

Rolf Brandel/Sybille Stöbe

Das Neue Steuerungsmodell zwischen effizienter Verwaltung und bürgernaher Politik

Zu Beginn der neunziger Jahre setzte eine Bewegung zur Modernisierung der Kommunalverwaltung ein, die vielfach geradezu euphorische Züge annahm. Die Kommunen sollten zu bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmen werden und - befreit von verkrusteten bürokratischen Strukturen - die Leistungen für die Bürger nicht nur billiger, sondern auch besser erbringen. Die breit angestrebte Modernisierung der Verwaltung stellte sich nicht nur als Reaktion auf die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger als Verwaltungskunden dar, sondern sollte auch dazu beitragen, die mit dem Schlagwort „Politikverdrossenheit“ bezeichnete Entfremdung der Bürger von Staat und von der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einzudämmen. Dennoch stand zunächst vor allem die erstgenannte Zielsetzung im Mittelpunkt der Reformüberlegungen. Unter dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) propagierten Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ wurde ein Instrumentenkasten bereitgestellt, der zu einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität öffentlicher Verwaltungen führen soll:

Die Organisationsstruktur wird umgestaltet, um zusammenhängende Aufgaben in Fachbereichen zusammenzufassen („Rathaus ohne Ämter“). Jeder Fachbereich erhält für die Erfüllung seiner Aufgaben ein Budget, das er möglichst weitgehend selbst bewirtschaften kann („dezentrale Ressourcenverantwortung“). Damit einher geht die Umgestaltung des Haushaltsplanes: Während der traditionelle Haushaltsplan auf einer Aufgliederung nach Ausgabearten wie etwa Personal, Büromaterial usw. basiert und keinen Überblick über die mit Hilfe dieser Ausgaben erstellten Leistungen ermöglicht, soll er künftig die Leistungen der Verwaltung („Produkte“) und das für ihre Erstellung notwendige Budget enthalten. Über Art, Umfang und Qualität der Leistungen werden Zielvereinbarungen abgeschlossen („Kontraktmanagement“) - zwischen Politik und Verwaltung, Verwaltungsspitze und Fachbereichen, Fachbereichsleitungen und Arbeitsteams. Auf der Grundlage dieser Zielvereinbarungen wird die Verantwortung für die Umsetzung weitgehend dezentralisiert, wodurch eine bessere Motivation der Beschäftigten, eine erhöhte Flexibilität und damit mehr Effizienz erreicht werden soll. Zur Steuerung kommen betriebswirtschaftliche Instrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling) zum Einsatz.

1 Verwaltungsmodernisierung - Das Ende der Euphorie?

Dieser hier idealtypisch skizzierte Instrumentenkasten wurde in den letzten Jahren durch eine wachsende Zahl von Kommunen aufgegriffen und in höchst unterschiedlicher Weise genutzt. Einige begannen mit einem grundlegenden Umbau ihrer Aufbauorganisation, andere erprobten die Möglichkeiten einer dezentralen Ressourcenverantwortung in einer begrenzten, meistens nach und nach erweiterten Anzahl von Pilotbereichen. Vielerorts sind Erfolge sichtbar. In einer Reihe von Fällen ist es gelungen, Kreativitätspotentiale von Mitarbeitern freizusetzen sowie überkommene Strukturen und Arbeitsabläufe zu straffen, so daß Leistungen tatsächlich kundenorientierter angeboten werden können - und dabei Kosten eingespart werden, was angesichts der Finanzkrise eine entscheidende Erfolgsbedingung ist.

Einige Verwaltungen gehen bereits über diese Instrumente zur Optimierung der Verwaltung hinaus und streben auch eine Modernisierung von Staat und Gemeinwesen an. Hierunter sind vor allem Ansätze und Ideen zu zählen, die unter dem Schlagwort „aktivierender Staat“ zu subsumieren sind. Dieser Idee zufolge sollen Bürger stärker angeregt, gefördert und gefordert werden, selbst Leistungen für die Öffentlichkeit zu erbringen oder stärker am Gestaltungsprozeß öffentlicher Aufgaben mitzuwirken. Konkret kommt diese Form der Bürgeraktivierung z.B. in der Förderung von ehrenamtlich in Vereinen oder Gruppen getragenen Projekten im sozialen Bereich, in der Jugend- und Altenhilfe bzw. in der Einrichtung von Bürgerforen zu wichtigen Stadtentwicklungs- und Planungsfragen zum Ausdruck. Die Ansätze zeigen, daß man zumindest in einigen Kommunen bereits konzeptionell von der Phase der Verwaltungs- zur Phase der Staatsreform übergegangen ist.

