

Jörg Bogumil / Leo Kibler

**Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und
Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen**

Bericht für die Hans-Böckler-Stiftung

Phase I: Bestandsaufnahme

Hagen, den 1.8.98

Inhaltsverzeichnis

Die wichtigsten Ergebnisse	4
Einleitung	5
1 Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und	7
Verwaltung im Konzept des Neuen Steuerungs-modells	7
2 Problemfelder und Verbesserungsvorschläge im Bereich	10
der Kommunalpolitik aus der Sicht der Hagener Akteure	10
2.1 Vorgehensweise	10
2.2 Zuständigkeitsverteilung zwischen Politik und Verwaltung.....	11
2.2.1 Ausgangslage	11
2.2.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	12
2.3 Gestaltung der Fraktionsarbeit	14
2.3.1 Ausgangslage	14
2.3.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	16
2.4 Informationssysteme, Berichtswesen und Controlling.....	16
2.4.1 Ausgangslage	16
2.4.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	17
2.5 Ausschußstrukturen und -kompetenzen	18
2.5.1 Ausgangslage	18
2.5.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	20
2.5.2.1 Ausschußstruktur und Verwaltungsstrukturreform.....	20
2.5.2.2 Neue Arbeitsweisen der Ausschüsse.....	21
2.5.2.3 Möglichkeiten zur Reduzierung der Ausschüsse	22
2.5.2.4 Neue Kompetenzen für die Ausschüsse	24
2.6 Bezirksarbeit.....	26
2.6.1 Ausgangslage	26
2.6.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	28
2.7 Haushaltsplanverfahren und Budgetierung	29
2.7.1 Ausgangslage	29
2.7.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	31
2.8 Beteiligungscontrolling	34
2.8.1 Ausgangslage	34
2.8.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	36
2.9 Beteiligung der Politik im Reformprozeß	38
2.9.1 Ausgangslage	38
2.9.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	39
2.10 Qualifizierungsnotwendigkeiten im Bereich der Politik.....	39
2.10.1 Ausgangslage	39
2.10.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	40
2.11 Institutionelle Änderungen.....	41
2.11.1 Ausgangslage	41
2.11.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge	42

3 Zusammenfassung und Konsequenzen	43
3.1 Die Hagener Vorschläge im Lichte der	43
verwaltungswissenschaftlichen Diskussion.....	43
3.1.1 Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und ihre Folgen	44
3.1.2 Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalpolitik	47
3.2 Handlungsempfehlungen und Ausblick	51
3.2.1 Grundsatzentscheidung über die neue Verwaltungsstruktur	52
bis Ende des Jahres 1998	52
3.2.2 Beschluß über eine neue Ausschußstruktur und den Aufbau	53
eines Beteiligungscontrollings bis zum Sommer 1999.....	53
3.2.3 Aufbau eines verbesserten Informationssystems zur	55
Unterstützung der Ratsarbeit bis zum Herbst 1999	55
3.2.4 Qualifizierung neuer Ratsmitglieder direkt nach der	56
Kommunalwahl im Herbst 1999	56
3.2.5 Neue Form der Haushaltsberatung durch einen	56
produktorientierten Teilhaushalt im Jahr 2000	56
Literaturverzeichnis.....	58

Die wichtigsten Ergebnisse

Auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme anhand wissenschaftlicher Analysen zur Situation der Kommunalpolitik und einer empirischen Analyse der Strukturen und Vorstellungen im Bereich der Kommunalpolitik in der Stadtverwaltung Hagen wird der folgende 5-Punkte-Plan zur Verbesserung der Arbeitsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen vorgeschlagen:

1. Grundsatzentscheidung über die neue Verwaltungsstruktur bis Ende des Jahres 1998
2. Beschluß über eine neue Ausschußstruktur und den Auf- und Ausbau eines Beteiligungscontrollings als Wirtschaftsabteilung bis zum Sommer 1999
3. Aufbau eines verbesserten Informationssystems zur Unterstützung der Ratsarbeit bis zum Herbst 1999
4. Qualifizierung neuer Ratsmitglieder direkt nach der Kommunalwahl im Herbst 1999
5. Neue Form der Haushaltsberatung durch einen steuerungsrelevanten produktorientierten Teilhaushalt im Jahr 2000

Einleitung

Verwaltungsmodernisierung ist in aller Munde, vor allem auf kommunaler Ebene. Nach der ersten Euphoriephase stellt sich nunmehr allerdings verstärkt Ernüchterung ein. Als zentrales Implementationshindernis tritt dabei, neben den Problemen im Zusammenhang mit der Beschäftigtenbeteiligung und der Einführung ergebnisorientierter Verfahren, zunehmend die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in den Blickpunkt des Interesses (vgl. Banner 1997; Reichard 1997; Bogumil/Kißler 1997; Hans-Böcker-Stiftung 1996).

Der wesentliche Grund für die geringe Akzeptanz des NSM im Bereich der Kommunalpolitik liegt darin - so die hier vertretene These - daß die Vorschläge zur Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des NSM nicht aus der *Analyse der wesentlichen Problemkonstellationen* im Bereich der Kommunalpolitik entstanden sind. Sie sind vielmehr die *notwendige Konsequenz eines privatwirtschaftlichen Managementmodells*, welches auf der Bildung von Verantwortungszentren beruht, und sich nicht umstandslos auf öffentliche Verwaltungen übertragen läßt. Dessen ungeachtet gibt es eine große Unzufriedenheit über die Arbeitssituation im Bereich der Kommunalpolitik und beträchtliche Probleme in der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung, so daß ein nicht unbeträchtlicher Reformbedarf auf diesem Feld besteht.

Daher bietet es sich an, die *Akteure der Kommunalpolitik selbst* nach dem Reformbedarf, den sie für eine Neugestaltung des Verhältnissen von Politik und Verwaltung bzw. zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation für notwendig erachten, zu befragen und anschließend zu überprüfen, inwieweit sich hier Anknüpfungspunkte zum NSM ergeben und wo die Möglichkeiten einer konzeptionellen Verbindung liegen.

Die Autoren dieser Studie wurden von der Hans-Böckler-Stiftung (Dezember 1997) und der Stadtverwaltung Hagen (Ratsbeschluß vom 27.1.98) beauftragt, bis zum 31.7.98 eine umfassende Bestandsaufnahme zur Situation und zu den Vorstellungen im Bereich der Kommunalpolitik vorzunehmen. Geplant ist, daß auf dieser Grundlage und unter Einbezug von Erfahrungen aus anderen Modernisierungskommunen ein Konzept zur Neu- bzw. Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung erarbeitet wird (zweites Halbjahr 1998). In einem dritten Schritt ist die Beratung bei der Umsetzung sowie eine Evaluation der einzelnen Maßnahmen geplant (1999).

Für die erste Phase, die umfassende Bestandsaufnahme, wurde im wesentlichen auf zwei Quellen zurückgegriffen: Zum einen auf die Auswertung der wissenschaftlichen Analysen zur Situation der Kommunalpolitik und zum anderen auf die empirische Analyse der Strukturen und Vorstellungen im Bereich der Kommunalpolitik in der Stadtverwaltung Hagen. Leitende Fragestellungen waren dabei:

- Welcher Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsbedarf besteht?
- Welches sind die zentralen Probleme in der Alltagsarbeit der Kommunalpolitiker bzw. der Fraktionen?

- Welches sind die zentralen Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Rat, Bezirksvertretung und Verwaltung?
- Welche Reformansätze werden jeweils gesehen?

Der hier vorliegende Bericht präsentiert nun die wesentlichen Ergebnisse. Dabei wird in folgenden Schritten vorgegangen. Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung der Vorschläge zur Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung im Sinne des NSM (1). Anschließend werden die empirischen Ergebnisse unserer Interviews und Gruppendiskussionen aus Hagen dargestellt (2). Dabei überrascht die Vielfalt der Vorschläge der Hagener Akteure. Sämtliche in diesem Kapitel dargestellten Vorschläge und Ansichten sind *Meinungen aus dem Bereich der Hagener Stadtverwaltung und Kommunalpolitik*. In Kapitel 3 werden die Vorstellungen der Hagener Akteure zusammengefasst, mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Situation der Kommunalpolitik abgeglichen und erste Orientierungspunkte aus der Sicht der Antragsteller für eine Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in Hagen skizziert.

1 Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung im Konzept des Neuen Steuerungsmodells

Im Mittelpunkt des der privatwirtschaftlichen Diskussion entlehnten Konzeptes des Neuen Steuerungsmodells (NSM) steht die Verwirklichung dezentraler Ressourcenverantwortung auch in der bis dato weitgehend tayloristisch geprägten Verwaltungswelt. Es besteht weitgehend Konsens darin, daß die Grundvoraussetzung für eine bessere Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren ist (dezentrale Ressourcenverantwortung). Dazu bedarf es der Entwicklung von Verfahren zur Integration und Koordination der dezentralisierten Verantwortungszentren in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang sowie des *Einverständnisses der Politik*, sich nicht mehr in die operative Steuerung einzumischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten zu beschränken. Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung funktioniert nur dann, wenn sich niemand in den Verantwortungsbereich der agency einmischt. Die Verlagerung operativer Entscheidung in verselbständigte Verantwortungszentren muß konsequent eingehalten werden.

Die strikte *Trennung von Politik (policy making) und öffentlicher Dienstleistung (service delivery)* steht somit in einem engen Zusammenhang mit der Bildung von Verantwortungs- und Ergebniszentren (vgl. Budäus 1994, S. 57; Damkowski/Precht 1995, S. 272). Gedacht ist an eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung.¹

Dazu wird ein Wandel im Politikverständnis nötig. Politik soll die Ziele und Rahmenbedingungen setzen, die Erfüllung der Leistungsaufträge kontrollieren und somit in die Rolle eines Auftrag- und Kapitalgebers hineinwachsen. Die Verwaltung ist dagegen für die Erfüllung der Leistungsaufträge und einen Bericht über Auftragsvollzug und Abweichungen zuständig (Kontraktmanagement). D. h. das politisch-administrative System muß an die Anforderungen des Managementsystems angepaßt werden (vgl. Bogumil 1997, S. 37). Insofern beinhaltet das NSM die Forderung an die Politik, sich nicht mehr in die operative Steuerung einzumischen, sondern sich auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten zu beschränken. Damit, so verspricht das

¹ Die Enthaltbarkeit von Eingriffen in das Verwaltungsgeschehen entspricht dem Leitbild der „legislatorischen Programmsteuerung“ (vgl. Grauhan 1969, S. 9ff.) und wurde bereits Anfang der 70er Jahre vielfach gefordert. Die Verwaltung wird hier auf die Vollziehung des parlamentarisch in Gesetzesform gegossenen Willens verpflichtet, dem Gesetz kommt die Funktion des Führungsmittels zu. Damit wird nicht nur auf die klassischen Vorstellungen der Gewaltenteilung zurückgegriffen, sondern auch auf Max Webers Modellannahmen, nach denen die Verwaltung ein arbeitsteilig organisiertes Vollzugsinstrument ist, dessen Handeln sich an explizit formulierten Regeln oder Programmen orientiert. Dem liegt die Vorstellung einer Zweckrationalität zugrunde, nach der das Entscheidungsverhalten der Mitarbeiter sich an den Zielen des Programms orientiert, egal wie sinnvoll sie ihm auch erscheinen mögen (vgl. Offe 1974, S. 334).

Konzept des NSM, eröffnen sich neue Handlungsspielräume für die Gemeindevertretung (zumindest gegenüber der Kommunalverwaltung) und die alte demokratietheoretische Annahme, daß die Festlegung der Zwecke von Verwaltungshandeln Aufgabe der Politik und die Zielumsetzung Aufgabe der Verwaltung sei (Trennung von Legislative und Exekutive), wird (endlich) verwirklicht. Das NSM greift damit einzelne Elemente alter Problemlösungsvorschläge zur Stärkung der politischen Führung wieder auf, wie die Forderung nach mehr Kontrolle und Transparenz der Verwaltung oder die Stärkung der weisungsgebundenen Funktion der Politik.

Politik wird hier, vor allem in der ersten Phase der KGSt-Argumentation bis ca. 1996 als eine Institution gesehen, die von der Reformnotwendigkeit zu überzeugen ist. Dies fällt aufgrund der bestehenden Unzufriedenheit vieler Kommunalpolitiker mit ihren Arbeitsstrukturen nicht schwer, da man in der Regel davon ausgeht, daß es nur besser werden kann. Empfohlen wird, Ratsbeschlüsse herbeiführen, um das Modernisierungskonzept abzusegnen.

Im 1996 erschienenen detaillierten Bericht zum Verhältnis von Politik und Verwaltung wird nun näher auf die Unzufriedenheit der Politik eingegangen und auch die etwas simple Gegenüberstellung des „Was“ und „Wie“ konkretisiert (vgl. KGSt 1996). Die Steuerungsfähigkeit der Kommunen ist mit Problemen behaftet:

„Rats, Ausschuß- und Fraktionssitzungen nehmen zu, der Stoß des zwischen Politik und Verwaltung hin und hergeschobenen Papiers und der Koordinationsaufwand in der Verwaltungsspitze wachsen, zunehmend mehr Stellen sind vor Entscheidungen einzuschalten, Überforderung, Streß und Frustration machen sich unter Entscheidern breit. Dieses Bild mag negativ überzeichnet sein, scheint aber die Wirklichkeit in vielen Kommunen zu treffen“ (KGSt 1996, S. 7).

Eine genauere Untersuchung der Ursachen für dieses Erscheinungsbild unterbleibt jedoch. Stattdessen wird zusammenfassend konstatiert:

„Die Logik im politischen Prozeß scheint abhanden gekommen zu sein. Man erkennt Schwierigkeiten in den Bereichen Vertrauen, Kooperation, Delegation und vermißt das gemeinsame Interesse an wirtschaftlichen und zielgerichteten Lösungen“ (ebd., S. 13).

Wollen nun die Kommunalpolitiker sich stattdessen wieder auf ihre eigentlichen Aufgaben besinnen und demnächst

- alle wichtigen Entscheidungen treffen,
- die Wirkungen kommunaler Tätigkeit erkennen und bewerten können,
- den Bürgern Rechenschaft über die Verwendung der Steuern geben können,
- den Bürgern bei der Verwirklichung ihrer Wünsche an die Kommune helfen,
- Entscheidungsprozesse optimieren,
- sich optimal in Fraktions- und Parteiarbeit einbringen und
- bei der Ratsarbeit Zeit sparen,

so verspricht ihnen das NSM der KGSt „einen Weg aus der Krise“ zu zeigen (ebd., S. 8). Ausgehend davon, daß zum Steuern einer Kommunalverwaltung gehört, Entscheidungen in Kenntnis betriebswirtschaftlicher Zusammen-

hänge zu treffen, wird die Überzeugung vertreten, daß das NSM die Demokratie in der Kommune sichert und stärkt.

Allerdings wird an keiner Stelle näher begründet, wie die oben festgestellten Unzulänglichkeiten im Bereich der Politik nun durch das NSM auf einmal beseitigt werden können. Gesetzt wird einzig auf ein Umdenken, auf ein Rückbesinnen auf die „eigentlichen Aufgaben“ der Politik. Übersehen wird - so die hier vertretene These - daß die beschriebenen Verhaltensweisen nicht irrational sind, sondern sich an der spezifischen Logik des politischen Prozesses orientieren, nicht unabhängig von bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen sind und sich nicht einfach durch gute Vorsätze außer Kraft setzen lassen. Von daher bietet es sich an, will man den zweifelsohne unbefriedigenden Zustand im Bereich der Kommunalpolitik verbessern, zunächst die kommunalen Akteure selbst nach ihrer Sicht der Problemlagen und nach möglichen Verbesserungsvorschlägen zu fragen, und ihnen nicht ein fertiges Konzept, welches die spezifischen Problemlagen im Bereich der Kommunalpolitik nur unzureichend einfängt, auf den Tisch zu legen.

2 Problemfelder und Verbesserungsvorschläge im Bereich der Kommunalpolitik aus der Sicht der Hagener Akteure

2.1 Vorgehensweise

Den folgenden Ausführungen liegt eine empirische Erhebung in der Stadtverwaltung Hagen im März und April 1998 zugrunde. Diese wurde von Ralf Greifenstein durchgeführt, dem an dieser Stelle unser Dank gebührt. Sie umfaßt zehn problemzentrierte Interviews (Expertengespräche) und vier Gruppendiskussionen. Die Expertengespräche wurden mit folgenden Personen geführt:

- Oberbürgermeister
- SPD-Fraktionsgeschäftsführer
- CDU-Fraktionsgeschäftsführer
- CDU-Fraktionsvorsitzender
- Bündnis 90/Die Grünen-Geschäftsführung
- CDU-Bezirksvertreter
- Bündnis 90/Die Grünen-Bezirksvertreter
- BV-Mitte: Bezirksvorsteher und stellvertretender Geschäftsführer
- Projektmanagement
- zentrale Steuerung.

Die Gruppendiskussionen wurden mit Vertreterinnen und Vertretern folgender Einrichtungen geführt:

- Verwaltungsvorstand
- SPD-Fraktionsvorstand
- Gesamtpersonalrat
- Bündnis 90/Die Grünen- Fraktionsvorstand.

Die problemzentrierten Interviews und Gruppendiskussionen wurden protokolliert und zu akteursbezogenen Synthesen zusammengefaßt. In einem weiteren Auswertungsschritt wurden diese Synthesen den folgenden, das Verhältnis von Politik und Verwaltung unter den Bedingungen der Verwaltungsmodernisierung kennzeichnenden Problemfeldern zugeordnet:

- Zuständigkeitsverteilung zwischen Politik und Verwaltung
- Gestaltung der Fraktionsarbeit
- Informationssysteme, Berichtswesen und Controlling
- Ausschußstrukturen und -kompetenzen
- Bezirksarbeit
- Haushaltsplanverfahren und Budgetierung
- Beteiligungscontrolling
- Beteiligung der Politik im Reformprozeß
- Qualifizierungsnotwendigkeiten im Bereich der Politik
- institutionelle Änderungen.

Die in diesem Kapitel vorgenommene Ergebnisdarstellung gliedert sich entlang dieser Problemfelder. Zu jedem Problemfeld werden jeweils die von den befragten Akteuren geschilderten technischen, personellen und organisatorischen Grundlagen, die die Ausgangssituation in Hagen kennzeichnen, dar-

gelegt und in einem weiteren Abschnitt die geäußerten Verbesserungs- und Umsetzungsvorstellungen festgehalten. Es handelt sich also um eine *Darstellung der z.T. auch unterschiedlichen Meinungen und Reformansätze aus der Sicht der Hagerer Akteure*, die naturgemäß nicht von allen geteilt werden müssen. Welche Konsequenzen sich hieraus für die Umgestaltung des Verhältnisse von Politik und Verwaltung aus der Sicht der Autoren dieser Studie ergeben, wird in Kapitel 3 ausgeführt.

2.2 Zuständigkeitsverteilung zwischen Politik und Verwaltung

2.2.1 Ausgangslage

Ein Neuzuschnitt der Zuständigkeiten zwischen Politik und Verwaltung markiert *das* Kernproblem der Verwaltungsmodernisierung, wie weiter oben dargestellt. Danach soll zukünftig die Politik steuern, die Verwaltung rudern.

Wie andernorts auch, so entspricht dieses Bild keineswegs der Zuständigkeitsverteilung, wie sie die Hagerer Situation kennzeichnet. Diese wird vielmehr geprägt von der "Parlamentarisierung" der Kommunalpolitik, was dazu führt, daß in jedem Rathaus, so auch in Hagen, "Klein-Bonn" gespielt wird. Innerhalb des Rates stehen sich Opposition und "Regierungsfraktion(en)" gegenüber und konterkarieren damit die von der GO vorgesehene Einheit von Kommunalpolitik und Verwaltung. Politik und Verwaltung verkörpern in der Praxis kein gemeinsames Handlungssystem, sondern stehen in einem Spannungsverhältnis, das hochgradig verregelt ist: Hauptsatzung, Geschäftsordnung und Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse definieren die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung.

Für die Hagerer Situation charakteristisch ist eine Vermischung der Sphären und daraus folgend eine Reihe von Widersprüchen:

- zwischen ehrenamtlicher "Freizeitpolitik" und daraus resultierender Überlastung und Überforderung auf der einen Seite und hochprofessionalisierter Verwaltung mit entsprechendem Expertenwissen auf der anderen Seite (Strukturgefälle zwischen Verwaltung und Politik),
- zwischen der Vorlageorientierung des Rates und einer ex-post-Steuerung durch "Nachbesserungsaufträge" - ein Verfahrensprozeß der erhebliche Arbeitszeit und Know-how in Anspruch nimmt,
- zwischen politischer Klarheit und Transparenz sowie Effizienz von Entscheidungsprozessen auf der einen und einem politischen Beratungsgang und Durchlaufprozeß auf der anderen Seite, der dadurch gekennzeichnet ist, daß eine Verwaltungsvorlage verschiedenste Gremien (BV, Fachausschüsse, HFA und Rat) durchlaufen muß, die sich mit dem gleichen Sachverhalt beschäftigen,
- zwischen dem "Regierungs-Oppositions-Spiel" und einem eher unpolitischen Abstimmungsverhalten im Rat, angesichts der verwaltungsseitig geschaffenen "Sachzwänge". 90 Prozent der Ratsentscheidungen fallen i. d. R. einstimmig. Der Rat wird dadurch zum bloßen "Abnick-Gremium".

Im Ergebnis führt, insbesondere nach Auffassung der politischen Akteure über die Fraktionsgrenzen hinweg, die Verwaltung ein "Eigenleben", sie treibt mit der Politik ein Hase-und-Igelspiel. Der Politik werde immer wieder abverlangt, eindeutige Vorgaben zu machen, sobald diese aber nicht "ins Konzept der Verwaltung passen", würden sie nicht befolgt.

