

Strategisches Handeln in Kommunalverwaltungen oder „Warum es so ist, wie es ist?“

Im Rahmen der Verwaltungsreformaktivitäten gibt es kaum ein Thema, welches so häufig und dennoch so fruchtlos diskutiert wird wie das strategische Handeln in den Kommunalverwaltungen. Dieser Aufsatz bleibt dieser Ergebnisoffenheit zwar mangels überzeugender neuer Erkenntnisse treu, ist jedoch dadurch nicht nutzlos, da er hinsichtlich dieser Thematik sensibilisieren und Bewusstsein schaffen will, welches zur Zeit in vielen Verwaltungen nicht oder nicht mehr vorhanden ist.

1 Einleitung

Die öffentliche Verwaltung zeichnet sich dadurch aus, dass sie als rechtssicher und zuverlässig gilt.¹ Ihr internationaler Ruf eilt ihr voraus. In den letzten zwei Jahrzehnten ist das Verwaltungsmanagement jedoch zunehmend in die Kritik geraten. Unter anderem wurde und wird die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns in Frage gestellt. Als ursächlich dafür werden insbesondere bürokratische Strukturen angesehen, die sich herausgebildet haben und zu Managementproblemen führen. Dabei soll der Begriff „Management“ verstanden werden als „die Gestaltung und Lenkung eines zweckorientierten Systems.“² Die Zweckorientierung der öffentlichen Verwaltung liegt hier insbesondere im „übergreifenden Gemeinwohlbezug des Verwaltungshandelns“.³

Die Managementprozesse in öffentlichen Verwaltungen waren bzw. sind mit zahlreichen Problemen behaftet. Diese Managementprobleme wiederum waren die Auslöser für Reformbewegungen, die international unter dem Namen New Public Management (NPM) angestoßen wurden. Das NPM soll helfen, die auftretenden Managementprobleme des öffentlichen Sektors zu lösen. Die oben genannte (o. g.) Reformwelle hat Anfang der 90er Jahre auch Deutschland erreicht und sich in den Kommunen unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell (NSM)“ verbreitet. Entwickelt wurde dieses Modell von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) mit Sitz in Köln. Sie hat diese neue Form der Steuerung in ihrem gleichlautenden Bericht „Das Neue Steuerungsmodell“ beschrieben.⁴ Obwohl es beim NSM unter anderem (u. a.) um den „Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur“⁵ geht, handelt es sich nicht um ein in sich geschlossenes Modell.⁶

Vielmehr sind unter dem Konzept „eher .. einzelne, vornehmlich aus Erkenntnissen über die niederländische Stadt Tilburg abgeleitete Handlungsempfehlungen mit unklarer oder eklektischer theoretischer Grundlage“⁷ zu verstehen. Somit kann festgehalten werden, dass das NSM kein „Einheitsrezept für den gesamten öffentlichen Sektor“⁸ darstellt.

Es gibt somit nicht „das“ NSM. Es kommt bei der Ausgestaltung der Verwaltungsmodernisierung vor Ort entscheidend darauf an, die lokalen Gegebenheiten mit ein-zubeziehen.⁹ Gerade diese Tatsache macht eine individuelle Betrachtung einzelner, insbesondere kleiner Kommunen in Sachen „Managementprobleme“ so interessant.

2 Fragestellung

Der vorliegende Aufsatz „Strategisches Handeln in Kommunalverwaltungen“ beschäftigt sich mit den Problemen, die die Gestal-

tung und Lenkung einer kleinen Kommunalverwaltung betreffen. Es sind oft schon die „alltäglichen Dinge“, wie der Postlauf oder Anordnungsbefugnisse, um nur zwei Aspekte zu nennen, die den Arbeitsalltag der Mitarbeiter¹⁰ erschweren und einen Ansatz für Reformmaßnahmen liefern; von der häufig geforderten (aber fehlenden) Zielorientierung der Politik, die sich bis in die Fachbereiche der Verwaltung durchziehen soll, ganz zu schweigen. An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass es sich bei dem vorliegenden Aufsatz nicht um eine Auseinandersetzung mit personellen oder rechtlichen Aspekten des Verwaltungsmanagements handelt.

Das gewählte Thema ist vor dem Hintergrund interessant, weil kleine Kommunen in Sachen „Verwaltungsmanagement“ wenig Unterstützung durch Literatur oder Beratungsfirmen erhalten. Das bestehende NSM-Konzept wurde zunächst für große bzw. mittelgroße Städte konzipiert.¹¹

Die Streitfrage, wie die Gestaltung und Lenkung von Organisationen durch aufeinander abgestimmte Tätigkeiten erreicht werden kann, betrifft das Tagesgeschäft (= operative Ebene) wie auch den politischen Entscheidungsprozess (= strategische Ebene). Vorliegend soll das Augenmerk auf die „strategische Ebene“, d. h. die Politik, also den Rat/die Gemeindevertretung gelegt werden. Wenn in diesem Zusammenhang von kleinen Kommunalverwaltungen gesprochen wird, sind damit Gemeinden mit einer Beschäftigtenzahl von weniger als 2000 Mitarbeitern angesprochen.¹²

* Marco Weißer (Master of Public Administration/Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt) Büroleitender Beamter der Verbandsgemeindeverwaltung Höhr-Grenzhausen. Er ist Lehrbeauftragter in verschiedenen Bildungseinrichtungen und berät als freier Coach unter anderem Führungskräfte und Ausbilder (www.efficco.de).

1 Vgl. Lohmann, B./Lenz, K., Bürokratieabbau bedeutet mehr Freiraum und weniger Aufwand, S. 18–20 (S. 20), in: Innovative Verwaltung, Heft 9/2000.

2 Jung, R. H./Kleine, M., Management: Personen-Strukturen-Funktionen-Instrumente, München; Wien: Hanser, 1993, S. 30.

3 Grimmer, K., Öffentliche Verwaltung in Deutschland: Eine problemorientierte Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag, 2004, S. 21.

4 Vgl. KGSt-Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln, 1993.

5 Jann, W., Neues Steuerungsmodell, S. 74–84 (S. 77), in: Blanke, B. et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag, 2005.

6 Vgl. Gerstlberger, W./Grimmer, K./Wind, M., Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma, 1999, S. 22; so auch Dilek, A./Grimmer, K./Kneissler, T., Kommunalverwaltungen in den neuen Ländern: Befunde, Folgerungen, Wege, Berlin: edition sigma, 2003, S. 13.

7 Vernau, K., Effektive politisch-administrative Steuerung in Stadtverwaltungen: Möglichkeiten und Grenzen einer Reform, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2002, S. 10.

8 Jann, W., a. a. O., S. 83.

9 Vgl. Schröter, E./Wollmann, H., New Public Management, S. 63–74 (S. 63), in: Blanke, B. et al., a. a. O.

10 Wenn nachfolgend bei der Nennung von Personen oder Berufsgruppen stets die männliche Form verwendet wird, so sind damit selbstverständlich auch die weiblichen Vertreter angesprochen. Die geschlechtsspezifisch einwandfreie Nennung tritt hinter dem Vorzug der besseren Lesbarkeit zurück.

