

**Jörg Bogumil / Leo Kißler**

**Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung im kommunalen Modernisierungsprozeß**

**Phase II: Konzeptentwicklung**

**Bericht für die Hans-Böckler-Stiftung**

**Hagen und Marburg im Juli 1999**

# Inhaltsverzeichnis

Die wichtigsten Ergebnisse	2
1 Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung	5
2 Problemfelder und dialogische Lösungen	7
2.1 Informationsmanagement	7
2.1.1 Das Ratsauftragsmanagementsystem (RAMS) der Stadt Wuppertal	7
2.1.1.1 Aufbau des RAMS	7
2.1.1.2 Praxis des RAMS	9
2.1.1.3 Bewertung des RAMS durch die Politik	9
2.1.2 Bewertung und Umsetzungsvorschläge für Hagen	10
2.2 Qualifizierung für (neue) Ratsmitglieder	11
2.2.1 Bestandsaufnahme	11
2.2.2 Handlungsempfehlungen	12
2.3 Neue Ausschußstruktur	13
2.3.1 Erfahrungen aus Detmold	13
2.3.2 Empfehlungen für die Hagener Ausschußstruktur	16
2.4 Produktorientierter Haushalt	16
2.4.1 Bestandsaufnahme	16
2.4.2 Reform des Rechnungswesens: Vorteile für die Politik?	18
2.4.3 Konsequenzen und Handlungsempfehlungen	19
2.5 Beteiligungsmanagement	21
2.5.1 Warum Beteiligungsmanagement?	21
2.5.2 Wege zum Beteiligungsmanagement	22
2.5.3 Optimierungsvorschläge	25
3 Zusammenfassung und Perspektiven	27
3.1 Ergebnisse des Dialogs zwischen Politik und Verwaltung in Hagen	27
3.2 Ergebnistransfer	29
3.3 Perspektiven für das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“	31
Literatur	33

## Die wichtigsten Ergebnisse

Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung gehört nicht nur zu den zentralen Zielen der Verwaltungsreform, sie ist auch wesentliche Voraussetzung für deren Gelingen. Im Unterschied zum Neuen Steuerungsmodell, das eine funktionale Trennung auf der Grundlage unterschiedlicher Rationalitäten und Handlungslogiken der beiden Akteure vorsieht, geht die vorliegende Konzeption davon aus, daß dies weder realitätsgerecht, noch wünschenswert sei. Sie setzt nicht auf die „Entmischung“ der Handlungslogiken, sondern auf deren *Dialogisierung*. Die Einführung des dialogischen Prinzips zwischen Politik und Verwaltung trägt der Tatsache Rechnung, daß diese Akteursbeziehung asymmetrisch ist und es sich damit um eine Machtbeziehung handelt. Politik und Verwaltung greifen jeweils auf unterschiedliche Macht-ressourcen zurück. Auf der Ebene kommunaler und damit ehrenamtlicher Politik sind die Ressourcen des politischen Akteurs zu stärken. Dies setzt eine institutionelle Absicherung und Routinisierung des Dialogs zwischen beiden Akteuren auf unterschiedlichen Modernisierungsfeldern (Reformmodulen) voraus.

Für die institutionelle Absicherung wurde als Ergebnis der Bestandsaufnahme (Phase 1) in der Stadt Hagen ein interfraktioneller Arbeitskreis<sup>1</sup> eingeführt, der, unter wissenschaftlicher Moderation, die folgenden Reformmodule bearbeitete und Handlungsempfehlungen entwickelte:

- Die Implementation eines Informationsmanagements nach Vorbild des Ratsauftragsmanagements (RAMS) der Stadt Wuppertal. Handlungsempfehlung: Einführung eines Hagener Ratsauftragsmanagements (HAMS) und Aufbau eines integrierten Kommunalen Informationssystems für Rat, Verwaltung und Bürger.
- Die Qualifizierung für (neue) Ratsmitglieder. Handlungsempfehlung: Erstellung eines Grundlagenseminars und von Vertiefungs- bzw. Aufbauseminaren nach der Kommunalwahl im September 1999.
- Die Überprüfung der Ausschußstruktur. Handlungsempfehlung: Aufnahme einer politischen Diskussion darüber, inwieweit das Prinzip „ein Fachbereich, ein Budget, ein Ausschuß“ in Hagen implementiert werden kann.
- Produktorientierter Haushalt. Handlungsempfehlung: Einrichtung eines Facharbeitskreises Politik und Verwaltung (unter externer Moderation) mit der Aufgabe zu klären, welche Informationen für die Politik steuerungsrelevant sind und um einen Zielfindungsprozeß zu initiieren.
- Aufbau eines Beteiligungsmanagements. Handlungsempfehlung: Erprobung des internen Beteiligungscontrollings auch unter der Perspektive seiner mittelfristigen Auslagerung (z.B. auf eine Holding).

Als zentrales Arbeitsergebnis der zweiten Projektphase kann festgehalten werden: Die Implementation des dialogischen Prinzips zwischen Politik und Verwaltung ist institutionell durch einen interfraktionellen Arbeitskreis abzusichern und kann nicht rezeptartig beschlossen und implementiert werden. Es handelt sich vielmehr um die Initiierung eines dauerhaften und

---

<sup>1</sup> Teilnehmer waren die drei Fraktionsvorsitzenden, die drei Fraktionsgeschäftsführer, der Leiter der Zentralen Steuerung des Modernisierungsprozesses, ein Mitglied des Projektteams sowie die wissenschaftliche Beratung.

zu routinisierenden Kooperationsprozesses zwischen Verwaltungs- und politischen Akteuren mit dem Ziel, vom politischen, weil dazu legitimierten Akteur formulierte Reformthemen modularen Lösungen zuzuführen. Diese wären dann verwaltungsseitig und politisch kontrolliert umzusetzen.

Im Rahmen des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“ könnten solche Reformmodule auf unterschiedlichen Policyfeldern (wie z.B. kommunale Beschäftigungspolitik) in interkommunaler Kooperation entwickelt und auf dieser Grundlage erfahrungsgesättigte Erkenntnisse für die Implementation und Festigung eines Modernisierungsdialogs zwischen Politik und Verwaltung gewonnen werden.

Insgesamt hat sich unsere im ersten Projektantrag formulierte alternative Vorgehensweise bewährt. Wir gingen davon aus, daß es zur Umgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung nicht sinnvoll ist, den Kommunalvertretungen das Konzept des NSM möglichst plausibel zu machen, wie dies in der Regel passiert, da dieses die Problemlagen der Kommunalpolitik nur unzureichend erfaßt. Stattdessen ist von den Besonderheiten kommunalpolitischer Strukturen und den Interessen der *Akteure der Kommunalpolitik* auszugehen und auf dieser Grundlage sind Reformvorschläge zu entwickeln. Die Umgestaltung der Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung muß den Kommunalvertretungen zumindest partiell lohnend erscheinen und ihre Arbeitsbedingungen und die Leitungs- und Kontrollmittel gegenüber der Verwaltung verbessern. Durch die in Phase I durchgeführte Bestandserhebung zur Situation und den Vorstellungen der Kommunalvertretung fühlte sich diese ernstgenommen und war auf dieser Grundlage bereit, in der Phase II in einen konstruktiven (moderierten) Dialog mit der Verwaltung einzutreten und gemeinsam im Rahmen des interfraktionellen Arbeitskreises an der Umgestaltung des Verhältnissen zwischen Politik und Verwaltung mitzuarbeiten. Das hat auf beiden Seiten zu erheblichen Lernprozessen geführt, die zukünftig in einer Phase III diffundiert und verfestigt werden sollten.

# 1 Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung

Was kritische Beobachter der kommunalen Verwaltungsreform immer schon ahnten, ist jetzt gewiß: Die Modernisierung der Kommunalverwaltungen in den 90er Jahren gleicht einem Taifun, der in den Amtsstuben viel heiße Luft aufwirbelt, gelegentlich Ängste auslöst und dessen Dynamik langsam nachläßt. Der politische Akteur, die politisch legitimierte Reformkraft, befindet sich im Auge des Taifuns – dort aber herrscht Windstille. Deshalb ist der durch eine Umfrage des deutschen Städtetages im Frühjahr 1998 zutage beförderte Befund zwar alarmierend, aber keineswegs überraschend: „Die Vorbehalte der Politik gegen die Modernisierung haben wieder zugenommen“ (Grönig / Gruner 1998, S. 586). Von 29% in 1996 auf 37% in 1998 seien auf Seiten der ehrenamtlichen Politik in den Rathäusern die Vorbehalte gegen deren Umbau gewachsen. Vor diesem für die Zukunft der Verwaltungsreform eher düsteren Horizont verwundert allerdings ein weiteres Ergebnis der Umfrage: Für jede zweite deutsche Stadt ist die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung kein wichtiges Thema mehr (1996 waren dies nur 38%).

Allerdings bleibt das Bild zwiespältig: Denn in 44% der Städte (1996 in 57%) befinden sich Reformen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Durchführung oder haben höchste Planungspriorität. Dazu gehört auch die Stadt Hagen. So heißt es in einer kritischen Bestandsaufnahme zum Entwicklungsstand des bisherigen Hager Reformprozesses: „Die Einbindung der Politik in den Reformprozeß ist zwar formal gelungen, die inhaltliche Ausgestaltung der angestrebten Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung muß aber deutlich intensiviert werden. Es fehlen derzeit in der inhaltlichen Arbeit die konkreten Berührungspunkte zur Politik und Zwischenergebnisse, die einen konkret umsetzbaren Nutzen für die politische Arbeit bieten würde.“ (Stadt Hagen, 1998, S. 15).

Hier setzt die wissenschaftliche Beratung an. Sie hatte in der ersten Projektphase auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme, einen Fünf-Punkte-Plan zur Verbesserung der Arbeitsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung präsentiert (vgl. Bogumil/Kißler 1998). Die Handlungsempfehlungen resultieren aus der Auswertung der wissenschaftlichen Analyse zur Situation der Kommunalpolitik auf dem Reformgelände und insbesondere aus der empirischen Untersuchung der Akteurssichten vor Ort. Diese markieren aus Sicht der politischen Akteure jene Problemfelder, die in der zweiten Untersuchungsphase im Dialog zwischen Politik und Verwaltung, systematisch aufbereitet durch die Verwaltung, bearbeitet und zum Teil beschlußreif fortentwickelt wurden. Dabei handelt es sich um die folgenden fünf Problemfelder:

- (1) Informationsmanagement
- (2) Qualifizierung von (neuen) Ratsmitgliedern
- (3) Neue Ausschußstrukturen
- (4) Produktorientierter Haushalt
- (5) Beteiligungscontrolling.

Diese, über die politischen Fraktionsgrenzen hinweg, formulierten Problemfelder im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, machen deutlich, woran es fehlt: An subjektiv - personengebundenen Voraussetzungen (Information und Qualifikation) und an objektiv - or-

organisatorischen Grundlagen (Ausschußstrukturen, produktorientierter Haushalt, Beteiligungscontrolling) der Arbeitsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung, die eine politische Steuerung der Verwaltungsreform erlauben.

Für die Behandlung der hier angezeigten Probleme hat die wissenschaftliche Beratung die Einrichtung eines interfraktionellen Arbeitskreises bei der Stadt Hagen vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde aufgegriffen. Im Verlauf der zweiten Projektphase hat seit Januar 1999 der interfraktionelle Arbeitskreis „Verwaltungsreform“ im monatlichen Tagungsrhythmus die genannten Problemfelder bearbeitet und damit die inhaltliche und organisatorische Grundlage für ein Konzept geschaffen, das sich durch zwei Elemente auszeichnet:

- Zum einen durch seine *modulare* Gestalt. Das genannte Set von Problemen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung kann nach seiner Bearbeitung im interfraktionellen Arbeitskreis als Anreihung von Modulen verstanden werden, die inhaltlich - thematische Bausteine für eine tragfähige Brücke zwischen Politik und Verwaltung abgeben. Deren modulare Architektur verweist auf die Tatsache, daß die Konzeptentwicklung (und damit die Aufgabenstellung der zweiten Projektphase) nicht als abgeschlossene Konzeption verstanden wird, die rezeptartig in allen Rathäusern angewendet werden kann. Vielmehr geht es um die Implementation eines langfristigen Prozesses der modernisierungspolitischen Zusammenarbeit zwischen politischen und Verwaltungsakteuren, die über die genannten Module hinaus weitere „Problemfelder“ entdecken und zu Bausteinen für die Festigung der Arbeitsbeziehungen formen kann.
- Zum anderen birgt die Einrichtung eines interfraktionellen Arbeitskreises als „Werkstatt“ für die Modulbearbeitung die Chance, jenseits der eingeschliffenen Routinen und eingefahrenen Strukturen, einen *Dialog* zwischen Politik und Verwaltung über Ziele und Umsetzungsmaßnahmen der Reform zu eröffnen und ergebnisorientiert zu führen.