Dennoch ist es nicht zu übersehen, daß die Modernisierungseuphorie generell etwas ins Stocken geraten ist. Ein sichtbarer Indikator für diese Einschätzung ist, daß sich einige Protagonisten der Modernisierungsbewegung, nämlich die Bertelsmann Stiftung, die Hans-Böckler-Stiftung und die KGSt, Mitte 1997 zusammengetan haben, um ein Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ ins Leben zu rufen, das der Reformbewegung neuen Schwung verleihen soll. An dem Gründungssymposium für dieses Netzwerk im Februar 1998 beteiligten sich fast 100 Kommunen, die den Erfahrungsaustausch zur Fortführung ihrer Modernisierungsaktivitäten regelmäßig fortsetzen und in Arbeitskreisen gemeinsam weiterführende Ansätze entwickeln wollen. Das Interesse am Thema Verwaltungsmodernisierung scheint ungebrochen, insbesondere werden Anregungen sowohl zur effektiveren Umsetzung der vorhandenen Vorstellungen als auch zur konzeptionellen Weiterentwicklung in diesen Netzwerken gesucht.

Wenn vermehrt Orientierung bei der Umsetzung von Modernisierungskonzepten nachgefragt wird, läßt dies darauf schließen, daß es vielfach offensichtlich an einem „Change Management“ mangelt, mit dem die Konzepte zur konkreten, täglichen Praxis werden könnten. Nur ein mehr oder weniger großer Teil der Beschäftigten trägt die Veränderung mit. Gerade Führungskräfte der mittleren Ebene, die durch Dezentralisierung und Realisierung von Teamstrukturen ihre Position gefährdet sehen, üben manchmal hinhaltenden Widerstand. In manchen Städten hat sich aus den Versuchen von Betroffenen, die Wahrung von Besitzständen mit gerichtlichen Mitteln durchzusetzen, ein florierendes Geschäft für Anwälte entwickelt. Das Dienst- und Tarifrecht wird immer wieder als ein entscheidendes Modernisierungshemmnis ausgemacht, ohne daß auf Bundesebene auf diesem Gebiet Bewegung erkennbar wäre. In zumindest einem Teil der Bundesländer bleibt die Unterstützung der kommunalen Modernisierung durch die Innenministerien bestenfalls auf der verbalen Ebene. Mit Experimentierklauseln, die in einige Gemeindeordnungen aufgenommen wurden, um die Erprobung neuer Wege zu fördern, wird in der Praxis nicht selten so restriktiv umgegangen, daß viele Kommunen darin inzwischen eher ein Kontrollinstrument sehen. Die Finanzkrise gewinnt in manchen Städten derart die Oberhand, daß Fragen von Effektivität und Effizienz gegenüber kurzfristigen Einsparversuchen in den Hintergrund geraten und Modernisierung mit Leistungskürzung für die Bürger und Leistungsverdichtung für die Beschäftigten gleichgesetzt wird. Aber auch die Nutzung der im Neuen Steuerungsmodell enthaltenen Instrumente hat sich mancherorts von der ursprünglichen

Intention entfernt: So werden beispielsweise nicht selten mit großem Aufwand Produkte definiert, ohne daß dies irgendwelche Änderungen in der Verwaltungsorganisation, geschweige denn in der Verwaltungspraxis zur Folge hätte. Hier wird deutlich, daß die neuen Steuerungsmodelle so, wie sie ursprünglich propagiert wurden, Elemente enthalten, die in der Umsetzung zu technokratischem Perfektionismus ohne Zielorientierung verführen.

Dies zeigt sich vor allem in der Positionszuschreibung für die Politik. Die Politik soll dem Modell zufolge strategisch steuern, also Ziele definieren, nicht aber in das Tagesgeschäft der Verwaltung eingreifen. Ratsmitglieder sollen dadurch von der Einzelfallarbeit entlastet werden und sich auf strategisch wichtige Fragen konzentrieren können. Auf den Punkt gebracht wurde die Konzeption über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Politik und Verwaltung mit der Formulierung, die Politik sei für das „Was“, die Verwaltung für das „Wie“ zuständig.