11 Vgl. Wilkesmann, U., An welchen Leitbildern orientiert sich Beratung von kleinen Kommunalverwaltungen?, S. 219–240 (S. 224), in: Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 33. Band, Ausgabe 1/2000, der davon spricht, dass das „Großmodell“ des NSM kleinen Verwaltungen Angst macht.

12 Vgl. Vernau, K., a. a. O., S. 52.

An dieser Stelle soll kurz auf die in diesem Bereich existierende Literatur eingegangen werden. Das Vorhandensein von Büchern und Artikeln zum Thema „Public Management“ und zu den nachfolgend im Rahmen dieser Arbeit dargestellten Einzel-Instrumenten des NSM ist nahezu unüberschaubar geworden.¹³ Dennoch fehlt es an systematischer Literatur zu dem hier behandelten Themenbereich, d. h. Strategisches Management in kleinen Kommunalverwaltungen.

Es findet sich zwar zum Teil Literatur mit dem Titel „Kommunales Management“, allerdings sind dies bei näherer Betrachtung Werke, die sich paradoxerweise gerade nicht mit Management beschäftigen.¹⁴

Es scheint zum Teil so zu sein, dass das Wort Management aufgrund seiner positiven Beschreibungen und Eigenschaften häufig Verwendung findet. Auch die KGSt hat zu diesem Thema für kleine Kommunalverwaltungen nur einen einzigen Bericht veröffentlicht, der Grundlagencharakter hat.¹⁵

Darüber hinaus findet sich wenig Literatur, die für Gemeinden dieser Größenordnung Verwendung findet. Das vorstehend Gesagte trifft ebenso auf Fachzeitschriften, wie z. B. die „innovative Verwaltung“, zu, die sich als Plattform für die Verwaltungsmodernisierung versteht, in der aktuelle Reformbeispiele diskutiert werden. Die dort abgedruckten Beiträge beziehen sich ebenfalls häufig auf mittlere oder große Kommunalverwaltungen.

3 Ursachen von Managementproblemen

Zunächst soll näher betrachtet werden, wie eine Kommunalverwaltung arbeitet.

3.1 Die Arbeitsweise der Verwaltung

In der Verwaltung ist das Handeln mehrfach geregelt. Es können drei Ausprägungen unterschieden werden:¹⁶

- Dies sind zum einen Regeln über die *Interaktion* mit den Kunden und Klienten und dazu gehören Anträge, Formulare usw.
- Ferner existieren *verwaltungsinterne Regeln*, „welche der Eigenart organisierter Problembearbeitung geschuldet sind“.¹⁷ Hierunter fallen Fragen der Bearbeitung, d. h., der eigentliche Geschäftsprozess.
- Als letzten Typ werden die *verwaltungsverfahrenlichen* Regeln angeführt.

Hier geht es vordergründig um die verwaltungsinternen Regeln; d. h. es geht um Fragen der eigentlichen (Sach-)Bearbeitung. Gerade das bürokratische System hat zu verschiedenen Problemen geführt, die insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung auf „fruchtbaren Boden“ gefallen zu sein scheinen. Dies sind u. a.:¹⁸

- Unsichtbarkeit bezüglich der ökonomischen Seite der Aufgaben erledigung
- Unmöglichkeit der Messung von Prozessqualitäten
- keine Ausrichtung auf Optimierung von Prozessabläufen
- unzureichende oder fehlende Verantwortungszuordnung aufgrund zersplitterter Zuständigkeiten und Funktionen
- fehlender Blick für die ganze Organisation und dadurch bedingte
- fragmentierte Prozessabläufe.

Hier haben in den letzten Jahren viele Weiterentwicklungen stattgefunden, die auch zu einer Verbesserung führten. Diese sollen in diesem Aufsatz jedoch nicht dargestellt werden, da es den Umfang sprengen würde. Es geht hier nur um eine Darstellung der in vielen Verwaltungen immer noch akuten strategischen Probleme.

3.2 Die Rolle der Politik im Kontext der Zeit

Diese Überschrift scheint zunächst etwas zu verwirren. Daher soll nun erläutert werden, was genau damit gemeint sein soll.

Wir unterscheiden hinsichtlich der Zeitformen in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Allerdings ist diese Unterscheidung noch zu allgemein. Eine weitere Unterscheidung kann erfolgen in die inaktive und aktive Zeit. Im Rahmen der inaktiven Zeit sprechen wir dann von Vergangenheit und Zukunft. Im Rahmen der aktiven Zeit sprechen wir von der Gegenwart.

Der Rat einer Gemeinde oder Stadt beschäftigt sich häufig mit Themenkomplexen, die in der Vergangenheit liegen (z. B. Beschlüsse über vergangene Ratssitzungen, Beschlüsse über Rechnungsprüfungsergebnisse, Beschlüsse über durchgeführte Gutachten usw.). Natürlich geht es im Rahmen dieser Beschlussfassungen punktuell auch immer um Themen, die in der Gegenwart entschieden werden müssen (z. B. die Frage, ob Lärmschutzmaßnahmen aufgrund eines Gutachtens ergriffen werden oder nicht). Dennoch ist der Praxis zu beobachten, dass die Räte hier und da immer wieder Schwierigkeiten haben, aufgrund dieser vergangenheitsorientierten Erkenntnisse entsprechende Erkenntnisse für die Zukunft abzuleiten.

Ebenso häufig liegen in den Räten Beschlussvorlagen vor, die sich mit Aktuellem beschäftigen (z. B. Anschaffung eines Rasenmähers für das Stadion, Kauf von Weihnachtsbeleuchtung usw.). Dies ist zwar im Zeitpunkt der Beschlussfassung sehr wichtig und für die Bürger wie auch die Ratsmitglieder meist brisant, allerdings dürfte hier fraglich sein, wie wichtig dies im Kontext der kommunalen Gesamtaufgabenwahrnehmung ist.

Selten beschäftigen sich die kommunalen Gremien mit Fragestellungen, die sich mit strategisch wichtigen Fragestellungen, also mit der Zukunft der Gemeinde. Zwar gibt es z. B. die Planungen für die Forstwirtschaft, ebenso wie die Finanzplanung, Kindertagesstättenbedarfsplanung, Flächennutzungsplanung usw. Allerdings werden diese häufig aufgrund von Erfahrungswerten oder zurzeit gerade aktuell als wichtig erachteten Aspekten heraus voran getrieben. Was vielerorts fehlt ist ein ausgereiftes kommunales, strategisches Management. Das bedeutet, ein Planungsinstrument für die in der Zukunft liegenden 2 bis 5 Jahre. Diese Planungen wären auch für die Bürgerinnen und Bürger von Interesse, könnten sie doch im Laufe der Zeit überprüfen, welche Wahlversprechen wie eingelöst wurden. Dieses strategische Management sollte von einer Vision getragen werden, was die Gemeinde oder Stadt denn in der Zukunft sein will (normatives Management). Eine solche Vision wäre auf die Zeitdauer von 5 bis 10 Jahren festzulegen. Dies würde für den Rat und die Bürgerinnen und Bürger auch die Transparenz sicherstellen. Im Hinblick auf die Einführung neuer Steuerungselemente wie Budgetierung, Kontraktmanagement und Controlling scheint die Forderung nach normativem und strategischem Management ihre Berechtigung zu haben. Sie ist damit letztlich Ausfluss aus den in den

¹³ Vgl. Bogumil, J./Kuhlmann, S., Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse, S. 51–74 (S. 54), in: Jann, W., et al., Status-Report Verwaltungsreform: eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin: edition sigma, 2004.

