



We-002268

Stellungnahme zur Gemeindeordnungs-Novelle in der Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 16. Juni 1993

1. Zielrichtung der Stellungnahme

Es geht mir in dieser Stellungnahme nicht darum zu prüfen, inwieweit der Gesetzentwurf aus heutiger Sicht ideal oder defizitär ist. Vielmehr möchte ich ihn auf seine Zukunftsfähigkeit, d.h. auf sein Potential abklopfen, einen Beitrag zur Herausbildung der Art von Kommunalverwaltung zu leisten, wie wir sie in Zukunft brauchen.

2. Das neue Bild des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung

Es herrscht weitgehend Konsens, daß die Kommunalverwaltung sich vom Bild der Vollzugsbehörde hin zum Bild eines Dienstleistungsunternehmens entwickeln muß. Dabei kommt den Wortbestandteilen "Dienstleistung" und "Unternehmen" gleiches Gewicht zu. Wie muß man sich das "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" konkret vorstellen?

Dienstleistungselement

- o Die Kommunalverwaltung bewegt sich viel näher am Markt und am Kunden. Ein wichtiges Instrument sind regelmäßige Umfragen darüber, wie die kommunalen Leistungen beim Nutzer "ankommen". Sie arbeitet ungleich stärker als heute mit ihren Kunden zusammen, die dadurch Partner werden.
- o Sie paßt ihre Leistungen erheblich schneller als heute veränderten Markt- und Nachfrageverhältnissen an. Sie wird intern flexibler und schiebt ihre Ressourcen (Geld und Personal) zügig entsprechend den Bedarfsveränderungen um.
- o Sie legt über ihre Leistungen in bezug auf Kosten, Wirtschaftlichkeit, Effektivität, Qualität und Kundenzusammenarbeit regelmäßig öffentlich Rechenschaft ab und gewinnt dadurch erhöhte Legitimität.

Unternehmenselement

Das Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung ist ein politisches Unternehmen. Der Rat ist das oberste Kommunalorgan und kein bloßer Aufsichtsrat. Er beschränkt sich nicht darauf, den "Vorstand" zu kontrollieren, sondern trifft die wichtigsten inhaltlichen Entscheidungen selbst. Bei der heutigen Komplexität der Kommunal-

verwaltung kann der Anspruch des Primats der Politik nur noch eingelöst werden, wenn wir das Verhältnis von Politik und Verwaltung grundlegend verändern, und zwar in folgender Richtung:

Die Politik muß die Produkte (den Output) der Verwaltung in die Hand bekommen. Demgegenüber ist die heutige Steuerung der Verwaltung durch die Politik reine Inputsteuerung: Die Politik gibt der Verwaltung Millionen, ohne gleichzeitig präzise zu definieren, welche Produkte die Verwaltung mit diesem Geld herzustellen hat. Die inhaltliche Bestimmung der Leistungen wird auf weite Strecken dem Verwaltungsapparat mit seinen Fachleuten überlassen. Damit begibt sich der Rat der Essenz seines Budgetrechts.

Die Verwaltung von den Produkten her steuern setzt voraus

- o die Definition der Verwaltungsprodukte oder -leistungen
- o die Zuordnung von Budgets zu den einzelnen Produkten
- o die Definition der Managementspielräume der Verwaltung, d.h. die Bestimmung der Länge der Leine, an der der Rat die Verwaltungseinheiten (und im übrigen auch die kommunalen Unternehmen) führen will
- o die regelmäßige Kontrolle, ob die Verwaltung auf Zielkurs ist. Diese Kontrolle findet systematisch und flächendeckend statt und nicht wie heute durch spontane politische Einzeleingriffe in den Verwaltungsvollzug.

Die Verwaltung hingegen ist dafür verantwortlich,

- o mit Hilfe der zugebilligten Budgets die von der Politik definierten Leistungen zu erzeugen
- o der Politik über die Leistungen, den Ressourcenverbrauch und die Veränderungen im Markt- und Kundenbereich regelmäßig Bericht zu erstatten.

