Steuerung muss in den Köpfen gelebt, als Prozess verstanden werden, erst dann können die konkreten Instrumente zur Geltung kommen.

Wenn man auf die vergangenen Reformen zurückblickt, so muss man kritisch fragen:

- ◆ Welche Verwaltung denkt konsequent von Produkten her, wie das die KGSt in ihren Berichten gefordert hat?
- ◆ Welcher Rat sieht die Bürgerschaft so sehr als Partner wie die Agenda-21-Prozesse dies fordern?
- ◆ Wer hat den Sinn von Produkten und dem geforderten neuen Verhältnis zur Bürgerschaft wirklich begriffen?
- ◆ Welche Verwaltungsführung und welcher Rat haben die Verwaltungsmitarbeiter als wichtigste Ressource anerkannt?¹⁸
- ◆ etc.

Viele haben versucht, die neuen Instrumente anzuwenden, doch ohne die neue Grundphilosophie zu verinnerlichen. Dies führte entweder zur Ablehnung, weil das Neue nicht mit den altbewährten Verfahren und Prozessen (politische Kompromisse, informelle Absprachen etc.) vereinbar erschien, zur Gleichgültigkeit oder zur unreflektierten Anwendung der Instrumente. Bürgerbeteiligung oder Produkte sind nicht per se gut. Es sind Hilfsmittel und Handwerkszeug, die helfen sollen, die neue Philosophie umzusetzen.

An dieser Stelle wird die These vertreten, dass jedes, auch noch so alte Instrument und Verfahren auf der Basis zeitgemäßer Grundannahmen politischer Steuerung einen Beitrag zur Bewältigung unserer Probleme leisten, jedes neue Instrument auf der Basis klassischer Grundannahmen stumpf oder gar kontraproduktiv sein kann.

Die Grundannahmen, die in wesentlichen Teilen von der Avantgarde der Gesellschafts- wie der Managementwissenschaft geteilt werden, lassen sich wie folgt vereinfacht beschreiben:

<i>Klassisches Paradigma</i>	<i>- Neues Paradigma</i>
Rationalistisch und zweckorientiert	- Konstruktivistisch
Machbarkeitsorientiert und kausalistisch	- Systemisch
Objektivistisch	- Relational
Linear, Reaktionsmuster abschätzbar	- Dynamisch, flexibel, komplex

¹⁸ vgl. Kapitel 12

Diese abstrakten Begriffe lassen sich in ein eingängiges Ziel für die Arbeit von Kommunalpolitik und Verwaltung der Zukunft zusammenfassen: partnerschaftlich und professionell. Dieses Buch plädiert nicht für eine Ablösung der klassischen Grundphilosophie durch eine neue, sondern eine harmonische Verschränkung, für ein realitätsnahes „sowohl als auch“¹⁹.

Bei aktuellen Reformen ist daher zu fragen²⁰:

- ◆ Welches Ziel wird mit der Reform verfolgt?
- ◆ Welcher Sinn steht dahinter?
- ◆ Welche Grundhaltungen führen zu den Schwächen beim Alten?
- ◆ Wie lässt sich das Neue in das Bestehende einfügen, ohne das Gute am Alten zu beschädigen?
- ◆ usw.

Die Städte und Gemeinden sind nach aktueller Beschlusslage gezwungen, ein neues Haushalts- und Finanzwesen einzuführen²¹. Dieses bindet sicher viel Energie, Zeit und Geld. Seine positiven Wirkungen kann es aber nur entfalten, wenn der Sinn hinter der Produktlogik erfasst und in Teilen einer neuen Grundphilosophie Raum gegeben wird. Der ganze Aufwand der Umstellung der Kameralistik auf die Doppik rechnet sich nur, wenn man seine Grundhaltung aufgibt, dass Verwaltungshandeln im Prinzip im Vorhinein steuerbar ist. Wenn man davon überzeugt ist, dass die Abstimmungsprobleme zwischen Rat und Verwaltung und innerhalb der Verwaltung nur an einer mangelhaften Umsetzung der bestehenden Regelmechanismen liegen, dann braucht man kein neues Haushalts- und Finanzwesen.