¹⁴ Vgl. Bickmeyer, H./Bissinger, S., Kommunales Management: Organisation, Finanzen und Steuerung, Stuttgart: Kohlhammer, 2002, die sich in ihrem Buch ausschließlich mit den Themen Personal, Finanzen und Organisation, den klassischen Querschnittsbereichen, beschäftigen; eine systematische Auseinandersetzung mit Management im obigen Sinne erfolgt nicht.

¹⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/1995, Das Neue Steuerungsmodell in kleinen und mittleren Gemeinden, Köln, 1995.

¹⁶ Vgl. Grimmer, K., a. a. O., S. 30 f.

¹⁷ Grimmer, K., a. a. O., S. 31.

¹⁸ Vgl. Burr, W., Unternehmensführung: Strategien der Gestaltung und des Wachstums von Unternehmen, München: Vahlen, 2005, S. 157.

Gemeindeordnungen formulierten nicht delegierbaren Aufgaben des Rates.¹⁹

Wenn vielerorts dieses strategische Management immer wieder gefordert wird, wäre es weiterführend herauszufinden, warum denn ein solches (noch) nicht umgesetzt wurde. Es ist nach wie vor so, dass gerade in kleinen Gemeinden die Bürger „ihren“ Gemeindevertreter persönlich kennen. Die Loyalität des Gemeindevertreters „seinen“ Wählern gegenüber führt schließlich dazu, dass er sich „ihrer“ speziellen Anliegen annimmt. Mit diesem Engagement kann der Kommunalpolitiker vor Ort „punkten“. Dies führt in letzter Konsequenz dazu, dass im Parlament die vielzitierte Metapher vom „klappernden Kanaldeckel“ ein realer Diskussionspunkt wird. Gerade mit diesen Dingen des täglichen Lebens können sich die Kommunalpolitiker profilieren und sich selbst „vermarkten“. Durch die in der Praxis zu beobachtende Fokussierung auf das Kleinteilige hat es den Anschein, dass die Politiker in kleinen Kommunen an langfristigen Strategien wenig Interesse haben. Allerdings ist dies ein neuralgischer Punkt in Sachen Verwaltungsreform, warum man bei dem Verhältnis von Politik und Verwaltung auch von der „Sollbruchstelle Nr. 1 im Modernisierungsprozess“²⁰ spricht.

4 Lösungsansätze im Kontext des NSM

Zu den unter 3 genannten Managementproblemen werden nun Instrumente des NSM dargestellt, die zur Lösung beitragen sollen.

Problem im strategischen Bereich	Mögliche Ansätze zur Lösung
- Informationsversorgung der Politik - Zielorientierung der Politik	Kontraktmanagement strategisches Management

Organisatorische Aspekte sollen nachfolgend nur sehr allgemein angerissen werden, da der Schwerpunkt der Betrachtung im strategischen Bereich liegen soll.

4.1 Organisatorische Aspekte

Auf der Grundlage der Formel „strategy follows structure“²¹ sollte jede (Verbands)-Gemeinde-/Stadtverwaltung zunächst die bestehende Aufbauorganisation modifizieren. Die Aufbauorganisation ist vielerorts häufig suboptimal im Sinne von: zu viele hierarchische Ebenen, Schnittstellenaufblähung, schlechte Fachbereichsstruktur, keine Übereinstimmung mit der Ausschussstruktur, zu viele Führungskräfte, die an Entscheidungen und Mitzeichnungen zu beteiligen sind. Dies scheinen nach wie vor die Hauptprobleme der Bürokratie zu sein.²² Dieses Phänomen hat Parkinson bereits 1957 untersucht und festgestellt, „dass in öffentlichen Bürokratien die Anzahl Stellen unabhängig vom Bestand der zu erledigenden Aufgaben steigt. Die Begründung hierfür sah Parkinson im Streben der Beamten nach Macht, welche sich unter anderem in der Anzahl Untergebener zeigt.“²³

Wie eine neue Aufbauorganisation aussehen kann und soll, kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht dargestellt werden. Sie muss örtlich mit allen Verantwortlichen partizipativ erarbeitet werden. Im Rahmen dieses Aufsatzes soll der Fokus auf die strategischen Ebene liegen.

4.2 Strategische Ebene

Sinn und Zweck einer strategischen Ausrichtung sind, trotz dezentraler Fachbereichsverantwortung eine übergeordnete Gesamtverantwortung für die Politik sicherzustellen. Es soll nachfolgend ein

besonderes Augenmerk darauf gerichtet sein, wie die Politik in Zusammenarbeit mit der Verwaltung eine genau geplante, einer Strategie folgende Gesamtkonzeption erreichen kann.

4.2.1 Kontraktmanagement

Der Gemeinderat als oberstes durch Wahl legitimates Organ ist per Gesetz dazu ermächtigt, die Grundsätze festzulegen, nach der die Verwaltung geführt wird.²⁴ Damit ist klargestellt, dass eine dezentrale Ressourcenverantwortung nur mit der Politik umsetzbar ist. Sie (die Politik) wird im Gegenzug Instrumente einfordern, um diesen durch Dezentralisierung und Budgetierung vermeintlich erlittenen Verlust an Steuerung bzw. an Macht kompensieren zu können. Die NSM-Philosophie nennt in diesem Zusammenhang drei Elemente, die hier vorgestellt werden sollen: Kontraktmanagement sowie damit in Zusammenhang stehend das Berichtswesen und Controlling.

– Kontraktmanagement

Das Kontraktmanagement „sieht vor, dass zwischen verwaltungsinternen Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen, aber auch zu verwaltungsexternen Organisationen Zielvereinbarungen für einen bestimmten Zeitraum getroffen werden. Bestandteile dieses Steuerungsmechanismus sind die Globalbudgets und die Leistungsvereinbarungen. Das Kontraktmanagement wird sowohl zwischen Politik und Verwaltung, als auch zwischen verwaltungsinternen Einheiten und zwischen Verwaltung und ausgelagerten bzw. dritten Organisationen eingesetzt.“²⁵ Vereinfachend kann man sagen, Kontraktmanagement „ist die Steuerung der Kommunalverwaltung über Zielvereinbarungen und reicht von der Zielplanung bis zur Kontrolle der Zielerreichung.“²⁶

An dieser Stelle sei auf den Rechtscharakter des hier in Rede stehenden Kontraktes verwiesen, „mit dem kein rechtsverbindlicher Vertrag zwischen zwei gleichgeordneten unabhängigen Parteien“²⁷ gemeint ist.