Allerdings gäbe es auch nicht unbeträchtliche Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung, insbesondere in der Mehrheitsfraktion. Viele relevante Themen würden in den Parteivorständen zwischen Politik und Verwaltung vorbesprochen, jedes Ratsmitglied hat je nach Fachgebiet eigene Kontakte in die verschiedenen Ämter und es gibt "informelle Gremien". Gemeint ist damit zum Beispiel ein kleiner Akteurskreis, zu dem die Fraktionsvorsitzenden vor dem HFA eingeladen werden und der die relevanten Themen diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Durch die Simulation parlamentarisch-informeller Politikbearbeitung gelingt die Einbindung der Fraktionen in Entscheidungsprozesse außerhalb von beschlußfähigen Gremien und die frühzeitige Verpflichtung auf eine spätere Verwaltungsvorlage, in die nichtöffentlich getroffene Vorentscheidungen bereits eingeflossen sind. Daraus ergeben sich Grundlinien für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Politik und Verwaltung, die es fraglich erscheinen lassen, ob eine grundlegende Umgestaltung sinnvoll und wünschenswert ist. Wenn der überwiegende Teil der Geschäfte in einem normalen Delegationsverfahren zwischen Politik und Verwaltung bewältigt wird, dann wirft dies die Grundsatzfrage auf, ob man "um 5 Prozent regeln zu müssen, 100 Prozent neu organisieren muß".

2.2.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Die Einführung eines Neuen Steuerungsmodells hat in Hagen bislang die Zuständigkeitsverteilung zwischen Politik und Verwaltung noch nicht maßgeblich tangiert. Noch kursiert die allgemeine KGSt-Philosophie, wonach die Neugestaltung des Verhältnisses nach Maßgabe des Kontrakt-Managements zu erfolgen habe, allerdings sind auf diesem Reformweg bislang keine entscheidenden Schritte unternommen worden. Dies erklärt sich aus der sowohl auf der politischen Seite über die Fraktionsgrenzen hinweg vorhandenen als auch verwaltungsseitig stark ausgeprägten Skepsis gegenüber der Umsetzbarkeit und Notwendigkeit von Elementen des Kontrakt-Managements. Es herrscht *Übereinstimmung, daß sich die Politik nicht vollkommen auf Leit- und Richtlinien zurückziehen könne*. Vielmehr müssen die Mitglieder von BVn und Ausschüssen auch in Zukunft Anfragen und Anträge stellen können, um ihre Repräsentationsaufgabe gegenüber der Bevölkerung zu erfüllen. Der Neuzuschnitt von Zuständigkeiten, wie ihn die KGSt-Konzeption entlang der "Was"-/"Wie"-Linie vorsieht, wird als eine künstliche Grenzziehung begriffen, die so in der Praxis nicht durchzuhalten sei. Die Neubestimmung könne nicht statisch geregelt sein, sondern nur in einem Austauschprozeß, in dem das Selbstverständnis von Kommunalpolitik und Verwaltung ausgelotet wird, ohne hierbei ein für

alle Zeiten geltendes Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung festschreiben zu können.

Demgegenüber wird ein Verfahren präferiert, das eine permanente, punktuell und zeitnah geführte Diskussion über die Auslotung von Zuständigkeiten vorsieht und auf verschiedenen Ebenen ansetzt. Dazu gehört zunächst die *Überprüfung der etablierten Spielregeln* zwischen Politik und Verwaltung. Erreicht werden sollte eine möglichst frühzeitige Einbindung der politischen Seite, insbesondere bei "größeren" kommunalpolitischen Sachverhalten auf der Grundlage eines formalisierten Dialogs. Eine Option bieten hierfür zum Beispiel *interfraktionelle Vorbesprechungen* zu den Fachausschüssen, bei denen die Fraktionen gemeinsam die Tagesordnung durchgehen. Dadurch soll eine Ausbalancierung der enormen Bandbreite zwischen Partikular- und Individualinteressen auf der einen und Allgemeinwohlinteressen auf der anderen Seite ermöglicht werden. Eine Optimierung der Kooperation zwischen Verwaltung und Politik setzt deshalb voraus, daß möglichst schon im Entscheidungsvorfeld geklärt werden kann, wie mit unterschiedlichen Fraktions- und Partikularinteressen umzugehen ist und was das gemeinsame Interesse und was das Konkurrierende darstellt.

In den Reformprozeß könnte deshalb eine *Dialogebene* eingezogen werden, auf der ein solches Interessenclearing möglich wird. Mit diesem ist eine weitere Zielsetzung verbunden, nämlich die *Versachlichung von Entscheidungen*. Entscheidungsverhalten würde nicht mehr parteipolitisch entlang von Fraktionsgrenzen orientiert, sondern geprägt durch Güterabwägungen und kommunale Zielsetzungen.

Die Umsetzung von Elementen des Kontrakt-Managements hat pauschalisierende Grobkonzeptionen zu vermeiden und muß *fachbereichs-* und *aufgabenspezifische Lösungen* erarbeiten. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß politische Steuerung nicht generalisierbar ist und deshalb die Kontraktbedingungen in Abhängigkeit vom politischen Steuerungsinteresse unterschiedlich zu formulieren sind. Um eine größtmögliche Praktikabilität zu erreichen, müssen operative Ziele formuliert werden, deren Erreichungsgrad über *Kennzahlen* meßbar ist. Die Verwaltung ist überfordert, soll sie nur mit "politischen Zielen" arbeiten. Aber selbst "operative Ziele" sind ohne meßbare Parameter nicht realisierbar. Die weitere Diskussion zur Einführung eines Kontrakt-Managements muß an der Gestaltung dieses Brückenschlags zwischen politischen und operativen Zielen ansetzen. Hierbei ist es hilfreich, zwischen unterschiedlichen Zielhierarchien und -bereichen (Zeit-, Wirkungs- und Finanzziele) zu unterscheiden. Zentrale Voraussetzung bleibt, daß die Inhalte der Kontrakte so beschrieben und definiert sind, daß sie operational controlled werden können. Ein kontrollierbares Ziel muß mit Sanktionsdruck (Vertragsstrafe) verbunden sein, sonst greift Steuerung ins Leere.

Grundlage des Kontrakt-Managements könnte ein *produktorientierter Haushalt sein*, um der Politik nicht nur Haushaltszahlen zu liefern, sondern zu veranschaulichen, welche Dienstleistungen hinter dem Haushalt stehen und erbracht werden. Kontrakte müssen grundsätzlich an die Qualität und die Art

von Dienstleistungen anknüpfen. Allerdings ist dieses zur Zeit noch nicht absehbar.

Als weitere Gestaltungsmaßnahme wird aus der Sicht der Verwaltung, insbesondere bei komplexen Planungsprozessen (wie z. B. erfolgt bei der Neugestaltung des Bahnhofes), die Einführung von *laufenden Werkstattberichten* vorgeschlagen, die es erlauben, daß schon im Vorfeld von Verwaltungsvorlagen frühzeitig Informationen und Meinungen zwischen Verwaltung und Politik ausgetauscht werden können. Stilprägend und zukunftsweisend war hierzu die Diskussion um die Gestaltung des Bahnhofes. Sie hat gezeigt, daß je mehr in die inhaltlichen Fragen eingestiegen wurde, umso mehr parteipolitisch vorformulierte Interessen zurücktraten.

Von der politischen Seite wird insbesondere ein modifiziertes Kontrakt-Management präferiert, das auf der Grundlage eines *Controllings* die bessere Nachvollziehbarkeit für die Politik und Transparenz ermöglicht zu der Frage, was wann in Auftrag gegeben und aus welchen Gründen nicht abgearbeitet wurde und wie diese Gründe beseitigt werden können. Mit anderen Worten, das dem Prinzip verpflichtet bleibt: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Als richtungsweisend wird ein Controlling verstanden, das es in der Umsetzungsphase von politischen Aufträgen an die Verwaltung der Politik erlaubt "wieder mit im Boot zu sitzen", um entsprechenden Anforderungen der Bürger (oder der Belegschaft) Rechnung zu tragen. Gedacht ist hier an ein Ratsauftragsmanagementsystem nach dem Wuppertaler "*Ampelmodell*", denn es erlaubt die Kontrolle der Kontraktumsetzung und institutionalisiert eine *Zwischenstandsberichtsspflicht*, wie sie bislang nicht besteht. Heute muß die politische Seite selbst die Initiative ergreifen und Informationen einfordern oder abwarten, bis die Verwaltung von sich aus eine Vorlage erstellt. Das "Ampelmodell" sieht dagegen ein formalisiertes System vor, das sicherstellt, daß die Verwaltung über den Zwischenstand und über das Endergebnis in festgelegter Folge berichtet.

Politik benötigt kurze Informationswege. Solche sind bislang in der Hagerner Hierarchie mit ihrer geringen Verantwortungsdelegation nicht gegeben. Information ist die Bedingung für funktionierende Kontrolle durch den Rat. Um dessen Kontrollfunktion zu verbessern könnte - so ein Vorschlag - die Trennung von Verwaltungsvorstand und Politik aufgehoben werden. Der Verwaltungsvorstand könnte zum Beispiel auch durch die Fraktionsvorsitzenden erweitert werden. Das neue Gremium könnte dann den Namen *Stadtvorstand* oder *Stadtausschuß* tragen und wäre geeignet einem weiteren Prinzip zum Durchbruch zu verhelfen: Kontrolle ist wichtig, Vertrauen jedoch wichtiger im Hinblick auf die Herausbildung einer neuen Organisationskultur.

2.3 Gestaltung der Fraktionsarbeit

2.3.1 Ausgangslage

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung sowie die Möglichkeiten und Grenzen eines Neuzuschnitts der Zuständigkeiten zwischen beiden werden

maßgeblich beeinflusst durch die Organisation der Fraktionstätigkeit und deren Qualität. Beide hängen nicht nur von einzelnen Personen ab, sondern vor allem auch von den Ausschußstrukturen und der Arbeitsweise des Rates. In Hagen werden Probleme vor allem im *Informationsfluß innerhalb der Fraktionen* gesehen. Moniert wird, daß die Fraktion gelegentlich nicht über den Diskussionsverlauf im vorgeschalteten Fachausschuß informiert sei. Fachausschußmitglieder sind nicht identisch mit Mitgliedern des HFA, und zwischen den Vertretern besteht ein Informationsdefizit. Hier herrscht Optimierungsbedarf.

Andererseits haben sich z.T. im Vorfeld von Fraktionsberatungen Veranstaltungen etabliert, die dazu dienen, Sachverhalte durch Verwaltungsmitarbeiter darzulegen. Dadurch signalisiert die Verwaltung Offenheit und vermag mit der politischen Seite eine Sachdebatte zu führen, die weniger parteipolitischen Direktiven folgt.

Fraktionssitzungen sind eingebettet in den festen Sitzungsturnus von HFA und Rat. In Arbeitskreisen mit Ausschußmitgliedern sowie mit sachkundigen Bürgerinnen und Bürgern werden die Sitzungen vorbereitet. Darüber hinaus leisten in bestimmten Bereichen Parteiarbeitskreise weitere Zuarbeit. Als besonders wichtig für die Fraktionsarbeit und insbesondere für die Ausgleichung von Informationsvorsprüngen der Verwaltung wird die Beteiligung der Beigeordneten bewertet. Allerdings kompensiert diese nicht das Informationsgefälle innerhalb der Fraktion. Insbesondere in großen Fraktionen gestaltet sich die interne Fraktionsarbeit schwierig. Der Informationsfluß von oben nach unten funktioniert suboptimal.

In den Oppositionsfraktionen kommt noch der spärlichere Informationsfluß von der Verwaltungsspitze und vom OB zur politischen Minderheit hinzu. Weitere Informationsdefizite resultieren aus einem 14-tägigen Sitzungsturnus, der es "Feierabendpolitikern" nicht erlaubt, durch häufigere Treffen Informationsdefizite aufzuholen. Erschwert wird die Fraktionsarbeit auch durch eine Terminierung, die sich z.T. an den Arbeitszeitgestaltungsinteressen der Verwaltung orientiert (nach 16 Uhr keine Termine). Auch die (zu) knapp bemessene Vorbereitungszeit für eine politisch kompetente Teilnahme an der Ratsbeschlußfassung schafft Probleme. Am Freitag gehen die Vorlagen ein und erst ab Montag kann im politischen Raum diskutiert werden, obwohl schon am Donnerstag entschieden werden soll. Dadurch sind Informations- und Abstimmungsprobleme mit den Mitgliedern der jeweiligen Ausschüsse vorprogrammiert. Die enge Terminierung bewirkt, daß manche Vorlaufdiskussionen bei den politischen Entscheidungsträgern nicht ankommen und die Diskussion deshalb im Rat noch einmal "aufgemacht" wird. Diese Probleme verschärfen sich vor allem für kleine Fraktionen mit einer dünnen Personaldecke.

Die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in die Fraktionsarbeit ist wünschenswert und wird zum Teil gewollt, kommt aber in der Praxis immer seltener vor. Sämtliche Fraktionen stützen sich auf Arbeitskreise, die zu einzelnen Politikfeldern eingerichtet Ausschußsitzungen vorbereiten helfen und Fachkompetenz in die Fraktionsarbeit bringen. An den Fraktionssitzungen nehmen manchmal auch die Bezirksvertreter teil. Sie treffen dort auf Experten aus der Verwaltung, was Abstimmungsprobleme reduziert.

2.3.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Die Verbesserungsvorstellungen, wie sie im politischen Raum im Hagerer Rathaus entwickelt werden, machen vor allem an der *Überwindung von Informationsdefiziten* fest und an einer *Veränderung der Ausschußstrukturen und -kompetenzen* (vgl. dazu weiter unten 2.5.2). Darüber hinaus wird eine *zeitlich-sachliche Differenzierung und Gewichtung von Ratsvorlagen* vorgeschlagen, die es erlauben würden, die Behandlung im Rat "zu entzerren" und dadurch eine längere Vorbereitungszeit zu ermöglichen.

Neben einer, zum Teil verwirklichten, allgemeinen Öffnung von Fraktions-sitzungen für die Bürgerinnen und Bürger werden keine Vorstellungen entwickelt, wie das Verhältnis von Fraktion und Bürgern verbessert werden könnte. Dies kontrastiert mit der von der KGSt propagierten Vorstellung, daß eine aktive Bürgerschaft ein wesentlicher Leistungsverstärker für die Verwaltungsmodernisierung (NSM) darstelle. Sollte es von daher nicht zur originären Aufgabe der Rathausfraktionen gehören, auch zwischen den Wahlterminen, zur (Re-)aktivierung der Bürgerschaft beizutragen?

2.4 Informationssysteme, Berichtswesen und Controlling

2.4.1 Ausgangslage

Politische Steuerung bedarf der adäquaten Information. Ein Kontrakt-Management setzt ein regelmäßiges und permanentes Berichtswesen voraus. Davon ist man in Hagen noch weit entfernt. Weder gibt es Klarheit darüber, welche Informationen die Verwaltungsführung benötigt, um Steuern und Lenken zu können, noch über die Datentiefe. Die derzeitige Versorgung mit steuerungsrelevanten Informationen wird durchweg als *absolut unzulänglich* bewertet. Sie verursache einen Teufelskreis: in der Verwaltung herrscht die Meinung vor, die Ansprüche der Politik nicht erfüllen zu können und in den politischen Gremien werden einzelfallabhängig unterschiedliche Ansprüche formuliert. Das bedeutet in der Praxis: Wird eine umfangreiche Verwaltungsvorlage mit großer Datentiefe (ca. 20 Seiten) zur Verfügung gestellt, fordert die Politik eine komprimiertere Darstellung. Werden knappe Darstellungen vorgelegt, bei denen die Verwaltung entscheidungsrelevante Informationen nach ihren Vorstellungen bündelt, kann es zu einer Fülle von Nachfragen kommen. In der Verwaltung entsteht folglich Verunsicherung. Was fehlt ist eine Abstimmung der Strukturen und Kriterien für die Abfassung von Verwaltungsvorlagen (insbesondere Entscheidungsvorlagen) und der zügige Aufbau eines entsprechenden Berichtswesens nach der Maxime: Informationen sind eine Bringschuld der Verwaltung. Sie wird derzeit nur unzureichend erbracht. Die Politiker werden mit Detailinformationen seitens der Verwaltung "überschüttet", zu den Rats- und Ausschußsitzungen werden große Pakete verschickt, die wahr-

scheinlich niemand komplett durcharbeitet. Die zentrale Frage heißt deshalb: Wie soll zukünftig berichtet werden?

Diese Frage ist auch für die Opposition von zentralem Interesse. Von Oppositionsseite wird zwischen Informationen zur Personalverwaltung und solchen zu einzelnen Fachressorts unterschieden. Moniert wird, daß über die Personalpolitik wenig Transparenz herrscht, zu einzelnen Sachthemen der Fachressorts dagegen besser informiert wird. Information wird insgesamt als ausgesprochen akteursabhängig begriffen. Moniert wird weiterhin, daß es seitens der Verwaltung keine Berichtspflicht über den Stand der Aufgabenerfüllung gibt. Die Verwaltungsvorlagen seien zu differenziert und die entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte würden nicht konzentriert aufbereitet. In den Vorlagen fehle es an einer Pro- und Kontra-Bewertung. Die Verwaltung neige dazu, nur die positiven Seiten herauszustellen. Risiken und Gegenargumente werden bewußt zurückgehalten, obgleich sie innerhalb der Verwaltung bekannt seien und diskutiert würden. Das sei ein Systemfehler.

Ein weiteres Problem sind die Wiedervorlagen. Die Verwaltung bearbeitet zum Teil monatelang ein Thema, einige Aufgabenstellungen laufen über Jahre und über eine Ratsperiode hinaus. Die Fraktionen stehen dann vor der Schwierigkeit, über große Zeitspannen den aktuellen Diskussionsstand vorzuhalten. Viele Verwaltungsberichte seien darüber hinaus redundant und ließen sich verdichten.

Ein besonderes Informationsproblem besteht für die Bezirksvertretung. Diese wirkt "im kleinen", sie müßte daher mehr Detailkenntnisse und -informationen erhalten als der Rat. Die Informationswirklichkeit sieht jedoch anders aus. Hier vermißt die BV frühzeitige Informationen seitens der Verwaltung über mittelfristige Vorhaben (z. B. Investitionen). Die Ratsfraktionen werden dagegen eher über den direkten Kommunikationskanal zwischen OB und Fraktionsvorsitzenden informiert.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus den unterschiedlichen Logiken von politischem Entscheidungshandeln und Verwaltungshandeln. Die Politik soll häufig schnell entscheiden, obwohl die Verwaltung schon Jahre vorher mit einem bestimmten Projekt befaßt war. Fordert die politische Seite dann "Bedenkzeit", kann sie leicht als Blockierer dargestellt werden. Zum Teil entsteht auch der Eindruck, daß die Verwaltung bewußt bis zur letzten Minute wartet, um einen Entscheidungsdruck zu erzeugen.

Letztlich geht es jedoch nicht um mehr Information, sondern um eine *qualitativ andere* Information. Die regelmäßige Information zu sämtlichen Projekten der Verwaltung überfordert das Zeitbudget von ehrenamtlichen Politikerinnen und Politikern.

2.4.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Die in Hagen geäußerten Verbesserungsvorstellungen konzentrieren sich auf zwei zentrale Punkte: einen verbesserten *Technikeinsatz* und ein anderes *Informationsmanagement*.

Gemeinsame Zielvorstellung ist ein neues Berichtswesen, mit dem die Erwartung verknüpft ist, daß sich die Ratsmitglieder nicht ausschließlich auf den

Fachmann oder die Fachfrau aus der Fraktion verlassen müssen, sondern über alle Bereiche in grundsätzlichen Fragen knapp, aber ausreichend informiert sind. Als konkrete Gestaltungsmaßnahme wird die Einführung eines *technikunterstützten Berichtswesens* der Verwaltung genannt. Hier geht es einerseits um den Aufbau eines elektronischen Ratsinformationssystems als Recherchesystem für Ratsunterlagen, das sowohl die Zugriffsrechte als auch den Datenschutz ausreichend beschreibt. An die EDV-unterstützte Information wird die Erwartung geknüpft, daß Zusatzinformationen bei Bedarf abgerufen werden können. Derzeit dauere die Vorlagensuche dagegen im EDV-System länger als die Suche in den Aktenschränken. Erforderlich ist deshalb ein Informationssystem mit Suchbegriffen, vermittels dessen Informationen auch mit dem häuslichen PC abgerufen werden können. Zum anderen geht es um ein Ratsauftragsmanagementsystem als Grundlage für ein politisches Controlling. Organisatorische Gestaltungsmaßnahmen orientieren sich dabei am RAMS der Stadt Wuppertal (Ampelmodell). Dieses wird von der politischen Seite über die Fraktionsgrenzen hinweg befürwortet.

Bei der Frage nach der *Datentiefe* sollte ein abgestuftes System zwischen Ausschüssen und Rat entwickelt werden. Das Fachdezernat muß seinem Ausschuß weitergehende Informationen liefern, um eine sachgerechte Fachdiskussion zu ermöglichen. Bei der grundsätzlichen Berichtspflicht, das heißt den Berichten an die Ratsmitglieder, kann dann die Datentiefe geringer ausfallen.