Will man, wie vielfach von den Protagonisten des Neuen Steuerungsmodells geschehen, grundlegende klassische Verfahren und Strukturen allein durch neuartige Instrumente (Kontraktmanagement, Budgetierung, etc.) ersetzen, so erkennt man, dass die kommunale Selbstverwaltung in ihrer Ausprägung in Deutschland international ein Exportschlager ist. Die klassischen Arbeitsweisen in Rat und Verwaltung sind gut und dürfen nicht für neue Experimente einfach aufgegeben werden. Eine weitere Modernisierung kommunaler Arbeit kann nur unter größter Wertschätzung der bisherigen Arbeit geschehen.

¹⁹ vgl. Kapitel 3

²⁰ vgl. Diskussion in Kapitel 3

²¹ vgl. Kapitel 10

Es wird daher in diesem Band dafür plädiert, Bürgermeister, Gemeinderäten und Verwaltung professionell durchdachte Instrumente zur Verfügung zu stellen²². Ein zukunfts- und zielorientiertes Management kann einen roten Faden für politische und administrative Arbeit anbieten, doch wann und wie das eine oder andere Instrument angewendet wird, bleibt der Entscheidung der verantwortlichen Akteure überlassen. Eine Mischung aus klassischen und neuen Steuerungsinstrumenten kann eine Orientierung für die allermeisten Aufgaben liefern.

Jedes Managementsystem muss aber offen für die realen politisch-administrativen Prozesse sein. Wenn Gemeinderäte für sich entscheiden, dass Einzeleingriffe in einem speziellen Fall sinnvoller als Vereinbarungen über Kontrakte sind, wenn politische Ziele sich stetig im Fluss befinden etc., so sollte ein modernes Managementsystem dies nicht als Störung auffassen. Die Kommunalpolitiker und die Verwaltungsführung müssen entscheiden, auf welchen Wegen den Problemen und Herausforderungen der Kommune begegnet werden soll, nicht über irgendwelche Steuerungsmodelle. Zeitgemäße Modelle politischer und administrativer Arbeit und ihre Instrumente müssen das Primat der Politik (im positiven Sinne) akzeptieren und flexibel genug sein, damit umzugehen.

Das Paradigma, für das sich dieses Buch ausspricht, ist aus diesem Blickwinkel so neu nicht. Jeder erfahrene Kommunalpolitiker und Verwaltungschef weiß, dass sich Ziele im Vollzug ändern, dass die Wirkungen der Instrumente oft unbekannt bzw. konstruiert sind, dass die Steuerung von oben durch Gegenimplementationen von unten ergänzt wird und dass es die objektive Wirklichkeit nicht gibt, sondern lediglich eine Vielzahl unterschiedlicher Blickwinkel.

Kommunale Politik der Zukunft heißt demnach, sich auf alte Stärken zu besinnen, Realität - auch wenn sie hochkomplex ist - anzunehmen und sich moderne Managementtechniken als Hilfsmittel auf diesem Weg dienstbar zu machen. Kurz: Kommunalpolitik der Zukunft: partnerschaftlich und professionell!

Dieser Band ist in drei Teile gegliedert:

1. Hinführung zum Thema

Sebastian Breetsch und Martin Duval zeichnen in ihrem Beitrag (Kapitel 1) die Reformleitbilder der letzten Jahrzehnte nach und stellen das Neue Steuerungsmodell, die Bürgerkommune etc. in eine lange Reihe von Ansätzen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors.