19 S. § 32 Absatz II Nr. 9 GemO Rheinland-Pfalz; anders in Hessen: dort kann eine solche Forderung nur aus § 9 I S. 1 und 2 HGO hergeleitet werden. Demnach ist die Gemeindevertretung das oberste Organ der Gemeinde und trifft die „wichtigen“ Entscheidungen für die Gemeinde. Was in diesem Zusammenhang wichtig ist, definiert das Gesetz nicht. Interessant ist jedoch, dass der Gesetzgeber in Hessen die mittel- und langfristige Planung, die in Rheinland-Pfalz im Kompetenzbereich der Gemeindeordnung des Rates aufgenommen wurde, gerade nicht in den Aufgabenkatalog der ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeindevertretung aufgenommen hat.

20 Bogumil, J., Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, S. 494-502 (S. 494), in: Blanke, B., et al., a. a. O.

21 Eichhorn, P., Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, S. 21-27 (S. 22 f.), in: Eichhorn, P./Wiechers, M., Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden: Nomos, 2001; im Gegensatz dazu sind Unternehmen der Industrie zwischenzeitlich dazu übergegangen, zunächst ihre Prozesse (= Ablauf-/ Prozessorganisation) zu analysieren und zu definieren, bevor sie darauf „aufbauend“ ihre Aufbauorganisation entwerfen; dies wird zwischenzeitlich auch für den öffentlichen Sektor diskutiert, vgl. Quinz, N., Kostensenkungsprogramme bringen eigentlich nichts, S. 25-26 (S. 26), in: Innovative Verwaltung, Heft 1-2/2004.

22 Vgl. Langkabel, T., Der Veränderungswille ist nur in Ansätzen erkennbar, S. 15-19 (S. 16), in: Innovative Verwaltung, Heft 10/2004.

23 Vgl. Schedler, K./Proeller, I., New Public Management, 2. Auflage, Bern; Stuttgart; Wien: Haupt, 2003, S. 28.

24 S. § 32 I S. 2 GemO Rheinland-Pfalz, wobei das Recht der Verwaltungsorganisation davon zu trennen ist, welches nach § 47 I S. 1. 1. HS GemO dem Bürgermeister der VG zusteht; § 51 Nr. 1 HGO.

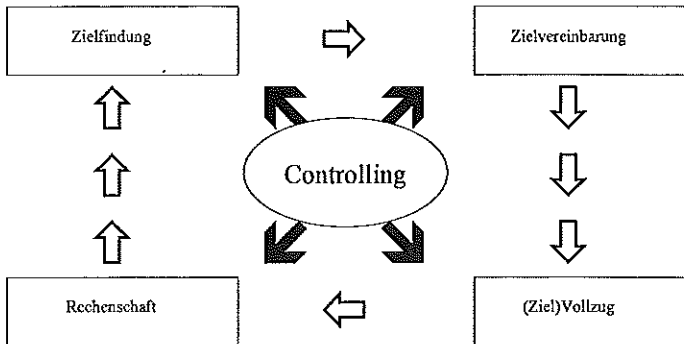
25 Neisser, H./Hammerschmid, G., Die innovative Verwaltung: Perspektiven des New Public Management in Österreich, Wien: Signum, 1998, S. 568 (zitiert nach Schedler, K./Proeller, I., a. a. O., S. 145 f.).

26 KGSt-Bericht 4/1998, a. a. O., S. 10.

27 KGSt-Bericht 4/1998, Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, 1998, Köln, S. 9.

Auf den Bereich der Kommunalverwaltung(en) bezogen würde dies bedeuten, dass zwischen der Politik (Rat/Gemeindevertretung) und der Verwaltungsleitung (Bürgermeister/Erster Beigeordneter) bzw. der Verwaltungsbehörde (Gemeindevorstand)²⁸ Ziele festgelegt werden, die von der Verwaltung zu erreichen sind und dessen Erreichung von der Politik gefordert und auch kontrolliert wird.

Dies soll anhand der folgenden Darstellung illustriert werden:



Quelle: In Anlehnung an KGSt-Bericht 4/1998, Kontraktmanagement, S. 22.

Die Zielfindung ist die Aufgabe des Rates/der Gemeindevertretung als höchstem Organ der Gemeinde; hier handelt es sich in jedem Falle um mittel- und langfristige Planungsarbeit²⁹ bzw. um eine wichtige Aufgabe³⁰.

Kriterien für eine sachgerechte Zielfindung sind unter anderem:³¹

- eindeutige Zieldefinition, die schriftlich festgehalten ist
- realisierbare Ziele; dabei dürfen sie selbstverständlich anspruchsvoll sein
- es muss sich um lohnende Ziele handeln, für alle am kommunalen Diskurs Beteiligte
- Ziele sollten bzw. müssen messbar bzw. bewertbar sein.

Hier sollte nicht verwechselt werden, leicht messbare aber weniger wichtige Ziele vor schweren bzw. nicht bewertbaren Zielen anzugehen, die strategisch gesehen bedeutsamer sind. Ferner wird es nicht zu vermeiden sein, dass es im Rahmen der Zieldefinition und -vereinbarung zu Meinungsverschiedenheiten und somit auch zu Zielkonflikten kommen kann. Diese sind dann im Kreise aller Beteiligten zu erörtern und in einem konsensualen Akt einer für alle akzeptablen Lösung zuzuführen.³²

Im Rahmen der Vollzugs- und Rechenschaftslegungsphase werden Soll-Ist-Abgleiche durchgeführt und an den Rat/die Gemeindevertretung berichtet, wie der Stand der Implementation der vorgegebenen Ziele ist. Durch diesen an Zielen orientierten Soll-Ist-Vergleich wäre es möglich, dass die Schwierigkeiten der unzureichenden Informationsversorgung und fehlenden Zielorientierung der Politik gelöst werden können. Dies ist deswegen zu vermuten, da der Rat/die Gemeindevertretung eine klar strukturierte Informationsversorgung präferieren wird, um den o. g. Soll-Ist-Abgleich auch tatsächlich vornehmen zu können.

Ferner könnte dieses Kontraktmanagement dazu beitragen, dass die Politik die in der Vergangenheit üblichen Detailinformationen nicht mehr verlangt, da eine „bessere“ Informationsversorgung möglich ist. Dies kann durch ein ausgehandeltes Berichtswesen und umfassendes Controlling gewährleistet werden, worauf weiter unten näher eingegangen wird.

Durch die oben beschriebene Zuweisung der Aufgabe „Zielfindung und -vereinbarung“ an den Rat/die Gemeindevertretung würde

dem Postulat Rechnung getragen, dass sich die Politik, auch nach dem Grundverständnis des NSM, als strategischer Richtungsgeber auf die Frage „Was soll geschehen?“ und weniger bzw. nicht mehr auf die Frage „Wie soll es geschehen?“ konzentrieren soll.^{33 34} Allerdings ist zu beachten, dass die Politik für diese vorgenannte Arbeitsteilung zugänglich und somit offen sein muss. Es muss der Verwaltung gelingen, die Politik auf den „Modernisierungszug“ zu holen, da ohne sie keine Erfolg versprechende Reform möglich ist.