Es entsteht ein neues Bild des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. Die Politik bestimmt über das WAS, die Verwaltung ist verantwortlich für das WIE. Die Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung sind klar abgegrenzt. Die heutige, in der GO NW besonders ausgeprägte durchgängige Verantwortungsvermischung zwischen Politik und Verwaltung bis hin zur Unentwirrbarkeit ist beseitigt. Das Prinzip des "Steuerns auf Abstand" befreit die Politik von dem Risiko, von der Verwaltung mit ihrem Expansions- und Perfektionierungsstreben instrumentalisiert zu werden. Zwischen Politik und Verwaltungsapparat kann ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis entstehen. Der Rat "bestellt" die von ihm gewünschten Produkte, was er bei der Kernverwaltung, bei kommunalen Unternehmen, bei gemeinnützigen Organisationen oder auch bei Privaten tun kann. Die Verwaltung erzeugt, soweit die Wahl auf sie als Auftragnehmer fällt, die bestellten Produkte. Der Rat nimmt davon Kenntnis, daß die Kernverwaltung nicht der einzige mögliche Auftragnehmer ist, sondern daß es Alternativen gibt. Wenn der Rat dies politisch will, kann er die Kernverwaltung verkleinern oder vergrößern.

Wichtig in dem neuen Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung ist nicht nur, daß der Rat sich von der Instrumentalisierung durch Bürokratieinteressen emanzipiert

und gleichzeitig seinen Zugriff auf das politisch Relevante, nämlich die Produkte, verbessert. Ebenso bedeutsam ist, daß er die Verwaltung flächendeckend und systematisch führen kann, was es ihm ermöglicht, auf die spontanen, unkoordinierten, die Verwaltung politisierenden und demotivierenden und im Zweifel wegen unbeabsichtigter Nebenwirkungen auch teuren Einzeleingriffe in den Verwaltungsvollzug weitgehend zu verzichten. Statt eine Vollzugsbürokratie nach dem Prinzip von hü und hott zu führen, führt der Rat jetzt ein modernes Dienstleistungsunternehmen durch Zielsetzung und Zielkontrolle mittels Berichterstattung.

An dieser Stelle muß deutlich gesagt werden, daß wir diesen Rückzug des Rats aus dem politischen Einzeleingriff fairerweise nur erwarten dürfen, wenn das Verwaltungsgeschehen für den Rat ungleich transparenter wird, als dies heute der Fall ist. Die Verwaltungsprodukte müssen nach Menge, Qualität, Zielgruppen und Kosten durchsichtig sein. Dem Rat müssen Mengengerüste, Meßgrößen, interkommunale Leistungs- und Kostenvergleiche, Vergleiche mit privaten Leistungen laufend und vollständig zur Verfügung stehen. Nur so kann dem Rat die Sicherheit gegeben werden, Kursabweichungen der Verwaltung frühzeitig zu erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Derzeit sind die Verwaltungen, gezwungen durch die zunehmende Haushaltsenge, damit beschäftigt, diese Transparenz zu schaffen. Verbunden damit ist die Notwendigkeit einer internen Reorganisation der Verwaltung, die auf die Beseitigung der derzeitigen Überzentralisierung der Ressourcenentscheidungen bei zentralen Ämtern wie Hauptamt und Kämmerei hinausläuft. Es entstehen Fachbereiche, denen neben der Fachverantwortung auch die Ressourcenverantwortung obliegt (integrale Managementverantwortung). Daneben entsteht ein Steuerungsbereich, der die unverzichtbar zentral wahrzunehmenden Steuerungsaufgaben aus den Bereichen Finanzen, Organisation und Personal wahrnimmt und dafür sorgt, daß die Politik die detaillierten Informationen über das Verwaltungsgeschehen erhält, die zur Zielsetzung und -kontrolle erforderlich sind. Es ergibt sich innerhalb der Kernverwaltung eine Art Konzernstruktur, deren Steuerungsprinzipien sich zwanglos auch auf die kommunalen Unternehmen übertragen lassen, die dadurch wieder stärker in das vom Rat zu verantwortende politische Gesamtgeschehen eingebunden werden können.

Man darf konstatieren, daß die Kommunalverwaltung sich seit etwa zwei Jahren - nicht zuletzt unter dem Einfluß der finanziellen Zwänge - auf den Weg begeben hat, ein Dienstleistungsunternehmen in dem skizzierten Sinn zu werden. Dies wird in Fachkreisen unter Bezeichnungen wie Neues Steuerungsmodell (KGSt), Dienstleistungsunternehmen Stadt (Deutscher Städtetag), Tilburger Modell u.ä. diskutiert.

3. Dient die GO-Novelle dem neuen Bild des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung?

Bei dieser Fragestellung fällt der Blick unweigerlich zuerst auf die eigentliche Innovation der Novelle, den Gemeindeausschuß. Er soll nach der Intention der Landesregierung das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung neu ordnen und ein "Scharnier" zwischen beiden bilden. Genau an diesem Punkt der Gemeindeordnungen entscheidet sich, welche Art von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung die größere Chance hat: eine politisierte Bürokratie oder ein politisch kontrolliertes Dienstleistungsunternehmen. Welches Ergebnis schließlich herauskommt, hängt stark

davon ab, wie die Praxis eine auf den ersten Blick unscheinbare Bestimmung nutzt, nämlich den dritten Satz im ersten Absatz des neuen § 42 a, wo es heißt: "Die Hauptsatzung kann bestimmen, daß auch Beigeordnete dem Gemeindeausschuß mit beratender Stimme angehören". Interessant ist, daß die Landesregierung von der Nichtteilnahme der Beigeordneten als Regelfall ausgeht. Gehen wir zunächst von diesem Regelfall aus.