²² vgl. Kapitel 7

Der Beitrag von **Bernhard Payk** (Kapitel 2) analysiert die Veränderungen im Kommunalen Entscheidungssystem aus einer Wirkungsperspektive. Er fragt nach den Ergebnissen der Überarbeitung der Kommunalverfassungen und der Reformen im Zuge des Neuen Steuerungsmodells für die Aufgabenerfüllung in den Kommunen. Er präsentiert die Ergebnisse einer neuen Erhebung bei den Kommunen und deckt Schwachstellen auf. Daraus leitet er Handlungsempfehlungen für die künftige Arbeit des Rates ab.

Jürgen Kegelmann (Kapitel 3) hinterfragt kritisch das Neue Steuerungsmodell und führt eine Drei-Ebenen-Betrachtung von Reformansätzen ein. Auf dieser Basis zeigt er, dass das Neue Steuerungsmodell viel Neues für die Kommunalverwaltungen mit sich brachte, es aber in weiten Bereichen in der alten Grundphilosophie der Bürokratie verhaftet bleibt.

2. Politikstil der Zukunft: partnerschaftlich

Die Beiträge dieses Teils betrachten die Modernisierung in Kommunen vor allem aus einem politikwissenschaftlichen Blickwinkel und stellen den Wert der Zusammenarbeit der Akteure in der Kommune in den Mittelpunkt.

Die Kommunale Selbstverwaltung ist für **Alexander und Katrin Stock** (Kapitel 4) der Ansatzpunkt für eine Kommunalpolitik der Zukunft. Diese lenkt den Blick darauf, die Selbstverwaltungskräfte in der Kommune wieder ernster zu nehmen. Politik und Verwaltung können mit den immer begrenzteren Ressourcen nicht alle Aufgaben alleine bewältigen. Bürgermeister, Rat und Verwaltung müssen die Potentiale, Ideen und Kreativität von Bürgern, Unternehmen und Vereinen noch mehr als bisher schätzen, fördern und für die lokale Gemeinschaft nutzen lernen.

Alexander Schellong und Thomas Langenberg führen in Kapitel 5 anhand eines fiktiven Beispiels in das Thema Bürgerbeteiligung ein und zeigen ihre Chancen für die Kommunalverwaltung auf. Sie differenzieren hierbei zwischen Bürgerpartizipation und Bürgerorientierung.

Georg Nienaber stellt in Kapitel 6 die Bedeutung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Bürgern einer Stadt am Beispiel der Lokalen Agenda 21 in den Mittelpunkt seines Beitrages. Er arbeitet die Grundlagen, Zielsetzungen und Möglichkeiten lokaler Agenda-21-Prozesse heraus und trifft auf dieser Basis Ableitungen für die kommunalpolitische Arbeit.

Der Beitrag von **Raban Daniel Fuhrmann und Moritz Brunn** (Kapitel 7) beschäftigt sich mit der Frage, wie Bürger und andere Akteure von Rat, Bürgermeister und Verwaltung möglichst optimal zur Lösung kommunaler Probleme

eingebunden werden können. Der Markt an Beteiligungsverfahren, Entscheidungs- und Kreativitätstechniken etc. ist groß, aber nur, wenn man zur richtigen Zeit das passende Instrument angemessen einsetzt, kann man nachhaltige Ergebnisse erwarten und Kosten minimieren. Die Autoren stellen hierzu ein Metaverfahren vor, welches bei der Auswahl der Instrumente hilft.

Einen anderen Blickwinkel nimmt **Frauke Lorenzen** (Kapitel 8) ein. Durch lokale und regionale partnerschaftliche Zusammenarbeit von Unternehmen können sich neue Lernimpulse entfalten. Die kommunalpolitischen Akteure vermögen so dazu beizutragen, dass die lokalen Potentiale zum Wohl des Wirtschaftsstandortes optimal kombiniert werden.

3. Politikstil der Zukunft: professionell

Angesichts der Anforderungen unserer Zeit und den knappen Ressourcen muss die Arbeit in Rat und Verwaltung in Zukunft hoch professionell organisiert werden. Es gilt hierbei das Optimum zwischen modernen Techniken, Instrumenten und Verfahren auf der einen Seite und klassischen, politischen Verfahren und Wegen auf der anderen Seite zu finden.