Die Entwicklung eines Konzepts zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung basiert demnach auf der Durchsetzung des *dialogischen Prinzips* und auf der Anwendung der *Modultechnik*, institutionell abgesichert durch die Einrichtung eines interfraktionellen Arbeitskreises, zunächst und für die zweite Projektphase moderiert durch die wissenschaftliche Begleitung. Die im vorliegenden Bericht präsentierten Ergebnisse sind deshalb als dialogische Lösungen für die in der Bestandsaufnahme der ersten Phase markierten Problemfelder und zugleich als inhaltlich - thematische Bausteine für die modernisierungspolitische Brücke zwischen kommunaler Politik und Verwaltung zu verstehen.

Wenn es aus Sicht der Verwaltung in diesem Verhältnis stets um die Frage geht, wie Politik in den Modernisierungsprozeß *eingebunden* werden kann, und wenn es aus Sicht der Politik eher um das Problem geht, wie Verwaltung und Umbau derselben *gesteuert* werden können, dann verweist dies nicht nur auf unterschiedliche Interessen der beteiligten Akteure, sondern auch auf unterschiedliche Handlungslogiken, mit denen beide den gewünschten Dialog aufnehmen. Ein modulares Konzept, das sich als dialogisches Verfahren versteht, unterliegt nicht nur besonderen Voraussetzungen, die insbesondere über seine Umsetzungsfähigkeit entscheiden, sondern auch den Anforderungen verständigungsorientierter Kommunikation. Diese entscheiden über seine innovative Kraft und Umsetzungsperspektiven (vgl. dazu 3).

## 2 Problemfelder und dialogische Lösungen

### 2.1 Informationsmanagement

Die Informationsversorgung der Ratsmitglieder kann durch spezifische Arbeitshilfen, mit denen wichtige Informationen politikgerecht aufbereitet werden, und durch technikgestützte Informations- und Recherchesysteme verbessert werden. Bei den spezifischen Arbeitshilfen halten wir die Einführung eines Ratsauftragsmanagementsystem in Anlehnung an das Wuppertaler RAMS uneingeschränkt für sinnvoll. Dieses könnte, leicht modifiziert ohne großen Aufwand realisiert werden. Bei den technikgestützten Informations- und Recherchesystemen, die z.T. in Hagen schon bestehen (RIS, KZD, HABAKUS auf der Internetseite), ist aus unserer Sicht perspektivisch ein integriertes Informationssystem für Rat, Verwaltung und Bürger (mit unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen) aufzubauen. Vorbild könnte hierfür das Ratsauftragsmanagement der Stadt Wuppertal sein.

#### 2.1.1 *Das Ratsauftragsmanagementsystem (RAMS) der Stadt Wuppertal*

Das als „Ampelmodell“ bekannt gewordene RAMS der Stadt Wuppertal liefert Anschauungsmaterial, wie ein solches System entwickelt und wie damit praktisch gearbeitet werden kann. Das RAMS ist in Wuppertal aus ähnlichen Gründen eingeführt worden, die auch in Hagen den Anstoß für die Einführung eines Informationssystems geben. Der Rat erteilt der Verwaltung regelmäßig zahlreiche Aufträge und erhält dazu unregelmäßig Berichte mit unterschiedlichen Inhalten und in verschiedener Qualität. Politiker können meist nur schwer erkennen, wann die Verwaltung eigentlich was und unter welchen Bedingungen erledigt hat. Ein Problem sind beispielsweise sogenannte „U-Boot-Aufträge“, die vor einigen Jahren beschlossen wurden und über deren Sachstand die Politik seitdem nicht mehr viel erfahren hat.

Das Ziel war daher, in Wuppertal ein einfaches, aber aussagekräftiges Auftragsmanagementsystem einzuführen. Die Nachfrage bei den Fraktionsgeschäftsführern und den für das RAMS verantwortlichen Verwaltungsmitarbeitern (aus dem Büro des OB) zeigt, wie dieses RAMS heute läuft.

##### 2.1.1.1 *Aufbau des RAMS*

Das RAMS mündet in einem monatlichen Statusbericht, der über die Umsetzung von Ratsaufträgen Auskunft gibt. Dieser RAMS-Statusbericht wird zu jeder Ratssitzung vorgelegt und enthält Informationen über den Start, den Stand der Umsetzung, den Endtermin und die Kosten der Ratsaufträge. Ein erster Standardtagesordnungspunkt in den Ratssitzungen ist der Statusbericht. In der Praxis werden meist nur noch ein oder zwei Nachfragen zu diesem Bericht gestellt. Der Statusbericht besteht aus einem kommentierten Teil und einer Auftragsübersicht. Sämtliche Ratsaufträge, die die Politik in das RAMS einspeist, werden in der Auftragsübersicht zusammengefaßt, die monatlich auf den aktuellen Stand gebracht wird.

Die Auftragsübersicht besteht aus verschiedenen Spalten, die in symbolischer Form unterschiedliche Informationen enthalten:

1. Spalte: Ein Bleistift bedeutet: Achtung, bei diesem Auftrag hat sich etwas geändert. Dieses Symbol soll für den „eiligen“ Politiker die Lesbarkeit erhöhen.
2. Spalte: Die Aufträge werden nach Jahr und Drucksachenummer systematisiert, da die Fraktionen nach diesem Modus auch die entsprechenden Drucksachen abheften.
3. Spalte: Die Ampel zeigt an, ob der Auftrag gut läuft oder ob Probleme in der Auftragsdurchführung auftreten.
4. Spalte: die Auftragsbezeichnung in Kurzform
5. Spalte: das Datum des Ratsbeschlusses
6. Spalte: Leerfeld (früher für die Angabe zusätzlicher Auftragsbetreuer)
7. Spalte: betroffener Geschäftsbereich (Dezernat)
8. Spalte: Auftragsbearbeiter im Geschäftsbereich mit Telefonnummer, der die Daten für die monatliche Fortschreibung liefert
9. Spalte: Anfangstermin
10. Spalte: Endtermin
11. Spalte: Gesamtkosten

Die Rubrik „neu“ bei den Informationen zu Anfangs-, Endtermin und Gesamtkosten wird dann ausgefüllt, wenn sich während der Auftragsbearbeitung etwas geändert hat (Terminverschiebung, Kostenerhöhung oder -senkung). Der Statusbericht beginnt mit einer *kommentierten Version zur Auftragsübersicht*. Die Kommentierung besteht aus drei Teilen und beinhaltet:

- Eine Darlegung der Gesamtsituation aller in das System eingespeisten Ratsaufträge (Zahl der Aufträge insgesamt und abgeschlossene Aufträge);
- Einen Planvergleich und die Darstellung von Schwerpunkten. Dieser Teil kommentiert also abgeschlossene und erledigte Aufträge, in der „Ampel“ umgestellte Aufträge unter Angabe von Gründen (insbesondere Terminverschiebungen) sowie bestimmte Aufträgen mit hoher stadtpolitischer und überparteilicher Bedeutung.
- Eine Zusammenfassung zum Stand der Wuppertaler „Ampelanlagen“ insgesamt.

Diese Kommentierung ist nicht immer transparent, d.h. sofort der Auftragsübersicht zuordbar. Zur Zeit wird daher überlegt, ob und wie die kommentierte Version überflüssig gemacht werden kann. Die Frage ist also, ob die Kommentare zu den einzelnen Aufträgen und die zusammenfassenden quantitativen Angaben in die Auftragsübersicht integriert werden können (z.B. durch Nutzung des Freifeldes). Noch nicht gelöst ist das Problem, ob sich die Detailinformationen zu den einzelnen Ratsaufträgen so in die Auftragsübersicht einbauen lassen, daß ihre Lesbarkeit nicht wieder verlorenght. Kommentar und Auftragsübersicht müssen laufend, d.h. jeden Monat aktualisiert werden. Ein *Ergebnisplan* bildet die Grundlage für die zu erstellenden *Monatsberichte*. Im Vordruck „Ergebnisplan“ werden die Ausgangsdaten erstmalig erfaßt. Diese Ausgangsdaten werden im Vordruck „Monatsbericht“ anschließend laufend aktualisiert. Zwecks Aufwandsminderung reicht hier ggf. auch die einfache Angabe, daß gegenüber dem Vormonat keine Veränderung stattgefunden hat. Dieses Berichtswerk (Kommentar und Auftragsübersicht) wird in der Praxis nach folgendem Verfahren gesteuert.

### 2.1.1.2 Praxis des RAMS

Solange noch keine Erfahrungen im Umgang mit dem RAMS vorlagen, steuerte ein sogenanntes Ratsauftragsmanagementteam den Gesamtprozeß. Dieses Team setzte sich aus den Fraktionsgeschäftsführern sowie verantwortlichen Mitarbeitern der Verwaltung zusammen, d.h. zentral aus dem Büro des OB und dezentral aus Fachbereichsbetreuern, die in ihrem Arbeitsbereich einen Gesamtüberblick haben. Nach den Ratssitzungen besprach das Ratsauftragsmanagementteam die Tagesordnung und diskutierte, welche Beschlüsse ins das RAMS aufgenommen werden. Die Abstimmung verlief im Laufe der Zeit immer konsensueller. Heute finden solche relativ zeitaufwendigen Treffen daher nicht mehr statt, sondern die Federführung liegt beim Büro des OB, das eine regelmäßige RAMS-Auftragsabfrage durchführt. D.h.: Nach einer Ratssitzung schreibt das Büro des OB die Fraktionen an, welche Beschlüsse in das RAMS aufgenommen werden sollen. Die Fraktionsgeschäftsführer prüfen anhand der Tagesordnung, was nach ihrer Auffassung in das RAMS eingesteuert werden muß. In der Tagesordnung zur Ratssitzung werden die ausgewählten Aufträge bzw. Beschlüsse angekreuzt und weitergeleitet.

In der ersten Zeit nach der Einführung des RAMS sicherten sich die Fraktionsgeschäftsführer aufgrund von Unsicherheiten noch mehr bei den Fraktionsvorsitzenden ab, welche Aufträge ausgewählt werden sollten. Diese Auswahl treffen die Fraktionsgeschäftsführer heute weitgehend in Eigenverantwortung. Anfängliche Unsicherheiten spiegeln sich auch darin wieder, daß am Anfang viele Ratsaufträge in das RAMS eingespeist wurden, während sich die Quote jetzt auf ca. 20 - 30% der Ratsbeschlüsse eingependelt hat.

Einen allgemeinen Kriterienkatalog, nach dem die Fraktionen eine Gewichtung bzw. Auswahl treffen könnten, gibt es dabei nicht. Die Fraktionsgeschäftsführer speisen in der Praxis vor allem ihre Fraktionsanträge sowie die strittigen Ratsbeschlüsse in das RAMS ein. Von den Bezirksvertretungen und Fachausschüssen werden bewußt gar keine bzw. nur wenig Aufträge eingesteuert, da das System ansonsten aufgebläht würde und eine Doppelberichterstattung kaum auszuschließen wäre.

Nach dieser Auswahl von relevanten Ratsaufträgen ermittelt das Büro des OB in Absprache mit den Geschäftsbereichsleitern einen zuständigen Auftragsbearbeiter in den Geschäftsbereichen. D.h. es wird geprüft, wer in der betroffenen Abteilung am tiefsten im Thema steckt, um die monatliche Lieferung der RAMS-Daten zu garantieren. Im Regelfall wird derjenige als Ansprechpartner bestimmt, der ohnehin die entsprechenden Drucksachen zu dem jeweiligen Ratsauftrag erstellt und die Daten zügig und unkompliziert liefern kann. In der Praxis hat es sich als besser erwiesen, auch nur einen Auftragsbearbeiter zu bestimmen und nicht ein Auftragsteam, da dann die Verantwortlichkeiten eindeutiger festgeschrieben sind.

Wenn ein RAMS erst einmal läuft, scheint der *personelle Aufwand für das Einsteuerungs- und Berichtsverfahren* nicht allzu hoch zu liegen: für die zentrale Betreuung des RAMS durch das Büro des OB werden etwa *1,5 Arbeitstage pro Monat* angesetzt. Der ausgewählte Auftragsbearbeiter absolviert sein Arbeitspensum (RAMS-Datensichtung) neben der normalen Arbeit.

### 2.1.1.3 Bewertung des RAMS durch die Politik

Die bisherigen Erfahrungen mit und die Meinungen der Politiker zum RAMS lassen sich wie folgt charakterisieren. Für Fraktionsgeschäftsführer, die politisches Controlling mehr als

Querschnittsaufgabe betreiben, bedeutet das RAMS natürlich keine einschneidende Steigerung ihrer Steuerungsfähigkeit.