2.5 Ausschußstrukturen und -kompetenzen

2.5.1 Ausgangslage

Die Ausschußstruktur ist kein statisches Beratungs- und Entscheidungssystem des Rates. Nach Kommunalwahlen steht die Ausschußstruktur regelmäßig zur Disposition. Die Ausschüsse werden umstrukturiert bzw. konzentriert:

- Vor der letzten Kommunalwahl existierten z.B. Verkehrsausschuß und Bauplanungsausschuß sowie Haupt- und Finanzausschuß separat. Die Anzahl der Ausschußmitglieder wurde von 15 auf 13 reduziert.²
- Auch die Zuständigkeitsordnung wurde bereits verändert. Nach der letzten Kommunalwahl erhielt die Verwaltung durch die Anhebung der Vergabegrenzen höhere Entscheidungskompetenzen.³
- Parlamentarische Spielregeln begrenzen aber den Handlungsspielraum zur Umgestaltung der Ausschußstruktur. Über die Vorstellungen (z.B. der

² Nach dem Zuteilungsverfahren sind die Grünen als kleine Fraktion in den Ausschüssen vertreten; bei noch geringerer Mitgliederzahl wäre dies nur über spezielle Vereinbarungen möglich. Eine große Fraktion muß dagegen beachten, daß sie ihre Ratsmitglieder in wenigstens ein oder zwei Ausschüssen unterbringt. Dies sind grundlegende Spielregeln, wenn die Größenordnung von Ausschüssen festgelegt wird.

³ Die Kompetenz des Wirtschaftsförderungsausschusses wurde (bei Grundstücksverkäufen) höhergesetzt, dem Stadtentwicklungsausschuß sind ein großer Teil der Vergaben übertragen worden. Die Vorlagenflut nimmt durch diese Änderungen bereits ab (z.B. im Baubereich).

CDU) zur Umstrukturierung der Ausschüsse bestand zu Beginn dieser Legislaturperiode zunächst Konsens. Die Ansätze wurden aber nicht umgesetzt, da neben fachlichen Einwänden auch das Interesse (der SPD) an Sitzen für Ausschußvorsitzende einer Zusammenlegung von Ausschüssen entgegenstand.⁴

- Neben diesen Spielregeln verändern sich entlang der Erfahrungen, die in einer Legislaturperiode mit der Ausschußarbeit gemacht werden, aber auch die Bewertungen. Vor der letzten Kommunalwahl gab es z.B. einen gesonderten Personalausschuß. Nach der Wahl bestand politischer Konsens, daß dieser Ausschuß aufgrund des Einstellungsstops und dem Modus der internen Stellenbesetzung entfallen kann und dem HFA zugeordnet wird. Heute zeigt sich aus Sicht der CDU, daß die Politik bei internen Ausschreibungen manchmal vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Der Personalbereich ist danach zu einer Schwachstelle in der Ausschußarbeit geworden.
- Unterschiedliche Auffassungen können Fraktionen auch in der Frage nach der sachgerechten Anzahl von Unterausschüssen vertreten. Einerseits kann argumentiert werden, daß zu viele Unterausschüsse (z.B. in Bereichen wie Schule, Soziales) existieren, die zusätzliche Arbeit bedeuten und deren Struktur ebenfalls überprüft werden sollte. Dagegen kann andererseits gesagt werden, daß in den Ausschüssen (z.B. im Schulausschuß) die großen Linien erarbeitet werden, die Unterausschüsse aber die Details regeln und damit den entsprechenden Fachämtern tiefer in die Karten schauen.

Wenn in der Verwaltungsreform über die Neugestaltung der Ausschüsse diskutiert wird, sind folgende Strukturprobleme und Schwachstellen der Ausschußarbeit zu berücksichtigen:

- Die Ausschüsse werden z.T. von *Lobbyismus* geprägt. Nicht alle Mitglieder vertreten im Ausschuß die gleiche Meinung wie im Rat. Im Ausschuß wird, anders als im Rat, weniger unter gesamtstädtischen Interessen argumentiert, sondern unter dem Druck von Interessengemeinschaften (Vereinen und Verbänden).
- Eine Verständigung zwischen Politik und Verwaltung wird derzeit durch eine teilweise nicht zusammenpassende Organisationsstruktur auf der Verwaltungs- und Ausschußseite behindert. Diese entsprechen sich fachlich nicht in allen Fällen und der daraus resultierende „*fachliche Ausschußtourismus*“ der Verwaltung fördert nicht unbedingt die Steuerungsintensität. Fast jede zweite Verwaltungsvorlage tangiert mehrere Ausschüsse.⁵ Die Zahl der Ausschüsse und die damit verbundene Flut von Sitzungen kann für die Verwaltung kontraproduktiv werden. Aus Verwaltungssicht wäre eine

⁴ Vor der Kommunalwahl 1994 waren der Sport- und Schulausschuß zusammengefaßt. Nach der Wahl forderte die SPD aber einen weiteren Ausschußvorsitzenden, so daß die Ausschüsse wieder getrennt wurden. Die CDU wollte den Sport- und Freizeitausschuß dagegen mit dem Schulausschuß in einem Ausschuß zusammenbringen, da aus ihrer Sicht der Sport- und Freizeitausschuß zu den am wenigsten ausgelasteten Ausschüssen zählt.

⁵ Dahinter verbirgt sich die Frage, mit welcher Sach- und Thementiefe Politik sich in Zukunft an dem Verwaltungsgeschäft beteiligen will, d.h. wie die Zuständigkeiten verteilt werden sollen.

Reduzierung der Ausschüsse notwendig, so daß im Idealfall nur 1-2 Ausschüsse als Ansprechpartner konsultiert werden müssen. Die Verwaltungsprojekte werden sonst mit Verzögerung und unter hohem Personal- und Kostenaufwand umgesetzt⁶, da die Verwaltung in jedem Fachausschuß immer wieder andere Detailfragen zu beantworten hat. Dabei ist es keine Seltenheit, daß die Fachausschüsse zu einem Sachverhalt unterschiedliche Empfehlungen geben.

- Einige Ausschüsse sind mit ihrer Aufgabenfülle eher überlastet, z.B. der Stadtentwicklungsausschuß. Dieser nimmt in den parlamentarischen Entscheidungsstrukturen die wichtigste Rolle ein. Der HFA bereitet dagegen kaum Leitentscheidungen vor und koordiniert die anderen Ausschüsse. Der HFA ist als Finanzausschuß, abgesehen von den Haushaltsplanberatungen (in 2-3 Monaten), wenig zielführend.
- Auch in den anderen Ausschüssen werden wenig strategische Diskussionen geführt und Leitbilder für die Gemeinde entwickelt. 90% der Ausschußtätigkeit ist *Routinearbeit* am „Wie“ einzelner Entscheidungen, d.h. an den Details der Umsetzung.
- Der Wirtschaftsförderungs- und Beschäftigungsausschuß hat durch Auslagerungen an Funktion verloren.⁷
- Informell wird den Ausschüssen offenbar eine unterschiedliche Wertigkeit zuordnet. Der Umweltausschuß wird z.B. eher niedriger bewertet als der Stadtentwicklungsausschuß. Darauf deutet die Beratungsfolge hin. Im Falle von Konflikten zwischen Umweltausschuß und Stadtentwicklungsausschuß muß der Hauptausschuß oder der Rat entscheiden. In Hagen tagt der Stadtentwicklungsausschuß zwei Wochen später als der Umweltausschuß. Danach findet die Ratssitzung statt und der Rat entscheidet *faktisch* nur noch über die Beschlüsse des Stadtentwicklungsausschusses.
- Der Ausschuß für Anregungen und Beschwerden hat aufgrund fehlender Beschlußkompetenz zu geringe Relevanz.

Aus unterschiedlichen Gründen bieten die Arbeitsweisen und die Struktur der Ausschüsse Anlaß zur Kritik. Sie muß in den Überlegungen zur Innovation der Ausschußarbeit aufgegriffen werden.

2.5.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

2.5.2.1 Ausschußstruktur und Verwaltungsstrukturereform

Die bisherige Verwaltungsgliederung ist fachspezifisch geprägt. Analog zu den fachspezifischen Aufgabenstellungen arbeiten die Fachausschüsse. Ein Ziel der Reform könnte in dem *zielgruppenorientierten Aufbau der Verwal-*

⁶ Am schlimmsten scheint die Situation bei Bebauungsplänen zu sein, die mehrere Ausschüsse, Bezirksvertretungen und Beiräte passieren müssen.

⁷ Die meisten Entscheidungen fallen zukünftig in der neugegründeten GIV (Gesellschaft für Immobilienvermarktung) oder in der Wirtschaftsförderungsgesellschaft.

zung (im Sinne von stärkerer Kundenorientierung) bestehen. Unter dieser Prämisse sollen mehrere unterschiedliche Teilfachbereiche organisatorisch gebündelt werden. An dieser neuen Bündelung wird sich die Ausschußstruktur orientieren, d.h. die Ausschußstrukturfrage ist möglichst *fachbereichsorientiert* zu lösen. Die Ausschüsse sind einem oder auch mehreren Fachbereichen mit neu zu definierender Entscheidungs- und Vorbereitungscompetenz für den Rat zuzuordnen.

Im Idealfall müßte also zunächst eine bestmögliche Verwaltungsorganisation entwickelt und umgesetzt werden, danach wären Anpassungen in der Ausschußstruktur vorzunehmen. Dennoch sollte die Verwaltung schon sehr frühzeitig mit der Politik diskutieren, welche Ausschußkapazität ihr allgemein vorschwebt (weniger Ausschüsse oder mehr). Die Verwaltung wäre dann imstande zu prüfen, ob diese Vorstellungen mit ihrem Organisationsansatz überhaupt kompatibel sind.

2.5.2.2 *Neue Arbeitsweisen der Ausschüsse*

Auch die Arbeitsweise der Ausschüsse steht zur Diskussion. Bevor über neue generelle Grundlinien der Ausschußarbeit reflektiert wird, sind zwei leichter umsetzbare Anforderungen hervorzuheben:

- *Formale Spielregeln* zur Vorbereitung der Ausschußsitzungen sind genau einzuhalten (z.B. rechtzeitiger Erhalt von Vorlagen), d.h. die Verwaltung muß ihre Bringschuld im Bereich der notwendigen Informationen erfüllen. Dabei sollte die Verwaltung auch im Rahmen der Tagesordnung formalisiert und visuell aufbereitet darlegen: was war bisher, welche Beschlüsse wurden mit welchem Erfolg unter welchen Schwierigkeiten ausgeführt.
- Abzuklären ist auch im Selbstverständnis des Verwaltungsvorstandes, mit welchen *personellen Ressourcen* in den Ausschüssen gearbeitet wird. Es sollte zu keiner Ressourcenvergeudung (bei Vorstandsmitgliedern) kommen, wenn Ausschüsse im Bereich von Sachthemen auch mit der zweiten und dritten Hierarchieebene tagen können.

Um allerdings das theoretische Spiel wirklich zu durchbrechen, bei dem die Verwaltung Vorlagen mit abschließendem Beschlußvorschlag erarbeitet, über den die Politik entscheiden soll, müßte im *Vorfeld der Ausschußarbeit nach differenzierten anderen Formen der Zusammenarbeit gesucht* werden. Ansonsten ist die Kluft zwischen den vorgefertigten analytischen Ergebnissen und dem verbleibenden Gestaltungs- und Beteiligungsspielraum der Politik häufig zu groß.

Die Fachthemen sollten dazu frühzeitiger aufgegriffen und beraten werden können. Bei „fertigen“ Verwaltungsvorlagen bilden sich die Fraktionen abschließende Meinungen, die nur noch interfraktionell ausgetauscht werden. Eine durchaus geeignete und vergleichbare Verfahrensweise wird auf der Verwaltungsebene mit den Projektgruppen bereits eingeübt. Früher arbeiteten die Ämter relativ isoliert, nun aber gemeinsam an der Lösung einer Aufgabenstellung. Nach einem ähnlichen Strickmuster müßte ein Austauschprozeß zwischen der Verwaltung und den Fraktionen stattfinden. Dezernenten und

Amtsleiter vertreten durchaus unterschiedliche Positionen, die im Verwaltungsvorstand gebündelt werden und dann zu einer einheitlichen Präsentation der Verwaltungsmeinung führen. Werden diese unterschiedlichen Meinungen aber auch der Politik vorgestellt, erkennt sie die Entscheidungsalternativen bei strittigen Themen wesentlich schneller und besser als jetzt.

Sinnvoll wäre in diesem Kontext eine Art *verfahrensteuernde Kommission* auf der Ausschußstrukturebene (z.B. mit den Fraktionsprechern), die die Ausschußarbeit vorbereitet, d.h.: nicht um fachlich inhaltliche Festlegungen zu treffen, sondern um Vorgespräche zur Verfahrenssteuerung zu führen. Die inhaltliche Auseinandersetzung muß dagegen öffentlich bleiben. Sporadisch setzen sich die Ausschußsprecher der Fraktionen heute schon zusammen und suchen gemeinsam nach Lösungen. Diese fraktionsübergreifenden Gespräche außerhalb der Tagesordnung könnten ein Modell für *neue politische Dialogformen* werden. Dies zeigt auch die Arbeit in Arbeitskreisen, die im Vorfeld der offiziellen Ausschußsitzungen einen Bedeutungszuwachs erfahren hat. Hier sitzen Verwaltung und Politik an einem Tisch und diskutieren das Machbare gemeinsam. Eine solche Kommunikationsebene ermöglicht, noch offen zu diskutieren und eben nicht nur Fraktionsmeinungen auszutauschen.

Ob vorbereitende (interfraktionelle) *Arbeitskreise* oder andere Gremien gebildet werden, ist allerdings themenabhängig zu diskutieren. Im Rahmen der Projektbegleitung wurden damit gute Erfahrungen gemacht (z.B. bei der Neustrukturierung des Abfallbereichs). Institutionalisierte, regelmäßige Arbeitskreise dagegen, die Ausschüsse flankieren, sind aufgrund des sehr kurzatmigen, tagespolitischen Ausschußgeschäfts weniger geeignet. Sie würden eher zu einer Überfrachtung der Ausschußarbeit führen.

Die Frage, wie die Fachausschüsse mit dem Ziel größerer Effektivität und Effizienz vorbereitet werden, ist aber auch mit gebotener Vorsicht zu beantworten. Eine „Überöffentlichkeit“ ist nicht unproblematisch. Wird ein Thema schon in der Erarbeitungsphase zu früh öffentlich auf allen Ebenen diskutiert, ist eine sachgerechte analytische Aufarbeitung durch die Verwaltung, die die Grundlage für eine politische Güterabwägung bilden soll, durch den Zwang zur Meinungsbildung noch vor der ausreichenden Beschäftigung mit den Fakten unter Umständen nicht mehr gegeben. Eine fachliche Aufbereitung durch die Verwaltung sollte bis zu einem gewissen Entwicklungsstand möglich bleiben, der im einzelnen festzulegen ist.

Derartige Ansätze zeigen, daß Politik strategische Aufgaben nicht nur in formalisierten Verfahren (mit großer Tagesordnung und Redebegrenzung) lösen kann. Die Ausschüsse selbst sollten daher darüber hinaus bei bestimmten Themenstellungen mehr *workshopartig* arbeiten (z.B. bei der Aufstellung des Haushaltsplans). Außerhalb der Geschäftsordnung können die Themen besser durchdrungen werden. Die Ausschüsse könnten z.B. zunächst eine Sitzung mit einer bestimmten Fragestellung als Versuchsfeld für einen neuen Dialog zwischen Verwaltung und Politik nutzen.

2.5.2.3 Möglichkeiten zur Reduzierung der Ausschüsse

Mit einer Reduzierung der Ausschüsse, Unterausschüsse und Kommissionen würde der "Ausschußtourismus" der Verwaltung abgebaut. Die Lösung der Ausschußstrukturfrage sollte deshalb nicht erst bei Abschluß der Verwaltungsstrukturreform angegangen werden.

Die Fraktionen werden mit diesem Thema sicher vorsichtig umgehen müssen. Eine Zusammenlegung der Fachausschüsse ist nicht einfach, denn jeder Ausschuß arbeitet mit einer anderen Perspektive. Eine zu starke Konzentration der Ausschüsse ist in einigen Fällen für das Selbstverständnis eines Ausschusses nicht hilfreich, wenn die unterschiedlichen fachlichen Interessenschwerpunkte weit auseinanderliegen. Angesichts der Größenordnung von Hagen kann auch die Auffassung vertreten werden, daß die Anzahl von Fachausschüssen schon recht vernünftig gestrickt ist.⁸ Trotzdem sollte die Diskussion über die Ausschußstruktur durchaus wieder aufgemacht werden. Sie ist schon jetzt politisch ratsam. Wenn die künftige Ausschußstruktur mit dem gesamten Verwaltungsstrukturprozeß, d.h. mit der Aufbauorganisation der Verwaltung kompatibel sein soll, lassen sich nämlich erste Ansatzpunkte und Beispiele für einen Umbau der Ausschüsse finden:

- Durch *Ausgliederungen* ergeben sich zwangsläufig Veränderungen in der Ausschußstruktur. Nach der Eigenbetriebsgründung mußte z.B. die Abfallwirtschaft aus dem Umweltausschuß ausgegliedert werden. Der Werksausschuß HEB ist aufgelöst worden und das Altenheim wurde der Zuständigkeit des Sozialausschusses entzogen. Themen der Ausschüsse verlagern sich somit auf ganz andere Gremien (z.B. Aufsichtsräte).
- Im Zuge der *Bildung eines Fachbereichs Jugend und Soziales* sollte diskutiert werden, ob aus dem Jugendhilfeausschuß ein größerer Ausschuß gebildet werden kann, der alle sozialpolitischen Fragen übernimmt. Grundsätzlich bestünde durchaus die Möglichkeit, den Jugendhilfeausschuß mit den Aufgaben des heutigen Sozialausschusses zusätzlich zu beauftragen.
- Stadtentwicklungsausschuß und Ausschuß für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung existieren parallel und könnten in einem *Ausschuß für Stadtentwicklung* zusammengefaßt werden, der alle relevanten Themen der Stadtentwicklung komprimiert behandelt. Der Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderungsausschuß hat durch die Gründung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft an Bedeutung eingebüßt. Er existiert jetzt parallel zum Aufsichtsrat der Wirtschaftsförderungsgesellschaft und zum Stadtentwicklungsausschuß. Dort wird doppelt und dreifach beraten und diskutiert, wobei der Umweltausschuß aus seiner Sicht alles noch einmal berät.
- Ausschüsse müssen aber auch nicht zwingend spiegelbildlich zu den Fachbereichen gebildet werden, auch *fachbereichsübergreifende Modelle* sind diskutabel (z.B. Schule, Sport, Kultur, Freizeit).⁹ Der Schulausschuß be-

⁸ Wenn über die weitere Straffung und Zusammenlegung von Ausschüssen nachgedacht wird, sollte auch die Gefahr einer Aufblähung der Tagesordnungspunkte bedacht werden.

⁹ Der Sportausschuß tagt z.B. maximal fünfmal im Jahr, der Schulausschuß dagegen einmal im Monat. Die Themen des Sportausschusses könnten u.U. in einer Sondersitzung eines zusammengefaßten Ausschusses behandelt werden.

schäftigt sich genauso wie der Jugendhilfe- und z.T. auch der Sozialausschuß mit der Zielgruppe Jugendliche. Da dies nicht nur in der Politik, sondern auch in der Verwaltung voneinander abgegrenzte Bereiche sind, entstehen teilweise eifersüchtige Bereichsabgrenzungen und die Kommunikation untereinander ist defizitär. Nach dem Konzept „runder Tisch“ könnten Verwaltung und Politik die Ressorts übergreifend bündeln. Diese Verfahrensweise könnte vor einer Zusammenlegung der Fachausschüsse stehen und sie vorbereiten.

- Der Ausschuß für Anregungen und Beschwerden könnte nur dann entfallen, wenn HFA oder Rat seine Aufgaben übernehmen würden, was aber unter Praktikabilitätsaspekten nicht zu empfehlen ist. Auf einen *Ausschuß für Anregungen und Beschwerden* wird nicht verzichtet werden können. Vielmehr müßte überlegt werden, wie das gesamte Beschwerdewesen weiterentwickelt werden kann.¹⁰

Nach den bisherigen politischen Erfahrungen können Ausschüsse allerdings erst nach Kommunalwahlen anders gebündelt werden. Dies ist während einer Legislaturperiode kein gangbarer Weg, da Personen betroffen sind und nach der Wahl in einem relativ komplizierten Abstimmungsprozeß die entsprechenden Positionen fraktionsintern besetzt werden. Politisch vorzubereiten ist die Diskussion über eine Neustrukturierung der Ausschüsse allerdings schon vor den Wahlen.¹¹ Wenn Ausschüsse zusammengelegt werden und große politische Handlungsbereiche bilden, wäre auch sicherzustellen, daß Vertreter aus kleinen Fraktionen in ausreichender Anzahl an ihnen teilnehmen können (z.B. durch zwei Sitze).

2.5.2.4 *Neue Kompetenzen für die Ausschüsse*

Der Rat sollte für grundsätzliche Entscheidungen der Stadtentwicklung und der Politik zuständig sein, das Ausfüllen im Detail ist die Aufgabe der Fachausschüsse oder des HFA. Um die Tagesordnung des Rates zu entschlacken, könnten die Fachausschüsse größere Entscheidungskompetenzen erhalten. Der Rat kann die Kompetenzen, die er heute hat, sowohl auf den HFA, wie aber auch auf die Fachausschüsse delegieren. Über das Ausmaß der Verlagerung

¹⁰ Nach skandinavischem Vorbild könnten dem Ausschuß z.B. Ombudsleute zur Seite gestellt werden oder es könnte über den Aufbau eines aktiven Beschwerdemanagements wie in der Stadt Arnsberg nachgedacht werden.