Wenngleich in den Beiträgen in diesem Teil das Managementsystem im Mittelpunkt steht, darf nicht vergessen werden, dass jedes noch so moderne Instrument nur ein Hilfsmittel für die politischen und administrativen Akteure darstellt. Keine Technik kann einen brillanten Kopf, einen erfahrenen Politiker oder einen gut geschulten Verwaltungsmitarbeiter ersetzen.

Alexander und Katrin Stock (Kapitel 9) zeichnen in ihrem Beitrag die Grundzüge eines zukunfts- und zielorientierten Managements. Die Besonderheiten eines politischen Managements werden beschrieben und die Bandbreite an möglichen Managementinstrumenten aufgezählt. Dieser Beitrag geht unter anderem auf Instrumente des Strategischen Managements, des Managements von Bürgerbeteiligung und auf Techniken der Einbindung von Vereinen und Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben überblicksartig ein.

Das neue kommunale Haushalts- und Finanzwesen wird von **Stefan Knögel und Alexander Stock** in Kapitel 10 vorgestellt. Dieser Beitrag arbeitet die Merkmale und Ziele der aktuellen Haushaltsreform heraus und weist auf zwei kritische Punkte bei der Einführung des neuen Haushaltssystems hin.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien können sicher einen großen Beitrag zur Modernisierung der Arbeit der Verwaltung und Kommunalpolitik leisten. Auf diesem Weg öffnen sich neue Kommunikationswege, Geschäftsprozesse können optimiert und neue Dimensionen der Politik

(e-Government) erschlossen werden. *Thomas Langenberg und Alexander Schellong* zeigen in Kapitel 11 auf, welche Chancen und Veränderungen sich hierdurch für die Kommunen ergeben.

Personal stellt auch in der Kommune der Zukunft den entscheidenden Erfolgsfaktor dar. *Wolfram Brehmer und Frank Werner* (Kapitel 12) diskutieren auf der Basis einer aktuellen Erhebung Probleme und Lösungsmöglichkeiten in den Beschäftigungsbeziehungen deutscher Kommunen. Es werden sowohl die Auswirkungen der Reformen der letzten zehn Jahre analysiert als auch Handlungsimpulse zu einer modernen, partnerschaftlichen und professionellen Personalpolitik gegeben.

Literatur

- Brecht, U. 1999:** Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung: eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells, München
- Kleger, H. 1996:** Metropolitane Transformationen durch urbane Regime: Berlin-Brandenburg auf dem Weg zu regionaler Handlungsfähigkeit, Amsterdam
- Kodolitsch, P. von 1996:** Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung: Herausforderungen durch das 'Neue Steuerungsmodell', In: Reichard, C. / Wollmann, H. (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, Basel, S. 169-181
- Schreyögg, G. 2000b:** Funktionswandel im Management: Problemaufriss und Thesen, In: Schreyögg, G. (Hrsg), Funktionswandel im Management: Wege jenseits der Ordnung. Drittes Berliner Kolloquium der Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung, Berlin, S. 15-30
- Schuppert, G.F. 2000:** Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden

Kapitel 1

Entwicklung der Reformleitbilder in Deutschland

von Sebastian Breetsch und Martin Duval

Inhalt

1. Einleitung	14
2. Dominierende verwaltungspolitische Leitbilder der BRD im Wandel seit den 1950er Jahren	14
3. Das Konzept des New-Public-Management / Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen	18
4. Die Bürgerkommune	22
5. Das Konzept Governance.....	27
6. Aktueller Stand und Ausblick in die Zukunft	30
7. Ableitungen für die kommunale Praxis.....	31

Dieser Beitrag möchte die unterschiedlichen verwaltungspolitischen Leitbilder der letzten Jahrzehnte und insbesondere die aktuellen Reformthemen auf kommunaler Ebene kurz vorstellen.