Wenn die Beigeordneten nicht dem Gemeindeausschuß angehören, entsteht eine Lücke an sachkundiger Beratung, denn der Gemeindedirektor kann nicht die ganze Breite des Verwaltungsgeschehens im Detail im Kopf haben. Die Folge ist, daß die Mitglieder des Gemeindeausschusses nicht die Sitzungen abwarten können, sondern sich vorsorglich und aktiv um Informationen aus den Fachbereichen bemühen müssen. Damit steigt ihre Arbeitsbelastung. Geht man davon aus, daß der Gemeindeausschuß als das die Ratsbeschlüsse vorbereitende Organ ohnehin wöchentlich tagen muß, nähert sich, zumindest in mittleren und großen Städten, die Belastung einem full-time-job. Man wird folglich über eine entsprechende Bezahlung der Mitglieder des Gemeindeausschusses nachdenken müssen.

Ein Gemeindeausschuß, dessen Mitglieder faktisch full-time-beschäftigt sind, tendiert dazu, zugleich Exekutivausschuß des Rats und Gemeindevorstand, d.h. eine Art Gemeinderregierung zu werden. Dies schlägt voll durch, wenn der hauptamtliche Bürgermeister kommt, was ich für zwangsläufig halte.

Gleichzeitig werden die Beigeordneten entpolitisiert. Das zwingt zu der Überlegung, warum man überhaupt zur Leitung der Dezernate Wahlbeamte benötigt, die ja unvermeidlich einen politischen Anstrich haben. "Politische" Beamte, deren Politikkomponente zunehmend ins Leere läuft, sollten dann vielleicht besser durch marktgerecht bezahlte Spitzerfachleute ersetzt werden, womöglich mit befristeten Sonderverträgen, die im Sinne des Kontraktmanagements eine förmliche Leistungsabsprache mit dem Gemeindeausschuß enthalten.

Da die Mitglieder des Gemeindeausschusses nicht hierarchische Chefs der Dezernate sind, sondern gemeinsam mit dem Bürgermeister (dem man allerdings Weisungsrechte gegenüber der Verwaltung im übertragenen Wirkungskreis wird einräumen müssen) die Verwaltung kollegial führen, ist es notwendig, daß sie sich im Sinne einer politischen Portefeuille-Verteilung als "Kümmerer" bestimmter Verwaltungsfunktionen und -bereiche spezialisieren.

Der Fall, den die Novelle als den Regelfall ansieht, nämlich die Nichtzugehörigkeit der Beigeordneten zum Gemeindeausschuß, bietet also ideale Voraussetzungen für die Entwicklung der oben herausgestellten Kernelemente des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung: Herrschaft des Rats über die Produkte und Steuerung der Verwaltung auf Abstand (Kontraktmanagement).

Die Alternative, daß die Beigeordneten dem Gemeindeausschuß beratend angehören, kennen wir aus Niedersachsen. In dieser Führungsstruktur fällt es deutlich schwerer, die Verantwortungsvermischung von Rat und Verwaltung zu entflechten und zu einer klaren politischen Steuerung der Verwaltung durch Zielvorgabe und -kontrolle zu gelangen.

4. **Schlußbeurteilung**

Die Regelformulierung in § 2 a Abs. 1 Satz 3 der GO-Novelle ist hochinnovativ. Sie eröffnet ein bislang in der Bundesrepublik nicht erschlossenes Experimentierfeld, das geeignet ist, den Weg der Kommunalverwaltung von der Vollzugsbehörde zum Dienstleistungsunternehmen kräftig zu beschleunigen. Eine ähnliche Führungsstruktur ist meines Wissens nur in Mecklenburg-Vorpommern beabsichtigt. Es ist zu hoffen, daß diese neuartige Führungsstruktur in der Praxis breit ausprobiert wird. Denkt man sich den hauptamtlichen Bürgermeister hinzu, hätte die GO NW durchaus die Chance, vom Inhaber der roten Schlußlaterne zum Vorreiter einer Entwicklung zu werden, die einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der demokratischen Bürgergesellschaft leisten könnte.

15.06.93

Johann Jannas .