Dies scheint mit Schwierigkeiten verbunden zu sein, da die Politik in den Reformbemühungen meist vergessen und die Sache als „Angelegenheit der Verwaltung“ betrachtet wird.

Darüber hinaus kann aufgrund dieser Tatsache die Politik die Verwaltung „zurückpfeifen“, wenn diese in der Reform zu weit voraus-eilt und die Politik den Eindruck hat, den Anschluss zu verpassen. Tendenziell scheint in Sachen Verwaltungsreform eine „Politikabstinentz“ beobachtbar zu sein.³⁵ Dies könnte darin begründet sein, dass sich die Politik lieber mit Bekanntem, aber für die Gesamtentwicklung Unbedeutendem als mit Unbekanntem befasst, was unter Umständen mit Verbesserungen verbunden ist.³⁶

Ob die o. g. Trennung vor allem in kleinen Verwaltungen möglich wäre, ist selbst in der Literatur uneinheitlich. Auf der einen Seite wird diese Trennung gefordert³⁷. Es wird in diesem Zusammenhang von „policy making“ (Politikgestaltung) und „service delivery“ (Leistungserbringung) gesprochen.³⁸ Auf der anderen Seite gibt es jedoch auch Stimmen in der Literatur, die die vom NSM geforderte strikte Trennung in „Was?“ und „Wie?“ für nicht ungefährlich, ja sogar für naiv³⁹ halten, denn, so lautet die Forderung, „die politische Führung muss auch den Realisierungsprozess beeinflussen können ...“⁴⁰ Somit schaltet sich die politische Ebene immer wieder in den Verwaltungsprozess ein. Somit entsteht ein „Geschäftsprozess by politics“.

Wegen der vorgenannten Gefahr, Einfluss zu verlieren, sind die Räte „(aus guten Gründen) nicht bereit, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, so dass es zu keiner neuen Arbeitsteilung kommt.“⁴¹

Der in der Literatur bestehende Dissens bezüglich des „Pro“ und „Contra“ lässt sich an dieser Stelle keiner Lösung zuführen. Es bleibt vielmehr festzuhalten, dass die Frage, auf welchem Weg „diese Grundidee des Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung erfolgreich in die Praxis umgesetzt werden kann, ... bislang weitgehend offen“⁴² ist.

28 Nur bei der Unechten Magistratsverfassung, bei anderen Kommunalverfassungen existiert dieses Organ nicht.

29 S. § 32 II Nr. 9 GemO.

30 S. § 9 I S. 2 HGO.

31 Vgl. KGSt-Bericht 4/1998, a. a. O., S. 24 f.

32 Vgl. KGSt-Bericht 4/1998, a. a. O., S. 13.

33 Vgl. Schedler, K./Proeller, I., a. a. O., S. 54 ff.

34 Um an dieser Stelle den Managementvordenker des letzten Jahrhunderts, Peter F. Drucker, zu zitieren: „Es ist wichtiger, die richtigen Dinge zu tun (Effektivität), als die Dinge richtig zu tun (Effizienz).“

35 Vgl. Vernau, K., a. a. O., S. 3.

36 Vgl. Vernau, K., a. a. O., S. 3.

37 Bereits im Jahre 1887 wurde diese Trennung in „Politics and Administration“ von dem späteren Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Woodrow Wilson, gefordert, vgl. Jann, W., Verwaltungswissenschaft und Managementlehre, S. 50–60 (S. 52), in: Blanke, B., et al., a. a. O.

38 Vgl. Dankowski, W./Precht, C., a. a. O., S. 236.

39 Vgl. Fiedler, J./Vernau, K., Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells, S. 28–39 (S. 35), in: Eichhorn, P./Wiechers, M., a. a. O.

40 Böhret, C., Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, S. 44–50 (S. 47), in: Blanke, B., et al., a. a. O.

41 Bogumil, J./Kuhlmann, S., a. a. O., S. 56.

42 Vernau, K., a. a. O., S. 4.

Gerade in kleinen Kommunen kann diese Arbeitsteilung durch zu enge Beziehungen zwischen dem Wähler (= politischer Kunde) und dem Politiker (= Auftragnehmer für den Kunden/Auftraggeber für die Verwaltung) konterkariert werden, sodass gerade deshalb diese Separation von Auftragserteilung und -durchführung, wie sie zum Teil in der Literatur gefordert wird, schwierig oder gar nicht umsetzbar sein könnte.

Sollte das Kontraktmanagement dennoch eingeführt werden, ist darauf zu achten, dass es dadurch zu keiner neuen Bürokratie in der Bürokratie kommt. Um dem vorzubeugen, sollten die Kontrakte nicht zu umständlich, sondern klar strukturiert und übersichtlich sein. Ferner kann der Rat nur durch ein ausgereiftes Berichtswesen in die Lage versetzt werden, ihrer Steuerungsaufgabe gerecht zu werden.

– Berichtswesen

Unter Berichtswesen versteht man in diesem Zusammenhang „einen Teil des Managementsystems und bezeichnet alle Berichte, die Politik, Verwaltungsspitze und sonstige Führungskräfte für Planungs-, Steuerungs- und Kontrollzwecke benötigen.“⁴³ Letztlich geht es beim Berichtswesen um Erzielung von Transparenz für das Handeln der Verwaltung. Durch die Übermittlung von Berichten an den Rat bleibt diese in der Lage, sich über alle wesentlichen Aspekte der Leistungserbringung zu informieren; insbesondere deshalb, weil sie den Umfang und die Detailliertheit des Berichts sowie die Häufigkeit (monatlich, quartalsmäßig, halbjährlich) bestimmen kann.

Gerade in Bezug auf die Detailliertheit sollte darauf geachtet werden, dass der mit dem Kontraktmanagement und dem Berichtswesen intendierte Sinn nicht dadurch ausgehöhlt wird, dass die Berichte zu umfangreich und vor allem zu detailliert sind. In dieses traditionelle Verhalten könnte die Politik verfallen. Des Weiteren ist darauf zu achten, dass der Aggregationsgrad der Berichte für die Verwaltungsleitung und den Rat hoch sein muss. Für die Fachausschüsse hingegen nimmt der Aggregationsgrad ab und die Detailliertheit zu. Selbst wenn sich die Politik jedoch auf diese neuen „Spielregeln“ einlässt, ist es mit dem Berichtswesen allein nicht getan. Dieses muss in ein umfassendes Controlling-Konzept eingebettet sein.

– Controlling

Controlling wird häufig mit „Kontrolle“ gleichgesetzt, was in dieser stringenten Wortwahl falsch ist. Abgeleitet aus dem englischen „to control“ bedeutet diese soviel wie „steuern, unter Kontrolle haben“, was natürlich auch Aspekte der Kontrolle beinhaltet, aber nicht primär darauf abzielt.

Definitiv ist Controlling „ein System zur Unterstützung von Führungskräften bei ihren Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfähigkeiten.“⁴⁴ Controlling hilft insbesondere bei der Organisation der Informationsversorgung aller Kontraktpartner in allen Prozessphasen, bei der Konzeption des Berichtswesens und der Gesamtkoordination hinsichtlich der Leistungen der Ämter sowie der langfristigen Richtungsentscheidungen.⁴⁵ Controlling ist in diesem Kontext in Bezug auf die festgelegten Ziele von großer Bedeutung.