Hierbei soll deutlich werden, dass jede Reformbewegung ein Kind ihrer Zeit ist. Die Vergangenheit zeigt, dass nach jeder Modernisierungsbewegung die nächste mit neuen Schwerpunkten kommt.

Der Zusammenhang zwischen den Reformwellen, ihre Stärken und Schwächen sowie mögliche Weiterentwicklungen sollen skizziert werden.

1. Einleitung

Das New Public Management bzw. die deutsche Ausprägung Neues Steuerungsmodell, die Bürgerkommune und Governance sind aktuelle Reformkonzepte. Sie enthalten unterschiedliche Problemsichten und Lösungsvorschläge, welche unterschiedliche Sichtweisen widerspiegeln.

Im Folgenden soll der Begriff des Leitbildes näher erläutert und die Entwicklung der verwaltungspolitischen Leitbilder Deutschlands dargestellt werden. Zwar liegt der Fokus der Betrachtung auf der neuzeitlichen Entwicklung seit dem Konzept des NPM bzw. NSM, jedoch ist eine verkürzte Darstellung der vorangegangenen Leitbilder zum Verständnis der neueren Konzepte hilfreich (Abschnitt 2). Die verschiedenen Leitbilder zeigen eine Entwicklung und einen Lernprozess der Wissenschaft und Politik auf, da häufig eine Abkehr und Überholung des vorhergegangenen Leitbildes erkennbar ist und dessen Schwächen gerade mit dem neuen Konzept behoben werden sollen. Anschließend folgt eine Darstellung der einzelnen Konzepte des NPM / NSM (Abschnitt 3), der Bürgerkommune (Abschnitt 4) und des Governance-Konzeptes (Abschnitt 5). Im letzten Abschnitt 6 folgt eine Beurteilung des aktuellen Standes und ein Ausblick in die Zukunft.

2. Dominierende verwaltungspolitische Leitbilder der BRD im Wandel seit den 1950er Jahren

Verwaltungspolitische Leitbilder befinden sich stets im Wandel und existieren auch nie unbestritten und einzig. Sie dominieren jeweils für eine gewisse Zeit die verwaltungspolitische Diskussion im steten Konkurrenzkampf mit anderen. „Verwaltungspolitische Leitbilder enthalten Annahmen und - mehr oder weniger - explizite Aussagen über die wichtigsten Akteure, Ziele und Ursachen- und Wirkungszusammenhänge der Verwaltungspolitik, d.h. sowohl kognitive Annahmen, „wie“ gehandelt werden sollte, als auch normative Aussagen, „warum“ Aktivitäten notwendig sind.“¹ Sie enthalten neben Angaben bezüglich der Subjekte und Objekte der Verwaltungspolitik, Intentionen oder Steuerungszielen, die sich auf bestimmte Probleme beziehen, auch Vorstellungen über die spezifischen Auswirkungen des Einsatzes bestimmter Steuerungsinstrumente und die Ergebnisse der Steuerung². Hierin genau liegt die Problematik verwaltungspoli-

¹ Jann 2002, S.280

² Jann 2002, S.280f.

tischer Steuerung: Es existieren noch keine eindeutigen, gesicherten Kenntnisse bezüglich der Wirkungsweise der verschiedenen Steuerungsaktivitäten.

Die Kernelemente und Unterscheidungskriterien der verschiedenen Leitbilder bilden die im Mittelpunkt stehenden Probleme, Ziele, theoretischen Ansätze und vorgeschlagenen Lösungswege der jeweiligen „Epoche“.

Vereinfacht sind vier Leitbilder seit Beginn der 1950er Jahre erkennbar: Das des „Demokratischen Rechtsstaats“, des „Aktiven Staates“, des „Schlanken Staates“ und des „Aktivierenden Staates“.