Vereinzelt wurde schon in einem frühen Stadium der Modernisierungsbewegung festgestellt, daß mit diesem Modell in der Praxis einige Probleme verbunden sind. Ebenso vereinzelt wurde darauf hingewiesen, daß die politische Dimension in der Reformdiskussion und -praxis zu wenig Aufmerksamkeit erhält. Inzwischen machen Diskussionen mit den „Modernisierern“ innerhalb der Verwaltung offensichtlich, daß die Haltung der Politik zu den Reformen zu einem Reizthema geworden ist. Teilweise ist von einer Blockade durch die Politik die Rede, teilweise wird beklagt, daß die Politik den Reformen gleichgültig gegenüber steht, die darin liegenden Chancen nicht erkennt und „einfach nicht mitmacht“. Andere wiederum sehen ein Problem darin, daß die Politik so starken Druck auf einen möglichst kurzfristigen kostensenkenden Erfolg eines Modernisierungsprozesses ausübt, daß die Umsetzung neuer Konzepte in der Verwaltung gar nicht gelingen kann und damit die „echte“ Modernisierung auf der Strecke bleibt.

2 Die Perspektive der Politik: erste Erfahrungen in einem laufenden Forschungsprojekt

Vieles scheint also darauf hinzudeuten, daß die Politik stärker in die Reformdebatte eingebunden werden muß. Dies gilt vor allem dann, wenn - wie in einigen Kommunen bereits erkennbar - die angestrebten Reformen von den engeren Verwaltungsabläufen auf eine veränderte Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft ausgeweitet werden. Vor diesem Hintergrund bearbeitet das Institut Arbeit und Technik zur Zeit mit Förderung durch die Hans-Böckler-Stiftung das Projekt „Implementation der neuen Steuerungsmodelle: Die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern“. Im Rahmen dieses Projektes wurde erstmalig eine bundesweite Repräsentativbefragung von Politikern durchgeführt, um einen Überblick über deren Einschätzungen der Verwaltungsmodernisierung zu gewinnen. In Form von Fallstudien werden zudem Beispiele aus verschiedenen Kommunen aufgearbeitet, um zum einen die durch die Befragung gewonnenen Erkenntnisse zu vertiefen und zum anderen aufzuzeigen, wie in einigen Städten konstruktiv mit dem Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung umgegangen wird. Ergänzend sind im Rahmen des Projekts Workshops mit Politikern zur Weiterentwicklung von konzeptionellen Vorstellungen geplant.

Erste Ergebnisse aus der Befragung liegen bereits vor. Gefragt wurde zunächst nach dem Stand der Verwaltungsmodernisierung in der jeweiligen Kommune. Dabei bestätigte sich der Eindruck, daß es zwischen den einzelnen Verwaltungen zwar viele Gemeinsamkeiten bei den konzeptionellen Ansätzen, aber auch einen recht unterschiedlichen Stand bei der Umsetzung gibt. Den Befragungsergebnissen liegen damit Antworten von Ratsmitgliedern sowohl aus Reformkommunen zugrunde als auch aus solchen, bei denen der Prozeß der Verwaltungsmodernisierung noch nicht so weit fortgeschritten ist.

2.1 Informations- und Kooperationsdefizite als Problem des Modernisierungsprozesses

Daß Politik und Verwaltung den Reformprozeß höchst unterschiedlich wahrnehmen, zeigt sich bereits an den Antworten der Ratsmitglieder auf die Frage, von welcher Instanz die Verwaltungsmodernisierung anfänglich angestoßen wurde. Ein Drittel der Befragten gibt an, Rat und Verwaltung hätten gemeinsam den Modernisierungsprozeß gestartet, 27% sagen, daß bei ihnen der Rat die Initiative ergriffen hat, und bei ca. 40% wurde der erste Schritt von der Verwaltung geleistet. Erstaunlich ist an diesem Ergebnis, daß es der von Verwaltungen bei verschiedenen Gelegenheiten immer wieder vorgebrachten Darstellung widerspricht, der Prozeß wäre von ihnen allein angestoßen worden. Sicher kann an dieser Stelle nicht entschieden werden, welche Feststellung eher zutrifft - entscheidend ist, daß sich die Wahrnehmung beider Partner offensichtlich deutlich voneinander unterscheidet.