¹¹ Im Frühjahr 1999 könnten erste Entscheidungen über die künftige Ausschußstruktur getroffen werden, da im Herbst 1998 eine grundsätzliche Entscheidung über den weiteren Weg des Verwaltungsstrukturprozesses möglich sein sollte. Die Basis wird das Reformpapier des NSM-Projektmanagements legen, das eine Analyse des bisherigen Prozesses sowie konzeptionelle Vorstellungen zur Zukunft der Verwaltungsreform beinhalten wird. Im Frühjahr 1999 werden z.B. die künftigen Verwaltungsstrukturen im schulischen, im kulturellen, im Weiterbildungs- und Sport- sowie Freizeitbereich grob erkennbar sein. Dann sollte auch über die Ausschußstruktur diskutiert werden. Im Herbst 1999 wird gewählt. Die Strukturen können aber nicht erst nach der Kommunalwahl entwickelt werden, sondern die Politiker müssen bereits in den neuen Strukturen arbeiten können.

von Kompetenzen sollte aber zunächst eine intensive Diskussion geführt werden.

In dieser Diskussion ist zu berücksichtigen:

- *Höhere Entscheidungskompetenzen der Fachausschüsse* wären gewissermaßen eine Form von Budgetierung, d.h. sie wären das notwendige Pendant zur Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung. Die Zielperspektive sieht also so aus: Im Konzern Stadt mit seiner Spartenorganisation könnte überlegt werden, welche Querschnittsausschüsse überhaupt noch benötigt werden, denn die Ausschüsse könnten als Kontroll- und Entscheidungsorgan für ihren Bereich (wie eine Stabsfunktion) an die Sparten angelegt werden. Die Einzelverantwortlichkeiten müssen allerdings an einer Stelle gebündelt werden, z.B. bei dem Verwaltungsvorstand (dann mit Dezernenten und Ausschußsprechern) und in einem gemeinsamen Ausschuß wie dem HFA.
- Eine Delegation von Kompetenzen würde den Ausschüssen auch einen sehr viel höheren Stellenwert einräumen, ernsthafteres Arbeiten in den Ausschüssen ermöglichen und damit den *Rat entlasten*. Haben die Ausschüsse mehr Entscheidungskompetenzen, würde die Ausschußarbeit auch von der Öffentlichkeit mehr registriert.

Die Veränderungen dürften aber auch nicht zu euphorisch angegangen werden. Verschiedenes ist zu beachten:

- Sehr sorgfältig ist zu erörtern, bis zu welchem Grad Entscheidungskompetenzen an die Ausschüsse verlagert werden, ohne daß Konflikte zwischen verschiedenen Ausschüssen entstehen (z.B. aufgrund der zeitweiligen Spannungsverhältnisse zwischen Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuß).¹²
- Der HFA muß im Rahmen der gesetzlichen Regelungen alle Maßnahmen, die in irgendeiner Form finanzielle Konsequenzen haben, beraten. Eine genauere Betrachtung politischer Entscheidungsvorgänge zeigt aber, daß nur eine geringe Anzahl der Entscheidungen keine finanziellen Auswirkungen hat und somit unweigerlich in den HFA muß. Die Rechtslage könnte somit zur entscheidenden Klippe werden, wenn den Fachausschüssen mehr abschließende Kompetenz zugewiesen werden sollen.
- Die Kompetenzen von Ausschüssen sind nicht nur durch gesetzliche Vorgaben beschränkt (z.B. Eingrenzung der Freiräume des Sozialausschusses durch das BSHG). Eine Handlungsgrenze setzt auch die Haushaltskonsolidierung, spätestens dann, wenn Mittel über den Fachbereich hinaus umverteilt werden sollen.

Die Frage, ob die Ausschüsse mehr Kompetenzen erhalten sollten, ist letztendlich auch demokratietheoretisch zu überprüfen. Der Rat muß ein transparentes, repräsentatives Entscheidungsgremium bleiben, auch dann, wenn ganze Entscheidungspakete aus dem Rat herausgezogen werden. Ausschüsse sind

¹² Unterschiedliche Voten der Ausschüsse müssen im Rat bewertet und in einem abschließenden Beschluß vernetzt werden. Bei gebündelten, federführenden Ausschüssen würden sich diese Spannungsverhältnisse und Konfliktpotentiale aber vielleicht reduzieren.

zwar öffentlich, dennoch macht es heute einen Unterschied, ob ein Thema im Rat oder im Ausschuß behandelt wird. Ausschüsse sind Expertenrunden, an denen nur wenige Bürger teilnehmen. Dieser Trend würde sich bei einer Verlagerung von Kompetenzen an die Ausschüsse und durch ihre zunehmende Professionalisierung noch verstärken. Das könnte aber auch bedeuten, daß zugleich mehr *öffentliche Strukturen* geschaffen werden müssen (Bürgerbeteiligung durch z.B. Pflegekonferenz, Stadtteilkonferenz), denn die zunehmende Professionalisierung fördert auch Politikmüdigkeit.

2.6 Bezirksarbeit

2.6.1 Ausgangslage

Die BVn arbeiten einzelfallorientiert an der Umsetzung von Aufgaben in ihren Stadtteilen. Sie stellen ein direktes Bindeglied zwischen Verwaltung und Bürger dar und gelten als der Ort, an dem die sogenannten „Kleinigkeiten“ geregelt werden.¹³ Zwischen dem Rat, seinen Ausschüssen und den BVn existieren aber *Abgrenzungsprobleme in den Zuständigkeiten*. Diese wurden vom Gesetzgeber nicht ausreichend präzisiert. Die Schwierigkeiten bestehen darin, jeweils abzugrenzen, welche Aufgaben und Sachverhalte von bezirklicher oder überbezirklicher Bedeutung sind.

Die BV-Mitte, ein relativ groß geschnittener Stadtbezirk, kämpft besonders mit derartigen Abgrenzungsschwierigkeiten. Der Rat behält sich vor, bei politisch hochbrisanten Themen seine gesamtstädtische Funktion auszuüben. In diesem Fall entzieht der Rat der BV ihre Zuständigkeit. Dies ist allerdings nicht der Regelfall, sondern das Votum der BV wird meistens beachtet. Wenn die BV allerdings im Einzelfall die Auffassung vertritt, das beschlußfassende Gremium sollte nicht der Rat oder sein Fachausschuß, sondern sie selbst sein, sind Kollisionen zwischen diesen Gremien vorprogrammiert. Konflikte treten auch dann auf, wenn Leitentscheidungen des Rates bis auf die Stadtteile durchgreifen und von den BVn vor Ort anders bewertet werden. Eine konträre Position ist dann von den BVn nur schwer durchsetzbar. Sie haben kaum Kompetenzen, sondern nur Anhörungsrechte, mit denen sie in Ausschußsitzungen und im Rat ihre Belange vortragen können. Dort hat der Bezirksvorsteher ein Rederecht.

Die BVn werden aber überwiegend an der Ausschubarbeit beteiligt, falls die Thematik in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Nach Vorberatung in der BV wird der Beschluß dem zuständigen Ausschuß mitgeteilt. Die Beschlüsse verbleiben grundsätzlich auf der Ebene von einfachen Mitteilungen an die Fachausschüsse und haben keinen verbindlichen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß.

¹³ Eine Menge an Tagesordnungspunkten führt aber zu zeitintensiven Beratungen, besonders aus der Sicht von Verwaltungsmitarbeitern, die zu den Sitzungen eingeladen werden, um zu den Themen Stellung zu nehmen.

Die Kompetenzen der BVn sind aufgrund fehlender Entscheidungsbefugnisse soweit begrenzt, daß die Auffassung vertreten werden kann, die Kommunalreform schuf ein eher halbherziges Gremium. In den BVn sind durchaus personelle kommunalpolitische Ressourcen vorhanden, die sich aber häufig mangels Zuständigkeit in der Regelung von „Kleinigkeiten“ verlieren. Viele Tagesordnungspunkte der BVn sind aufgrund fehlender Zuständigkeit inhaltlich minimalisiert, und die Frage taucht auf, ob sie überhaupt in einer öffentlichen Sitzung diskutiert und entschieden werden müssen.¹⁴ Darunter leidet die Arbeit der BVn, obwohl sie das einzige kommunalpolitische Instrument darstellen, das eine geographische Struktur abbildet.

Für die BVn bilden die Höhe des *bezirksbezogenen Haushaltsansatzes*, die *Verteilung der Finanzmasse unter den BVn und ihr Einfluß auf die Haushaltsentscheidungen des Rates* einen weiteren Kritikpunkt und zugleich einen Ansatzpunkt für Reformvorschläge. Die geringen Einflußmöglichkeiten auf den Haushalt und der schmale bezirksbezogene Haushaltsansatz werden als Widerspruch zu der Bürgernähe einer BV erlebt. Der finanzielle Handlungsspielraum ist auf 100.000 DM Bezirksvertretungsmittel begrenzt. Diese Gelder sind nicht ausreichend, um die Aufgaben der BVn erfüllen zu können.¹⁵ Strittig ist auch der Modus, nach dem die zur Verfügung stehenden Finanzmittel gleichmäßig unter den fünf BVn aufgeteilt werden, obwohl z.B. die BV-Mitte wesentlich mehr Bürger vertritt als die anderen. Alle Bezirke erhalten aber unabhängig vom Bedarf dieselben Mittel. Einen anderen Verteilerschlüssel zu finden, fällt allerdings schwer, da hierzu die unterschiedlichsten Kriterien herangezogen werden können.

In den bezirksbezogenen Haushaltsplänen werden die Haushaltsmittel aufgeführt, die nur von bezirklicher Bedeutung sind. Im Zuge der letzten Haushaltsplanberatungen wurde den BVn bei ausschließlich bezirklichen Angelegenheiten auch die Möglichkeit zur Haushaltsplanberatung eingeräumt (z.B. bei den Unterhaltungsmitteln für Schulen). Den BVn wird aber kein wirkliches Mitwirkungsrecht zugestanden. Ohne Entscheidungsbefugnisse ist die Einflußnahme auf die bezirklichen Ansätze in der Praxis gering. Mit ihrem Anhörungsrecht können die BVn zwar Vorschläge zum Haushalt unterbreiten, die aber offensichtlich nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die BVn versuchen daher, untereinander zu einem Schulterschuß zu kommen und ein stärkeres politisches Gegengewicht zu bilden. Sie stellten bei den Haushaltsberatungen gemeinsame Anträge, die aber im HFA abgelehnt wurden. Dadurch sollte aber sichtbar dokumentiert werden, daß die BVn durchaus mit einer Stimme sprechen können, um ihre Interessen durchzusetzen.

14 Die Mitglieder der BV wollen berechtigterweise ihr politisches Mandat wahrnehmen und dokumentieren. Ein Terrain dazu sind eben die sogenannten „Kleinigkeiten“.

15 Dies ist umstritten, nicht zuletzt wegen der Sachkompetenz in einer BV. Der Rat bündelt mit seinen Ausschüssen Sachkompetenz, die BV bildet dagegen keine Ausschüsse.

2.6.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Die Arbeit der BVn federt im Vorfeld politischer Entscheidungen auch die Arbeit des Rates ab. Das, was in der BV diskutiert wird, gelänge ansonsten noch zusätzlich in den Rat und würde die Rats- und Ausschubarbeit aufblähen. Die BVn sind vor diesem Hintergrund mehr als eine politische Spielwiese. *Zuständigkeiten und Kompetenzen der BVn* werden deshalb als ein Reformfeld identifiziert. Um dieses Feld zu bearbeiten, bieten sich einige Reformansätze an.

Die Beschlüsse der BVn könnten besser verdeutlicht werden, wenn Bezirksvertreter stets an den Sitzungen der zuständigen Ausschüsse teilnehmen. Die Ausschüsse müßten danach personell um Mitglieder aus den Bezirksvertretungen erweitert werden. Die Information der Ausschüsse über das Votum der BVn und der Informationsrückfluß von den Fachausschüssen in die BVn würden sich durch diesen Modus verbessern. Mit diesem Reformvorschlag wäre gleichzeitig auch eine *Stimmberechtigung* des Bezirksvertretungsmitglieds *im Ausschuß* einzufordern. Die Rolle eines Gastes mit Besuchs- und Anhörungsrecht, wie in der jetzigen Praxis, würde nicht reichen, um die Interessen der BVn durchsetzen zu können.¹⁶

Den BVn könnten zugleich mehr Zuständigkeiten zugebilligt werden, nicht zuletzt um den Rat von Detailregelungen weiter zu entlasten. Diese Übertragung ist bei den BVn ungleich schwerer als bei den Ausschüssen. Die Ausschüsse sind ein Instrument des Rates mit seiner Allzuständigkeit für die Belange der Gesamtgemeinde. Ein Teil dieser Allzuständigkeit kann auf das Gremium „Ausschuß“ übertragen werden, in dem die Mehrzahl der Mitglieder auch Ratsmitglieder sind. Dagegen sind die BVn vom Selbstverständnis und vom demokratischen System her ein völlig eigenständiges Gremium, auf das der Rat nicht einfach Aufgaben übertragen kann. Genau zu analysieren ist demnach, ob tatsächlich schon alle gesetzlichen Möglichkeiten positiv im Sinne der BVn ausgeschöpft worden sind. Nach der GO scheint hier allerdings nicht mehr viel Handlungsspielraum zu verbleiben.¹⁷ Diese Forderung könnte vielmehr erst nach einer gesetzlich geregelten *Kompetenzerweiterung* umgesetzt werden. Eine Art Kontraktmanagement zwischen Rat und BV wäre anschließend der geeignete Weg, um die Autonomiespielräume der BVn zu vergrößern. Ratsmitglieder befürchten allerdings häufig, daß sie in ihrem Kompetenzbereich beschnitten werden, wenn Entscheidungen in die BVn ausgelagert werden. Auch dies ist zu berücksichtigen.

Im Rahmen der *Haushaltsplanberatungen* sollten für die BVn in Zukunft mehr Einflußmöglichkeiten herausgearbeitet werden. Bei den Haushaltsplanberatungen könnten den BVn mehr Freiräume zur Prioritätenberatung und

¹⁶ Der konkrete Modus der BV-beteiligung könnte dann in einem weiteren Schritt festgelegt werden. Die Besetzung der Ausschüsse nach Parteizugehörigkeit müßte z.B. aufgrund der unterschiedlichen Wertigkeit der Ausschüsse unter den Fraktionen einer BV ausgehandelt werden.

¹⁷ Als ungelöst erscheint in diesem Kontext auch die Auslotung der Frage, inwieweit die Gesamtverwaltung Einzelbeschlüsse der BVn bedienen muß.

-setzung zugestanden werden. Die Zuständigkeiten sind allerdings auch hier nur im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten veränderbar und der zusätzliche Gestaltungsspielraum müßte noch ausgelotet werden. Einige Optionen sind politisch abzuwägen.

Eine Einflußnahme auf einzelne Haushaltsstellen ist im Rahmen der BV-Arbeit unentbehrlich. Im Rat sollte daher das Votum der BVn ein stärkeres Gewicht erhalten. Dort werden Haushaltsvorschläge nur dann beraten, wenn sie als ein Antrag in den Rat eingebracht werden. Die BVn besitzen aber kein Antragsrecht, sondern die Mitglieder des HFA müssen solche Anträge stellen. Die Vorschläge der BVn zum Haushalt sollten daher wie *Anträge* gehandhabt werden, über die der Rat beraten muß. Darüber hinaus könnten Streitfragen in einem *Vermittlungsausschuß* behandelt werden, falls der Rat die Vorschläge der BVn ablehnt. Damit würde das Votum der BVn insgesamt ernster genommen.

Der Aufgabenbereich, den der bezirksbezogene Haushaltsplan beschreibt, könnte weitergedacht vollverantwortlich in den Kompetenzbereich der BVn gelegt werden, der sich damit quasi automatisch erweitert. Im Zuge dieser Verantwortungsdelegation müßten die BVn in den bezirksbezogenen Budgets eigenverantwortlich Prioritäten setzen. Dieser Weg weckt in einer BV Träume: So könnte der Rat den BVn Mittel mit einer *Richtlinienkompetenz* übergeben. Dies wäre ein Zukunftsmodell für eine reale politische Einflußnahme auf den Haushalt und eine Chance für die BVn, selbst politische Prioritäten zu setzen.

Diskutabel wäre ebenfalls eine bessere finanzielle Ausstattung der BVn, deren Höhe in den Haushaltsberatungen festzulegen ist.¹⁸ Zu überprüfen ist auch, wie die Finanzmittel unter den BVn verteilt werden. Dazu sind neue Verteilungskriterien und ein bedarfsgerechter Verteilerschlüssel zu entwickeln.

2.7 Haushaltsplanverfahren und Budgetierung

2.7.1 Ausgangslage

Das Haushaltsplanverfahren hat sich im Prinzip noch nicht verändert. Die letzten Haushaltspläne sind zwar durch die Anfänge der Budgetierung gekennzeichnet; durchgreifende Innovationen in der Aufstellung des Haushaltsplans und seiner Bewirtschaftung wurden mit dem Ziel einer neuen Steuerung noch nicht durchgeführt. Die Budgetierung beruht auf einem Zuschußplafondierungssystem, aber nicht auf Produktbudgets, auf die die Budgetierung eigentlich aufsetzen müßte. Mit der Grobbudgetierung ist zwar der Weg dorthin beschritten, aber bis einzelne Ämter und Dezernate über Budgets mit entsprechenden Verantwortlichkeiten verfügen, ist der Weg noch lang.

Die Budgetierung vereinfacht die Haushaltsplanberatungen. Budgets wie Grundzuschußbedarfe sind jetzt bekannt und in der Zwischenzeit konnten auch Budgetgewinne, die aufgrund von Managementleistungen erzielt wurden,

¹⁸ Alle BVn haben (überparteilich) bereits eine Aufstockung um 100% gefordert (auf 200.000 DM pro BV), um ihre Aufgaben effektiver bewältigen zu können.

zumindest teilweise (10%) zurückgegeben werden. Dies ist ein erster Ansatzpunkt, um die finanzwirtschaftliche Verantwortung fortzuentwickeln, denn die einzelnen Fachbereiche oder Dezernate sollen zunehmend größere personelle, organisatorische und finanzielle Entscheidungsbefugnisse erhalten. Die Pilotbereiche sind auf diesem Feld schon weitergekommen (besonders Theater, VHS). Schon jetzt verfügen die Beigeordneten über eine relativ große Selbständigkeit in der Verteilung ihrer Dezernatsbudgets. Im Vorstand gibts es zwar keine formale, aber eine faktische Verantwortungsdelegation in die Dezernate. Allerdings machen die Dezernenten in der Regel davon keinen Gebrauch.

Das Budgetierungsverfahren hat allerdings Vor- und Nachteile. Als Vorteil kann verbucht werden, daß das Kostenbewußtsein auf der Ämterebene gesteigert wurde und durch die Budgetierung wenigstens im Ansatz eine gewisse Deckelung erreicht ist. Aber die Deckelung ist schwer durchzuhalten. Auch die Kämmerei kann sich über bestimmte Zwänge und Bedarfe nicht hinwegsetzen. Der Nachteil ist dagegen, daß die Systematik des Budgetierungsverfahren relativ kompliziert ist und sich die Laufzeiten zur Aufstellung des Haushalts fast verdoppelt haben. Dies führt zur Mehrbelastungen in der Kämmerei, aber auch in den Fachämter, denn zur Aufstellung des Haushaltsplans sind mehr Arbeitsschritte durchzuführen als zuvor. Aufgrund der langen Laufzeiten muß schon entsprechend früh im Jahr mit der Haushaltsplanaufstellung für das nächste Jahr begonnen werden. D.h.: die zeitliche Entfernung von der Bedarfschätzung klafft immer weiter auseinander.

Das belegt die aktuelle Planungssituation. Nach dem früheren Verfahren könnte der Haushalt 1999 ab September 1998 unter Berücksichtigung der Entwicklungen des ersten Halbjahres erstellt werden. Aufgrund der Budgetierung beginnt die Kämmerei dagegen bereits im April/Mai, die ersten Zahlen (z.B. bei den Personalkosten) aufzustellen, d.h.: Das Personalamt muß Anfang April aufgrund der Daten von Januar/Februar 98 eine Schätzung vornehmen, ohne den repräsentativen Trend für 1998 zu kennen. Vor diesem Problem stehen auch die Fachbereiche, da bei bestimmten Faktoren eine genaue Schätzung selbst im November kaum möglich ist. Die heutige Haushaltsplanung führt aber auch zu knappen politischen Beratungszeiten. Darin liegt eine zusätzliche Schwachstelle im System.

Der Haushaltsplan selbst ist schwer durchschaubar. Politiker problematisieren daher im Zuge der Beratungen vor allem einzelne Haushaltsstellen. Diese Details kann Politik noch nachvollziehen, während die zugrundeliegende Haushaltssystematik nicht immer transparent ist. Es ist aber bereits versucht worden, das Zahlenwerk für die Politik durchschaubarer zu machen und damit die politischen Beratungen im Haushaltsplanaufstellungsverfahren zu erleichtern. Zu diesem Zweck wurde das „Werk“ mit zusätzlichen Informationen angereichert (Anlagenbände, herausgezogene Zahlenwerke für den jeweiligen Fachausschuß oder die bezirksbezogenen Haushaltspläne für die BVn). Der fachbereichsbezogene Auszug aus dem Gesamtplan ist für die Ausschüsse durchaus eine Arbeitserleichterung. Die Versuche, arbeitstechnische Erleichterungen durch eine Aufteilung des Plans anzubieten, sind aber teilweise auch

ins Gegenteil umgeschlagen und haben zu einer Kritik an „vier verschiedenen Bänden“ gegenüber dem ehemaligen Gesamtwerk geführt.