2.1. Leitbild „Demokratischer Rechtsstaat“

Das Leitbild des „Demokratischen Rechtsstaats“ dominierte die Praxis und Lehre ab Beginn der 1950er Jahre in der BRD. Die neu gegründete Bundesrepublik nach Ende des Zweiten Weltkriegs stützte sich auf Verwaltungsapparat, -personal, -verfahren und -recht der Besatzungszeit und diese wiederum entstammten dem Dritten Reich. Dies war ein fehlender Neubeginn zugunsten eines raschen Wiederaufbaus und einer rasch funktionierenden Verwaltung. Die Behördenstruktur blieb streng hierarchisch. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung waren die Ziele dieser Nachkriegszeit. Die Gewährleistung verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes war oberste Prämisse. Steuerungsinstrumente der Verwaltung waren die strenge Hierarchie, Regeln und Recht.

Diese Verrechtlichung und Bürokratisierung erklären sich als Reaktion auf das damalig vorherrschende Problem der vordemokratischen und obrigkeitsstaatlichen Strukturen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Zugrunde liegende Theorien der Wissenschaft waren der Parlamentarismus, Pluralismus und das Webersche Bürokratiemodell. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung - und damit die Verknüpfung einer hierarchischen Weberschen Verwaltung und einer parlamentarischen und pluralistischen Politik - wurde durch die Steuerungskonzepte der „legislativen Programmsteuerung“ und der „exekutiven Führerschaft“ geregelt. Im Einzelnen bedeutete dies, dass die Verwaltung aus so genannten „Vollzugsagenten für die Umsetzung von Entscheidungen“ bestand, „die durch die demokratisch legitimierten Instanzen, also Parlamente und Regierungen, getroffen werden“³. Gleichzeitig war die Verwaltung der Politik hierarchisch unterstellt und in dieser selbst hierarchisch organisiert.

³ Jann/Wegrich 2004, S.197

2.2. Leitbild „Aktiver Staat“

Das Leitbild des „Aktiven Staates“ hatte eine vorherrschende Rolle ab Mitte der 1960er Jahre. Diese Zeit war gekennzeichnet von einer Planungseuphorie, hervorgerufen durch die verwaltungspolitischen Probleme der 1960er Jahre: Steuerungsprobleme eines größer gewordenen Interventions- und Wohlfahrtsstaates mit wachsender Daseinsvorsorge und Aufgabenspektrum. Diese sollten durch eine Steigerung an verwaltungseigener Planung behoben werden und mehr Effektivität erreichen. Die Informations- und Planungskompetenzen von Verwaltung und Regierung sollten erhöht und eine „Intelligentermachung“ des Staates erreicht werden; zahlreiche innere Reformen wurden durchgeführt⁴. Der Staat sollte agieren statt nur reagieren.

Theorien dazu wurden aus dem Bereich der Makro-Ökonomie, der Policy-Forschung und dem Korporatismus entnommen. „Politik und Verwaltung wurden als funktional verschränkt gesehen und als politisch-administratives System (PAS) konzeptionalisiert.“⁵ Steuerungsinstrument war die Planung.

Massive Implementationsprobleme planungspolitischer Reformen und neue ökonomische Krisen sorgten für ein Abflauen dieses Leitbilds und das Aufkommen eines neuen Leitbilds.

Für die Erklärung der Konzepte des NPM / NSM und Governance sind die nun folgenden Leitbilder des „Schlanken Staates“ und des „Aktivierenden Staates“ entscheidend.