Darüber hinaus macht das RAMS individuelle Steuerung nicht obsolet. Stadtverordnete bzw. die fachlich zuständigen Politiker werden, wahrscheinlich unabhängig davon, wie ein RAMS konzipiert ist, immer die Einzelprojekte aus ihrem Zuständigkeitsbereich individuell steuern wollen. Dies gehört zum politischen Marketingprozeß: Politiker definieren und profilieren sich durch ihre Arbeit an konkreten Projekten. Deshalb bohren sie ggf. auch dann in der Verwaltung nach, wenn eine Ampel des RAMS auf „Grün“ steht.

Das RAMS erleichtert aber die Fachpolitik in den Fach- bzw. Geschäftsbereichen, da der Bearbeitungsstand von Ratsaufträgen regelmäßig, standardisiert abgelesen werden kann und nicht erst abgefragt werden muß. Ein „guter Draht“ in die Verwaltung gehört zwar trotz RAMS zum politischen Geschäft, aber er macht ein RAMS keineswegs überflüssig. Das System wird als eine Arbeitserleichterung verstanden, die Sachstandsberichte als eine Stütze und Arbeitshilfe für Politiker bewertet.

In Wuppertal besteht aber auch Einigkeit darüber, daß politisches Controlling und Ratsarbeit eine weitergehende technische Unterstützung benötigen. Das RAMS ist eine Annäherung an dieses Ziel, sozusagen eine erste Zündstufe. Wenn in Wuppertal eine Entscheidung über ein Ratsinformationssystem getroffen worden ist, wäre demnach auch zu prüfen, ob sich das RAMS darin integrieren läßt. Das RAMS könnte z.B. mit technischer Unterstützung erweitert werden, indem eine aktuelle Seite im EDV-Netz zum Sachstand von Ratsaufträgen aufgerufen wird. Zur Zeit stehen in Wuppertal noch vier elektronische Ratsinformationssysteme in der engeren Wahl (darunter CUPARLA). Daher ist eine solche Integration noch nicht realisierbar, es wäre aber ein falscher Weg gewesen, mit dem RAMS erst zu beginnen, wenn ein Ratsinformationssystem installiert ist und vernünftig läuft.

### *2.1.2 Bewertung und Umsetzungsvorschläge für Hagen*

Ein Ratsauftragsmanagementsystem, so zeigen die Wuppertaler Erfahrungen, bedeutet eine deutliche Hilfestellung zur Herstellung von mehr Transparenz für die Politik und zugleich eine Arbeitserleichterung für die Verwaltung, unnötige Nachfragen nach Verwaltungsaufträgen künftig vermieden werden können. Die EDV-technische Einrichtung ist relativ unkompliziert möglich und der monatliche Pflegeaufwand für die zentrale Betreuung hält sich mit ca. 1,5 Arbeitstagen im Monat deutlich in Grenzen. Die dezentrale Berichterstellung der einzelnen Verantwortlichen ist jederzeit nebenbei zu bewältigen. Zur Einrichtung wird empfohlen:

- Es sollte ein Arbeitskreis aus den Fraktionsgeschäftsführern gebildet werden, der die einzuspeisenden Aufträge solange festlegt, bis sich erste Erfahrungen herausbilden und Routinen in der Auswahl der Aufträge gefunden wurden. Die Entwicklung von Auswahlkriterien ist aus unserer Sicht nicht nötig (und auch kaum mögliche). In Konfliktfall hat jede Fraktion das Recht, daß ein ihr wichtig erscheinender Auftrag ins System aufgenommen wird.
- Im ersten Jahr sollten nur Ratsbeschlüsse eingespeist werden, um dann ggf. zu überprüfen ob das System auf Ausschüsse und Bezirke ausgeweitet werden sollte.

Zur Optimierung des Wuppertaler Systems wird vorgeschlagen:

- In jedem Dezernat sollte ein Koordinator für das RAMS benannt werden, der das Verfahren dezentral steuert und die Daten dann an die zentrale Stelle beim OB weitergibt.
- Die inhaltlichen Erläuterungen zu einzelnen Aufträgen im Statusbericht sollten in der Übersichtstabelle integriert werden.
- Der Standardvordruck „neu“ ist aus Übersichtsgründen zu entfernen und nur dann wieder einzuführen, wenn wirklich ein neuer Termin/Kosten eintritt.

Ein praktisches *Problem der gewählten Steuerung des RAMS*, d.h. der zentralen Koordination und Zusammenfügung der RAMS-Daten durch das Büro des OB und der dezentralen Datenerhebung in den Geschäftsbereichen, ist allerdings die teilweise nicht fristgerechte Lieferung der Daten und Informationen (nach dem Vordruck Monatsbericht). Die Quote der fristgerechten Rückmeldungen liegt aber bei etwa 70%. Der Rest sind Nachzügler durch Urlaub oder Krankheit, was in den Abteilungen nicht berücksichtigt wurde. Daher wird z.Z. über einen Modus nachgedacht, wie die Geschäftsbereichsbüros stärker in die Pflicht genommen werden können, für eine fristgerechte Lieferung der Daten (bis zum 20. eines Monats) zu sorgen.

## 2.2 Qualifizierung für (neue) Ratsmitglieder

### 2.2.1 Bestandsaufnahme

Die Bestandserhebung wies bereits auf den Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen für Ratsmitglieder hin (vgl. Bogumil /Kißler 1998, S. 42 f). In der Bestandserhebung wurde u.a. vorgeschlagen, ein städtisches Fortbildungsangebot für neue Ratsmitglieder zu entwickeln. Langjährige, erfahrene Ratsmitglieder verfügen über breite kommunalpolitische Erfahrungen und ihr Fortbildungsbedarf ist im Grundlagenbereich deshalb geringer einzustufen. Ihr Bildungs- bzw. Informationsinteresse richtet sich eher auf städtische Spezialthemen. Neuen Ratsmitgliedern wird der Start in die Ratsarbeit dagegen erleichtert, wenn ihnen frühzeitig Basisqualifikationen vermittelt werden. Zur Präzisierung des Fortbildungsbedarfs wurden in allen drei Fraktionen vertiefende Gespräche geführt. Die Ergebnisse zeigen, daß spätestens nach der Kommunalwahl Qualifizierungsanstrengungen zu unternehmen sind.

Die Stiftungen und kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien versuchen schon durchweg, einige Qualifizierungsbedarfe abzudecken. Die Angebote werden aber nicht immer ausreichend angenommen. Dabei spielen Zeitprobleme, Ortsferne oder einfach die Unkenntnis über das Angebot eine Rolle. Darüber hinaus können diese Einrichtungen selbstverständlich kein orts- bzw. stadtspezifisches Handlungswissen vermitteln. Dies vermag eigentlich nur ein städtisches Weiterbildungsangebot zu leisten.

Die Fraktionen äußern allerdings kein einheitliches Meinungsbild zu einem städtischen Fortbildungsangebot. So ist nach Ansicht der CDU-Fraktion das Seminarangebot der Adenauer-Stiftung und der Kommunalpolitischen Vereinigung (KVP) durchaus ausreichend und die Qualifizierungsmaßnahmen werden auch breit in Anspruch genommen. Daher besteht in der CDU-Fraktion kein allgemeiner Bedarf an städtischen Fortbildungen, sehr wohl aber ein Bedarf an speziellen Themenworkshops (z.B. zur Haushaltsplanung). SPD und BÜNDNIS 90/GRÜNE betonen dagegen, daß die Angebote ihrer Fortbildungsträger durchaus mit städtischen Qualifizierungsmaßnahmen untermauert werden sollten, insbesondere für die Zielgrup-

pe Mandatsbewerber bzw. neue Ratsmitglieder, z.T. aber auch für interessierte erfahrene Ratsmitglieder.

## 2.2.2 *Handlungsempfehlungen*

Eine Zusammenfassung und Systematisierung der Bedarfsangaben der einzelnen Fraktionen führt zu einem städtischen Fortbildungskonzept mit verschiedenen Stufen und unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen, aber auch mit verschiedenartigen Arbeitsformen, die auf die innerfraktionellen Bedarfe zugeschnitten sind.

Ein *Grundlagenseminar* für Neueinsteiger konkretisiert das Profil der Ratsarbeit und vermittelt das Handwerkszeug, um sich in den örtlichen Verwaltungsstrukturen mit ihren Arbeits- bzw. Produktionsprozessen und in den politischen Entscheidungsabläufen zurechtzufinden. Vertiefende *Aufbauseminare* für Neueinsteiger, erfahrene Ratsmitglieder und besonders auch Aufsichtsratsmitglieder vermitteln praxisnah juristische und betriebswirtschaftliche Kenntnisse. *Themenworkshops* zu gesamtstädtisch bedeutsamen Ereignissen und Entwicklungen berücksichtigen das aktuelle Informationsbedürfnis der Ratsmitglieder. Grundinformationen zur Ratsarbeit könnten in aufbereiteter Form auch in einem *städtischen Handbuch für Ratsmitglieder* permanent bereitstehen und abrufbar sein.

Die Seminarangebote sollten nach den Bedarfsprognosen durch die Fraktionen mindestens folgende Qualifizierungsbausteine enthalten:

### 1. *Grundlagenseminar*

- Zuständigkeiten von Rat und Verwaltung (GO, Hauptsatzung, Geschäftsordnung des Rates, formaler Ablauf von Ratssitzungen, Besonderheiten des nicht-öffentlichen Sitzungsteils)
- Verwaltungsaufbau in Hagen, Ansprechpartner aus der Verwaltung
- Aufbau von Verwaltungsvorlagen, Berichtswesen, HAMS, Internetangebot der Stadt
- Ausschüsse des Rates und Ausschußarbeit (Rechte und Pflichten als Ausschußmitglied, Rolle des Ausschußvorsitzenden, Form und Verfahren von Anträgen und Anfragen, Spezifika einzelner Ausschüsse)
- Grundlagen der Aufsichtsratsstätigkeit (Präsentation städtischer Beteiligungen, Rechte und Pflichten eines Aufsichtsratsmitgliedes, Controllingaufgaben)
- Aufgabe und Arbeit der Bezirksvertretungen
- Stand der Verwaltungsmodernisierung

### 2. *Vertiefungs- bzw. Aufbauseminare*

- Qualifizierungsblock zu juristischen Grundlagen (Baurecht, Umweltschutzvorschriften und -maßnahmen, Gesellschaftsrecht, Handelsrecht, aber auch Sozial- und Jugendhilferecht)
- Qualifizierungsblock zu betriebswirtschaftlichen Grundlagen (Haushaltsrecht, Aufbau des Haushaltes, Ablauf von Haushaltsberatungen, Budgetierung, Controlling, KLR)
- EDV in der Ratsarbeit (nach Installation bzw. Weiterentwicklung eines technikunterstützten Ratsinformationssystems)

Aktuelles sollte darüber hinaus in Themenworkshops behandelt werden:

### 3 *Beispiele für Themenworkshops*

- Haushaltsplanung (bei Einbringung des jeweils neuen Haushalts)
- Stadtentwicklung und aktuelle stadtentwicklungspolitische Projekte
- Verkehrspolitik und ÖPNV-Konzepte
- Neuorganisation der Verwaltung (konkrete NSM-Ausbaustufen bzw. Fachbereichsbildung)

Sämtliche Veranstaltungen können fraktionsübergreifend durchgeführt werden. Darüber sollten sich die betroffenen Fraktionen allerdings vorab verständigen. Das Grundlagenseminar kann intern von der Verwaltung organisiert und durchgeführt werden. Das gilt auch für die Themenworkshops. Für die Vertiefungs- bzw. Aufbau Seminare sollten dagegen auch externe Weiterbildungsträger bzw. Dozenten hinzugezogen werden. Didaktisch darf aber nicht nur abstraktes Wissen vermittelt werden, sondern die Seminare müssen praxisbezogen und praxisgerecht durchgeführt werden, d.h. mit konkreten Hagerer Fallbeispielen arbeiten. Zu prüfen wäre daher eine Kombination aus internen Dozenten (vom Personalamt ausgewählte Verwaltungsmitarbeiter) und externen Dozenten (z.B. der Verwaltungsakademie für Westfalen in Hagen). Der Konzeption von Aufbau Seminaren sollte eine Evaluation des Grundlagenseminars vorausgehen. D.h. es müßte genau geprüft werden, welche Wissenslücken und weiteren Fortbildungsbedarfe insbesondere die Teilnehmer des Grundlagenseminars anmelden.