2.7.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Ein frühzeitigerer Einbezug der Politik in die Haushaltsplanung ist nur möglich, wenn das gesamte Verfahren transparenter und nachvollziehbarer wird. Das grundlegende Ziel ist daher ein *produktorientierter Haushalt*, der in Teilbereichen des Baudezernates 1999 vorlegbar sein soll.¹⁹ Mit ihm werden wesentliche Fortschritte erzielt werden, da er Kostentransparenz schafft und Eckdaten beinhaltet, die eine Steuerung ermöglichen. Noch gibt es keine verlässlichen Größen für Systementscheidungen innerhalb des Haushalts. Spannend wird für die Politik deshalb der produktorientierte Haushalt, aus dem Kosten für einzelne Maßnahmen und ihre Zusammenhänge transparent werden. Dies kann der kamerale Haushalt nämlich nicht leisten.

Ungeklärt ist allerdings, wie die Verbindung zwischen produktorientiertem Haushalt und kameralem Haushalt herzustellen ist. Die Politik muß in der Zukunft nachvollziehen können, wie der produktorientierte Haushalt, über den sie entschieden hat, in den kameralen Haushalt zurückverteilt wird. Ein künftiges Gesamtwerk müßte folglich den kameralen Anforderungen des Gesetzgebers entsprechen, aber zugleich die notwendigen Produktinformationen mit Kostentransparenz enthalten. Bei einem doppelten, d.h. kameralen und produktorientierten Haushalt, könnte die Papier- und Sitzungsflut und damit der Personal- und Kostenaufwand allerdings auch weiter ansteigen.

Aber auch schon kleine Verbesserungsvorschläge und andere Verfahrensschritte könnten die Situation unter kurzfristigerer Perspektive verbessern:

- Eine *Kurzzusammenfassung* des Haushaltsplans (ohne die zahlreichen Unterabschnitte) könnte für alle Fraktionsmitglieder erstellt werden.
- Im HFA wird mündlich über die Haushaltssituation informiert. Eine *schriftliche Information* vor der HFA-Sitzung würde dagegen eine bessere Vorbereitung in den Fraktionen ermöglichen.
- In der Frühphase, d.h. beim ersten Aufstellungsentwurf, sollte z.B. von der Verwaltung (etwa in einer Tagesveranstaltung) begründet werden, warum welche Zahlen wie verdichtet wurden. In einem zweiten Schritt könnten nach Fertigstellung und vor den politischen Beratungen Fachleute der Kämmerei den Plan präsentieren. Heute wird das fertige Werk der Politik dagegen zu spät vorgelegt.
- Übersichtliche *Zeitpläne* wären für die Aufstellungsphase hilfreich. Eine einfache Information darüber, wann welche Posten gerade zusammenge-

¹⁹ Offen ist dagegen noch, wie ein produktorientierter Haushalt flächendeckend in der Verwaltung eingeführt werden kann (vgl. das Problem der Qualitätsbestimmung im Bereich Jugend und Soziales). Die Produktpalette müßte bestimmte Qualitäten zu bestimmten Kosten offerieren, über die Politik auch entscheiden kann. Aber derzeit bestehen noch Schwierigkeiten, die breite Palette von Dienstleistungen in Produkten abzubilden.

stellt werden, würde für die Politik zeitnahe Einwirkungsmöglichkeiten eröffnen. Dieser Bereich ist heute am wenigsten transparent und sollte dialogisiert werden.

- Der Haushalt selbst sollte darüber hinaus *früher* verabschiedet werden und nicht, wie lange üblich erst im Frühjahr für das laufende Jahr. Der Beratungszeitraum zum Haushaltsplan fällt dann in die Weihnachts- und Ferienzeit und ist daher zu kurz. Zwei Beratungsdurchläufe müßten in den Ausschüssen möglich sein. Daher sollte der neue Haushalt für das nächste Jahr noch frühzeitiger eingebracht werden.²⁰

Eine frühe Politikeinbindung in die Haushaltsplanung ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Aber schon heute ist der Haushalt ein Spiegelbild von Haushaltsentscheidungen oder projektbezogenen Einzelentscheidungen des Rates. In Zeiten von Mangelverwaltung sind strategische Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung bereits gefaßt und fließen in den Haushalt ein. Eine weitergehende Politikeinbindung ist schwierig (mit 59 Ratsmitgliedern aus drei Fraktionen), da selbst die Verwaltung den Prozeß nur schwer organisieren kann (Koordination von Fachbereichen und Kämmererei). Zu prüfen ist daher, ob und wie stark Politik bei der Planerstellung beteiligt sein muß, denn der Verwaltung sind diejenigen Vorjahresbeschlüsse des Rates bekannt, die haushaltsrelevant werden und eingearbeitet werden müssen.²¹

Politik muß dies zunächst auch üben können. Schon vor zwei oder drei Jahren wurde auf der Ebene der Dezernentenkonferenz diskutiert, ob die Politik in Form vorzeitiger *Eckwertbeschlüsse* effektiver beteiligt werden kann. Es fehlten aber die Instrumente, um dieses Verfahren durchführen und zu politischen Beschlußfassungen kommen zu können. Die KLR schafft jetzt erst die Grundlagen für eine kontinuierliche Steuerung und Analyse der finanziellen Entwicklungen. Die wirtschaftliche Analyse der jeweiligen Fachbereiche wird frühzeitigere Steuerungsmöglichkeiten eröffnen und trägt zur Vorbereitung der Haushaltsplanung zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt bei. Aus einem *produkt-orientierten Haushalt* ergibt sich quasi automatisch eine bessere Politikeinbindung. Obwohl die Verwaltung die Instrumente noch nicht für ausgereift hält, um eine politische Prioritätenbildung zu ermöglichen, sind im Dez. 6 die betriebswirtschaftlichen Instrumente durchaus schon so weit, um wenigstens mit groben Daten einen produktorientierten Teilhaushalt bilden zu können und Politik in die Lage zu versetzen, Schwerpunktverschiebungen vorzunehmen. Unterhalb des Gesamthaushaltes könnte am Beispiel der Bauverwaltung die politische Schwerpunktbildung schon einmal an diesem Teilbudget geübt werden.

Eine solche Übung ist wichtig: Politik ist derzeit noch in einer Sozialisation verhaftet, in der ein Eckwertebeschluß nach einem langen Diskussionsprozeß über Einzelbudgets oder Einzelhaushalte am Schluß im Rat gefällt wird (anhand von Einnahmedefizit oder -überschuß). Gleichzeitig muß eingeübt wer-

20 Dem steht aber das Problem der zeitnahen Bedarfsschätzung gegenüber.

21 Die verfahrenstechnische Aufstellung des Haushalts können im Detail ohnehin meist nur noch Berufspolitiker mit entsprechender Sachkompetenz und zeitlichen Freiräumen nachvollziehen.

den, nicht tages-, sondern grundsatzpolitische Schwerpunktveränderungen vorzunehmen. Daher müßten neue Verfahrensabstimmungen zwischen Politik und Verwaltung getroffen werden, die die ritualisierten, rechtlichen Verfahren der Haushaltsplanberatungen erst einmal flankieren.

Die Fragestellung, ob Politik durch Eckwertebeschlüsse frühzeitiger beteiligt werden soll, weist aber auch auf Probleme hin. Die Politik müßte in diesem Modell politische Schwerpunkte (z.B. weniger Ausgaben im Kulturbereich zugunsten der Bauunterhaltung) als Basis der Mittelverwendung setzen. Dies kann nur sehr pauschal erfolgen, weil zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststeht, welche Finanzmasse zur Verfügung steht. Zudem dürfte es schwer fallen, Politiker zu Grundsatzentscheidungen zu bewegen, wenn die Entwicklungen noch nicht zu überblicken sind. In der Vergangenheit bestand der Ansatz eher darin, die Haushaltsmittel auf die historisch herausgebildeten Aufgabenfelder zu verteilen und nur geringfügig den jährlichen Gegebenheiten anzupassen. Dahinter verbirgt sich der politische Wille, möglichst das gesamte Spektrum der Dienstleistungen aufrechtzuhalten. Eckwertebeschlüsse würden dagegen mehr Mut zu Verlagerungen im großen Stil erfordern.

Das Konzept „Eckwertebeschluß durch strategische Richtungsentscheidung“ ist daher insgesamt nicht unumstritten. Wenn Politik z.B. in einem Jahr den Bereich Soziales zulasten anderer Bereiche höher ansetzt und der Fachbereich das Budget aufstellt, müßte Politik auch die Ebene darunter beeinflussen können, d.h. ob die Gelder für Alte oder für die Jugend, für Schulen oder für Altenheime ausgegeben werden. Darauf muß Politik einwirken können, sie darf nicht nur bei der strategischen Verteilung des Gesamthaushalts stehenbleiben. Ohnehin funktioniert dieses Verfahren erst bei ausgeglichenem Haushalt mit politischer Handlungsfähigkeit.²²

Das allgemeine Ziel lautet daher: Parallel zum kameralen Haushalt, der nach der GO zwingend zu erstellen ist, muß ein produktorientierter Haushalt aufgestellt werden, flankiert durch ein ständiges Berichtswesen sowie veränderte Ausschußstrukturen und -zuständigkeiten. Wenn mit der Budgetierung die Dezernate und Ämter gestärkt werden, sollte in den Ausschüssen darüber nachgedacht werden, wie nun die Politik durch einen neuen Zuschnitt der Zuständigkeiten stärker in diesen Prozeß eingebunden werden kann. Die Kämmererei könnte die Ausschußsprecher schon im Vorfeld an der Haushaltsaufstellung beteiligen. Die Fachausschüsse müßten im Zuge dezentraler Ressourcenverantwortung die Haushaltsentscheidungen mitwirken können. Die fachressortbezogenen Teilhaushalte sollten von den zuständigen Fachausschüssen mit

²² Daher ist die Frage nicht ganz unberechtigt, ob es sich lohnt, in ein solches Verfahren einzusteigen und ob der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Erfolg steht, solange noch kein ausgeglichener Haushalt vorliegt. Auch Sparzwänge (Einsparquoten) erschweren Eckwertebeschlüsse. Die Bewegungsfähigkeit durch politische Willensakte ist minimal und die scheinbare Unbeweglichkeit der Verwaltung hängt mit den gesetzlichen Bindungszwängen zusammen. Aber auch die politische Beschlußbindung führt nicht selten zu „Überraschungen“ bei der Politik (welche Beschlüsse von Rat und Ausschüssen zu welchen Kostenbindungen führen). Dies unterstreicht einmal mehr, wie dringlich eine andere Haushaltssystematik ist.

vorbereitet werden. Korrekturen müssen in einem frühen Stadium der Haushaltsplanung erfolgen. Der Haushalt ginge danach, vor dem Entwurf durch die Kämmererei, in eine Vorbereitungsphase, in der die Ausschüsse die Eckdaten der Budgetbildung überprüfen und ggf. andere Schwerpunkte setzen. Dies muß in verfahrenstechnischer Hinsicht workshopartig erfolgen.

Dies gewährleistet zusammengenommen einen permanenten Informationsstand der Politik über die unterjährige Entwicklung des Haushalts, und die Haushaltsplanberatungen gewinnen einen völlig anderen Charakter, denn sie finden in diesem Gesamtzusammenhang nicht nur einmal im Jahr (innerhalb von 4 Wochen), sondern kontinuierlich statt. Die Haushaltsaufstellung hätte auch dann keine so große politische Bedeutung mehr, wenn ein Kontraktmanagement das ganze Jahr über funktioniert. Der Haushalt wäre ein genaues Spiegelbild der politischen Beschlüsse, die im Rahmen von Kontrakten vorher in Auftrag gegeben wurden.

2.8 Beteiligungscontrolling

2.8.1 Ausgangslage

Die Steuerung städtischer Beteiligungen avanciert zunehmend zu einem der zentralen Hauptprobleme kommunaler Selbstverwaltung. Die Situation im Konzern Stadt Hagen verrät: Dort wedelt der Schwanz mit dem Hund, wobei der Hund die Stadt Hagen ist.

Unter dem hohen Tempo, mit dem die Ausgründungswelle vorankommt, scheint der politische Einfluß auf die Gesellschaften bzw. Eigenbetriebe abzunehmen. Die „Konzerntöchter“ werden an der langen Leine gehalten, die Ausgliederungen sind am weitesten vom Zugriff der Politik entfernt. Die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten entwickeln ein Eigenleben. Sie versuchen, sich zu diversifizieren und in andere Märkte vorzustößen, reflektieren dabei aber nicht, ob ihr Weg mit dem kommunalen Gesamtinteresse kompatibel ist. Diese Eigenständigkeit ist einerseits notwendig, um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Andererseits nehmen die Steuerungsdefizite dadurch zu und allgemeinere Politikziele können in den Beteiligungen nur schwer umgesetzt werden. Wenn das städtische Allgemein- und die Partikularinteressen der Gesellschaften nicht in Einklang gebracht werden, könnte die kommunale Gestaltungsfähigkeit in der Quintessenz langfristig eingeschränkt werden. Im operativen Geschäft brauchen die Beteiligungen zwar Autonomie, sie müssen aber Leitentscheidungen der Politik berücksichtigen.

Nach den unternehmensrechtlichen Möglichkeiten ist eine Steuerung durchaus realisierbar. Die Position des Eigentümers bzw. des Mehrheitsgesellschafters ist bisher allerdings weder formal noch inhaltlich ausreichend wahrgenommen worden. Dabei spielen mehrere Gründe eine Rolle:

- Die in Aufsichtsräte, Werksausschüsse oder Gesellschafterversammlungen entsendeten Mandatsträger werden verwaltungsseitig noch zu wenig beratend unterstützt. Zu diesem Defizit trägt die Rechtslage im GmbH- und Aktienrecht zusätzlich bei; denn aufgrund der Geheimhaltungspflicht dürfen

Sachverhalte nur bedingt in den Fraktionen beraten werden, und die Unterlagen der Aufsichtsratssitzungen sind nur eingeschränkt oder gar nicht zugänglich. Die Beteiligungen sind deshalb ein Problemkind der Fraktionsarbeit.

- Da fachliches Know-How bei den Ratsmitgliedern nicht selten fehlt (z.B. zu betriebswirtschaftlichen Analysen, Bilanzen und Geschäftsberichten), wird die politische Einflußnahme auf die Beteiligungen zusätzlich erschwert. Politiker können überfordert sein, wenn sie ohne Hilfe eine betriebswirtschaftliche Denkweise entwickeln sollen.²³ Einem engagierten Sozialpolitiker ist z.B. ein Wirtschaftsbericht über einen Betrieb „Altenheime“ eher fremd.
- Wie Aufsichtsratsfunktionen wahrgenommen werden, hängt von einzelnen Akteuren ab. Die Frage ist aber, mit welchem Rollenverständnis ein Ratsmitglied an den Gremien teilnimmt und seine gesamtstädtische Steuerungsaufgabe erfüllt. Politiker agieren in den Aufsichtsräten nicht nur als städtische Vertreter, sondern als Vertreter einzelner Fraktionen. Ihre Individualisierung ist durch einen Rollenkonflikt zwischen Fraktions-, Rats- und Aufsichtsratsinteressen vorprogrammiert.
Darüber hinaus sind die städtischen Beteiligungen auch ein Problemfeld für kleine Fraktionen, Bezirksvertretungen und für den Personalrat:
- Die Mehrheitsverhältnisse im Rat spiegeln sich naturgemäß nicht in den Gremien der Beteiligungen wider. Die Aufsichtsräte sind nicht so groß, daß kleine Fraktionen darin wie im Rat anteilig vertreten sind.
- Von der Eigenständigkeit der Beteiligungen können auch die BVn betroffen sein, wenn sie keine bezirksbezogenen Vorinformationen über geplante Maßnahmen mehr erhalten. Sie werden zwar, z.B. bei Baumaßnahmen der Stadtentwässerung, nach anfänglichen Informationsproblemen nun bezirksbezogen vorgestellt. Dabei handelt es sich aber um eine Art „Gentlemen-Agreement“. Diese Praxis ist aber nicht durch formale Regelungen abgesichert und somit jederzeit rückholbar.
- Der Personalrat und die ÖTV stehen vor der Herausforderung, daß die Arbeitsbedingungen im Konzern Stadt nicht zu weit auseinanderklaffen sollten. In den Gesellschaften wird der Tarif des öffentlichen Dienstes angewandt. Eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ist durch die Ausgründungen nicht eingetreten. In den wirtschaftlich gut dastehenden Unternehmen könnten aber die Spielräume, in denen Tarifverträge zugunsten der Beschäftigten ausgelegt werden, hinzukommen, was bei gleichen Tätigkeiten zu einem gewissen Gefälle zuungunsten der Stadtverwaltungsmitarbeiter führen würde, besonders wenn versteckte Subventionen wie gebührenfreie Konten, Stromkostenverbilligung etc., die nicht über Tarifverträge geregelt sind. Die Stadtverwaltung verfügt angesichts der finanziellen Situati-

²³ Die CDU-Fraktion hat in dieser Legislaturperiode daher modellhaft die Hälfte der ihr zustehenden Mandatskontingente mit externem Sachverstand besetzt (Banker, Einzelunternehmer). Normale Ratsmitglieder sitzen ansonsten erfahrenen Managern gegenüber, die allemal in der Lage sein sollten, Aufsichtsräte zu überzeugen.

on dagegen über keinen Spielraum, ihren Mitarbeitern entsprechende Vergünstigungen zu gewähren.

Diese Schwachstellen in der Steuerung städtischer Beteiligungen leiten zu den zentralen Problemlösungsansätzen über.

2.8.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

In Hagen ist das Selbstverständnis als Konzern Stadt noch schwach ausgeprägt. Daher ist es besonders wichtig, daß die Eigentümerfunktion mehr in den Mittelpunkt rückt und strategische Konzernziele für die Beteiligungen definiert werden. Heute definieren und entwickeln die Beteiligungen ihre Ziele und Wirtschaftspläne selbst. Diesen Verselbständigungstendenzen ist zu begegnen. Der Spagat und die Anforderung besteht darin, die Gesellschaften zwar soweit an der langen Leine zu lassen, daß sie marktfähig operieren können, aber gleichzeitig die gesamtstädtische politische Steuerungsfähigkeit sicherzustellen.

Schon kleine verfahrenstechnische Schritte könnten zu einer besseren gesamtstädtischen Steuerung einen Beitrag leisten:

- Bisher erhalten die Aufsichtsratsmitglieder die Tagesordnung recht kurzfristig, so daß z.T. keine Fraktionssitzungen mehr dazwischen liegen. Die Fraktionen müssen aber *die Möglichkeit* haben, die Strategie der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder *politisch abzustimmen*.
- Selbst wenn die Zeit für eine Abstimmung ausreichen würde, dürfen die Fraktionsmitglieder nicht immer umfassend aus den Aufsichtsräten berichten. Zu prüfen wäre, vergleichbar mit der Verschwiegenheitspflicht von Nichtmitgliedern in Ausschußsitzungen, ob die Fraktionen sogenannte *vertrauliche Informationen* über die Themen der Aufsichtsratssitzungen erhalten können. Trotz Geheimhaltungspflicht sollten die Aufsichtsräte öffentlicher werden, denn der Wähler hat Fraktionen in den Rat gewählt, aber nicht einzelne Aufsichtsräte.

Die *Steuerung der Beteiligungen* ist aber, wenn sie effektiv sein soll, grundsätzlich anzugehen. Der Arbeitsgruppe Beteiligungscontrolling wird eine wichtige Aufgabe zukommen, sofern es ihr gelingt, die Geschäftsentwicklung bei den Töchtern aus Sicht der Konzernmutter zu analysieren, bei Bedarf kommunale Gremien zu beraten und zu informieren und auch einzelne Mandatsträger mit Funktionen in Aufsichtsgremien zu unterstützen.

Eine aufzubauende *Wirtschaftsabteilung* muß personell imstande sein, Wirtschaftsunternehmen aus städtischer Interessenlage heraus zu bewerten. Die Stadt braucht als Eigentümer eine solche Wirtschaftsabteilung, die die Entwicklungen der Töchter professionell analysiert und Verwaltungsführung und Politik die relevanten Steuerungsinformationen liefert. "Wirtschaftsabteilung" ist dabei eine bessere begriffliche Etikettierung als "Beteiligungscontrolling". Der Begriff Wirtschaftsabteilung plazierte das geplante Beteiligungscontrolling schärfer im Organigramm der Stadtverwaltung, denn es geht nicht nur um Kontrolle, sondern auch um strategische Lenkung der Beteiligungen. Damit

wird ein *Beteiligungsmanagement* möglich, mit dem die Gesellschafterin Stadt Hagen über die gesellschaftsrechtlichen Organe Einfluß auf die Zielsetzungen der Beteiligungen nehmen kann.

Eine Wirtschaftsabteilung müßte z.B. einen *Konzernwirtschaftsplan* erstellen. Der kommunale Haushalt ist nur für einen Teil kommunalen Handelns das zentrale Steuerungsinstrument. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil des Konzerngeschäftsvolumens liegt außerhalb des kommunalen Haushalts. Mit einem Konzernwirtschaftsplan könnten die Aufgaben der Gesellschaften überprüft werden, und Politik wäre imstande festzulegen, mit welchen finanziellen Ressourcen die einzelnen Gesellschaften an welchen Aufgabenstellungen und Produkten arbeiten sollen.²⁴ Bei kleinen städtischen Beteiligungen sollte die Wirtschaftsabteilung auch prüfen, ob sie gehalten oder besser verkauft werden sollten. Kleine Beteiligungen sind meist ohne strategische Bedeutung für den Konzern Stadt, es sei denn, daß sich die Beteiligung unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten rechnet.