Die Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung ist in den meisten Fällen durch eine anfängliche gemeinsame Zieldiskussion zwischen beiden und mehr oder minder regelmäßige Informationsveranstaltungen über den Fortgang des Modernisierungsprozesses gekennzeichnet. Demgegenüber kommt offensichtlich die Beteiligung der Ratsmitglieder während des laufenden Prozesses zu kurz. So ist nur bei der Hälfte der Befragten ein gemeinsamer Arbeitskreis zwischen Rat und Verwaltung vorhanden oder im Aufbau, und nur bei weniger als einem Viertel wird ein eigener Ratsausschuß für Fragen der Verwaltungsreform installiert. Der Informationsstand der Ratsmitglieder ist sehr unterschiedlich. Ein Drittel fühlt sich über die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung in ihrer Stadt gut oder sehr gut unterrichtet, ein knappes Viertel bezeichnet seinen Informationsstand als mittelmäßig, und knapp 40 % halten sich für schlecht oder sehr schlecht informiert. Die Einbeziehung in die Modernisierung wird (noch) kritischer beurteilt: Mehr als die Hälfte schätzt sie als zu gering ein.

Anhand der Antworten auf offene Fragen und in den Interviews mit Ratsangehörigen im Rahmen der Fallstudien bestätigt sich diese kritische Sichtweise: Mancher eingerichtete Arbeitskreis verdient einigen Ratsvertretern zufolge seinen Namen nicht, wenn dort lediglich Informationen über den Stand der Reform durch die Verwaltung präsentiert werden und keine Möglichkeiten zur Mitgestaltung durch die Politik bestehen. Nicht selten wird beklagt, daß zwar Beteiligungsstrukturen vorhanden sind, die Verwaltung aber dennoch bestrebt ist, die Politik aus der näheren Ausgestaltung der Verwaltungsmodernisierung hinauszudrängen. In dem einen oder anderen Fall mag diese Wahrnehmung der Politik auf Kommunikationsdefiziten beruhen und somit korrigierbar sein. In den Fällen, in denen die Verwaltung tatsächlich

eine derartige Strategie verfolgt, zielt sie damit nicht selten auf Konfliktvermeidung ab - die Politik könnte ja blockieren, wenn sie informiert und beteiligt ist. Ein um so schärferes Aufbrechen von Konflikten in der Umsetzung ist damit vorprogrammiert. Hingegen ist den Erfahrungen aus den Projektfallstudien zufolge in den Kommunen, die eine frühzeitige Einbeziehung der Politik in den Modernisierungsprozeß gewährleisteten, eine wesentliche Bedingung für ein funktionierendes Kooperationsverhältnis geschaffen.

Viele Politiker finden allerdings auch nicht die Zeit, sich intensiver mit Themen der Verwaltungsmodernisierung auseinanderzusetzen, und sind unzufrieden darüber, daß ihnen der Überblick über ihre Einflußmöglichkeiten in diesem Themenbereich fehlt. Generell werden Fortbildungsveranstaltungen für Ratsmitglieder gewünscht - sowohl zu Fragen der politischen Arbeit im Neuen Steuerungsmodell als auch zu Möglichkeiten einer effizienten Politiksteuerung in konkreten einzelnen Politikfeldern. Angebot und Nachfrage scheinen nicht immer zueinander zu passen: Über 40 % der Ratsmitglieder erklären, daß sie an Fortbildungen zum Neuen Steuerungsmodell interessiert sind, aber bislang nicht teilgenommen haben. Auch dies hängt zum einen mit dem Problem des Zeitmangels ehrenamtlicher Mandatsträger zusammen. Zum anderen scheint aber auch der von vielen geforderte konkrete Politikfeldbezug nur in wenigen Veranstaltungen realisiert zu werden.

2.2 Möglichkeiten und Grenzen für den Rückzug aus dem Tagesgeschäft

Bei der Frage nach der Einschätzung, ob es für Kommunalpolitiker zukünftig einfacher oder schwieriger werden wird, die Kommunalverwaltung sachgerecht zu steuern, ist aus den Befragungsergebnissen keine eindeutige Tendenz herauszulesen. Ein Drittel geht davon aus, daß die Steuerungsaufgabe eher leichter zu erfüllen sein wird, knapp 40 % vermuten das Gegenteil, die übrigen sind unentschieden oder glauben nicht, daß sich Änderungen ergeben werden. Einige Ratsmitglieder verweisen im Rahmen von Interviews darauf, daß mit der konkreten Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells ja nun die Voraussetzungen geschaffen werden, damit sich Politik aus dem Tagesgeschäft zurückziehen und mehr mit strategischer Steuerung beschäftigen könne.