Für diese umfassende „Qualifizierungsoffensive von Ratsmitgliedern“ ist frühzeitig Akzeptanz und Motivation zu schaffen: d.h. es muß dafür geworben werden. Auch ein erfolgreich durchgeführtes Grundlagenseminar besitzt einen hohen Werbeeffect für weiterführende Vertiefungs- und Aufbau Seminare. Eine weitere Hilfestellung für Kommunalpolitiker wäre auch die Entwicklung eines städtischen Handbuchs für Ratsmitglieder (ähnlich betrieblichen Organisationshandbüchern). Eine laufend zu aktualisierende Loseblattsammlung könnte im Prinzip entlang der Bausteine des Grundlagenseminars (Verwaltungsaufbau bzw. Verwaltungsgliederungsplan mit Erläuterungen, GO, Ausschüsse, Beteiligungen etc.) untergliedert sein und den Fraktionen zur Verfügung gestellt werden.

## 2.3 Neue Ausschußstruktur

### 2.3.1 *Erfahrungen aus Detmold*

In der Bestandserhebung (vgl. Bogumil / Kibler 1998, S. 21) wurde ausgeführt, daß die Leitidee einer Umgestaltung der politischen Gremien in Hagen die Orientierung der Ausschußstruktur an den neuen Fachbereichsgrenzen sein könnte nach dem Motto: ein Fachbereich, ein Budget, ein Ausschuß. Erhofft wird sich dadurch eine Verbesserung der Arbeitsstrukturen sowohl für die Politik als auch für die Verwaltung (weniger Sitzungen, weniger Doppelbearbeitungen, keine Mehrfachzuständigkeiten, kein Ausschußtourismus, Aufwertung der Ausschußarbeit). Bevor über Möglichkeiten der Umsetzung dieser Idee für Hagen gesprochen wird, bietet es sich an, Erfahrungen aus anderen Städten einzuholen, um zu überprüfen, ob sich die Hoffnungen bestätigen lassen und um mögliche Problemfelder besser bewältigen zu können.

Wir haben diesbezüglich Recherchen in der Stadt Detmold durchgeführt. In Detmold steht seit 1994 jedem Verwaltungsfachbereich ein Ratsausschuß mit identischem Zuständigkeitsbe-

reich gegenüber. Alle Angelegenheiten, die dem Rat nicht zwingend vorbehalten sind, werden den betreffenden Fachausschüssen übertragen (Kompetenzverlagerung, Ausweitung der Ausschußzuständigkeiten). Die Hauptsatzung der Stadt Detmold weist den Fachausschüssen entsprechende Aufgabengebiete zu und die Kompetenz, über Maßnahmen im Rahmen der Einzelbudgets zu beraten. Leistungsausweitungen oder -einschränkungen müssen vom HFA entschieden werden.

Zu Beginn der Reform hatte Detmold 28 Ämter und 17 Ausschüsse. Daraus entstanden erhebliche Kompetenzüberschneidungen und Zuständigkeitsgerangel. Die Neuorganisation hatte daher zum Ziel, durch die inhaltliche Bündelung von Leistungen und Arbeitsprozessen (wie sind welche Leistungen wo in welchen Arbeitsprozessen angesiedelt?) eine prozeßorientierte Stadtverwaltung zu entwickeln. Fachbereichsbildung und Produktbildung erfolgten nach dem „Gruppenarbeitsprinzip“ (Bündelung der Arbeitsprozesse gegenüber der vorher tayloristischen Arbeitsorganisation). Die alten Überschneidungen zwischen Ämtern und Arbeitsprozessen färben natürlich auch auf den politischen Bereich ab und spiegeln sich dort in den politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen wieder. Vor der endgültigen Fachbereichsbildung wurden deshalb informelle politische Meinungsführer in den Prozeß einbezogen, um die notwendige Akzeptanz zu schaffen und die Neuorganisation möglichst „geräuschlos“ umzusetzen. Insgesamt gibt es in Detmold zur Zeit elf Ausschüsse.<sup>2</sup>

Die Ausschußgröße ist beibehalten worden: es handelt sich um siebzehner Ausschüsse. Eine im Prinzip wünschenswerte Reduzierung war nicht möglich (z.B. auf 13-11 Mitglieder), da alle Fraktionen entsprechend der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen vertreten sein wollen (FEG:1, Grüne:2, CDU: 6, SPD: 8). Der Ansatz, parallel zur Reduzierung der Ausschüsse auch noch die Plätze in den Ausschüssen zu senken, hätte zu politischen Widerständen geführt. Mitglieder der Fraktionen sind heute dennoch nur in 2-3 Ausschüssen vertreten, früher z.T. in 4-5. Die Zahl der Ausschußvorsitzenden wurde unter den Fraktionen im Vorfeld der Wahl 1994 nach dem Schlüssel 4-4-1-1 verteilt.

Im HFA wurden die Aufgaben des Haupt-, Personal, Finanz-, Grundstücks- und Beschwerdeausschusses zusammengefaßt. Die Aufgabenverdichtung konnte durch die Verringerung der Koordinierungsfunktion bezüglich der Fachausschüsse und der Befassung mit fachbereichsbezogenen Finanzangelegenheiten wieder ausgeglichen werden. In ähnlicher Weise wie der Steuerungsdienst befaßt der HFA sich mit Fragen der politischen Gesamtsteuerung und mit fachbereichsübergreifenden Angelegenheiten. Er ist mit seinen politischen Entscheidungen darauf verpflichtet, nicht in die Fachbereiche hinein zu regieren. Es wäre nicht schlüssig, wenn die Querschnittsämter aufgelöst sind, aber der HFA als das alte Aufsichtsorgan der Querschnittsämter weiter in die neuen FBs regiert. Den Fachbereichen und Fachausschüssen sind allerdings auch personalwirtschaftliche Grenzen gesetzt. Bis zu einer bestimmten Besoldungsgrenze (A 11) können die Fachbereiche über das Personalbudget entscheiden, darüber hinausgehend ist der HFA zuständig.

Der Jugendhilfeausschuß ist nach KJHG vorgeschrieben. Es gab ihn vorher nicht, da das städtische Jugendamt erst später vom Kreis Westfalen-Lippe übernommen wurde. Soziales und Jugendhilfeausschuß wurden in Detmold aber bewußt nicht zusammengelegt, da im Jugendhilfeausschuß auch die freien Träger vertreten sind und die Gefahr besteht, daß diese

---

<sup>2</sup> 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.

dann im Sozialbereich um ihre Zuschüsse aus einem größeren Gesamtbudget kämpfen. Der Versuch, den Bereich Kulturangelegenheiten und Fremdenverkehr aufzulösen, d.h. in ein privatrechtliches Unternehmen zu überführen, war politisch nicht gewollt.

Generell wird versucht, durch klare Regelungen der Zuständigkeiten, *Konflikte zwischen den Fachausschüssen* nicht aufkommen zu lassen. So beschließt etwa der Stadtentwicklungsausschuß Nutzungsplanänderungen, der Entsorgungs- und Umweltschutzbetrieb bzw. der Betriebsausschuß Entsorgung und Umwelt über die operative Umsetzung (Umweltschutz) vor Ort.

Seit 1995 ist die *Budgetierung* in allen Fachbereichen eingeführt. Mit ihr wurden die Einsparziele im wesentlichen erreicht. Der Haushalt wird jeweils vor der Sommerpause mit Eckdaten im Rat diskutiert (aktuelle Steuerschätzungen etc.). Aus dem allgemeinen Finanzrahmen werden die Anteile für die jeweiligen Fachbereiche, d.h. *Fachbereichsbudgets* festgelegt. Die Anteile für die FBs können verändert bzw. politisch anders gewichtet werden. In diesem Fall kann es aber zum politischen Streit kommen. Je nachdem, welche Probleme in der Budgetzuweisung auftreten und welche Interessen dahinterstecken, werden diese Eckdaten mehrheitlich in situativen Koalitionen verabschiedet, sind dann für die Fachbereiche verbindlich und besitzen Gültigkeit für die entsprechenden Fachausschüsse. Ein *Budgetbuch* enthält einzelne Budgetbücher aus den Fachbereichen mit Haushalts-, Finanz- und Leistungsplan (Output).

Die Haushaltsberatungen über das Fachbereichsbudget beginnen jeweils nach der Sommerpause in den einzelnen Fachausschüssen. Die vorhandenen Ressourcen werden den Produkten zugeordnet (welche Produkte werden welche Ressourcen verbrauchen?). Hier findet ein politischer Schlagabtausch zwischen den Fraktionen statt, gleichzeitig moniert die Verwaltung aus ihrer Sicht ggf. die geringe Leistungsqualität, die mit den pro Produkt zugestandenen Ressourcen erreicht werden kann. Am Schluß dieser Verhandlungen zwischen Fraktionen und Verwaltung im Fachausschuß stehen *Kontrakte*, die Planungsvorgaben für den Fachbereich sind. Dieser Prozeß dauert in der Regel mehrere Monate. Wesentliche Ergebnisse der neuen Ausschußstrukturen sind aus Detmolder Sicht folgende Punkte:

- Den eigentlichen Kern der neuen Ausschußarbeit macht das *erweiterte* Themenspektrum aus. Hier liegt sozusagen das Salz in der Suppe. Die Arbeit in den Ausschüssen ist facettenreicher und professioneller geworden, da viele Angelegenheiten endgültig entschieden werden können. Auch diskutieren die Mitglieder heute darüber, bei welchen Produkten Budgets überschritten wurden oder die beabsichtigte Leistungsqualität nicht eingehalten wurde.
- *Mehrfachberatungen im operativen Bereich* konnten abgebaut werden. Tatbestände mit prozessuaalem Charakter für die Gesamtstadt durchlaufen selbstverständlich nach wie vor mehrere Ausschüsse und landen anschließend im Rat. Über einen Bauantrag wird allerdings nur im Ausschuß Stadtentwicklung abschließend entschieden. Für die weitere operative Umsetzung ist dann der Ausschuß für Verkehrswesen bzw. sein entsprechender Fachbereich zuständig. D.h.: die generelle Beratungsfolge wird eingehalten.
- Die neue Ausschußstruktur hat nicht zu mehr *Unterausschüssen* geführt.
- Der „*Ausschußtourismus*“ der Verwaltung hat sich durch die Neuordnung reduziert, ebenso wie der Zeitraum für die politische Beratung. In der Summe ergibt sich eine Nettozeiterparnis bei den Sitzungsterminen.
- Allerdings müssen die Fachausschüsse heute *intensiver* vorbereitet werden. Dies erfordert eine veränderte Fraktionsarbeit. Die Sitzungen werden von Fraktionsarbeitskreisen vorbe-

reitet. Die SPD hat z.B. für jeden Fachausschuß einen separaten Arbeitskreis eingesetzt. Zwei Stunden vor der Fraktionssitzung tagt der Arbeitskreis und ein gewählter Arbeitskreissprecher stellt das Ergebnis im Plenum vor. Jeder Arbeitskreis verfügt über einen solchen Sprecher, der den Arbeitskreis in der Fraktion und im Ausschuß selbst vertritt. Wenn der Ausschußvorsitzende nicht mit dem Sprecher identisch ist, erhöht dies natürlich die Abstimmungsarbeit. Die Fraktionsarbeit ist also unter dem Strich arbeitsteiliger geworden, während die Verwaltung Arbeitsteilung abgebaut hat.

### 2.3.2 *Empfehlungen für die Hagerer Ausschußstruktur*

Der theoretisch recht bestechende Gedanke "ein Fachbereich, ein Budget, ein Ausschuß" erfordert zur optimalen praktischen Umsetzung drei Voraussetzungen:

- Die neuen Fachbereichsgrenzen sollten weitgehend feststehen.
- Die outputbezogene Budgetierung sollte fachbereichsbezogen eingeführt sein.
- Die neuen Ausschußstrukturen sollten noch zu Beginn der alten Legislaturperiode beschlossen werden, da dann die Diskussion von Posten und Personen (Anzahl der Fraktionsitze, Ausschußvorsitze) so weit wie möglich in den Hintergrund gedrängt werden kann.

Für Hagen stellt sich das Problem, daß die Punkte 1 und 2 noch nicht vollständig bearbeitet sind, obwohl der dritte Punkt eine möglichst schnelle Entscheidung erfordert. Wenn die Fachbereiche quasi nur auf dem Papier existieren und noch keine dezentrale Ressourcenverantwortung<sup>3</sup> haben, bringt auch die Bildung von neuen Ausschüssen noch nicht alle beabsichtigten positiven Effekte. Hinzu kommt, daß vor allem eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Ausschüsse ohne klare Budgetvorgaben aus gesamtstädtischer Sicht problematisch ist. Erst wenn auch in den Ausschüssen die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung aufgehoben wird, muß man bei der Beratung von fachpolitischen Themen auch die haushaltswirtschaftlichen Konsequenzen berücksichtigen. Aufgrund dieser speziellen Ausgangssituation ist für Hagen zunächst eine politische Diskussion darüber notwendig, wie vorzugehen ist.