Im Rat werden nur in Einzelfällen Beschlüsse mit *Stimmbindung* dazu gefaßt, wie die Vertreter des Rates in den Gesellschaften abstimmen sollen. In Zukunft sollte das Instrument der Stimmbindung durch den Rat viel intensiver genutzt werden. Rollenverständnis und -konflikte belegen, daß Politiker auf die städtische Steuerungsrolle verpflichtet werden müssen. Im Vorfeld von Aufsichtsratssitzungen wäre jeweils eine städtische Position zu erarbeiten, d.h. die städtische Interessenvertretung muß koordiniert, Fraktionsmeinungen und -konflikte müssen aufgearbeitet und durch Ratsbeschlüsse gebündelt werden. Sollte sich ein Aufsichtsratsmitglied nicht an die abgestimmte Position halten, könnte auf dieser Entscheidungsgrundlage seine Abberufung erfolgen. In den Köpfen der Ratsmitglieder ist folglich ein höheres Selbstbewußtsein in Bezug auf die Eigentümerfunktion wichtig. Mit einer einheitlichen Gesellschafterposition würde auch transparent, daß die Macht und die Entscheidungen nicht außerhalb der Einflußsphäre des Rates und der Verwaltung liegen, sondern mittendrin.

Konzeptionell könnte in einem weiteren Schritt eine Art Stadtausschuß oder Konzernvorstand (bestehend aus Verwaltungsvorstand und Fraktionsvorsitzenden) eingerichtet werden, um den Konzern Stadt Hagen zu lenken.

Der Konzern Stadt ist auch noch auf einem anderen Handlungsfeld zu lenken. Durch Ausgliederungen sollten auch die Mitarbeiter aus den Beteiligungen nicht besser dastehen als die Restverwaltung (z.B. durch außertarifliche Zusatzleistungen). Vielmehr sollten im Konzern Stadt die Starken die Schwachen mittragen. Im Konzern Stadt sollten die Beschäftigten gleiche Arbeits- und Lebensbedingungen vorfinden.

²⁴ Im Moment gibt es nur einen sogenannten Beteiligungsbericht, der nach der GO Bestandteil des kommunalen Haushaltes sein muß. Darin wird jede Gesellschaft mit ihren Hauptprodukten aufgeführt, aber ohne Jahresabschlüsse und mit nur wenigen Eckzahlen.

2.9 Beteiligung der Politik im Reformprozeß

2.9.1 Ausgangslage

Die Politik ist über den Kooperationsvertrag formal in den NSM-Prozeß eingebunden. In der NSM-Praxis wird Politik allerdings *eher sporadisch beteiligt*, was dazu führt, daß der Implementationsprozeß nur unter mäßiger Politikbeteiligung verläuft.

Dafür sind unterschiedliche Gründen ausschlaggebend:

- Im Rahmen der Binnenmodernisierung der Verwaltung sind die internen Strukturen einem ständigen Reformprozeß unterworfen, so daß eine permanente Politikbeteiligung kaum durchführbar ist. Die Lösung der neuen aufbau- und ablauforganisatorischen Problemstellungen ist in erster Linie eine Aufgabe der Verwaltung. Die Politik sollte auch den Anspruch an die Verwaltung haben, daß sie im Reformprozeß professionelle Arbeit leistet.
- Regelmäßige Lenkungsgruppensitzungen haben aufgrund der stockenden Entwicklung im Baubereich, der Erfahrungen aus der Zeit, in der die Politik zu den Sitzungen nicht erschienen ist und des Wechsels an der Verwaltungsspitze nicht mehr stattgefunden.²⁵ Dadurch entsteht aber die Gefahr, daß Politiker durch die langen Zeiträume, in denen keine Sitzung durchgeführt werden, den inhaltlichen Anschluß an das NSM verlieren.²⁶
- In der abstrakt geführten, allgemeinen Organisationsdebatte ist der praktische Nutzen für die Politik nicht erkennbar. Die Politik hat auch aus diesem Grund noch wenig Akzente gesetzt, da das politische Tagesgeschäft im Vordergrund ihres Interesses steht, während das NSM auf einem hohen Abstraktionsniveau steht. Ratsmitglieder, die Fachinteressen vertreten, interessiert das NSM vor allem dann, wenn der eigene Wirkungsbereich betroffen ist. Diese Erlebbarkeit steht aber noch aus. Im Ergebnis gibt es gut informierte Mitglieder der Fraktionsvorstände und am gesamten Prozeß Beteiligte und andere Ratsmitglieder, die den Reformprozeß nicht zur Kenntnis nehmen. Als weiteres Problem kommt anscheinend hinzu, daß in den Sitzungen der Lenkungsgruppe Informationen zum NSM mit hoher Dichte präsentiert wurden, die nebenberufliche Politiker nur schwer nachvollziehen können. Mit zahlreichen Informationen wurden zwar die Mittel und Instrumente des NSM vorgestellt, aber keine klare Zielprojektion des Steuerungsmodells beschrieben.

Fruchtbarer ist dagegen der Versuch zur Politikeinbindung im Projektbeirat Jugend und Soziales. Dieser Projektbeirat begleitet eine Umstrukturierung, von der unterschiedliche Ausschüsse betroffen sind. Vertreter aus dem Jugendhilfe- und dem Sozialausschuß (einschließlich der Wohlfahrtsverbände) diskutie-

25 Die Sitzungen der Lenkungsgruppe fanden vormittags und für Politiker unter zu hohem Zeitaufwand statt. An ihnen konnten in der Regel nur noch die Fraktionsgeschäftsführer teilnehmen.

26 Ausnahmen bilden die Lenkungsgruppensitzungen zur Einrichtung der zentralen Steuerung und des Projektmanagements. Diese Sitzungen wurden mit einer nachfolgenden Sitzung des HFA verkoppelt.

ren in diesem Beirat gemeinsam mit der Verwaltung über die anstehenden Strukturfragen. Der Prozeß des Umbaus ist hier für die Politik sehr konkret nachvollziehbar. In speziellen Einzelfällen ist die Politik dort besonders engagiert (z.B. bei der Einrichtung einer Fachstelle für wohnungslose Personen). Auf der Fachebene erweisen sich derartige Projektbeiräte als ein sinnvolles Instrument zur Politikbeteiligung.

2.9.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Derzeit ist der Implementationsprozeß des NSM verwaltungslastig, ohne ausreichende Rückkoppelung zum Nutzen für die Politik, angelegt. In Zukunft sollte der Politik aber nicht nur „Rechenschaft“ abgelegt werden, sondern die NSM-Aktivitäten präzise vorgestellt und über ihren politischen Gebrauchswert diskutiert werden.²⁷ Politik muß auf diese Weise mehr als ein Auftraggeber an der Entwicklung und Umsetzung des NSM beteiligt werden.

Im Rahmen der Politikbeteiligung sollte zwischen Managementaufgaben der Verwaltung und grundsätzlichen Fragen des Verwaltungsaufbaus unterschieden werden. Letztere betreffen das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung unmittelbar, z.B. in der Frage nach der künftigen Ausschußstruktur. Spätestens zu dem Zeitpunkt, an dem die konzeptionellen Vorschläge des Projektmanagements vorliegen, ist auf der Basis des Kooperationsvertrags (im HFA) wieder eine Informations- und Diskussionsebene zu schaffen, denn dann werden mehrere Politikfelder betroffen sein. Nach der Bilanz des Projektmanagements muß die *politische Beteiligung* also erneut eingefordert werden und zugleich in aktiveren Bahnen verlaufen als bisher.

Die Politik selbst sollte aber auch eine *eigene Zielprojektion* zur Verwaltung der Zukunft entwickeln (zu Organisationsprinzipien, Dienstleistungen und zum Verhältnis zum Bürger). Diese ist heute nicht vorhanden und ohne Ziel stimmt allzu häufig jede Richtung. Politik muß also ihre Bedarfe anmelden, um als Problemlösungs- und Entscheidungspartner den Reformprozeß zu steuern.

2.10 Qualifizierungsnotwendigkeiten im Bereich der Politik

2.10.1 Ausgangslage

In einem Kommunalparlament sitzen weniger Fachexperten als im Bundestag, sondern vielmehr Parteimitglieder, die als Bürger einer Kommune ein Interesse an gestalterischer Politik haben. Ein Mandatsträger stellt nach der Amtsübernahme aber zumeist sehr schnell fest, wie sach- und themenbezogen

²⁷ In etwas regelmäßigeren Abständen müßte auch der Rat informiert werden. Damit würde die Verwaltung das politische Interesse am NSM noch besser erkennen. Auch einen Workshop zum NSM, ähnlich wie bei der Haushaltsplanung, könnte wieder von der Verwaltung veranstaltet werden.

die Rats-, Ausschuß und Bezirksvertretungsarbeit in ihrem Kern ist. Politiker sind dann Autodidakten, die am Anfang auch Fehler machen.

Einzelne Mitglieder der Fraktionen nehmen deshalb an den Seminaren der kommunalpolitischen Vereinigungen der unterschiedlichen Parteien teil.²⁸ Besonders wichtig ist es, diejenigen Parteimitglieder zu qualifizieren, die sich neu zur Wahl stellen. Die Fraktionen versuchen zudem, die Fachkompetenzen von einzelnen Parteimitglieder zu nutzen, z.B. um ihre Fraktionsmitglieder zum Themenbereich Beteiligungscontrolling zu schulen. Qualifikationsdefizite (Aktien- und GmbHgesetz, Rechte und Aufgaben, Betriebswirtschaft, KLR) werden nämlich besonders deutlich, wenn ein Ratsmitglied in einen Aufsichtsrat entsandt wird. Angesichts der zunehmenden Aufsichtsratsstätigkeiten wird der Qualifizierungsbedarf hier noch weiter ansteigen.

Gesamtstädtisch passiert auf dem Feld der Qualifizierung von Politikern also zu wenig. Mit Ausnahme des Workshops zur Haushaltsplanung gibt es kaum Angebote der Verwaltung.²⁹ Das Angebot wird insgesamt als zu gering bewertet.

2.10.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Die Frage ist, wie die Fort- und Weiterbildung von Kommunalpolitikern systematisiert werden kann, auch mit dem Ziel, eine höhere Professionalität der Fraktionsgeschäftsstellen und BVn zu erreichen.

Daher sollte (bei „parteilich unpolitischen“ Themen) geprüft werden, ob ein allgemeines *Fort- und Weiterbildungsprogramm für Kommunalpolitiker* vor oder nach jeder Kommunalwahl angeboten wird. Diese Schulungen sollten von der Verwaltung organisiert werden.³⁰ Heute ist es eher ein Zufall, ob die Ratsmitglieder eine Vorqualifizierung mitbringen oder an Seminaren der Stiftungen und Vereinigungen der Parteien teilgenommen haben.

Darüber hinaus sollte auch die aufzubauende Wirtschaftsabteilung, d.h. die Projektgruppe Beteiligungscontrolling, gezielt Fortbildungen anbieten, um die Arbeit von Politikern in Aufsichtsräten fachlich zu begleiten. Wichtig wären z.B. Seminare zur KLR und ihrer Bedeutung für die politische Steuerungsfähigkeit. Welche Implikationen hinter Bilanzen, Wirtschaftsplänen, Jahresberichten etc. stecken und welche Interventionsmöglichkeiten bestehen, ist für Politiker schwer zu erkennen. Ein ehrenamtlicher Politiker braucht in diesem Aufgabenfeld mehr inhaltliche Unterstützung durch die Verwaltung.

Die Fraktionen sollten daher eine Bedarfsanalyse durchführen und einen *Fortbildungskatalog* erarbeiten. Die Verwaltung könnte auf dieser Basis einen

28 Diese Fortbildungen werden aber aus Zeitmangel z.T. zu wenig genutzt.

29 Der Workshop zum Haushalt und eine Reihe von Veranstaltungen zum NSM werfen aber auch immer das Problem auf, ob ehrenamtliche Politiker ihre Arbeitgeber für Ganztagesveranstaltungen derart mit Freistellungen strapazieren können.

30 Die Verwaltung bietet zwar Workshops und Veranstaltungen zum NSM an. Sie haben aber mehr den Charakter von Informationsveranstaltungen, in denen über den Sachstand berichtet wird.

allgemeinen Katalog mit bestimmten *Qualifizierungsmodulen* vorhalten. Für neue Ratsmitglieder könnte z.B. ein Schulungsprogramm entwickelt werden, das Basisqualifikationen vermittelt (GO, Verfahren zur Haushaltsaufstellung, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung). Fortbildungen müßten darüber hinaus z.B. auch zu rechtlichen Themen angeboten werden (z.B. Stadtentwicklung und Rechtsgrundlagen der Bauplanung, Umweltrecht).

Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode könnte die Verwaltung für Rats- und Bezirksvertretungsmitglieder auch *Unterweisungsabende* veranstalten: mit Informationen über Projekte, die über eine Legislaturperiode hinausreichen (z.B. zur Innenstadtplanung) und mit Informationen über Zuständigkeiten, die die Funktionsweise des Verwaltungssystems veranschaulichen. Diese Kenntnisse müssen sich Politiker bisher selbst erarbeiten. Hilfreich wäre eine bessere Transparenz über innere Sachzwänge, Probleme und Strukturen der Verwaltungsarbeit. So müßten der Politik im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen die Grundzüge der Verwaltungssystematik und der Arbeitsweisen von Verwaltung vermittelt werden.

Für Politiker wäre vielleicht auch eine Art „*Hospitation*“ in der Verwaltung nützlich. Die Politik hat zu wenig Vorstellungen von der Arbeitsweise und von den Arbeitsbedingungen der Verwaltungsmitarbeiter. Wenn Politik aber auch ein Bestandteil der Verwaltung sein soll, müßte die Funktionsweise der Verwaltung persönlich erlebt werden können.³¹

2.11 Institutionelle Änderungen

2.11.1 Ausgangslage

Die Frage nach institutionellen Änderungen ist die Kernfrage der Verwaltungsmodernisierung überhaupt. Die in der Praxis gefundenen Antworten auf diese Frage entscheiden letztlich darüber, inwieweit Gestaltungsmaßnahmen die herrschende Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb der Verwaltung und die eingeschliffenen Routinen im Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik zementieren, bestenfalls optimieren, oder aber auf eine neue Grundlage stellen. Das Neue Steuerungsmodell in der KGSt-Version, wie es in Hagen eingeführt wird, sieht mit der Output-Orientierung der Verwaltung und einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber der Politik strukturinnovative Maßnahmen vor, die tiefgreifende institutionelle Veränderungen zeitigen. Über Notwendigkeit, Richtung und Tiefe der Institutionenreform gibt es in Hagen sowohl auf der politischen Seite als auch auf Verwaltungsseite offenbar erst diffuse und insbesondere auf eine Schwachstelle konzentrierte Vorstellungen, nämlich die Festlegung von Erheblichkeits- und Wertgrenzen und damit von Zuständigkeiten. Die Wertgrenzen wurden nach der letzten Kommunal-

³¹ Eine solche Hospitation wird allerdings von berufstätigen, nebenberuflichen Politikern schwer leistbar sein. Dieser Vorschlag zeigt aber einen konzeptionellen Weg auf, der weitergedacht und präzisiert werden müßte, nicht zuletzt auch, um zur Vertrauensbildung zwischen Verwaltung und Politik beizutragen.

wahl bereits verändert, und nur über die großen und spektakulären Aufträge wird in den Gremien beraten und entschieden. Werkleiter und Dezernenten verfügen im Auftrags- und Vergabebereich schon heute über ein Höchstmaß an Kompetenzen. Auch durch die Straffung der Zuständigkeitsordnung und der Ausschüsse sei - so die herrschende Meinung - der Weg in Richtung NSM schon geebnet.

Von der Opposition wird darüber hinaus bemerkt, daß die Abgrenzung, was ein einfaches Geschäft der Verwaltung ist und was nicht, eine Auslegungssache sei. Es fehle an einer klareren Regelung durch den Gesetzgeber; denn der Rat hat die Möglichkeit, alles wieder an sich zuziehen.

2.11.2 Reformansätze und Verbesserungsvorschläge

Entsprechend der Fokussierung der Problemsicht auf die Erheblichkeitsproblematik werden vor allem eine *Überarbeitung der Zuständigkeitsordnung und Hauptsatzung* gefordert. Eine neue Ausschußstruktur müsse zu einer neuen Zuständigkeitsverteilung führen. Auch sollte dabei der Beigeordnete seine Managementfunktion wahrnehmen und nicht die Rolle eines "Obersachbearbeiters" spielen. Nicht der Beigeordnete soll zukünftig der erste Ansprechpartner in Detailfragen sein, sondern der jeweilige Sachbearbeiter.

Vorstellbar ist auch eine *Anhebung der Wertgrenzen* für einfache Geschäfte. Bei Vergaben müßte zum Beispiel politisch diskutiert werden, bis zu welcher Größenordnung verwaltungsmäßig entschieden werden kann und ab wann die Politik einzuschalten ist. Auch die Erheblichkeitsgrenzen sollten angehoben werden.

3 Zusammenfassung und Konsequenzen

3.1 Die Hagerer Vorschläge im Lichte der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion

Die im Kapitel 2 vorgestellte Problemsicht der Hagerer Akteure ist, wie deutlich geworden sein dürfte, äußerst vielschichtig. Es existieren zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der übereinstimmend als unbefriedigend angesehenen Situation. Nicht alle diese Vorschläge sind unumstritten und nicht alle sind aus unserer Sicht sinnvoll oder praktikabel. Wir wollen die Vorschläge nun aber nicht einzeln durchgehen und bewerten, sondern uns auf die aus unserer Sicht wesentlichen Elemente beschränken. So lassen sich zusammenfassend zwei große Problemkomplexe ausmachen:

- die Parteipolisierung der Kommunalpolitik und ihre Folgen;
- die Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalpolitik.

Im folgenden werden nun anhand dieser Problemkomplexe jeweils kurz der Stand der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Forschung präsentiert (vgl. hierzu auch die detaillierten Hinweise im Literaturverzeichnis), die Vorschläge der Hagerer Akteure vor diesem Hintergrund beleuchtet und Hinweise für Verbesserungsvorschläge erarbeitet.

3.1.1 Parteipolisierung der Kommunalpolitik und ihre Folgen

Seit den 50er Jahren hat Politik auf kommunaler Ebene bezogen auf Verwaltungstätigkeit einen steten Bedeutungsgewinn verbucht. War die lokale Verwaltung früher im Kern eine Administration,³² so ist sie heute ein politisch-administratives Gebilde, eine politische Verwaltung im Sinne Grauhans. Dies ist aber weder von den kommunalen Akteuren noch durch eine Neugestaltung kommunaler Rahmenbedingungen hinreichend³³ verarbeitet worden (vgl. Banner 1982; Voigt 1992; Wollmann 1996; 1998; vgl. auch Simon 1988), obwohl seit Anfang der 70er Jahre eine politikwissenschaftliche Diskussion zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik eingesetzt hat (ein guter Überblick über die politikwissenschaftlichen Forschungsthemen findet sich bei Kleinfeld 1996, S. 19ff.).

32 Lange Zeit galt die Auffassung Eschenburgs, daß es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, daß also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind.

33 Allerdings sind seit den 70er Jahren die Informations- und Kontrollrechte des Kommunalparlamentes durch Änderungen in den GOen ausgebaut worden, wodurch der Status der Kommunalvertretung sich in diesem Punkt einem Parlament annähert. Hierzu gehören Verfahrensrechte für Fraktionen, Minderheitsrechte für die Opposition, Etablierung von kleinen und großen Anfragen sowie Akteneinsichtsrechte. Damit wird ansatzweise das verarbeitet, was das GG in Art. 28, Abs. 1, Satz 2 vorsieht, nämlich, daß „das Volk (...) in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Volksvertretung“ haben müsse (vgl. Wollmann 1998, S. 406).

Um diese Diskussion im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung richtig verstehen zu können, ist zunächst zur Kenntnis zu nehmen, daß Kommunalverwaltungen im Gegensatz zu privaten Unternehmen über eine *duale* Legitimation verfügen, also praktisch zwei Organisationsformen in einer verkörpern. Eine Kommunalverwaltung ist einerseits eine politische Organisation, die den Gesetzen politischer Logik folgt und in der Konkurrenzbeziehungen (zwischen den Parteien vor allem um Wählerstimmen) dominieren. Andererseits ist die Kommunalverwaltung auch eine Arbeitsorganisation, in der es vor allem um Kooperation und Effizienz geht, also eine Organisation zur Abarbeitung und Umsetzung von bestimmten vorgegebenen Aufgaben. Diese duale Legitimation erzeugt zwangsläufig widersprüchliche Erwartungen, denen sich private Unternehmen so nicht stellen müssen. Insofern wird es im Bereich von Kommunalverwaltungen immer zu Spannungsverhältnissen zwischen diesen unterschiedlichen Anforderungen kommen.

Die politische Organisation „Kommunalverwaltung“ ist nun seit den 70er Jahren zumindest in den größeren Städten einer stärkeren Parlamentarisierung und Parteipolitisierung kommunalen Handelns unterworfen.³⁴ Dabei wird mitunter kritisiert, daß die Parteipolitisierung z.B. dazu führt, daß das Verkaufen der eigenen Leistung, die Profilierung vor der Wähler- oder Parteibasis, vor die Lösung von Sachproblemen tritt. Mit der Parteipolitisierung kommunalen Handelns ist in der Regel auch eine zunehmende Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung einhergegangen, die mitunter auch zu verfilzten Zuständen geführt hat. Parteipolitisierung bringt es mit sich, daß die Kontrolle der Verwaltung nicht, wie in der GO vorgesehen vom Rat, sondern in der Regel vor allem von der Opposition wahrgenommen wird und hier wiederum auch Motive der Profilierung nicht ausgeschlossen werden können. Dies alles ist aber nicht verwerflich, sondern entspricht der *Logik des demokratischen politischen Prozesses*. Wer sich nicht diesen Regeln unterwirft, kann vom Wähler oder von den eigenen Parteigliederungen bestraft werden. Wenn es also um die Herausbildung von Vertrauensbeziehungen im Bereich der Kommunalpolitik geht, so ist dies alles immer in Rechnung zu stellen. *Vertrauensbeziehungen* im Rahmen von *Konkurrenzverhältnissen* sind sehr schwer aufbaubar. Die Konkurrenz um Wählerstimmen und die Notwendigkeit auf Parteibedürfnisse Rücksicht zu nehmen, kann aber nicht ohne weiteres beseitigt werden, vielmehr muß hier über neue Anreize zur Schaffung von Vertrauensbeziehungen nachgedacht werden.