2.3. Leitbild „Schlanker Staat“

Ab Ende der 1970er Jahre dominierte das Leitbild des „**Schlanken Staates**“. Die Probleme dieser Zeit waren Unregierbarkeit wegen zu viel Bürokratie, Überregelung und Verrechtlichung, die die Verwaltung zu einem unpersönlichen und schwerfälligen Apparat machten. Die in der Nachkriegszeit begonnene Bürokratisierung wurde nun zu einem verwaltungspolitischen Problem. Der Bürger und private Organisationen waren nach damaliger Ansicht von der Verwaltung abhängig und nahezu entmündigt. Die Verwaltung verselbständigte sich. Zunächst wurden auf Landesebene Verwaltungsreformkommissionen ein-

⁴ Finanzreform (1964), kommunale Gebietsreform (ab 1964), Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (ab 1968), Dienstrechtsreform (1970), Versuche zur Neuordnung der Bundesländer (1971), Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1971)

⁵ Jann 2002, S.288

gesetzt, später auch auf Bundesebene⁶. Problemlösungen wurden erst im klassischen Bereich angestrebt, insbesondere Aufgabenkritik, Deregulierung, die genannten Entbürokratisierungskommissionen und Rechtsbereinigung. Erst Ende der 1980er Jahre suchte man nach neuen Ansätzen, die man in Lösungen und Erfahrungen des Privatsektors, des Wirtschaftslebens fand. Dies war die Geburtsstunde des Konzepts des NPM: Die Übertragung privatwirtschaftlicher Konzepte auf den öffentlichen Sektor geschah unter der Bezeichnung „New Public Management“. Auslöser dieses neuen Problemlösungsversuchs war die sich verschärfende Standortdebatte, welche sich nicht nur auf den Privatsektor beschränkte, sondern zunehmend auch den öffentlichen Sektor einbezog.

Es kamen zu dieser Zeit neue Managementkonzepte im Privatsektor auf; namentlich Lean-Production, Business-Process-Reengineering und Quality Management. Das Managementzeitalter hatte begonnen. Vorherrschende Ziele des Konzepts waren Effizienzsteigerung, mehr Dienstleistung, Kundenorientierung, Qualitätsorientierung, Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung durch Management. Es sollte Outputsteuerung stattfinden, Outsourcing bestimmter Tätigkeiten und die Privatisierung staatlicher Aufgaben und Unternehmen. Das System sollte über Anreize, Geld und Wettbewerb gesteuert, immer weiter verbessert und fortentwickelt werden. Zugrunde liegende Theorien waren die ökonomischen Ansätze der *Public Choice Theorie* und „des betriebswirtschaftlichen *Managerialismus* (Kontraktmanagement, Output-Steuerung, Dezentralisierung, Outsourcing, Privatisierung)“⁷. Eine strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung - als Ausführende der Vorgaben der Politik - wurde vorgeschlagen. Es wird vom „Unternehmen Verwaltung“ gesprochen.

2.4. Leitbild „Aktivierender Staat“

Das Leitbild des „Aktivierenden Staates“ entstand Mitte der 1990er Jahre. Es war nicht mehr vom Konzept des managementorientierten NPM / NSM geprägt, sondern von dem des „Governance“. Die Probleme wurden nun nicht vorrangig in der Bürokratisierung gesehen, sondern in der mangelnden Zusammenarbeit der Verwaltung mit der Gesellschaft. Nicht der Staat soll und kann alle Probleme lösen, sondern er soll diese an die Zivil- und Bürgergesellschaft zurückgeben

⁶ Die so genannte „Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ 1983, Jann 2002, S.289

⁷ Jann 2002, S.290. Eine nähere Betrachtung der Umorganisation im Rahmen des NPM erfolgt im Abschnitt 3.

und diese - wenn notwendig - bei der Lösung unterstützen. Bezweckt ist eine Inklusion, eine Beteiligung der Bürger. Dieses Konzept fokussiert zum einen wie das NPM auf innere institutionelle Grundlagen als auch, und dies ist die Besonderheit, auf die Umweltbeziehungen und Netzwerke der Verwaltung mit den Bürgern. Es basiert auf theoretischen Ansätzen der Sozialwissenschaften, der *Institutionentheorie* und dem *Kommunitarismus*. Der Staat wurde als Gewährleistungsstaat gesehen⁸.