Ebenso ist die Auffassung vertreten, daß das politische System eine Abkehr der Politik vom kommunalpolitischen Tagesgeschäft gar nicht zuläßt. Die politische Auseinandersetzung zwischen Oppositions- und Mehrheitsfraktionen kommt in vielen Fällen nur über Detailfragestellungen zustande. Die Forderung, die Politik möge sich aus dem Tagesgeschäft der Verwaltung heraushalten, steht in diametralem Gegensatz zu einem weit verbreiteten Grundverständnis von bürgernaher Politik. Bürgernähe äußert sich nämlich heute vielfach darin, daß Kommunalpolitiker im Ortsteil verankert sind und im unmittelbaren Kontakt mit der Verwaltung die Lösung eines Einzelfalls anstreben, wenn Bürger sich wegen eines Problems vor ihrer Haustür an sie wenden. Sollten Politiker darauf künftig unter Hinweis auf ihre strategische Steuerungsfunktion ersatzlos verzichten, wäre ein Verlust sowohl an Bürgernähe der lokalen Politik als auch an Rückkopplung zwischen Bürgern und Verwaltung zu befürchten. Betrachtet man des weiteren die Themen, zu denen in der letzten Zeit Bürgerbegehren und -entscheide zustande gekommen sind, so stellt man fest, daß es sich zum größten Teil um Konflikte handelt, die theoretisch eher der „Wie“-Ebene zuzuordnen wären: Nicht die (strategische) Frage über die

Gestaltung des örtlichen Schulsystems, sondern der Standort für eine Gesamtschule war in einer Kommune Gegenstand eines Bürgerbegehrens, in anderen Fällen ging es etwa um die Ausgestaltung von Bushaltestellen oder um die Frage, ob ein Schwimmbad saniert oder durch einen Neubau ersetzt werden sollte. „Wie“-Fragen und Einzelfallentscheidungen beinhalten also oft politischen Zündstoff - Politiker sind gezwungen, sich damit zu befassen. Nicht nur die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner ist einigen Ratsmitgliedern zufolge allerdings hierfür die Ursache. So kommt es auch häufig vor, daß die Verwaltung versucht, mit den ihr dem Modell nach allein zustehenden Detailentscheidungen strategische politische Überlegungen zu unterlaufen und ihre eigenen Interessen zu verfolgen, so daß die Politik zur Wahrung ihrer Steuerungskompetenz gezwungen ist, auch in manche Detailentscheidungen einzugreifen.

Unabhängig vom Standpunkt erscheint damit die Forderung nach einer Abstinenz der Ratsmitglieder von Wie-Fragen und Einzelfällen als unrealistisch und für den Modernisierungserfolg letztlich kontraproduktiv. Gerade wenn man das Interventionsrecht der Ratsmitglieder grundsätzlich anerkennt, kann man Instrumente entwickeln und implementieren, welche die als ineffizient empfundenen, unkalkulierbaren Eingriffe ins Tagesgeschäft der Verwaltung reduzieren helfen.

In Arnsberg wurde beispielsweise vor einigen Jahren in der Verwaltung ein aktives Beschwerdemanagement eingeführt. Dort haben Bürger die Möglichkeit, ihre Anliegen oder Beschwerden an einer zentralen Stelle vorzubringen. Die eingehenden Beschwerden werden systematisch erfaßt und an die zuständigen Stellen innerhalb der Verwaltung weitergeleitet. Das Beschwerdemanagement stellt dabei sicher, daß jede aufgenommene Anregung oder Kritik in dem fachlich zuständigen Bereich geprüft und der Bürger anschließend über das Ergebnis informiert wird.

In der Praxis stellt sich heraus, daß Bürger seit der Einführung des Beschwerdemanagements bei Problemen häufiger direkt auf die Verwaltung zugehen, weil sie nun davon ausgehen können, daß ihre Anregung dort ernsthaft geprüft und nach Möglichkeit berücksichtigt wird. Viele wenden sich nämlich offenbar nur deshalb mit Detailproblemen an ihren Ratsvertreter im Stadtteil, weil sie sich davon mehr Erfolg und Durchsetzungsfähigkeit versprechen, als wenn sie das Problem an die Verwaltung melden würden. Wenn die Verwaltung aber sicherstellt, daß eine Beschwerde tatsächlich an die verantwortliche Stelle weitergereicht und dort bearbeitet wird, kann das Mißtrauen der Bürger ihrer Verwaltung gegenüber deutlich abgebaut werden.