Durch das NSM soll die politische Organisation „Kommunalverwaltung“ nun tendenziell zugunsten der Effizienzsteigerung der Arbeitsorganisation oder in anderen Worten: die politische durch die ökonomische Logik zurückgedrängt werden. *Politische Rationalität kann allerdings nicht einfach durch ökonomische Rationalität ersetzt werden* (vgl. Bogumil 1997, S. 38f.), will man nicht den spezifischen Charakter der öffentlichen Verwaltung verändern. Oder in anderen Worten: Nicht alles, was effizient ist, ist auch demokratisch.

³⁴ Durch die neugeschaffenen Möglichkeiten der Direktwahl des Oberbürgermeisters wird das mittlerweile eher parlamentarisch orientierte „Regierungssystem“ auf kommunaler Ebene nun durch Elemente eines lokalen „Präsidialsystems“ ergänzt.

Nicht alles, was effizient ist, ist auch im politischen Sinne effektiv. So ist generell nicht geklärt, was die kommunale Leistungsfähigkeit eher stärkt: der Ausbau der Kommunalverwaltung als politische Organisation oder der Ausbau als effiziente Arbeitsorganisation.

Wenn öffentliches Handeln also immer unterschiedlichen Referenzsystemen unterworfen ist (bürokratischen, legalen, professionellen und politischen³⁵), dann ist politisch-demokratische Führung mehr als die Optimierung von strategischem Management und dann hat die Übernahme privatwirtschaftlichen Gedankenguts bei aller Berechtigung, ineffizientes Handeln zu beseitigen, ihre Grenzen. Dieser Grundzusammenhang ist den Hagener Akteuren durchaus bewußt und hierin liegt der Grund, warum das relativ simple Was/Wie-Modell des NSM abgelehnt wird.

Die Hagener Akteure wissen, daß das Haupttätigkeitsfeld von Wahlkreisabgeordneten nicht in der Diskussion politischer Zielsetzungen besteht, sondern in der Pflege ihres Wahlkreisklientels und der unmittelbaren Hilfestellung bei Problemen mit der Verwaltung. So gehen die Mandatsträger oft Beschwerden der Bürger nach durch Direktkontakt mit der Verwaltung.³⁶ Schafft man dies ab, entzieht man den Gemeindevertretungen eine wichtige *Legitimationsgrundlage* und die Distanz zum Bürger wächst weiter. Die Oppositionsfraktionen versuchen ebenfalls über die Auseinandersetzung mit echten oder vermeintlichen Verwaltungsfehlern oder durch Unterstützung von Bürgerwünschen sich bei ihrer Wählerbasis zu profilieren. Da sie sich dabei vor allem auf formelle Wege beschränken müssen, geht mit dem Kontaktverbot mit der Verwaltung eine ihrer wichtigen Einflußressourcen verloren, nämlich das Damoklesschwert der unmittelbaren Kontrollnachfrage bzw. der Aufbau von Kontakten zur Verwaltung, aus dem sich ansonsten immer wieder Tips ergeben.

Somit gibt es in Hagen eine weitgehende fraktionsübergreifende und auch die Verwaltungsspitze umfassende Übereinstimmung, *daß sich die Politik nicht vollkommen auf Leit- und Richtlinien zurückziehen kann*. Vielmehr müssen die Mitglieder von Rat, BVn und Ausschüssen auch in Zukunft Anfragen und Anträge stellen können, um ihre Repräsentationsaufgabe gegenüber der Bevölkerung zu erfüllen. Zudem würden sich alle Kommunalpolitiker, wenn sie nur periodisch Berichte entgegennehmen, um eine wichtige Informations-

35 Offe hat schon früh darauf verwiesen, daß administratives Handeln verschiedenen Rationalitäten unterliegt: einem legalen Richtigkeitstest (Konditionalprogrammierung), einem funktionalen Wirksamkeitstest, (Zweckprogrammierung) sowie einem politischen Konsenstest (Offe 1974, S. 344). Verwaltungspolitik ist diesen Tests immer gleichzeitig ausgesetzt und kein überwölbendes Rationalitätskriterium ist in Sicht. Also ist es kein Wunder, daß entweder der gesamtgesellschaftliche Bedarf an administrativen Steuerungsleistungen oder der eigene Bedarf an konsensgestützter Legitimation verfehlt wird.

36 Interessanterweise ist der direkte Zugriff der Kommunalparlamentarier auf den kommunalen Verwaltungsapparat eigentlich auch jetzt von der GO nicht vorgesehen, da der Verwaltungsapparat und sein Personal ausschließlich der Verwaltungsführung untersteht. Allerdings ist dies faktisch nie anerkannt worden, nicht zuletzt mit Hinweis auf die Allzuständigkeit des Rates.

quelle bringen, nämlich den laufenden Kontakt mit der Verwaltung und der daraus erwachsende Kenntnis des Verwaltungsinnenlebens. Das Einmischen in diesen Umsetzungsprozeß ist aber nicht nur aus der Sicht der Bürger als ein Stück gelebter Demokratie anzusehen, sondern erscheint auch von Seiten der Politik (vor allem für die Opposition) notwendig zur Sicherstellung des eigentlichen Handlungsauftrages (Kontrollfunktion). Der Neuzuschnitt von Zuständigkeiten, wie ihn die KGSt-Konzeption entlang der "Was"/"Wie"-Linie vorsieht, wird daher völlig zu Recht als eine naive, künstliche Grenzziehung begriffen, die so in der Praxis nicht durchzuhalten ist. Die Trennung zwischen Politik und Verwaltung, von Politikformulierung und -durchführung ist - nach absolut herrschender Meinung in der Verwaltungswissenschaft - nicht haltbar. Dies hängt mit den Anreiz- und Belohnungsstrukturen für die Akteure in demokratischen Systemen, mit den überall vorfindbaren administrativen Eigeninteressen und auch damit zusammen, daß es im Bereich der politischen Problembearbeitung weder eindeutige klare Ziele gibt noch ein sicheres Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziele (vgl. Bogumil 1997, Jann 1998, S. 18).

Dennoch leiden auch die Hagener Akteure (und hier vor allem die Verwaltung) unter den negative Folgen der Parteipolitisierung: Schein- und Showgefechte, vor allem wenn die Presse anwesend ist, unnötiger Verwaltungsaufwand, Unberechenbarkeit der Politik, Verzögerung von Vorgängen und Verhinderung von Sachlösungen sind hier zu nennen. Auch wenn niemand die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik abschaffen will oder kann, so besteht dennoch ein Optimierungsbedarf. Das Problem besteht darin, die Logik des politischen Prozesses zu berücksichtigen und trotzdem zu Verbesserungen zu gelangen.

Aus unserer Sicht besteht die beste Möglichkeit hier zu Verbesserungen zu kommen in dem Versuch, in Teilbereichen neue *Umgangsspielregeln* zu entwickeln.³⁷ So könnte die Institutionalisierung von fraktionsübergreifenden Dialogformen bei größeren kommunalpolitischen Projekten oder durch interfraktionelle Vorbesprechungen in den Fachausschüssen angestrebt werden, um zu einer Versachlichung von Entscheidungen zu kommen. Dies würde bedeu-

³⁷ Bei der Frage der Ausgestaltung des Kontraktmanagements sollte zudem verstärkt zwischen den *unterschiedlichen Aufgabenbereichen* der Kommunalverwaltung differenziert werden. Internationale Erfahrungen zeigen, daß Elemente des NPM vor allem in Routinebereichen, die relativ wenig politischer Steuerung bedürfen, erfolgreich sind. Je politiknäher der Verwaltungsbereich, desto schwieriger scheint die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells. Im Bereich kommunaler Dienste spricht wenig dagegen, daß sich die Politik aus der Erstellung der Dienstleistung heraushält, wenn klar ist, was, unter welchen Rahmenbedingungen angeboten wird. Im Bereich der Ordnungsverwaltung ist die Politik auch heute in vielen Fällen ohnehin nicht involviert, weil vielfach Bundes- und Landesgesetze den Rahmen abstecken. Dagegen erscheint eine managerielle Optimierung kommunaler Planungs- und Gestaltungsvorhaben als wenig demokratieverträglich. Hier geht es um Fragen kommunaler Lebensqualität und um Interessenausgleich. Beides ist nur politisch zu entscheiden und auch Umsetzungsmaßnahmen in diesem Bereich erfordern, wie oben ausgeführt, die Möglichkeit der ständigen Einflußnahme und Korrektur. Man kann auch sagen: Wenn die Auswahl geeigneter Handlungsprämissen für die Verwaltung zum Problem wird, also in den Fällen der Zweckprogrammierung, ist die Trennwand zwischen Politik und Verwaltung durchbrochen (vgl. Offe 1974, S. 344).

ten, daß man bei zentralen, für die Stadt sehr wichtigen Projekten, gemeinsam an Sachlösungen arbeitet und auf parteipolitische Profilierung verzichtet. Neben der zentralen Voraussetzung, daß dies von allen Akteuren auch gewollt wird, erfordert es auch veränderte Verhaltensweisen: z.B. von Seiten der Mehrheitsfraktion und der Verwaltungsspitze vor allem eine größere Offenheit und Transparenz gegenüber der Opposition und von dieser die Bereitschaft, nicht hinter allem und jedem eine sozialdemokratische Verschwörung zu vermuten. Alle Akteure müßten es lernen, sich gegenüber ihrer Parteibasis zu rechtfertigen und zudem könnte es sein, daß eine solche neue Form der Zusammenarbeit prinzipiell ein Jahr vor einer Kommunalwahl beendet sein sollte. Solche Zusammenarbeitsformen funktionieren nur dann, wenn sich Vertrauen entwickelt und dieses entwickelt sich nur dann, wenn es abgesicherte institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit gibt. Dazu könnte auch der von uns als sehr interessant erachtete Vorschlag wesentlich beitragen, die Trennung von Verwaltungsvorstand und Politik durch die Schaffung eines Stadtvorstands aufzuheben, in dem auch die Fraktionsvorsitzenden ihren Platz hätten.

3.1.2 Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalpolitik

Auf kommunaler Ebene gibt es einen relativ bescheidenen politischen Handlungsspielraum. Empirische Ergebnisse zeigen übereinstimmend eine starke Abhängigkeit der Gemeindevertretung von institutionellen Faktoren auf (z.B. fehlende Finanzautonomie, geringe Eingriffstiefe lokaler Maßnahmen, Selbstverwaltungscharakter der Kommunen, alleinige Zuständigkeit des Hauptgemeindebeamten bei Staatsaufgaben, Ehrenamtlichkeit von Kommunalpolitik). Die Praxis des kommunalen Entscheidungsprozesses scheint daher durch eine weitgehende Macht- und Hilflosigkeit von Kommunalpolitik gekennzeichnet zu sein. Dieser geringe Handlungsspielraum der Kommunalpolitik bringt automatisch eine Vernachlässigung politischer Zieldiskussionen und als Kompensation zugleich eine gewisse Eigendynamik des Einmischens in eigentlich laufende Geschäfte der Verwaltung mit sich. Durch die Diskrepanz zwischen der *Professionalisierung* der Verwaltung und der *Ehrenamtlichkeit* der Politik wird dieser Sachverhalt noch verstärkt.

Die Kommunalpolitik ist gegenüber der Verwaltung strukturell benachteiligt. Sie verfügt zwar über Entscheidungs-, Kontroll- und Informationsmöglichkeiten, aber es mangelt ihr vor allem an Kapazitäten, diese Möglichkeiten einzusetzen (allerdings mitunter auch an Interesse auf Seiten der Mehrheitsfraktionen). Auch hieraus entsteht die Tendenz, daß sich viele Kommunalpolitiker Einzelfallentscheidungen zuwenden. Wenn man nicht in der Lage ist, die Verwaltung zu steuern und zu kontrollieren, so greift man sich zur Profilierung, gewissermaßen als Leistungsnachweis für eigene Handlungskompetenz, Einzelaspekte heraus. Die Tatsache, daß sich die Kommunalpolitiker immer wieder ins sogenannte Tagesgeschäft der Verwaltung einmischen, hängt also mit bestimmten institutionellen Voraussetzungen zusammen.

Will man nun das Einmischen in die alltägliche Arbeit der Verwaltung reduzieren, muß man zwingend die Arbeitsfähigkeit der Kommunalpolitik verbessern. Nun ist dies beileibe kein neues Thema in der Kommunalpolitik (vgl. vor allem Kempf u.a. 1989), es könnte jedoch sein, daß angesichts der Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung nunmehr auch schon bekannte Vorschläge eine größere Realisierungschance bekommen. Auch wenn das NSM kein Patentrezept liefert, sondern in manchen Punkten ganz im Gegenteil wenig realitätstüchtige Vorschläge macht, so ist der Verwaltungsmodernisierung zumindest gutzuschreiben, daß die Arbeitsstrukturen im Bereich der Kommunalpolitik wieder zum Gestaltungsthema werden. Angesetzt werden muß auf verschiedenen Ebenen. Dazu gehören der Aufbau eines effektiven Informationsmanagements, die Straffung des Ausschußwesens und die Qualifizierung von Ratsmitgliedern.

Auch die Vorstellungen der Hagener Akteure zur Verbesserung der Fraktionsarbeit konzentrieren sich auf die *Überwindung von Informationsdefiziten* (fraktionsintern und zwischen den Fraktionen) und auf die Veränderung der Ausschußstrukturen und -kompetenzen. Vor allem in *neue Informationssysteme* und den *Aufbau eines Berichtswesens* werden von allen Akteuren große Hoffnungen gesetzt. Dies ist vor dem Hintergrund, daß die derzeitige Versorgung mit steuerungsrelevanten Informationen aus der Sicht der Politik als absolut unzulänglich anzusehen ist, durchaus verständlich. Erwartet werden jedoch nicht mehr Informationen, sondern *qualitativ andere*. Die regelmäßigen Informationen zu sämtlichen Projekten der Verwaltung überfordern schon jetzt das Zeitbudget von ehrenamtlichen Politikerinnen und Politikern beträchtlich. Das beste Mittel, jemanden nicht zu informieren, ist ihn mit Informationen zu überschütten. Stattdessen sollte darüber nachgedacht werden, welche Informationen steuerungsrelevant sind und wie diese aufbereitet werden. Hier gibt es mittlerweile sehr interessante Verbesserungsmöglichkeiten durch *Ratsinformationssysteme* (Recherchesystem für Ratsunterlagen) und *Ratsauftragsmanagementsysteme* (Recherchesystem für die Umsetzung politischer Aufträge). Allerdings ist gleichzeitig davor zu warnen, diese Informationshilfsmittel zu überschätzen. Zum einen besteht nach wie vor die Notwendigkeit, die zur Verfügung gestellten Informationen zu bewerten und einzuordnen und sich bei der Auswahl dessen, was man wissen möchte zu begrenzen. Zum anderen wird es nach wie vor immer Informationsunterschiede zwischen den Fraktionen geben aufgrund unterschiedlicher Zugänge zu Verwaltungsmitarbeitern und zur Verwaltungsspitze. Auch sollte die informelle Weitergabe von Informationen in Verwaltungen nicht unterschätzt werden.

Die Verbesserung der Ausschußstrukturen, -arbeitsweisen und -kompetenzen scheint aus der Sicht der Hagener Akteure ein besonders wichtiger Punkt zu sein und dies völlig zurecht, dominiert doch die Ausschußtätigkeit den Alltag der Kommunalpolitik beträchtlich. Von den durchschnittlich ca. 60 Stunden ehrenamtlicher Rats­tätigkeit im Monat entfällt weit mehr als die Hälfte auf Rats-, Ausschuß- und Fraktionssitzungen. Wenn es hier gelingt, zu verbesserten Arbeitsstrukturen zu kommen, wäre einiges erreicht. Wichtig ist dazu eine baldmögliche Verständigung über die neue Verwaltungsstruktur, da

als Leitidee eine *Orientierung der Ausschußstruktur an den neuen Fachbereichsgrenzen* aus der Sicht der meisten Akteure als sinnvoll erscheint, aber gleichzeitig von allen betont wird, daß die Frage der Ausschußstruktur am besten vor der neuen Legislaturperiode geklärt werden sollte. Dem kann nur zugestimmt werden. Wenn erst der neue Rat gewählt ist und sich die einzelnen Personen und Fraktionen Hoffnungen auf Ausschußsitze und Vorsitze machen, besteht die Tendenz bei Meinungsverschiedenheiten das Ausschußwesen aufzublähen. Zu klären ist neben der Frage der Zahl der Ausschüsse allerdings auch die Frage der Ausschußstärke, die Verlagerung von Kompetenzen auf die Fachausschüsse, das Problem der Arbeitsweise in den Ausschüssen (insbesondere bei den Haushaltsberatungen) sowie die Verbesserung der Arbeit in den ausgegliederten Verwaltungsbereichen.

Zur Zeit besteht nicht der Eindruck, als wenn die gewählten Ratsmitglieder einen relevanten Einfluß auf die Beteiligungen hätten. Vielmehr definieren und entwickeln die Beteiligungen ihre Ziele und Wirtschaftspläne selbst. Diesen Verselbständigungstendenzen muß aus der Sicht der Kommunalpolitik begegnet werden. Zwar müssen die Gesellschaften die Möglichkeiten haben, marktfähig zu operieren, aber da es sich um öffentliche Unternehmen handelt muß die gesamtstädtische politische Steuerungsfähigkeit sichergestellt werden. Insofern ist der Aufbau einer *Wirtschaftsabteilung* mit dem Ziel eines *Beteiligungscontrollings* in Hagen überfällig und unabdingbar.

Neben der qualitativen Verbesserung der Informationsversorgung der Ratsmitglieder und effektiveren Ausschußstrukturen mit weniger Doppelbearbeitungen und Zeitvergeudung sollte auch bei der *Qualifizierung von Ratsmitgliedern* selbst angesetzt werden. Ebenso wenig, wie viele Führungskräfte in den Verwaltungen sich einfachste Managementtechniken aneignen mußten, werden Ratsmitglieder ausreichend auf ihre Tätigkeit vorbereitet. Die Gründe sind vielschichtig (vgl. Kempf u.a. 1989, S. 11). Sie reichen von Problemen der Angebotsstruktur (unsystematisch, wenig ortsnah, zu lang, zu teuer, zu theoretisch, schlechte Werbung) bis zur Geringschätzung einer derartigen Fortbildung von Seiten vieler Kommunalpolitiker, die meinen, daß eine entsprechende berufliche Qualifikation und gesunder Menschenverstand ausreichend seien. Allerdings fehlen vielfach Basisqualifikationen. Gedacht ist deshalb insbesondere an Schulungsprogramme, mit denen Basisqualifikationen vermittelt werden (GO, Verfahren zur Haushaltsaufstellung, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung). Hier ist dann zu prüfen, warum die Beratungsangebote der Kommunalpolitischen Vereinigungen und anderer Institutionen (Stiftungen, Deutsches Institut für Urbanistik, Landeszentralen für politische Bildung, VHS) nicht ausreichen oder nicht angenommen werden. Daß sich auch Ratsmitglieder in die rechtliche Problematik von bestimmten Themen (z.B. Stadtentwicklung und Rechtsgrundlagen der Bauplanung, Umweltrecht) vertieft einarbeiten sollten, wie von einigen Akteuren vorgeschlagen, halten wir für eher unangebracht. Hier müßte die Verwaltung in der Lage sein bzw. sich in die Lage versetzen, diese Rechtsgrundlagen in verstehbarer Form so zu vermitteln, daß politische Entscheidungen möglich sind.

3.2 Handlungsempfehlungen und Ausblick

Die wichtigste Aufgabe ist zunächst, daß die hier dargestellten Vorstellungen der Hagerer Akteure an diese rückvermittelt und von diesen diskutiert werden. Der hier vorliegende Bericht könnte eine Diskussionsfolie für mögliche Umgestaltungsmaßnahmen im Bereich Politik und Verwaltung sein. Aber schon jetzt lassen sich erste Handlungsempfehlungen skizzieren, die sowohl dem Handlungsbedarf aus der Sicht der Hagerer Akteure, als auch den Besonderheiten kommunalpolitischer Strukturen gerecht werden.

Dabei ist zunächst zur Kenntnis zu nehmen, daß die politische Organisation „Kommunalverwaltung“ nur begrenzt effizienter gemacht werden kann, will man nicht parallel demokratische Legitimität verlieren. Eine politische Auseinandersetzung, in die verschiedene Interessen eingehen, kostet manchmal Zeit, ist oft mühsam und unterliegt auch auf kommunaler Ebene zumindest in den größeren Städten zunehmend der Logik des Parteienwettbewerbs. Die ungenügende Berücksichtigung dieses Sachverhaltes ist einer der zentralen Webfehler des NSM. Dennoch sollte versucht werden, die negativen Folgen zunehmender Parteipolitisierung zu begrenzen. Dies erfordert allerdings eine neue Form institutionalisierter Zusammenarbeit der Fraktionen, die erst noch erprobt werden müsste und auch immer nur begrenzt sein wird. Den Vorschlag, den Verwaltungsvorstand durch die Hinzuziehung der Fraktionsvorsitzenden in Richtung eines Stadtvorstandes zu erweitern, halten wir dabei für einen vielversprechenden Ansatz.