Denkbar wäre ein schrittweises Vorgehen auf der Grundlage eines Grundsatzbeschlusses in Richtung "ein Fachbereich, ein Budget, ein Ausschuß", so daß jeweils nach Konstituierung des Fachbereiches und Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung die Ausschüsse entsprechend angepasst werden.

## 2.4 Produktorientierter Haushalt

### 2.4.1 *Bestandsaufnahme*

Der Haushalt verkörpert traditionell das zentrale Instrument zur Sicherung parlamentarischen Einflusses. Er ist Ausdruck des politischen Willens und soll von der Verwaltung umgesetzt werden. Um diese Umsetzung nachzuprüfen, legt die kameralistische Haushaltsführung mit

---

<sup>3</sup> Allerdings war auch in Detmold die Budgetierung zum Zeitpunkt der Umstrukturierung noch inputbezogen; nachträglich wurde versucht, zumindest über die Definition von Qualitäten, den Outputbezug herzustellen.

ihren ausdifferenzierten Instrumenten der Budgetkontrolle viel Wert auf die Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung. Kameralistik ist daher vor allem ein formales externes Rechnungswesen (gegenüber vorgesetzten Behörden, Parlament, Rechnungshof) und kein internes Rechnungswesen, mit dem Steuerungsziele der Organisation betrachtet werden können. Steuerungsrelevante Informationen über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns fehlen in der Kameralistik weitgehend, während formale Rechenschaftslegung gut unterstützt wird. Damit läuft aber auch eine parlamentarische Kontrolle der Verwaltung weitgehend leer. Hinzu kommen weitere Defizite kameralistischer Haushaltsführung.

- Da Einnahme- und Ausgabekonten voneinander getrennt sind, gibt es keinen systematischen Zusammenhang zwischen Mittelherkunft und Mittelverwendung. Wenn man aber keine Kosteninformationen hat, kann auch kein Kostenbewußtsein entstehen.
- Es werden grundsätzlich nur Geldzahlungen erfaßt, nicht aber Werteverzehr von Sachanlagen (Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, Mieten und Pachten).
- Bestimmte Kosten (z.B. Personal) werden nicht verursachergerecht zugeordnet, sondern in Sammelnachweisen veranschlagt.
- Es gilt das Kassenwirksamkeitsprinzip, das heißt nur die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben in einem Jahr werden erfaßt, so daß keine gute Planung möglich ist.

Will man dies ändern, dann gibt es prinzipiell zwei Strategien.

- Ergänzung der Kameralistik
- Ersetzung durch die kaufmännische Buchführung.

Für beides ist der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung notwendig. Mit dieser soll der Aufwand, der zur Erstellung von Produkten notwendig ist, erfaßt werden. Dies erfordert

- eine Erfassung der Abschreibungen, der kalkulatorischen Zinsen auf eigene Kapitalien,
- die Vornahme interner Verrechnungen,
- eine klare Zuordnung von Personal- und Sachaufwand zu den einzelnen Produkten sowie
- eine systematische Berücksichtigung zukünftiger Belastungen.
- Häufig wird auch noch die Entwicklung von Kennzahlen zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit durch interne oder externe Vergleiche gefordert.

In vielen Modernisierungskommunen wird auf kameraler Basis versucht, einen produktorientierten Haushalt aufzubauen. Dazu wird in einem ersten Schritt eine produktorientierte Darstellung des kameralen Haushaltes vorgenommen, also die Haushaltsmittel werden einzelnen Produkten zugeordnet. Die Stadtverwaltung Düsseldorf nennt dies z.B. "Werkstattbericht Produktorientierter Haushalt". Im vierten Bericht 1999 sind 35 Ämter vertreten, also mehr als die Hälfte der Verwaltung. Grundlage der Darstellung ist eine gemeinsame Leitlinie zur Erarbeitung der Produktbeschreibungen. 92 Unterabschnitte des kameralen Haushaltes finden sich in einer produktorientierten Zuordnung wieder. Es handelt sich hierbei um die Abbildung des zahlungswirksamen Werteverzehrs und noch nicht um eine Einbeziehung kalkulatorischer Kosten.

In einem zweiten Schritt wird für einzelne Ämter (in Düsseldorf sind es 6) oder flächendeckend (Detmold) auf die produktorientierte Darstellung des kameralen Haushaltes eine Kosten- und Leistungsrechnung aufgebaut und sukzessive eingearbeitet. Die Einnahme- und

Ausgaberechnung ist deckungsgleich mit dem kameralen Haushalt, hinzu kommen Abschreibungen (über einen Anlagenspiegel in Detmold), die aber nur fiktiv errechnet werden und keine wirklichen Rückstellungen sind, kalkulatorische Zinsen und Mieten sowie interne Verrechnungen (z. B. im EDV-Bereich feste Sätze für PC, Skanner u. a.). Die Daten hierfür werden größtenteils geschätzt, aus der Erfahrung hergeleitet und sind nur zum kleineren Teil Ergebnis einer genauen Zeit- und Mengenerfassung.<sup>4</sup> Dabei stellt sich immer die Frage, wie umfassend die Gemeinkosten auf die Kostenträger verrechnet werden können. Es handelt sich auch nicht immer um eine Kostenträgerrechnung,<sup>5</sup> sondern z. T. um eine Kostenstellenrechnung.<sup>6</sup> Wichtig ist nach Aussagen von Verantwortlichen vor allem eine einheitliche Softwarelösung, so daß Buchungen gemeinsam für den kameralen und produktorientierten Haushalt vorgenommen werden können. Entscheidende Probleme liegen zudem in der Messung von Qualität<sup>7</sup> und in der Frage der Tiefe der notwendigen Daten für steuerungsrelevante Zwecke.<sup>8</sup>

#### 2.4.2 Reform des Rechnungswesens: Vorteile für die Politik?

Die produktorientierten Haushalte oder Werkstattberichte liefern je nach Detaillierungsgrad interessante Information vor allem für die interne, die betriebliche Steuerung, wobei auch hier immer das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag berücksichtigt werden muß.<sup>9</sup> Für die Politik sind die produktorientierten Haushalte, unabhängig ob mit oder ohne detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung, nach unserer Einschätzung aus verschiedenen Gründen keine große Hilfe.

Zum einen enthalten sie selten spezifische Informationen über politische Handlungsspielräume. Diese Informationen wären für die Kommunalpolitik jedoch die steuerungsrelevanten. Hierzu bedürfte es eher groberer Berichtsformen, nicht in dem Detaillierungsgrad wie für die interne Steuerung und beschränkt auf beeinflussbare Handlungsoptionen. Diesen speziellen Informationsbedarf liefert kein produktorientierter Haushalt. Zudem ist für die Politik nicht immer nur wichtig zu wissen, um welche Leistungen es sich handelt und welche Kosten mit

---

4 Auch in Düsseldorf war es in vielen Bereichen schwierig Maßstäbe dafür zu finden, wie die bisher global dargestellten Einnahmen und Ausgaben produktbezogen verteilt werden können. In Fällen, in denen für ein Produkt Personal- und Sachkosten aus mehreren Unterabschnitten anfallen oder ein Unterabschnitt auf mehrere Produkte aufgeteilt wird, wurden meist qualifizierte Schätzungen vorgenommen.

5 Eine Kostenträgerrechnung ordnet die Kosten spezifischen Produkten zu, also z.B. dem Produkt Baugenehmigung. Sie ist sehr aufwendig, so daß sogar viele Privatunternehmen nur eine differenzierte Kostenstellenrechnung haben. Die Entscheidung für das eine oder andere ist abhängig von der Frage, was man damit will und in welchem Verhältnis der Aufwand und der Nutzen zueinander stehen.

6 Die Kostenstellenrechnung ordnet dem Ort der Kostenentstehung die Kosten zu, also z.B. der Poststelle.

7 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.

8 In der Modernisierungsdiskussion zeigt sich zunehmend, daß die Frage nach der Tiefe der steuerungsrelevanten Daten sehr unterschiedlich gehandhabt wird und sich daher auch die Unterschiede in den Erfolgsmeldungen bezüglich des Termins, zu dem ein produktorientierter Haushalt existiert, erklären.

9 So kann der Verlust von 5 bis 10% Genauigkeit helfen, den Aufwand entscheidend zu reduzieren.

ihnen verbunden sind, sondern vor allem, welcher Nutzen sich für die Adressaten ergibt. Hierzu gibt es jedoch ebenfalls keine Aussagen. Produktorientierte Haushalte liefern kaum steuerungsrelevante Informationen für die Politik. Zudem reduzieren sie auch den Informationsaufwand nicht besonders, sondern stellen die Informationen nur anders dar.

Zum zweiten geht es für die Politik auch um eine neue und effektivere Form der Haushaltsberatung und hier um eine bessere Aufbereitung der relevanten Haushaltsdaten. Wichtig ist für die Politik, auf welcher Grundlage die Haushaltsberatungen stattfinden. In Detmold erfolgt dies auf der Grundlage des Produkthaushaltes, der kamerale Haushalt wird ohne Erläuterungen ausgedruckt, ist nur halb so dick und wird vor allem von der Kämmererei genutzt. Insgesamt gibt es 154 Produkte. In den meisten Städten aber, so auch in Düsseldorf, erfolgt die Haushaltsberatung nach wie vor mit dem kameralen Haushalt, der Produkthaushalt ist die Beigabe. In der Summe müssen die Politiker damit viel mehr Informationsmaterial zur Kenntnis nehmen.

Resümiert man diese Erfahrungen und versucht man Konsequenzen für Hagen zu entwickeln, so sollte zunächst noch einmal das grundsätzliche Ziel deutlich werden. Aus unserer Sicht heißt das: Die Reform des Rechnungswesens darf kein Selbstzweck sein. Sie muß die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse für die betriebliche und politische Steuerung im Auge behalten und dabei selbst wirtschaftlich gestaltet sein.

In Hagen hat man den zweiten Schritt zuerst gemacht. Man hat seit 1995 versucht, eine detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung mit Zeit- und Mengenerfassungen im Baudezernat aufzubauen. Auch wenn dies nach 4 Jahren das eine oder andere interessante Ergebnis vor allem für die betriebsinterne Steuerung mit sich brachte (Frage: Was hat sich dadurch eigentlich bei den Arbeitsprozessen verändert?), so ist die Steuerungsrelevanz der Daten offenbar gering. Dies ist aber kein Hagener Spezifikum, sondern allgemeines Kennzeichen produktorientierter Haushalte. Produktorientierte Haushalte schaffen Transparenz, aber damit hat man noch keine steuerungsrelevanten Informationen für die Politik. Nicht ohne Grund bemüht sich die KGSt, wenn auch ohne es bereits öffentlich zuzugeben, verstärkt, Ansätze eines strategischen Managements zu entwickeln, um damit die Lücke zwischen produktorientierten Haushalten und steuerungsrelevanten Informationen zu schliessen.

Hinzu kommt ein weiteres Problem der Hagener Vorgehensweise. Man hat die Produktbeschreibung sehr eng an die alte stark arbeitsteilige Aufbauorganisation angelehnt, ohne vorher intensive Überlegungen zu betreiben, wie die Produkte aus Kunden- oder Bürgersicht eigentlich aussehen sollten. Insofern hat man nicht nur zuviele Produkte, sondern auch zuviele unnötigen Querbeziehungen zwischen diesen, was den Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung zusätzlich erschwert. Deshalb ist die neue Vorgehensweise im Hagener Modernisierungsprozeß (vgl. Stadt Hagen 1999, S.10), künftig vor Einführung von NSM-Elementen Strukturveränderungen durchzuführen, sehr zu begrüßen (und wird im übrigen von uns seit Mitte 1995 eingefordert). Wenn man zunächst eine zielgruppen- und bürgerorientierte Aufbau- und Ablauforganisation schafft und auf diesen Grundlagen Produkte definiert, wird auch der Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung einfacher werden.