Controlling kann weiter unterschieden werden in zentrales sowie dezentrales, aber auch strategisches und operatives Controlling. Während zentrales Controlling die Politik (Rat) und Verwaltungsführung (Bürgermeister/Beigeordnete) bei der Gesamtsteuerung der Verwaltung unterstützt, sorgt das dezentrale Fachbereichs-Controlling für den Support großer Organisationseinheiten. Das dezentrale Controlling hat auf Grund der Größe der Gemeindeverwaltung Kristalle keine Bedeutung, da die Organisation und Aufgaben sehr überschaubar sind. Von größerer Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang das strategische und operative Controlling. Letzteres müsste von den Fachbereichen im Bereich der Geschäftsprozesse durchgeführt werden, während das strategische nur dann Sinn macht, wenn auch strate-

gische Ziele gesetzt werden, deren Erreichung mit Hilfe von strategischem Management „controlled“ werden. Controlling zu betreiben, ohne Ziele gesetzt zu haben, läuft ins Leere, ist quasi unmöglich.

Trotz der NSM-Instrumente fehlt es den Kommunen häufig an einem Orientierungspunkt, wo sie in Zukunft hin wollen, welches Ziel sie ansteuern. Vor diesem Hintergrund sind die zunehmenden Forderungen nach strategischem Management von entscheidender Bedeutung. Die Literatur stellt in diesem Bereich ein „fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells“⁴⁶ fest.

4.2.2 Strategisches Management

Das strategische Management war trotz durchgeführter Rahmen- und Entwicklungsplanung in der Vergangenheit im Bereich des kommunalen Managements weitgehend bedeutungslos. Diese Situation hat sich in den letzten Jahren verändert. Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich in diesem Bereich sozusagen professionalisiert. Das ursprüngliche, auf rein binnenorganisatorisch angelegte Reformprozesse (Optimierung von Aufbau- und Ablauforganisation) ausgerichtete „NSM classic“ wurde wesentlich erweitert; um es in der Computersprache auszudrücken, kann von einem NSM 3.0 gesprochen werden. Hier steht die Sicht der Kommunalverwaltung als „Konzern Kommune“ im Vordergrund, der von der Konzernleitung (und somit strategisch) gesteuert werden muss.⁴⁷

Unter strategischem Management ist „konzeptionelles, das heißt grundlegendes, übergreifendes und weit reichendes Zielesetzen, Entschieden und Handeln“⁴⁸ zu verstehen. Es „bildet ... das Gelenk zwischen dem parteipolitischen und dem verwaltungsprofessionellen Hebel.“⁴⁹

Nach der Definition kann dafür in einer Gemeinde nur der Rat/die Gemeindevertretung als oberstes Organ zuständig sein, da diese/r über die mittel-/langfristigen bzw. wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde entscheidet. Dies würde bedeuten, dass die Politik noch über das im Rahmen des Kontraktmanagements diskutierte „Was?“ hinausgehend detailliertere Planungen durchführt und in die Zukunft gerichtete Pläne konzipiert, die dann von der Verwaltung umzusetzen sind.

Dies könnte dazu beitragen, die Problematik der bisher ungeklärten Trennung des „Was?“ und „Wie?“ kommunaler Aufgabenerledigung ein Stück weit zu entschärfen. Bisher haben die Kommunen zwar in Teilbereichen auch Planungen durchgeführt, die solche Namen trugen, wie z. B. Schul- und Kulturentwicklungsplan, Kindertagesstättenbedarfsplan usw. Diese Planungen waren jedoch zum Teil zu allgemein. Es konnten für die Verwaltung keine Handlungsanweisungen daraus abgeleitet werden.

Das strategische Management soll die bestehenden Unzulänglichkeiten, die mit Einführung von Instrumenten des NSM verbunden waren, beheben helfen.⁵⁰ Es ist jedoch fraglich, ob durch die Installie-

43 Bals, H./Hack, H., Die neue Kommunalverwaltung – Verwaltungsreform: Warum und wie?, München; Berlin: Jehle Rehm, 2000, S. 119.

44 Bals, H./Hack, H., a. a. O., S. 129.

45 Vgl. KGSt-Bericht 4/1998, a. a. O., S. 28.

46 Vgl. Wendel, V., Der Ansatz des Schmalenbach-Arbeitskreises New Public Management, S. 15–20 (S. 15), in: Eichhorn, P./Wiechers, M., a. a. O.

47 Vgl. Reichard, C., Strategisches Management in der Kernverwaltung, S. 80–92 (S. 82 f.), in: Eichhorn, P./Wiechers, M., a. a. O.; sowie Reichard, C., Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger, S. 44–60 (S. 56 ff.), in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Ausgabe II/2002; vgl. auch Banner, G., 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter, S. 13–17 (S. 17), in: Innovative Verwaltung, Heft 11/2003.

48 Eichhorn, P., Besonderheiten strategischen Managements in Kommunalverwaltungen, S. 21–27 (S. 22), in: Eichhorn, P./Wiechers, M., a. a. O.

49 Eichhorn, P., a. a. O. S. 23.

50 Vgl. Budäus, D./Finger, S., Grundlagen eines strategischen Managements auf kommunaler Ebene, S. 40–51 (S. 49), in: Eichhorn, P./Wiechers, M., a. a. O.

... rung eines strategischen Managements die in der Literatur bereits beschriebene und kontrovers diskutierte Dichotomie in „Was?“ (Politik) und „Wie?“ (Verwaltung) behoben werden kann. Da Kommunen vorwiegend Sachziele wie z. B. die Bereitstellung von Kindergartenplätzen verfolgen und ihr Handeln weniger nach Formalzielen wie z. B. Einnahmenmaximierung ausrichten, stellt sich die Frage, ob das für den Wirtschaftsbetrieb durchaus sinnvolle strategische Management auch für kleine Gemeindeverwaltungen weiterführend ist. Insbesondere ist an dieser Stelle herauszustellen, dass es nicht „das“ strategische Management gibt, es ist vielmehr individuell – bezogen auf eigene Rahmenbedingungen – zurechtzuschneiden.

Ferner ist die Frage ungeklärt, wie die Politik zu einem solchen strategischen Management animiert werden kann bzw. ob sie ein solches überhaupt will. Bloße Aufforderungen von Seiten der Verwaltung scheinen hier keine Erfolg versprechenden Lösungen zu generieren.⁵¹ Zwar wird durch die Einführung eines strategischen Managements die bestehende Komplexität hinsichtlich des Leitens und Lenkens einer Organisation absorbiert und die Führung kann sich mehr auf die eigentliche Führungsaufgabe konzentrieren⁵², allerdings produzieren die dezentralen Einheiten nach außen wirkende Effekte in den verschiedensten Politikbereichen, wodurch „die Komplexitätsreduktion in der Problembearbeitung ... auf die Kosten der Effektivität der politischen Steuerung“⁵³ geht.