Für die Politik ist der Ansatz eines Beschwerdemanagements allerdings ein zweischneidiges Schwert: Zum einen bietet es die oft gewünschte Entlastung von Verpflichtungen, sich mit Detailfragestellungen auseinanderzusetzen. Zum anderen aber kann es dazu führen, daß zumindest diejenigen Politiker, die ihre Motivation zur politischen Arbeit sehr stark aus der Detailproblematik in ihrem Stadtteil ziehen, ihren Einfluß verlieren. In Arnsberg ist das Echo der Politik auf das Instrument des Beschwerdemanagements denn auch gespalten: Einige Politiker sehen darin eine offene Konkurrenz zu ihrer bisherigen politischen Arbeit, andere hingegen schätzen die Entlastung von tagespolitischen Einzelfällen und wenden sich zum

Teil selbst an die Beschwerdestelle, wenn sie von Kritikpunkten Kenntnis erlangen, die ihrer Meinung nach besser von der Verwaltung allein bearbeitet werden sollten.

Ein anderes Instrument zielt darauf ab, die Ratsmitglieder laufend über den Umsetzungsstand der von ihnen gefaßten Beschlüsse zu unterrichten - ein wichtiger Punkt angesichts dessen, daß in der Befragung mehr als zwei Drittel der Ratsmitglieder die Informationen, die sie über die Leistungen der Verwaltung erhalten, als unzureichend bezeichnen. In Wuppertal hat man ein „Ratsauftragsmanagementsystem“ („RAMS“) eingeführt, das eine Übersicht gibt über die Beschlüsse, die vom Rat bzw. einer Fraktion als wesentlich eingeschätzt werden. Diese Übersicht nennt den in der Verwaltung zuständigen Bearbeiter sowie den geplanten Bearbeitungszeitraum. Es informiert monatlich über den Stand der Umsetzung, über die entstehenden Kosten und über eventuelle Erfüllungsrisiken. In einem Vorspann wird zusammengefaßt, welche Aufträge erledigt sind und bei welchen sich Schwierigkeiten ergeben. Ein solches Informationssystem wirkt dem latenten Mißtrauen des Rates bezüglich der sach- und zeitgerechten Auftrags erledigung durch die Verwaltung entgegen und verringert damit die Notwendigkeit von Einzelnachfragen. Letztlich ist es auch ein Bestandteil für die Effizienzsteigerung der Ratsarbeit, weil es dem Rat das Controlling seiner eigenen Entscheidungen erleichtert.

2.3 Berichtswesen zwischen Auswahl und Vollständigkeit

Gerade in der Frage, wie das Berichtswesen der Verwaltung an den Rat ausgestaltet werden soll, wird deutlich, daß der Politik nicht nur Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell, sondern auch ein geeignetes Instrumentarium für eine strategische Steuerung fehlen. Es ist nicht einfach, Ziele so zu definieren, daß sie hinreichend konkret sind, um als Grundlage für das Handeln der Verwaltung zu dienen und in der Umsetzung kontrollierbar zu sein. Des weiteren ist es schwierig, ein Berichtswesen so auszugestalten, daß es der Politik zeitnah und handhabbar die erforderlichen Informationen für die Zielkontrolle liefert. Erfahrungen zeigen, daß die Definition von strategischen Zielen und von Kriterien eines Berichtswesens am besten von Politik und Verwaltung gemeinsam in Angriff genommen werden sollten. Ratsvertreter, in deren Kommunen mit der ansatzweisen Einführung eines Berichtswesens bereits begonnen wurde, führen in der Befragung verschiedene praktische Schwierigkeiten an, was letztlich in einer negativen Einschätzung hinsichtlich der künftigen Steuerbarkeit der Kommunalverwaltung mündet. Als Hauptproblem wird dabei gesehen, daß Politik und Verwaltung gemeinsam bereit sein müssen anzuerkennen, was Tagesgeschäft der Verwaltung sein soll und was strategische politische Steuerung beinhaltet.

Weil es häufig an dieser erforderlichen Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung mangelt und kein Konsens über die erforderlichen Inhalte eines Berichtswesens erzielt wird, sind die Erwartungen an das Berichtswesen oft zu hoch. Der Anspruch, nach dem die Verwaltung der Politik alle notwendigen Informationen vollständig und neutral, aber gleichzeitig auch nach Relevanz ausgewählt und aufbereitet zur Verfügung stellen soll, muß zwangsläufig zum Scheitern des ersten Anlaufs eines Berichtswesens führen. Wenn Politik und Verwaltung hingegen von Anfang an gemeinsam Kriterien für die Bereitstellung von Informationen und

deren Aufbereitung vereinbaren, ist schneller ein gemeinsamer Konsens gefunden und ein erkennbarer Nutzen eines Berichtswesen für die politische Steuerung erreichbar.