3. Das Konzept des New-Public-Management / Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

3.1 Allgemein

Das Konzept des NPM findet häufige Anwendung, sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen Ebene. Es ist ein „Sammelbegriff für eine Vielzahl von Reformelementen und Trends“, deren Zweck eine Modernisierung von Staat und Verwaltung ist. Gekennzeichnet ist diese Leitidee des NPM von „ihrer Orientierung an Modellen aus dem privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich und an den Wirkungsmechanismen des Wettbewerbs. Erklärtes Ziel ist die Stärkung des outputorientierten Handelns (der Outputsteuerung) des öffentlichen Sektors in weniger zentralistischen Strukturen“⁹ durch Abkehr von der Inputorientierung. Als zentrales zu bewältigendes Problem wird die „unzureichende Anreizkompatibilität bürokratischer Strukturen“ gesehen¹⁰. Es gibt kein einheitliches Reformmodell, sondern es variiert in seiner Erscheinung zwischen den Ländern. Ausprägungen lassen sich zum Beispiel in den USA unter dem Namen „Reinventing Government“, in der Schweiz und Österreich unter dem Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltung“ und in Deutschland unter dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ finden, welches speziell für den kommunalen Bereich entwickelt wurde.

⁸ Eine nähere Darstellung erfolgt in Abschnitt 5.

⁹ Eichhorn u.a. 2002, S.717

¹⁰ Jann 2002, S.296.

3.2. Zieldimensionen

3.2.1. Kundenorientierung

Die BürgerInnen sind als Kunden/Innen der Verwaltung anzusehen. „Kunde bzw. Kundin einer Verwaltungseinheit ist, wer von ihr individuell Leistungen abnimmt.“ Der Begriff des Kunden wurden dem Vertriebsbereich privatwirtschaftlicher Tätigkeit entnommen und ist in seiner Übertragung eine „Metapher für die [...] Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger.“¹¹ Dieser Kundenbegriff ist so zu verstehen, dass die Verwaltung zwar nicht jeden Wunsch der Kunden erfüllen wird, jedoch ein Interessenabgleich zwischen dem Anbieter Verwaltung und dem Abnehmer der Leistung, dem Bürger getroffen werden soll.

3.2.2. Leistungs-/ Wirkungsorientierung

Traditionell wurde die Verwaltung inputgesteuert: Der Verwaltung wurde vom „Vergeber öffentlicher Mittel“, dem Parlament, ein bestimmtes Budget zur Verfügung gestellt. Die dahinter stehende Logik war, dass durch einen bestimmten Input an Mitteln, Personal und Ausstattung die Verwaltung bestimmte öffentliche Aufgaben erledigen und durch die Vergabe des Budgets das Parlament dieses Verwaltungshandeln steuern kann. Jedoch konnte dies nicht notwendigerweise ein Ansporn für effektives und effizientes Wirtschaften mit den öffentlichen Mitteln sein. Sollte ein Amt weniger Ressourcen verbrauchen als zugeteilt, so führt dies zu einer Verkürzung der Mittelzuweisung für das nächste Jahr. Der Grund dafür ist, dass primär über Ressourcenverbrauch gesteuert wird und Änderungen/Schwankungen auf Seiten der Anforderungen, Rahmenbedingungen, Verwaltungsprozesse und der Kundennachfrage als zentral wahrgenommen werden¹². Der letztjährige Jahresabschluss wird so zur zentralen Größe der Mittelbemessung für das nächste Jahr, was das Phänomen des sog. „Dezemberfiebers“ erklärt. Hier genau will das Konzept des NPM mit der Wirkungsorientierung eingreifen, indem es das Augenmerk weg von einer Inputorientierung hin zu einer Outputorientierung verschiebt. Entscheidender Ausrichtungsfaktor veraltungspolitischen Handelns ist nicht mehr die Mittelvergabe, sondern die von der Verwaltung erbrachte Leistung und deren Wirkungen.

¹¹ Schedler/Proeller 2000, S.56

¹² vgl. Kapitel 10