Dies ist ein wesentlicher Kritikpunkt, da die Politik vermutlich nicht bereit sein wird, ihre Steuerungsmöglichkeiten zu Gunsten größerer Freiheiten der Fachbereiche einengen zu lassen. Ob im Rahmen von durchschnittlich sieben bis zehn Sitzungen des Rates im Jahr überhaupt von einer effektiven politischen Steuerung gesprochen werden kann, erscheint in höchstem Maße fraglich.

Unabhängig davon ist zu vermuten, dass die Politik gerade an langfristigen Strategien⁵⁴ kein Interesse zu haben scheint, da in den Gemeindevertretungen „die ... Tendenzen der Konzentration auf das Kleinteilige und aktuell Terminierte bestehen.“⁵⁵ So kommt bezüglich der Postulierung einer Einführung strategischen Managements in der Kommunalverwaltung häufig der Hinweis auf die Falle des politischen Machtverzichts durch die Festlegung von Zielen.

Dies scheint nachvollziehbar, da gerade in kleinen Kommunen, in denen die Bürger „ihre“ politischen Interessenvertreter kennen, die Politik sich durch die Formulierung von Zielen in ihrer Aufgabenflexibilität selbst zementiert. Je konkreter Ziele von der Gemeindevertretung festgelegt werden, desto größer ist die Angreifbarkeit für den politischen Gegner, aber auch für den politischen Kunden, also den Bürger. Insbesondere würden die in der Praxis gestellten Anträge und Anfragen sowie Bitten um Prüfung einer bestimmten Angelegenheit dann möglich, wenn konkret auf ein Ziel hin Informationen gewünscht werden. Eine klare und eindeutige Zielorientierung würde somit eine Verschleierung von Anfragen und Anträgen durch ungenaue und unstrukturierte Antwortgebung erheblich senken.⁵⁶

Allerdings gibt es auch Stimmen in der Literatur, die der Auffassung sind, „dass die sich dynamisch verändernden Rahmenbedingungen für Politik, Verwaltungen und deren Aufgabenfelder die öffentlichen Gebietskörperschaften ohne eine strategische Grundorientierung immer stärker in ein aktionistisches Krisenmanagement als dominantes öffentliches Handlungsprinzip zwingen.“⁵⁷ Insofern scheint es zweckmäßig, von verwaltungsprofessioneller Seite auf die Politik zuzugehen und diese für ein strategisches Management im oben beschriebenen Sinn zu gewinnen bzw. sie dafür zu sensibilisieren. Das bedeutet, dass die Politik die Notwendigkeit von strategischer Planung erkennen muss (Akzeptanz) und sich Kompetenzen aneignet, die die Durchführung strategischer Planung ermöglichen (Fähigkeiten).⁵⁸ Hierzu könnte die Institutionalisierung eines The-

menmanagements ein erster Schritt sein. Die nachfolgende Darstellung soll diesen Vorschlag visualisieren:

Idee eines Themenmanagements:

Politisches Schwerpunkt -thema	Kinder- und familienfreundliche Gemeinde		
Konkretisierung durch strategische Ziele	Strategische Ziele: - Zuwachs an jungen Familien in Höhe von X Prozent jährlich bis 2012 - kostenloser Kindergartenplatz bis 2012 - ganztägige Betreuung der Kinder sicherstellen		
Operationalisierung durch Projekte	Betreuung von Kindern vor, während und nach der Schule	Einheitliche Standards bezüglich der Ausstattung gemeindeeigener Spielplätze	Themenfeste „The Next Generation – Jung trifft Alt“
Zuständiger Fachbereich	Fachbereich Kinder und Jugend	Fachbereich Kinder und Jugend in Kooperation mit dem Gebäude- und Flächenmanagement	Hier können verschiedene Fachbereiche betroffen sein, u. U. auch Organisationen und Vereine der Kommune
Bedeutung und Aktionsradius	Schwerpunktsetzungen im laufenden Gemeindemanagement		gemeindefweite Projekte

Quelle: In Anlehnung an Fiedler, J./Vernau, K., *Strategisches Management*, 2001, S. 38.

Die Umsetzung eines solchen Themenmanagements könnte zu einem schwierigen Unterfangen werden, da – wie bereits beschrieben – in der Politik die Tendenz besteht, sich ausgiebig mit dem aktuellen, aber langfristig Unwichtigen anstatt mit dem für die Zukunft einer Gemeinde Bedeutenen zu befassen. Insofern könnte das an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik einzusetzende strategische Management möglicherweise nicht in dem Maße zur Lösung des Managementproblems der fehlenden Zielorientierung beitragen.

5 Schlussfolgerungen

In diesem Aufsatz wurden die Werkzeuge der strategischen Ebene für Kommunalverwaltungen (Kontraktmanagement und strategi-

51 Vgl. Fiedler, J./Vernau, K., *Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells*, S. 28–39 (S. 28), in: Eichhorn, P./Wiechers, M., a. a. O.

52 Vgl. Fiedler, J./Vernau, K., a. a. O., S. 29.

53 Fiedler, J./Vernau, K., a. a. O., S. 30.

54 Diese langfristige Orientierung könnte dazu führen, dass „die Ergebnisse kommunalen Handelns im Wettbewerb der Städte ... i. d. R. erst in nachfolgenden Perioden ersichtlich (sind). Spätere Politikgenerationen würden an den Vorteilen und Nachteilen ... partizipieren. Die Folge ist, dass strategische Informationen ungenutzt bleiben und sich die Politik einem kurzfristigen Projektmanagement zuneigt und die Strategie eines ‚kommunalen muddling throughs‘ pflegt.“, Richter, W./Dreyer, M., *Transparenz als Voraussetzung kommunaler Steuerung – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, S. 369–373 (S. 372), in: *Verwaltungsrundschau – Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft*, 46. Jahrgang, Heft 11/2000.

55 Fiedler, J./Vernau, K., a. a. O., S. 32.

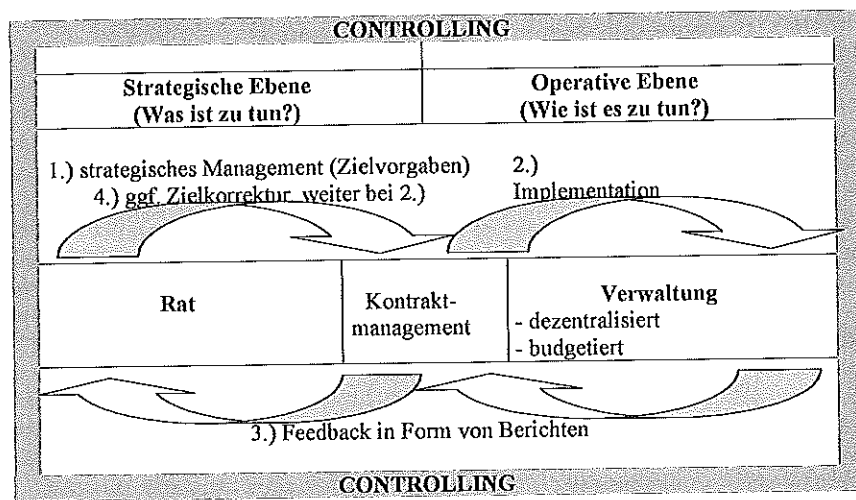
56 Budäus, D./Finger, S., a. a. O., S. 41.