### 2.4.3 *Konsequenzen und Handlungsempfehlungen*

Angesichts dieser Ausgangslage halten wir folgende Vorgehensweise für sinnvoll:

(1) Der Weg des Baudezernates beim Aufbau eines produktorientierten Haushaltes (Einführung neuer Instrumente in alten Strukturen) sollte nicht in den anderen Einheiten besritten werden. Zudem scheint uns zur Zeit der Aufbau eines produktorientierten Haushaltes auch nicht die oberste Priorität zu haben, nicht zuletzt angesichts des nur sehr begrenzten Nutzens für die politische Steuerung, wie Erfahrungen aus andern Städten zeigen. Wichtigste Aufgabe im Hagener Modernisierungsprozeß ist aus unserer Sicht die Neuausrichtung des Modernisierungsprozesse an der Bürgerorientierung, die organisatorische Umgestaltung in Richtung Zielgruppenorientierung und die Verbesserung der Motivationslage bei den Beschäftigten, die auch durch die bisherige Konzentration auf ergebnisorientierte Instrumente und kaum wahrnehmbare Veränderungen der Arbeitsprozesse frustriert sind. In neuen Organisationsstrukturen kann dann auch mit dem Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung für die interne Betriebsführung begonnen werden. Der spezifische Aufwand bei der Erstellung der Kosten- und Leistungsrechnung ist dabei abhängig von den jeweiligen Produkten. Je höher der Kostendeckungsgrad der Produkte sein soll, desto genauer muß die Kosten- und Leistungsrechnung sein. Oder anders ausgedrückt: Eine detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung macht vor allem dann Sinn, wenn es die Möglichkeit eines alternativen Bezuges gibt.

(2) Um das berechtigte Bedürfnis der Politik nach steuerungsrelevanten Informationen zu befriedigen, und da niemand so genau weiß, was eigentlich aus der Sicht der Politik steuerungsrelevante Informationen sind, scheint uns die Einrichtung eines Facharbeitskreises Politik und Verwaltung (unter externer Moderation) sinnvoll zu sein. Dieser Arbeitskreis sollte zwei Aufgaben übernehmen:

- Zum einen könnte auf Grund des verfügbaren Datenmaterials z.B. aus dem Dez. 6 gemeinsam konkret darüber diskutiert werden, welche Informationen steuerungsrelevant sind und für die Politik benötigt werden.
- Zum anderen sollte hier ein Zielfindungsprozeß initiiert werden, der zur Zeit schon in einigen Kommunen eingesetzt hat. Hier geht es darum, gemeinsam inhaltliche Schwerpunkte der künftigen Arbeit festzulegen. Die Verwaltung könnte hier einen Vorschlag entwickeln, der von den Politikern diskutiert und möglicherweise verändert wird. Wichtig ist die Herausarbeitung von vier bis fünf wichtigen Aufgabenfeldern, die für die Entwicklung der jeweiligen Kommune in nächster Zeit zentral sind. Die Installierung solcher Zielfindungsprozesse ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Herausbildung von strategischen Zielen in einer Kommune.

Die Kommunalpolitik sollte aus unserer Sicht die Bereitschaft aufbringen, sich in einem solchen überschaubaren Prozeß zu engagieren; denn nur wenn sie bereit ist, auf der Grundlage von Verwaltungsinformationen und unter externer Moderation, sich einzubringen, kann sie erwarten, daß ihre Anliegen angemessen berücksichtigt werden. Dieser Facharbeitskreis sollte allerdings nur so groß sein, daß er den Dialog zwischen Politik und Verwaltung fördert und arbeitsfähig bleibt.

## 2.5 Beteiligungsmanagement

### 2.5.1 *Warum Beteiligungsmanagement?*

Die Ausgliederung von Tätigkeitsfeldern der öffentlichen Verwaltungen in öffentliche Gesellschaften prägt die kommunale Verwaltungsreform. In Hagen, wie in vielen anderen Städten, ist ein verstärktes kommunalwirtschaftliches Engagement feststellbar, seine Zielsetzung eindeutig: Die kommunalen Unternehmen sollen die ihnen übertragenen Aufgaben schneller, besser und kostengünstiger erledigen, als dies in der Kernverwaltung, aufgrund der heute vorherrschenden Strukturen, möglich ist. Eine weitgehend wirtschaftliche Selbständigkeit hilft den Unternehmen, flexibel auf veränderte rechtliche Rahmenbedingungen oder neue Marktentwicklungen zu reagieren. Je größer jedoch die wirtschaftliche und rechtliche Unabhängigkeit eines Unternehmens, umso wichtiger wird die Steuerung durch den Gesellschafter. Die erwähnten Vorteile der Kommunalwirtschaft werden deshalb nur wirksam, wenn gesichert bleibt, daß die Unternehmen auch die gesetzten kommunalen Zielvorgaben einhalten. Dies setzt den Aufbau eines differenzierten und effektiven Beteiligungsmanagements voraus.

Die Situation im Konzern Stadt Hagen zeigt, daß unter dem hohen Tempo, mit dem die Ausgründungswelle vorankommt, der politische Einfluß auf die Gesellschaften bzw. Eigenbetriebe abnimmt. Die „Konzerntöchter“ werden an der langen Leine gehalten, die Ausgliederungen sind am weitesten vom Zugriff der Politik entfernt: Der Schwanz wedelt mit dem Hund, wobei der Hund die Stadt Hagen ist. Die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten entwickeln ein Eigenleben. Sie versuchen, sich zu diversifizieren um in andere Märkte vorzustoßen, reflektieren dabei aber nicht, ob ihr Weg mit dem kommunalen Gesamtinteresse kompatibel ist. Diese Eigenständigkeit ist einerseits notwendig, andererseits nehmen die Steuerungsdefizite dadurch zu. Daraus wächst die Notwendigkeit, das städtische Allgemein- und die Partikularinteressen der Gesellschaften in Einklang zu bringen, um die kommunale Gestaltungsfähigkeit zurück zu gewinnen. Unsere Bestandsaufnahme der Hagener Situation zeigt im Verhältnis von Politik und Verwaltung insbesondere die folgenden Defizite.

- Rollenkonflikte: Politiker agieren in den Aufsichtsräten der kommunalen Unternehmen nicht nur als städtische Vertreter, sondern auch als Vertreter einzelner Fraktionen. Ihre Individualisierung ist durch einen Rollenkonflikt zwischen Fraktions-, Rats- und Aufsichtsratsinteressen vorgezeichnet. Erforderlich ist deshalb die Klärung des Rollenverständnisses von Ratsmitgliedern, die an den Gremien teilnehmen im Lichte der gesamtstädtischen Steuerungsaufgabe.
- Repräsentationsproblem: Die politischen Mehrheitsverhältnisse im Rat spiegeln sich naturgemäß nicht in den Gremien der Beteiligungen wider. Die Aufsichtsräte sind von Größe und Zuschnitt her nicht geeignet, kleine Ratsfraktionen anteilig zu repräsentieren.
- Informations- und Beratungsdefizit: Das fachliche Know How ist bei den Ratsmitgliedern sehr unterschiedlich ausgeprägt, zum Teil fehlt es an Kenntnissen (z. B. zu betriebswirtschaftlichen Analysen, Bilanzen und Geschäftsberichten). Die in Aufsichtsräte, Werksausschüsse oder Gesellschafterversammlungen entsendeten Mandatsträger werden verwaltungsseitig zuwenig beratend unterstützt. Zu diesem Defizit trägt die Rechtslage im GmbH- und Aktienrecht bei; denn aufgrund der Geheimhaltungspflicht dürfen Sachverhalte nur bedingt in den Fraktionen beraten werden, und die Unterlagen der Aufsichtsratsitzungen sind nur eingeschränkt oder gar nicht zugänglich.

Im Ergebnis heißt das: Der „verwaltungsorganisatorische Quantensprung“ (Gerstlberger / Kneissler 1998, S.193), der sich in Hagen, wie in zahlreichen anderen Kommunen, im Zuge der Verwaltungsmodernisierung, der Menge von Ausgliederungen und der Varianz der Rechtsformen einstellt, wirft die folgenden drei Fragen auf, die in Hagen bislang nur mit „nein“ beantwortet werden können:

- Sind Leistungsvorgaben der Kommune an ihre Unternehmen klar formuliert, damit die Unternehmen sich daran orientieren können?
- Werden kommunale Zielvorgaben regelmäßig überprüft und aktualisiert?
- Gibt es ein Instrumentarium, um die Einhaltung der Vorgaben zu überwachen?

Auf diese Fragen gibt es bundesweit zwei unterschiedliche strategische Antworten. Diese werden im folgenden vorgestellt und überprüft, welche für ein Beteiligungsmanagement in Hagen die richtige ist.

### 2.5.2 *Wege zum Beteiligungsmanagement*

Zwar verfügte in der Vergangenheit Hagen über eine mehr oder weniger gut funktionierende Beteiligungsverwaltung. Diese ist jedoch nicht im Stande, die oben gestellten Fragen positiv zu beantworten. Organisatorische Lösungen für die Einrichtung eines Beteiligungsmanagements können auf zwei Wegen gesucht werden:

- durch Einrichtung einer ausgegliederten Konzernverwaltungsstelle oder
- im Rahmen einer verwaltungsinternen Stabsstelle.

Das Beteiligungsmanagement kann demnach ausgelagert (Beispiele: Leipzig und Detmold) oder in die Kernverwaltung integriert werden (Beispiel: Hagen). Für beide „Lösungen“ gibt es gute Gründe. Das Herzstück jedes Beteiligungsmanagements ist das *Beteiligungscontrolling* (BC). Dieses stellt für die Kommune als Eigentümerin von Unternehmen ein Frühwarnsystem dar, das allerdings nur dann funktioniert, wenn sämtliche Informationen bereitstehen, die zur Steuerung der Kommunalwirtschaft benötigt werden. Das Beteiligungscontrolling steht und fällt danach mit aussagekräftigen Informationen und geeigneten Steuerungsinstrumenten. Hierzu zählen die Beteiligungsberichte, das Finanzcontrolling und das Leistungscontrolling (vgl. Breweier / Weber 1996, S.34 ff.).

#### *(1) Der Beteiligungsbericht*

Der Beteiligungsbericht muß das jeweilige Unternehmen darstellen, seine spezifischen Leistungen beschreiben und ökonomische Daten enthalten, die Steuerung ermöglichen. Darüber hinaus muß er über den Grad an Zielerreichung, die Leistungskraft und wirtschaftliche Situation des Unternehmens informieren.

Für die Steuerung reicht dies jedoch nicht aus: Hinzukommen müssen detaillierte Kennzahlen und Kommentierungen, die jedoch, wie die Erfahrungen in Leipzig zeigen, den Berichtsumfang sprengen. Deshalb müssen zusätzlich zum Beteiligungsbericht vertiefende Instrumente des Beteiligungscontrollings hinzukommen, die es erlauben, Finanzen und Vermö-

gen zu steuern und die Erreichung kommunalpolitischer Zielsetzungen sowie die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung zu überwachen.

Vergleicht man die unterschiedlichen Formen von ausgelagertem Beteiligungscontrolling, dann zeigen sich gerade im Berichtswesen diverse Unterschiede. In Leipzig wird das BC von einer 100%igen Tochtergesellschaft der Stadt, der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH (BBVL) wahrgenommen. Der Beteiligungsbericht erscheint jährlich mit den o. g. Daten. Ganz anders in Detmold. Dort hat man ein Holdingmodell gewählt, um die Steuerungsfähigkeit durch die direkten Zugriffsmöglichkeiten auf die Geschäftspolitik bzw. auf die Geschäftsführung der städtischen Mehrheitsgesellschaften zu stärken. Dieses Konzept verbessert, wie die bisherige Erfahrung zeigt, auch den Informationsfluß. Im Rahmen des Berichtswesens erstellen die Gesellschaften Quartalsberichte. Diese bilden die Planungsgrundlage für das Folgejahr. Die Planungsrechnung erfolgt im Oktober, der Wirtschaftsplan EVD wird im November fertiggestellt. Neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Jahresabschluß wird dann zeitnah nach Jahresende ein spartenorientierter Jahresabschluß als vierter Quartalsbericht angefertigt.

Dieser zeitnahe, spartengenaue Bericht wird von der Politik positiv bewertet. In ihm sind u. a. die Ergebnisse aller Gesellschaften (Plan-Soll-Ist), einzelne Deckungsgrade (Erlöse zum Betriebs- und Verwaltungsaufwand) und zum Teil Leistungsdaten dargelegt. Die Berichte beruhen auf einheitlichen Grunddaten zur Gewinn- und Verlustrechnung. Das Detmolder Beispiel zeigt, daß ausgebaute Kennzahlensysteme wenig sinnvoll sind, solange strategische und operationale Ziele noch nicht hinreichend definiert sind. Aufschlußreich ist auch, daß der gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsbericht nach der GO in Detmold kaum noch interessiert, abgesehen von einigen Informationen über die städtischen Eigenbetriebe. Ein funktionierendes BC setzt zwei weitere Instrumente voraus:

### *(2) das Finanzcontrolling*

Dieses zielt auf die Steuerung zentraler betriebswirtschaftlicher Größen, wie Erfolg, Vermögen, Finanzierung und Liquidität, Investitionen und Personal mit der Perspektive einer vereinheitlichten Planung, die an kommunalrechtliche Vorgaben angepaßt ist. Während das Finanzcontrolling die Kommune in ihrer Rolle als Gesellschafterin eines Unternehmens unterstützt, unterstützt

### *(3) das Leistungscontrolling*

die Kommune in ihrer Rolle als Aufgabenträgerin. Es gibt Auskunft über Art und Umfang der fachlichen Unternehmensleistungen, darüber, ob das Unternehmen die Leistungen wirtschaftlich erbringt und welche Kosten die Leistungserstellung beeinflussen.