2.4 Neuorientierung der Rats- und Fraktionsarbeit

Viele Ratsmitglieder rechnen damit, daß sich die Anforderungen an die Arbeit des Rates stark verändern werden. Ähnlich wird mehrheitlich erwartet, daß auch die Fraktionsarbeit starken Veränderungen unterworfen ist. Zu den konkret anstehenden Änderungen gibt es jedoch kein einheitliches Bild. Auch wenn beispielsweise von vielen vermutet wird, daß durch eine Verringerung der Zahl der Ratsausschüsse die Arbeitsmöglichkeiten des Rates verbessert werden könnten, heißt dies nicht, daß dieser Schritt auch von der Politik mehrheitlich umgesetzt wird. Ein wesentliches Hemmnis für eine Neuorganisation besteht offensichtlich darin, daß man während der laufenden Ratsperiode den fraktionsintern sowie fraktionsübergreifend mühsam austarierten Proporz bei der Besetzung von Ausschüssen und der Verteilung von Ausschußvorsitzen nicht antasten will.

Wenn es um die Neuorientierung der Ratsarbeit geht, so überwiegen bei den von Politikern geäußerten Ideen zur Entwicklung der Ratsarbeit Aspekte, die beispielsweise mit der Erarbeitung eines Ratsleitbildes oder einer Positionsbestimmung des Rates zwischen der Funktion einer Co-Verwaltung und eines Absegnungsgremiums eine Klärung der neuen Rahmenbedingungen herbeiführen wollen. Teilweise wird jedoch auch die Notwendigkeit erkannt, den Kontakt zu den Bürgern zu verbessern. Dies gilt ebenso auch für die Fraktionsarbeit, bei der allerdings lediglich etwas mehr als ein Viertel der Befragten von bereits eingeleiteten Veränderungen berichten. Regelmäßige Bürgersprechstunden und verbesserte Informationsweitergaben sollen hier nach Vorstellung einiger Ratsmitglieder helfen, Bürger und Politiker wieder stärker zusammenzuführen.

2.5 Bürgerschaftliches Engagement: Zwischen Wunsch und Ratlosigkeit

Die Problematik des Verhältnisses zwischen Bürgern und der Politik zeigt sich ganz deutlich in der Einschätzung der Frage, ob und wie das in einigen Bereichen im Entstehen begriffene bürgerschaftliche Engagement gefördert und unterstützt werden kann. Zwar sind die Voraussetzungen in den einzelnen Kommunen hier sehr unterschiedlich: Mal stehen unter diesem Stichwort überlieferte soziale und kulturelle Aktivitäten im Mittelpunkt, die aus bestehenden Vereinsstrukturen entstanden sind und unter der auch in Deutschland zunehmenden Debatte um eine Wiederbelebung der Gemeinwesenarbeit neue Aufmerksamkeit erhalten. Mal entstehen solche Aktivitäten aber auch explizit dadurch, daß sich die öffentliche Hand aus der Finanznot heraus aus einigen Tätigkeitsfeldern zurückziehen muß und diese Aufgaben dann von ehrenamtlichen Kräften übernommen werden. Schließlich liegt in einigen Kommunen ein Schwerpunkt auf der Entwicklung neuer Beteiligungsformen z.B. in Form von Stadtentwicklungsforen. Unabhängig von der Art des neu entstehenden bürgerschaftlichen Engagements ist jedoch auf seiten der Politik eine gewisse Ratlosigkeit auszumachen, wie mit solchen Entwicklungen umgegangen werden soll. Eine Mehrheit der befragten Ratsmitglieder ist der Auffassung, daß Kommunalpolitiker

bürgerschaftliches Engagement sehr stark unterstützen sollten. Gleichzeitig schätzen aber die Befragten die bestehende Bereitschaft von Bürgern, sich dauerhaft ehrenamtlich zu engagieren, mehrheitlich für gering bis sehr gering ein. Daraus läßt sich also ableiten, daß eine Unterstützung durch die Politik tatsächlich von hoher Bedeutung ist. Auf die Frage, wie eine effektive Förderung bürgerschaftlichen Engagements konkret aussehen könnte, werden jedoch seitens der Politiker in der Regel nur wenige Angaben gemacht; dabei stehen finanzielle Fördermöglichkeiten im Mittelpunkt. „Wir müßten zwar, aber wir können nicht mehr tun“ ist hier der Tenor, der die Auffassung bestärkt, daß die Politik an diesem Punkt noch gar nicht über geeignete Vorstellungen, geschweige denn über Instrumentarien für die erwünschte strategische Steuerungsfunktion verfügt. Es besteht damit also eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Wunsch und den Möglichkeiten der Politik, bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen. Die zum Neuen Steuerungsmodell vorliegenden Konzepte liefern hierzu bisher keine Lösungen.