57 Budäus, D./Finger, S., a. a. O., S. 41.

58 Vgl. Budäus, D./Finger, S., a. a. O., S. 49.

ches Management) beschrieben. Hier ist insbesondere die Politik gefordert, im Rahmen des strategischen Management Ziele festzulegen, zu operationalisieren und über ein Kontraktmanagement so zu formulieren, dass die verselbständigten Fachbereiche in der Verwaltung diese auch umsetzen können. Die Fachbereiche wiederum können durch ein verbessertes Berichtswesen in Feedback-Schleifen die Politik informieren, wie weit die Zielerreichung vorangeschritten ist. Diese Prozesse sind in ein umfassendes Controlling-Konzept eingebettet, mit dem der Rat/die Gemeindevertretung in die Lage versetzt wird, durch einen Soll-Ist-Vergleich ihre Ziele gegebenenfalls neu zu justieren und Optimierungen anzusetzen.

Die obigen Ausführungen sollen in dem Schaubild auf der folgenden Seite dargestellt werden:



6 Handlungsempfehlungen

Als allgemein formulierte Empfehlungen soll hinsichtlich der Vorgehensweise noch auf folgende Aspekte hingewiesen werden. Wenn die öffentliche Hand einen Blick in die Wirtschaft und den Dienstleistungssektor wagt, kann sie viel in Sachen „Kreativität und Innovation sowie Inspiration“ lernen.

Hier soll nur ein Kreativitätsmodell angeführt werden, welches nach seinem Erfinder Walt Disney benannt worden ist. Walt Disney hatte in seiner Firma immer drei Arbeitsgruppen. Diese drei Arbeitsgruppen

haben die verschiedenen Ideen und Möglichkeiten bei der Produktentwicklung immer gegenseitig weiter gegeben. Es gab die Rolle der Kreativen, der Realisten und der Kritiker.

Die Kreativen haben sich eine Idee ausgedacht und sie danach an die Realisten weitergegeben, damit die alle die Punkte herausgepickt haben, die aus deren Sicht realistisch waren. Dann wurde die Idee an die Kritiker weitergegeben, die alle die Aspekte kritisiert haben, die gerade nicht gehen.

Mit diesen Informationen der Realisten und der Kritiker gingen die Ideen wieder an die Kreativen. Der Prozess wiederholte sich fortlaufend solange, bis am Ende ein Ergebnis stand. Dieses kreative Prozessmodell bietet sich auch im Bereich der kommunalen Verwaltung an.

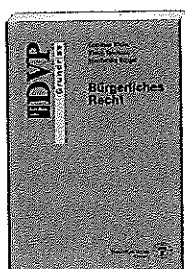
So könnte z. B. die Arbeitsgruppe der Kreativen mit dem Bürgermeister und Verwaltungsvorstand unter Beteiligung des Büroleitenden Beamten im Hinblick auf Visionen und Ziele für die Kommune besetzt werden. Ferner könnten im politischen Aktionsfeld hier die Fraktionen aufgefordert werden, von sich aus Visionen und Ziele zu entwickeln.

Die Verwaltung könnte z. B. die Arbeitsgruppe der Realisten besetzen, die abklärt, welche Ideen und Visionen überhaupt realisierbar und finanzierbar sind.

Die dritte Gruppe der Kritiker könnte mit dem gesamten Rat besetzt sein. Hier wäre dann eine kommunalpolitische Diskussion anzuregen, bei der nicht nur Kritik geäußert wird, sondern sozusagen der zweite Durchgang eingeläutet wird. Aber auch hier könnte die Verwaltung eine Schlüsselrolle übernehmen, weil sie immer auch den Fokus auf der Kritik haben muss, schon aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und den Grundsätzen vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes. Nur die Verwaltung in ihrer Funktion und Rolle als Profi weiß in der Regel, was mach-

bar ist und welche erdachten Ideen und Visionen vermutlich dauerhaft eine Utopie bleiben.

Allgemein soll abschließend nur angemerkt werden, dass es hier keinen Königsweg gibt, den die Verwaltungen beschreiten können. Vielmehr erscheint es sinnvoll und zielführend – im wahrsten Sinne des Wortes – mit dem Prozess zu beginnen, die Vorgespräche mit den Verantwortlichen zu führen, um dann nach und nach konkrete Maßnahmen umsetzen zu können. Hilfreich kann hier die Hinzuziehung eines externen Beraters sein, der in diesen Bereichen jedoch fach- und feldkompetent sein sollte.



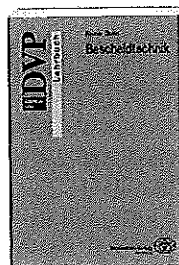
Klein/Niehues/Siegel

Bürgerliches Recht

Grundriss | 480 Seiten | Broschur

€ 22,50 | ISBN 978-3-7869-0664-3

In die komplexen Zusammenhänge des Zivilrechts führt dieses Lehrbuch auf verständliche Weise anhand zahlreicher Beispiele ein. Praxisnah werden die Fragestellungen erörtert, die für das Gesamtverständnis des Bürgerlichen Rechts, aber auch für die in der öffentlichen Verwaltung speziell erforderlichen Kenntnisse von Bedeutung sind. Zugunsten der ausführlichen Darstellung des Vertragsrechts, Familien- und Erbrechts wurden andere Kapitel, die für die universitäre Juristenausbildung relevant sind, allenfalls in Grundzügen dargestellt. Studierende der Verwaltungsfachhochschulen und Studieninstitute, aber auch Studierende anderer Fachbereiche, von denen juristische Kenntnisse erwartet werden, erwerben hier ein fundiertes Grundwissen des Zivilrechts.



Reiner Stein

Bescheidtechnik

344 Seiten | DIN A5 | Broschur

€ 22,50 | ISBN 978-3-7869-0698-8

Der Entwurf einer praxistauglichen Verwaltungsentscheidung wird nicht nur von Studenten und Lehrgangsteilnehmern der Verwaltungsschulen und -fachhochschulen verlangt, sondern zunehmend auch von Jura-Studenten und Rechtsreferendaren in Ausbildung und Prüfung. Ihnen wird das vorliegende Lehrbuch als Wegweiser helfen, sich rasch und gezielt einen Überblick über die von den Verwaltungsbehörden zu fertigenden Bescheide zu verschaffen. Der Autor hat für die didaktische Konzeption des Buches seine mehrjährige Erfahrung als Dozent an einer Verwaltungsfachhochschule ausgewertet.

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder bei Maximilian-Verlag | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg | Tel. 040/707080-306 | Fax 040/707080-324 | E-Mail: vertrieb@koehler-mittler.de | Lieferung im Inland versandkostenfrei | Irrtum und Preisänderung vorbehalten. Widerrufsbelehrung: Sie können Ihre Bestellung innerhalb von zwei Wochen ohne Angabe von Gründen schriftlich widerrufen. Zur Wahrung der Widerrufsfrist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs an die Bestelladresse.