Unabhängig von diesen prinzipiellen Problemen geht es aus der *Sicht der Politik* vor allem um die Verbesserung ihrer Arbeitsfähigkeit, die angesichts ehrenamtlicher Strukturen, aber zunehmender Handlungsanforderungen dringend notwendig erscheint. Hier liegen die größten Verbesserungsmöglichkeiten. Die vorhandenen Ressourcen (Sach-, Ortskenntnisse und Zeit) müssen optimal für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben im Sinne der Partei-ziele genutzt werden. Alles was daher darauf abzielt, die alltäglichen Arbeitsstrukturen der Kommunalpolitik zu verbessern, ist daher sinnvoll, ohne es in seinen Wirkungen zu überschätzen. Dieses Vorgehen ist in der Grundidee vereinbar mit den Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung, da die Verbesserung der alltäglichen Arbeitssituation von Kommunalpolitikern potentiell Raum freimacht und Instrumente liefert für andere Anforderungen im Lichte von politischer Zieldiskussion und zudem auch Einmischung in die Verwaltungspraxis reduzieren wird.

Aus der *Sicht der Verwaltung* geht es vor allem um die Vermeidung unnötiger Einmischungen in den Arbeitsalltag, um die Vermeidung von Doppelarbeiten, um die Festlegung von Spielregeln und um eine Verbesserung politischer Zielvorgaben.

Beide Zielvorstellungen könnten durch den folgenden *5 Punkte-Plan* in großen Teilen verwirklicht werden. Ihm liegt die Überzeugung zugrunde, daß eine Umgestaltung und Verbesserung der Arbeitsstrukturen zwischen Politik

und Verwaltung auf verschiedenen Ebenen ansetzen muß, um wirklich erfolgreich sein zu können:

1. Grundsatzentscheidung über die neue Verwaltungsstruktur bis Ende des Jahres 1998
2. Beschluß über eine neue Ausschußstruktur und den Auf- und Ausbau eines Beteiligungscontrollings als Wirtschaftsabteilung bis zum Sommer 1999
3. Aufbau eines verbesserten Informationssystems zur Unterstützung der Ratsarbeit bis zum Herbst 1999
4. Qualifizierung neuer Ratsmitglieder direkt nach der Kommunalwahl im Herbst 1999
5. Neue Form der Haushaltsberatung durch einen steuerungsrelevanten produktorientierten Teilhaushalt im Jahr 2000

Im folgenden werden die einzelnen Maßnahmepakete kurz präzisiert und der weitere Handlungsbedarf abgesteckt. Mit der Bearbeitung dieser Themenstellungen könnten auch die bisherigen Probleme mit der Einbeziehung der Politik in den Modernisierungsprozeß entschärft werden, da nun der Modernisierungsprozeß auch für die Kommunalpolitik erlebbar würde. Bei den Politikern ist es nicht anders als bei den Beschäftigten und den Bürgern. Solange diese nicht merken, daß ihr Arbeitsalltag betroffen ist, ist ihr Interesse an Verwaltungsmodernisierung eher gering.

3.3.1 Grundsatzentscheidung über die neue Verwaltungsstruktur bis Ende des Jahres 1998

Leitidee einer Umgestaltung der politischen Gremien in Hagen sollte sowohl aus der Sicht der Hagener Akteure als auch aus der Sicht der wissenschaftlichen Literatur die *Orientierung der Ausschußstruktur an den neuen Fachbereichsgrenzen* sein nach dem Motto: ein Fachbereich, ein Budget, ein Ausschuß. Will man nun jedem Verwaltungsfachbereich einen Ratsausschuß mit identischem Zuständigkeitsbereich gegenüberstellen, so muß man, um vor der nächsten Kommunalwahl zu Entscheidungen zu kommen (also bis zum Frühjahr/Sommer 1999), so bald wie möglich eine grundsätzliche Entscheidung über den weiteren Weg des *Verwaltungsstrukturprozesses* treffen. Neben der bereits beschlossenen Zusammenlegung des Jugend- und Sozialbereiches müssen auch in den anderen Bereichen die Konturen der neuen Verwaltungsstruktur 5 Jahre nach Beginn des Hagener Modernisierungsprozesses deutlich werden. Für eine Verbesserung der Arbeitsstrukturen im Bereich der Politik ist dies von eminenter Bedeutung. Nur wenn es in dieser Legislaturperiode gelingt, eine neue Ausschußstruktur zu beschließen,³⁸ bestehen realistische

³⁸ Ob dazu ein Ratsbeschluß formal notwendig ist, ist dabei nicht so entscheidend, auf jeden Fall sollten eine derartige Organisationsveränderung im Rat diskutiert werden. Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der landesrechtlichen Bestimmungen über die Organisationshoheit in ihrem Gebiet (Art. 78 LVNW). Dies umfaßt sowohl

Chancen auf eine möglichst sachgerechte Lösung, da dann die Diskussion von Posten und Personen so weit wie möglich in den Hintergrund gedrängt werden kann. Nach der Neuwahl wird es kaum möglich sein, zu grundlegenden Umorientierungen zu kommen.

Weiterer Handlungsbedarf: Auf der Grundlage des Zwischenberichtes des Projektmanagements zur Verwaltungsmodernisierung ist die Diskussion um neue Verwaltungsstrukturen in Hagen zu forcieren, mit dem Ziel, bis Ende des Jahres 1998 grundsätzliche Beschlüsse zu fassen.

3.3.2 Beschluß über eine neue Ausschußstruktur und den Aufbau eines Beteiligungscontrollings bis zum Sommer 1999

Die Zahl der Ausschüsse ist in den einzelnen Kommunen recht unterschiedlich. Sie reicht von sechs bis über zwanzig. Auch die Sitzungstermine, die Größe und die einzelnen Zuschnitte von Ausschüssen sind im kommunalen Vergleich alles andere als ähnlich (vgl. Naßmacher 1989, S. 182). Sie hängen vor allem von der Größe der Stadt und dem politischen Führungsstil ab und weniger von institutionellen Rahmenbedingungen.

Die Ausschußstruktur und die Beteiligungen in Hagen sind dem folgenden Schaubild zu entnehmen:

die Wahl der Organe, die Organisation der gemeindlichen eigenen Verwaltung und die Regelung der „inneren Verfassung“ der Gemeinde durch Erlass der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung. Die Organisationsgewalt über die gemeindliche Verwaltung gilt sowohl für Selbstverwaltungsaufgaben als auch für Auftragsangelegenheiten. Dabei ist der Bürgermeister verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung (§62 GO NW). Dies ist eine Ausnahme vom Grundsatz der Allzuständigkeit des Rates. Der Bürgermeister verfügt damit über das Organisationsrecht, in das der Rat nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen eingreifen darf, wie der Regelung der Geschäftsbereiche der Beigeordneten. Der Bürgermeister kann selbständig einen Geschäfts- und Organisationsverteilungsplan erlassen.

In Hagen gibt es zur Zeit 15 Ausschüsse (einschließlich zweier Werksausschüsse) und 10 Beiräte. Darüberhinaus entsendet die Stadt Hagen Aufsichtsratsvertreter und Beiratsmitglieder in 20 Beteiligungsgesellschaften. Deutlich wird hier, daß es nicht ausreicht, die Ausschußarbeit zu optimieren, sondern daß auch die Arbeit in den ausgliederten Bereichen des Konzern Stadt von immer größerer Bedeutung wird. Daß die Stadt als Eigentümer eine neue Form von Beteiligungscontrolling braucht, die die Entwicklungen der Töchter professionell analysiert und Verwaltungsführung und Politik mit relevanten Steuerungsinformationen beliefert, scheint unstrittig und überfällig zu sein.

Weiterer Handlungsbedarf: Um die Details einer *neuen Ausschußstruktur* zu klären, sind neben dem Ausschußzuschnitt einige weitere Fragen zu klären, die z.T. durch Recherchen in anderen Modernisierungstädten, die ihre Ratsstruktur bereits umgestellt haben (z.B. Detmold, Wuppertal), gewonnen werden können. Zu nennen sind das Ausmaß an Übertragung von Kompetenzen, die nicht zwingend der Rat wahrnehmen muß, an die Fachausschüsse, die Ausschußstärke, die mögliche Aufwertung der Stellung der Bezirksvertretungen, die Aufstellung von Spielregeln (z.B. bezüglich der Struktur und der Kriterien für Rats- und Ausschußvorlagen oder bezüglich der Reduzierung von öffentlichkeitswirksamen Anfragen bei einer besseren Informationspolitik der Verwaltung) sowie eine Analyse der ersten Praxiserfahrungen mit diesem Instrument in den anderen Städten (Arbeitsweise der Ausschüsse).

Nötig sind ebenfalls Recherchen im Bereich des *Beteiligungscontrollings*, ein überaus zentrales, aber weitgehend unbearbeitetes Modernisierungsthema. Fragestellungen sind hier der spezifische Bedarf an Unterstützungsleistungen für die Mitglieder in Aufsichtsräten, die Entwicklung eines Konzernwirtschaftsplans oder die Identifizierung und Durchsetzung von städtischen Interessenlagen.

3.3.3 Aufbau eines verbesserten Informationssystems zur Unterstützung der Ratsarbeit bis zum Herbst 1999

Wer von sich aus informiert, wird nicht mehr ständig gefragt werden. Dies könnte ein Grundsatz für eine neue Form der Verwaltungstätigkeit sein. Die Politik setzt jedenfalls große Hoffungen in neue Informationssysteme und den Aufbau eines Berichtswesens. Erwartet werden jedoch nicht mehr Informationen, sondern *qualitativ andere*, denn das Problem ist nicht die fehlende, sondern eher die nicht bedarfsgerechte Information. Auch wenn nicht zu erwarten ist, daß die existierenden Transparenzprobleme und Informationsunterschiede zwischen Mehrheitsfraktion und Opposition vollständig abgebaut werden, so könnte sich doch der Arbeitsalltag für alle Kommunalpolitiker deutlich verbessern.

Weiterer Handlungsbedarf: Relativ kurzfristig könnte ein *Ratsinformationssystem* als Recherchesystem für Ratsunterlagen und ein *Ratsauftragsmanagementsystem* als Grundlage für ein politisches Controlling aufgebaut werden. Organisatorische Gestaltungsmaßnahmen könnten sich an den Erfahrungen anderer Städte (z.B. Stadt Wuppertal: Ampelmodell, Stuttgart) orientieren.

3.3.4 Qualifizierung neuer Ratsmitglieder direkt nach der Kommunalwahl im Herbst 1999

Der Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen für Ratsmitglieder wird von den Hagener Akteuren nicht in Frage gestellt und ist auch in der wissenschaftlichen Literatur seit Jahren bekannt. Für neue Ratsmitglieder erscheinen vor allem Basisqualifikationen hilfreich (GO, Verfahren zur Haushaltsaufstellung, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung). Durch die Verbesserung der Informationen über innere Sachzwänge, Probleme und Strukturen von Verwaltungsarbeit könnten viele unnötige Mißverständnisse abgebaut werden und Investitionen in diese Weiterbildungsmaßnahmen sich schnell als erfolgreich erweisen. Die Bildungsmaßnahmen der kommunalpolitischen Vereinigungen reichen scheinbar nicht aus oder werden nicht ausreichend wahrgenommen.

Weiterer Handlungsbedarf: Auf der Grundlage einer von den Fraktionen erstellten Bedarfsanalyse ist ein städtisches Fortbildungsangebot zu erarbeiten. Zu klären wäre dabei im Vorfeld, warum die Angebote der kommunalpolitischen Vereinigungen nicht aufgegriffen werden (Anonymität, Wochenendseminare, Ortsferne, Unkenntnis o.ä.), um nicht gleiche „Fehler“ zu wiederholen.

3.3.5 Neue Form der Haushaltsberatung durch einen produktorientierten Teilhaushalt im Jahr 2000

Eine neue und effektivere Form der Haushaltsberatung ist untrennbar verbunden mit einer besseren Aufbereitung der relevanten Haushaltsdaten für die Kommunalpolitik. Das Idealziel ist dabei die Entwicklung eines produktorientierten Haushaltes, mit dem flankiert durch ein ständiges Berichtswesen die Eckdaten der Budgetbildung schon frühzeitig überprüft und ggf. politisch andere Schwerpunkte gesetzt werden könnten. Dies würde dann auch die bisherige Form der Haushaltsberatung wesentlich vereinfachen. Das Budget könnte vom Rat im Rahmen strategischer Richtungsentscheidungen beraten und dann als Eckwertegrundlage in die Fachbereiche gegeben werden. Diese erstellen innerhalb der Vorgaben eigenständig ihre Haushalte und treffen Zielvereinbarungen. Anschließend stellt die Kämmerei den Gesamtentwurf auf, der in den Fachausschüssen und im Rat entgeltlich beraten wird.

Weiterer Handlungsbedarf: Der Stand der Umsetzung eines produktorientierten Haushaltes im Dezernat 6 und die ungeklärten Fragen, was man mit den erhobenen Daten macht (und nicht nur dort, sondern auch in vielen Pilotbereichen in anderen Kommunen), zeigt wie aufwendig und schwierig die Erstellung eines solchen Haushaltes sein kann. Entscheidende Probleme liegen in der Messung von Qualität³⁹ und in der Frage der Tiefe der notwendigen Daten für steuerungsrelevante Zwecke. Nicht alles, was man auf der Kostenträgerebene braucht, ist auch steuerungsrelevant. In der Modernisierungsdiskussion zeigt sich zunehmend, daß die Frage nach der Tiefe der steuerungsrelevanten Daten sehr unterschiedlich gehandhabt wird und sich daher auch

³⁹ Meist werden die Grund- und Leistungsdaten im Haushaltsbuch vor allem durch *quantitative* Kennziffern erläutert: die Anzahl der Nutzer, Besucher, Teilnehmer, Bearbeitungshäufigkeit, Fallzahlen u.ä.. Qualitative Aspekte beschränken sich in der Regel auf allgemeine Beschreibungen, meist Tätigkeitsbeschreibungen.

die Unterschiede in den Erfolgsmeldungen bezüglich des Termins, zu dem ein produktorientierter Haushalt existiert, erklären. Notwendig ist hier ein Einbezug von Erfahrungen und Vorgehensweisen in anderen, vergleichbaren Modernisierungsstädten, die an der Erstellung eines produktorientierten Haushaltes mit einer geringeren Datentiefe arbeiten, um möglicherweise unnötige Arbeiten bei der Erstellung des produktorientierten Haushaltes für Hagen zu vermeiden. Wenn es gelingt, die Datendichte zur Erstellung eines produktorientierten, für steuerungs Zwecke relevanten Haushaltes zu reduzieren, ist eine erstmalige Teilhaushaltsberatung im Jahr 2000 mit diesem Instrumentarium nicht völlig unrealistisch.

Literaturverzeichnis

- Banner, Gerhard 1997a: Das Demokratie und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen!, in: Bogumil/Kißler (Hg.) 1997, S. 125-138
- Banner, Gerhard 1997b: Kommunale Verwaltungsmodernisierung, politische Steuerung und der „Faktor Staat“, in: Naschold u.a. (Hg.) 1997, S. 341-350
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 8), Berlin
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil / Kißler (Hg.) 1997, S. 33-42
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1997a: Modernisierung des Staates - ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe?, in: Grande, Edgar / Prätorius, Rainer (Hg.) Modernisierung des Staates? (Staatslehre und politische Verwaltung, Band 1), Baden-Baden, S. 101-114
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1998: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Managementforschung 8. Berlin, New York, S. 123-149
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) 1998: Stillstand auf der "Baustelle"? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung. Baden-Baden
- Böhret, Carl 1981: Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in: König u.a. (Hg.) , S. 53-72
- Böhret, Carl 1983: Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen
- Böhret, Carl 1986: Politik und Verwaltung. Verwaltungspolitik als Suche nach einem ausgeglicheneren Verhältnis von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik (hg. von Hans-Georg Wehling), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 36-53
- Brüggemeier, Martin (1997): Controlling in Öffentlichen Verwaltungen. 2 neubearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. München und Mering.
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 2), Berlin
- Damkowski, Wulf / Precht, Claus 1995: Public Management. Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln
- Däsner, Christian 1996: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Kommentar, Köln, Stuttgart, Berlin
- Dose, Nicolai / Voigt, Rüdiger: Steuerung (in) der Kommunalpolitik, in: Heinelt 1997, S. 31-47
- Gabriel, Oscar W. (Hg.) 1989 (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München
- Grauhan, Rolf-Richard 1969: Modell politischer Verwaltungsführung, Konstanzer Universitätsreden, Konstanz
- Hans-Böcker-Stiftung 1996: Die Modernisierung der Kommunalverwaltung und die Rolle der Politik, Dokumentation des Workshops vom 7.2.96, Düsseldorf
- Heinelt, Hubert (Hg.) 1997: Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen
- Jann, Werner 1984: Verwaltung im politischen Prozeß, in: Verwaltungsrundschau, Heft 2, S. 37-43
- Jann, Werner 1996: Strategische Relevanz, in: Naschold u.a., S. 45-62

- Jann, Werner 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Jann/König/Landfried/Wordelmann (Hg.): Transit - Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift zum 65 Geburtstag von Carl Böhret, Baden-Baden (i.E.)
- Karrenberg, Hanns / Münstermann, Engelbert 1997: Gemeindefinanzbericht 1997. Städtische Finanzen '97 - auf Maastricht-Kurs, in: der städtetag, heft 3, S. 129-209
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Greifenstein, Ralph / Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 8), Berlin
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke (Hg.) 1993: Anders verwalten. Erfahrungen und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte, Marburg
- Kißler, Leo / Bogumil, Jörg / Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden
- Kempf, Thomas/ von Kodolitsch, Paul / Naßmacher, Hiltrud 1989: Die Arbeitssituation von Ratsmitgliedern. Verbesserungsmöglichkeiten durch Fortbildung, Organisation der Fraktionsarbeit und Einrichtung von Stadtteilvertretungen, Berlin
- Kleinfeld, Ralf 1996: Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Opladen
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1993: Die Kommunalverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth/Wollmann (Hg.) 1993, S. 81-94
- Kodolitsch, Paul von 1996: Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung - Herausforderungen durch das Neue Steuerungsmodell, in: Reichard/Wollmann (Hg.), S. 169-182
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) 1996: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 10/96, Köln
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durch-wursteln“, in: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177
- Mayntz, Renate 1987. Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, S. 89ff.
- Mayntz, Renate 1995: Öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen Wandel, Manuskript, Köln
- Naschold, Frieder / Oppen, Maria / Wegener, Alexander 1997 (Hg.) 1997: Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln
- Naschold, Frieder 1997: Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Ders. u. a. (Hg.) 1997, S. 305-340
- Naßmacher, Hiltrud 1989: Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: Gabriel (Hg.) 1989, S. 179-196
- Offe, Claus 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, Jahrgang 1974, S. 333-345
- Osner, Andreas 1997: Schlanke Verwaltung - Magere Zeiten für die Politik? - über die tatsächlichen Chancen einer neuen politischen Steuerung in der Stadt Detmold, in: SGK-Argumente: Politische Steuerung der Kommunen. Die Rolle der Politik im Neuen Steuerungsmodell, S. 7-24
- Reichard, Christoph 1997: Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle, in: Bogumil/Kißler (Hg.) 1997, S. 139-145
- Roth, Roland / Wollmann, Hellmut (Hg.) 1993: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 320, Bonn
- Schäfer, Rudolf / Stricker, Hans Joachim 1989: Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Entwicklung, in: Gabriel (Hg.) 1989, S. 35-58

- Schedler, Kuno 1996: Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie, in: Swiss Political Science Review, Heft 1, 155-165
- Schiller, Theo 1995: Verwaltungsreform - Risiken und Chancen für lokale Demokratie, in: Perspektiven ds, Heft 4, S. 267-275
- Simon, Klaus 1988: Repräsentative Demokratie in großen Städten, Melle
- Schneider, Karsten 1997: Neue Gewaltenteilung. Politik und Verwaltung in neuen Steuerungsmodellen. Diplomarbeit an der Philipps-Universität Marburg, Marburg
- Schridde, Henning 1997: Verfahrensinnovationen kommunaler Demokratie. Bausteine für eine Modernisierung der Kommunalpolitik, in: Heinelt (Hg.) 1997, S. 171-191
- Seibel, Wolfgang / Benz, Arthur (Hg.) 1995: Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein, Opladen
- Seibel, Wolfgang 1994: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat, Baden-Baden
- Stöbe, Sybille / Wohlfahrt, Norbert 1996: Implementation der neuen Steuerungsmodelle: Die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern, Manuskript
- Strünck, Christoph 1997: Kontraktmanagement und kommunale Demokratie. Schnittstellenprobleme als demokratietheoretische Dimension der Verwaltungsmodernisierung, in: Heinelt (Hg.) 1997, S. 153-170
- Sundermann, Welf 1998: Die Verteilung der Entscheidungszuständigkeiten (Organkompetenzen) nach der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, in: DVP, Heft 1, S. 21-24
- Voigt, Rüdiger 1992: Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislatorischer Programmsteuerung, in: APuZ, B 22-23, S. 3-12
- Wollmann, Hellmut 1996: Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, Basel, S. 1-49
- Wollmann, Hellmut 1997: „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik und Verwaltungswelt, in: Heinelt (Hg.) 1997, S. 235-247
- Wollmann, Hellmut 1998: Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt - zwischen Demokratie und Managementschub, in: Grunow, Dieter / Wollmann, Hellmut (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel, Boston, Berlin, S. 400-436