Wichtigste Voraussetzung für das Leistungscontrolling ist allerdings, daß die Zielvorgaben der Kommune klar formuliert sind. Gerade hier zeigt sich aber eine Schwachstelle bei den untersuchten BC-Ansätzen. Strategische Zielvorgaben sind in Detmold (ebenso wie in Hagen) noch immer ein Problem. Allerdings zeigt Detmold, wie es gehen könnte. Die Beteiligungsholding (Energie und Verkehr Detmold, EVD-GmbH) will strategische Ziele vorformulieren, die dann mit den Gesellschaften und der Politik diskutiert werden können.

Weiterhin gehört zum Aufgabenfeld der Holding, im Rahmen der Mandatsträgerbetreuung Aufsichtsratsmitgliedern ein Grundverständnis von BC zu vermitteln. So gibt es zum Beispiel einen zehneitigen Leitfadens für Aufsichtsratsmitglieder. Die Mandatsbetreuung stellt auch

ein wichtiges Aufgabenfeld für die Leipziger BBVL dar. Sie nimmt an Sitzungen der Aufsichtsräte oder anderer Kontrollgremien teil, bereitet die Sitzungen vor, sichtet und kommentiert die Beschlußvorlagen und gibt Empfehlungen zu Entscheidungen der städtischen Vertreterinnen und Vertreter ab. Darüberhinaus führt sie Seminare durch, um neue Aufsichtsratsmitglieder auf die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion vorzubereiten.

Ein solches Aufgabenfeld kann sicherlich auch im Rahmen einer internen Lösung (Stabstelle der Verwaltung) bestellt werden. Wie jedoch die ausgelagerten Formen von BC zeigen, weisen diese für den Aufbau eines funktionierenden Beteiligungsmanagements zweifelsohne Vorteile auf. So kann eine Holding im Gegensatz zur verwaltungsinternen Stabsstellenlösung auch eher qualifiziertes Personal aus der Privatwirtschaft gewinnen. Hinzu kommen steuerliche Vorteile im Querverbund der Gesellschaften, da Verluste verrechnet werden können. Ein besonderer Vorteil des Holdingkonzepts liegt aber auf dem wirtschaftlichen Sektor. Städtische Ausgründungen mit Mehrheitsbeteiligungen sind im Grunde nur Scheinprivatisierungen, eine faktische Abtretung an Private findet nicht statt. Das Holdingkonzept führt aber zu weniger Bürokratie und kürzeren Informationswegen und hat, wie das Detmolder Beispiel zeigt, Einsparpotentiale offengelegt.

Gerade im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung zeigt die Holdinglösung eine gewisse Attraktivität für die Politik. In Detmold befürchtete die politische Seite anfänglich einen Entzug politischer Kontrollmöglichkeiten. Diese Ängste konnten inzwischen durch den Einbezug der Politik bzw. die Vernetzung zwischen Politik und Holding ausgeräumt werden. Die Holding stellt das Steuerungsinstrument für Rat und Verwaltungsvorstand dar. Die Gesellschafterversammlung ist deckungsgleich mit dem Rat der Stadt. Im Gesellschaftervertrag wird die öffentliche Zwecksetzung festgelegt. Nach Abschluß einer Ratssitzung tagt der Rat als Gesellschafterversammlung. Inzwischen überwiegt bei der Politik das "Konzerndenken", Kleinkram wird weniger diskutiert. Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung der EVD tagen öffentlich. Dies ist in der Geschäftsordnung der EVD festgelegt und hebt den latenten Widerspruch zwischen Gemeindeordnung und GmbH-Recht auf. Aufgrund der Größe des fakultativen Aufsichtsrats unterliegt dieser nicht den strengen Vorschriften des Gesellschaftsrechts. Ausnahmen bilden zum Beispiel Debatten über Wirtschaftspläne einzelner Gesellschaften, die der Konkurrenz nicht zugänglich sein sollen.

Die Geschäftsführung EVD (z.Z. die Kämmerin und ein Geschäftsführer der Stadtwerke) arbeitet nebenamtlich. Hauptgeschäftsführer ist der Oberbürgermeister. Die personellen Verflechtungen sind eng. Zwischen der EVD und den Gesellschaften sind sogenannte Beherrschungsverträge abgeschlossen worden, die den Zugriff auf die Gesellschaften garantieren. Damit werden die Gesellschaften bei wichtigen strategischen Entscheidungen an der kurzen Leine gehalten. Die Gesellschaften verfügen mit Ausnahme der Stadtwerke GmbH über keine Aufsichtsräte. Sie planen unter enger Beteiligung der Holding (Wirtschaftsplanung mit Erfolgs-, Finanz- und Leistungsplanung). Verlustausgleich und Gewinnabführung finden in einer Haushaltsstelle statt.

#### *Fazit:*

Die bisherigen Erfahrungen mit einem ausgelagerten BC zeigen, daß die drei genannten Parameter für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement in einem engen Bedingungsverhältnis zueinander stehen. Das Finanz- und Beteiligungscontrolling muß Kennzahlen entwickeln für eine Berichterstattung, die dem politischen Akteur Steuerungsinformationen liefert

(wie zum Beispiel über die Auslastung des Unternehmens, den erreichten Marktanteil etc.). Informationsschwerpunkte müssen dabei die Investitionstätigkeit, die Kundenakzeptanz, Geschäftsfeldentwicklungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Aktivitätsplanungen sein. Dabei bleibt ein Kernproblem bislang ungelöst: Nicht alle Leistungen lassen sich durch Kennzahlen erfassen. Qualität läßt sich nicht quantifizieren. Deshalb geht mit einem funktionierenden Beteiligungsmanagement ein entsprechendes Qualitätsmanagement Hand in Hand. So ergibt sich das eine aus dem anderen: Wer das BC will, muß eine umfassende strukturierte Modernisierung der Kommunalverwaltung wollen, mit all ihren Elementen. Dabei kann man sich leicht überheben. Deshalb ist ein schrittweises Vorgehen angebracht. Auf die richtige Reihenfolge der Schritte kommt es an. Hierbei kann eine integrierte Lösung, wie sie in Hagen mit Ratsbeschluß vom 27. November 1997 vorgezeichnet wurde, der erste Schritt sein.

Die integrierte Lösung der Stadt Hagen sieht die Einrichtung einer Organisationseinheit "Beteiligungs- Controlling" (BC) vor, in die einzelne Aufgaben der bisherigen Beteiligungsverwaltung eingepaßt werden. Hierzu zählen Aufgaben des Rechtsamtes (Dez. 4), der Kämmerei (Dez. 2) und des Hauptamtes (allgemeine Verwaltungsabteilung) (Dezernat OB). Ziel ist es, die bisherige Beteiligungsverwaltung zum Beteiligungsmanagement auszubauen. Der Weg hierzu führt über ein funktionierendes BC. Der Aufgabenkatalog des BC sieht die oben genannten Kernelemente vor, nämlich den Aufbau eines aussagefähigen Berichtswesens und Kennzahlensystems und den Aufbau eines Finanz- und Leistungscontrollings. Hierzu wurde eine zunächst mit vier Stellen geplante, aber nur mit 2 Stellen besetzte Organisationseinheit BC eingerichtet. Deren vorrangige Aufgabe besteht zunächst darin, die mit der zentralen Steuerung verbundenen Arbeitsabläufe zu sichten, zu analysieren und neu zu strukturieren. Dabei ist zu prüfen, welche Aufgaben bei der Kämmerei (z.B. Verwaltung von Eigenbetrieben nach der Eigenbetriebsverordnung) unbedingt verbleiben müssen. Gleichzeitig hat die Kämmerei auch Vorbehalte, Aufgaben der Beteiligungsverwaltung an das BC abzugeben.

Ein Beteiligungsbericht erscheint einmal jährlich und wird derzeit noch von der Kämmerei erstellt. Dies ist, nach der Erfahrung in anderen Kommunen, unzulänglich. Die Berichtsveröffentlichung erfolgt mit hohen zeitlichen Verzögerungen gegenüber dem Berichtszeitraum. Erst am Ende des Folgejahres werden die Daten zum Berichtsjahr publiziert (der uns exemplarisch vorliegende Beteiligungsbericht von 1996 erschien zum Beispiel im November 1997). Ab dem Jahr 2000 ist geplant, den Beteiligungsbericht durch das BC erstellen zu lassen. Eine Verbesserung des Beteiligungsberichts setzt die vorrangige Prüfung voraus, welche inhaltlichen Ansprüche Ratsmitglieder, aber auch interessierte Bürgerinnen und Bürger an den Bericht stellen. Ziel sollte eine adressatengerechte Aufbereitung des Beteiligungsberichts sein (vgl. hierzu auch die Optimierungsvorschläge unter 2.5.3).

### 2.5.3 *Optimierungsvorschläge*

Der Aufbau eines Beteiligungsmanagements steckt in den meisten Kommunen noch in den Anfängen. Ein endgültiges Urteil über die Erfolgsaussichten des einen oder anderen Lösungsweges ist verfrüht. Sicher ist nur: Es gibt keinen Königsweg. Der in Hagen eingeschlagene Pfad zu einem verwaltungsintegrierten BC ist allerdings nur dann erfolgversprechend, wenn die Erfahrungen von ausgelagerten "Lösungen" zur Kenntnis genommen und soweit wie möglich genutzt werden, um das eigene Vorhaben zu optimieren. Hierzu zählen

(1) eine Bestandsaufnahme, die mit Blick auf die Schwachstellen der Beteiligungsverwaltung zu einer klaren Defizitanalyse kommt. Es gilt zu begründen, warum keine laufende kritische Begleitung der Unternehmensaktivitäten in Hagen bislang möglich war; denn nur wer die Blockaden auf dem Weg von der traditionellen Beteiligungsverwaltung zum Beteiligungsmanagement der Zukunft kennt, kann diese beseitigen.

(2) Zur Bestandsaufnahme gehört insbesondere (angesichts des oben zum Berichtswesen Gesagten) eine Aufstellung über die Informationen, die die kommunalen Gesellschaften bisher abliefern und ein mit der Politik abgestimmter Vorschlag, welche Informationen sie in Zukunft erstellen sollen. Fernziel sollte die Vereinheitlichung der Berichterstattung sein, wie dies auch in den ausgelagerten BC angestrebt wird. Die definierten Standards der Informationsversorgung sollten in einem Beteiligungshandbuch dokumentiert werden.

(3) *Zur Organisation des BC:* Zu einem funktionierenden Beteiligungsmanagement gehört eine entsprechende *Personaldecke*. Die bisher vorgesehene Ausstattung der Organisationseinheit BC mit zwei Stellen ist zu überdenken. So umfaßt zum Beispiel das operative Personal (ohne Geschäftsführung) des Beteiligungsmanagements in Detmold fünf Stellen (Betriebswirtschaft, Bilanzbuchhaltung, Finanzbuchhaltung, Justiziar zu 50% und Schreibkraft). Vorstellbar wäre, die ausgegliederten Rechtsamtssachen in das BC zu integrieren und personell die Stabsstelle entsprechend aufzustocken. In Detmold arbeitet der Justiziar zu 50% im Beteiligungsmanagement und zu 50% als Rechtsberater des OB. Eine solche Konstruktion ist besser, als die Zersplitterung der bisherigen Beteiligungsverwaltung nur halbherzig aufzuheben.

Neben der personellen Ausstattung ist vor allem die *Kompetenzausstattung* des BC (nicht zuletzt auf dem Feld der Informationsbeschaffung) ein neuralgischer Punkt. Auf diesem Problemfeld hat die Holding-Lösung sicherlich Vorteile. Die strukturelle Schwäche einer integrierten Lösung ließe sich möglicherweise dadurch auffangen, daß die Verschwiegenheitspflicht, an die die Aufsichtsratsmitglieder gebunden sind, auch auf das BC ausgedehnt wird.