3 Fazit: Plädoyer für Modell-Pragmatismus

Die hier grob skizzierten Zwischenergebnisse aus dem Projekt zeigen, daß es sich bei den Problemkreisen, die sich durch die Modernisierungsbestrebungen im Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern herauskristallisiert haben, keineswegs um vergängliche Anpassungs- und Übergangsphänomene handelt. Vielmehr sind Anstrengungen nötig, um den Anforderungen an eine moderne Demokratie, an bürgernahe Politik und an eine effektiv und effizient arbeitende Verwaltung gleichermaßen gerecht zu werden. Eine Grundvoraussetzung für jegliche Reform besteht zweifellos darin, daß Politik und Verwaltung die Konzeption und Umsetzung kooperativ organisieren und daß die Politik die Modernisierungsanforderungen auch im Hinblick auf eine Neuorientierung von Rats- und Fraktionsarbeit aufgreift. Von einigen idealtypischen Vorstellungen muß dabei offensichtlich Abschied genommen werden.

Dies gilt vor allem für die den Neuen Steuerungsmodellen zugrundeliegende Managementperspektive: Unter dem Gesichtspunkt eines möglichst effizienten Managements betrachtet, erscheint die Politik vielfach als Störfaktor; sie ist von Machtstreben, persönlichen Profilierungsinteressen, parteipolitischem Kalkül und der Konkurrenz zwischen Mehrheit und Opposition geprägt, so daß Entscheidungen nicht allein auf der Basis von objektiv-rationalen Kriterien getroffen werden können. Da Politiker zwangsläufig ein Interesse daran haben müssen, bei Wahlen Mehrheiten zu erzielen, wäre es weder legitim noch realistisch zu erwarten, daß diese politischen Verhaltensweisen zugunsten eines effizienteren Managements aufgegeben oder verändert würden - man könnte in diesem Zusammenhang von „sozialen Kosten der Demokratie“ sprechen.

Allerdings wäre es keineswegs sachgerecht, aus der politischen Perspektive heraus die neuen Steuerungsmodelle in Bausch und Bogen zu verdammen, so wie es die bei Podiumsdiskussionen beklatschte Polemik vom „Putsch der Bürokratie gegen die Politik“ nahelegt. Zweifellos enthalten die neuen Steuerungsmodelle Elemente, die aus der Sicht der Politik attraktiv sind. Die Aussicht, sich nicht in Kleinigkeiten zu verlieren, sondern die Entwicklung der Kommune strategisch zu gestalten, ist gerade für Politiker mit einem hohen inhaltlichen Anspruch von Interesse. Jedoch stellt die konsequente Anwendung der Formel,

nach der die Politik das „Was“ und die Verwaltung das „Wie“ bestimmt, offenkundig einen der Idealismen des Modells dar, der in der Praxis nicht haltbar ist. Einzeleingriffe der Politik in das Tagesgeschäft der Verwaltung werden sich auch bei weiter verbesserten Instrumenten nicht vermeiden lassen. Dieses sollte jedoch nicht als Problem, sondern vielmehr als Chance begriffen werden: Offensichtlich verweisen dann diese Einzelfälle, die von der Politik behandelt werden müssen, auf Mißstände, die sowohl auf Umsetzungsdefizite als auch auf die Notwendigkeit einer Veränderung der strategischen Ziele hindeuten können.

Eine von Politik und Verwaltung gemeinsam getragene, pragmatische Weiterentwicklung der Modellkomponenten wird daher der beste Weg sein. Angesichts der weit verbreiteten Kritik der Politik an der Intransparenz der Verwaltung dürfte es sich beispielsweise durchaus lohnen, in die Entwicklung von verbesserten Berichts- und Informationssystemen zu investieren. Vielfach wird es darum gehen, für Politik und Verwaltung gleichermaßen Anreize zu schaffen, um der Idee des Neuen Steuerungsmodells näherzukommen, nicht aber darum, Abweichungen, die durchaus rational sein können, zu sanktionieren. Nicht zuletzt sollte man stärker als bisher bei dieser Weiterentwicklung auch die Zielsetzung einbeziehen, bürgerschaftliches Engagement zu fordern und zu fördern.