Vor allem aber scheint uns eine organisatorische Unterfütterung der Informationsgewinnung und -verarbeitung erforderlich, die zugleich ein weiteres Kernproblem in Angriff nimmt: die *Formulierung von strategischen Zielen durch die Politik*. Informationshaushalt des BC und Zielformulierung könnten organisatorisch durch die Einrichtung eines "Wirtschaftsausschusses" oder "Beteiligungsausschusses" organisiert werden. Vorbild für eine solche organisatorische Maßnahme kann der bereits existierende interfraktionelle Arbeitskreis sein, der unter wissenschaftlicher Moderation Grundprobleme der Hagerer Verwaltungsreform diskutiert. Ein solches Gremium sollte sich über die Mitglieder der Organisationseinheit BC hinaus aus den Mandatsträgern in den Aufsichtsgremien der städtischen Gesellschaften zusammensetzen, vom OB geleitet und durch das BC-Personal betreut werden. Mit der Einrichtung dieses Gremiums verbinden wir die Erwartung, daß Steuerungskapazität auf der politischen Seite gegenüber den kommunalen Gesellschaften aufgebaut und die sensible Beziehung zwischen Politik und Verwaltung vertrauensgestützt fortentwickelt werden kann.

## 3 Zusammenfassung und Perspektiven

### 3.1 Ergebnisse des Dialogs zwischen Politik und Verwaltung in Hagen

Das von der Beratung moderierte dialogische Verfahren in der „Werkstatt“ des interfraktionellen Arbeitskreises „Verwaltungsreform“ in Hagen führte zu Ergebnissen, die sich anhand dreier Kategorien abbilden lassen: Es handelt sich

- (1) um konkrete Handlungsvorgaben seitens der Politik an die Verwaltung
- (2) um ein klares Meinungsbild darüber, was man nicht tun möchte und schließlich
- (3) um eine noch offene, nicht abgeschlossene Meinungsbildung.

(1) Zur *ersten Ergebniskategorie* zählt die Einführung eines Hagener Auftragsmanagementsystems (HAMS), der Aufbau eines integrierten Kommunalen Informationssystems und die Qualifizierung der Ratsmitglieder.

Aufgrund unseres Vorschlages (vgl. oben 2.1.2) beschloß der interfraktionelle Arbeitskreis die Einführung eines Hagener Auftragsmanagementsystem (HAMS). Ein derartiges Ratsauftragsmanagementsystem, so zeigen die Wuppertaler Erfahrungen, ist eine deutliche Hilfestellung zur Herstellung von mehr Transparenz für die Politik und zugleich eine Arbeitserleichterung für die Verwaltung, da unnötige Nachfragen nach Verwaltungsaufträgen künftig vermieden werden können. Die EDV-technische Einrichtung ist relativ unkompliziert möglich und der monatliche Pflegeaufwand für die zentrale Betreuung hält sich mit ca. 1,5 Arbeitstagen im Monat in Grenzen. Die dezentrale Berichterstellung der einzelnen Verantwortlichen ist jederzeit nebenbei zu bewältigen. Zur Umsetzung werden folgende Punkte festgehalten:

- Eingespeist werden sollen (zunächst) die Beschlüsse des Rates und des HFA. Später ist dann zu überprüfen, ob das System auf Ausschüsse und Bezirke ausgeweitet werden sollte.
- Nach jeder Ratssitzung teilen die Fraktionen auf Aufforderung die in das System einzuspeisenden Aufträge mit.
- In Abänderung des Wuppertaler Systems sollen die inhaltlichen Erläuterungen zu einzelnen Aufträgen im Statusbericht in die Übersichtstabelle integriert werden. Der Standardvordruck "neu" ist aus Übersichtsgründen zu entfernen und nur dann wieder einzuführen, wenn wirklich ein neuer Termin/Kosten eintritt. Die Spalte „Anfangstermin“ kann eingespart werden, da sie sich aus dem Ratsbeschluß ergibt.
- Für die Beschlüsse aus öffentlicher und nichtöffentlicher Sitzung sollen getrennte Listen erstellt werden.
- Die Titelbezeichnungen der Beschlüsse und der Verwaltungsvorlagen sollen künftig vereinheitlicht werden, um ein gezieltes Suchen zu erleichtern.
- Zur Reduzierung von Anträgen zur Tagesordnung sowie der mündlichen und schriftlichen Anfragen sollen die Statusberichte ein obligatorischer Tagesordnungspunkt mit der Möglichkeit der Nachfrage auf Ratssitzungen und im HFA werden.
- Die Verwaltung wird gebeten, eine entsprechende Maske für das HAMS zu erarbeiten, einige Testaufträge einzuspeisen und diese Vorlage zur endgültigen Abstimmung an die Fraktionen weiterzuleiten.

Unsere Anregung, neben dem HAMS perspektivisch auch die anderen bestehenden technikgestützten Informations- und Recherchesysteme zu verknüpfen und in Richtung eines gemeinsamen integrierten Informationssystems für Rat, Verwaltung und Bürger auszubauen, wurde von den Fraktionen aufgegriffen und die Verwaltung aufgefordert, entsprechende Optimierungsmaßnahmen einzuleiten.

Auf der Basis unser Vorschläge für die Qualifizierung (neuer) Ratsmitglieder (vgl. 2.2.) wurde vereinbart, daß zeitnah nach der Kommunalwahl ein Grundlagenseminar (2 Tagesblöcke) für neue Ratsmitglieder, Bezirksvertreter und sachkundige Bürger interfraktionell angeboten wird. Darauf aufbauende Vertiefungsseminare werden mit den Teilnehmern des Grundlagenseminars abgestimmt. Darüberhinaus soll das Instrument der Themenworkshops für die Politik stärker genutzt werden. Neben einem jährlich stattfindenden Seminar bei der Einbringung des Haushaltes werden jeweilige Bedarfe aktuell ausgetauscht.

(2) Zur *zweiten Ergebniskategorie* zählt die kommunikativ vermittelte Auffassung, wonach der produktorientierte Haushalt als Modernisierungsziel zunächst zurückgestellt werden soll zugunsten einer vorrangig einzuleitenden Strukturreform und Neuausrichtung des Gesamtprozesses am Leitbild „Bürgerkommune“. Der politische Akteur schließt sich damit den „handlungleitenden Empfehlungen zur Fortsetzung des Reformprozesses bei der Stadt Hagen“ (vom Februar 1999) an. Rekurrierend auf eine wissenschaftlich gestützte Bestandsaufnahme des bisherigen kommunalen Modernisierungsprozesses (vgl. Kißler / Bogumil / Greifenstein / Wiechmann 1997) und auf eine kritische verwaltungsseitige „Rückbesinnung“ (vgl. Stadt Hagen 1998), formulieren die „Handlungsempfehlungen“ als primäres Ziel der zukünftigen Verwaltungsreform die Sicherung der kommunalen Zukunftsfähigkeit durch „ein bürgerorientiertes Verwaltungshandeln in einer selbstlernenden Verwaltungsorganisation“ (Stadt Hagen 1999, S. 5).

Bezüglich der Ausschußstrukturen wird im Grundsatz das Prinzip ein Fachbereich – ein Ausschuß anerkannt. Da die neue Fachbereichsstruktur der Verwaltung aber noch nicht erkennbar und das Budgetprinzip im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung noch nicht realisiert ist, wird vereinbart, die Anpassungsmöglichkeiten der Ausschußstrukturen zunächst zurückzustellen und diese in Abhängigkeit von Fachbereichsbildung gegebenenfalls einzelfallbezogen durchzuführen.

(3) Noch offen und damit zur *dritten Ergebniskategorie* zählend ist die Meinungsbildung zum Modul „Beteiligungsmanagement“. Hier ist zwar die Grundsatzentscheidung zugunsten einer internen Lösung in Form einer Stabsstelle getroffen, nicht jedoch die noch anstehenden Umsetzungs- und Ausführungsentscheidungen, insbesondere im Hinblick auf personelle Ausstattung und Kompetenzen dieser Einrichtung.

Zu den wesentlichen Ergebnissen der beratungsgestützten Arbeit im interfraktionellen Arbeitskreis zählt die Erkenntnis, daß Einrichtungen dieser Art nicht nur der Lösung von Modernisierungsproblemen, sondern auch der Einführung und Verstetigung des dialogischen Prinzips zwischen Politik und Verwaltung förderlich sind. Sie könnten dadurch eine dichotomische Entwicklung dieses Verhältnisses entlang der Akteursinteressen an „Einbindung“ bzw. „Steuerung“ als obsolet erscheinen lassen. Die von Verwaltung und Politik getragene Auffassung, den interfraktionellen Arbeitskreis, auch über die Phase der wissenschaftlichen Beratung hinaus, am Leben zu erhalten und mit neuen Aufgaben (selbst) zu befassen ist hier-

für ein starkes Indiz und verweist zugleich auf die Perspektiven eines möglichen Ergebnistransfers.

## 3.2 Ergebnistransfer

Die Ergebnisse des Hagerer Konzeptentwicklungsprozesses auf einen Nenner gebracht lauten wie folgt: Eine aus der Verwaltungsperspektive angestrebte Einbindung der Politik in den Reformprozeß, die den Weg für politische Reformsteuerung öffnet, ist nicht zu erreichen mit einer verbesserten Informationstätigkeit der politischen Seite durch die Verwaltung, sondern vielmehr durch die institutionelle Absicherung und Routinisierung des dialogischen Prinzips auf der Basis der gemeinsamen Erarbeitung von Reformmodulen. Diese enthält die Perspektive der von Frieder Naschold als Quintessenz aus dem internationalen Vergleich gezogenen Schlußfolgerung, daß Verwaltungsmodernisierung nur dann gelingt, wenn es zu einer „Koevolution von Politik und Verwaltung (kommt), bei der von beiden Seiten aus die Verwaltungsmodernisierung als Joint Venture betrieben wird“ (Naschold 1997, S.109).

Demgegenüber wird die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung auf dem Feld des Verwaltungsumbaus nach wie vor in nahezu der Hälfte der Fälle durch Informationsveranstaltungen für Ratsmitglieder geprägt, die nur eine unzureichende Einbindung der politischen Seite erlauben (vgl. die Ergebnisse zur Politikbeteiligung am Reformprozeß aus der VEKA-Befragung des IAT: Brandel/ Stöbe-Blossey / Wohlfahrt 1999, S.27 ff). Eine Koevolution von Politik und Verwaltung, die zum einen die verantwortliche Einbindung der Politik in den Reformprozeß und zum anderen die politische Steuerung desselben erlaubt, trägt der erfahrungsgesättigten Erkenntnis Rechnung, daß die durch die Modernisierung angestrebte Trennung „zwischen den Prozessen der Politikformulierung, der Politikentscheidung und der Politikimplementierung (...) vor allem eine heuristische (ist)“ (Bogumil 1997, S. 35) und keineswegs der Realität entspricht. Denn dort tut die Verwaltung immer schon mehr als nur politische Entscheidungen durchzuführen, eine Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung scheint auch aus Sicht der Politikfeldanalyse durchaus funktional und deshalb eine Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs kaum möglich und auch nicht wünschenswert. Es geht demnach *nicht um eine Entflechtung von politischer und Verwaltungsrationalität, vielmehr um die institutionelle Absicherung ihres Dialogs*. Dieser beginnt mit dem Absetzen der betriebswirtschaftlichen Brille. Dann nämlich wird sichtbar, daß das politisch-administrative System auch auf kommunaler Ebene über Eigentümlichkeiten verfügt, die eine glatte Übertragung des Unternehmensmodells, wie es dem NSM zugrunde liegt, verunmöglichen. Politik und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung sind der entscheidende Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet.

Die öffentliche Verwaltung verfügt über eine zweifache Legitimationsgrundlage (vgl. Bogumil 1998). Sie ist einerseits eine politische Organisation, in der es um die Konkurrenz um Wählerstimmen und um Wiederwahl geht, und andererseits eine Arbeitsorganisation, in der es vor allem um Kooperation und Effizienz geht. Diese doppelte Legitimationsgrundlage erzeugt zwangsläufig widersprüchliche Erwartungen. Nicht alles, was effizient ist, ist auch demokratisch. Nicht alles, was effizient ist, ist auch im politischen Sinne effektiv. Bei der Frage, inwieweit die Verwaltungsmodernisierung politisch gesteuert werden kann, geht es primär nicht um Effizienzsicherung, vielmehr um die Suche nach Lösungen für das Effektivitätsproblem. Wenn diese, so das Ergebnis unserer Untersuchung, im dialogischen Verfahren (institutionell

abgesichert durch einen interfraktionellen Arbeitskreis) zu finden sind, dann wird dadurch den folgenden erfahrungsgesättigten Erkenntnissen Rechnung getragen:

1. daß es sich beim Verhältnis von Politik und Verwaltung um eine asymmetrische Beziehung und damit um ein Machtverhältnis handelt. Den Akteuren auf beiden Seiten stehen unterschiedliche Machtressourcen zur Verfügung. Deshalb ist eine neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung, wie sie etwa das Kontraktmanagement vorsieht, nicht ohne weiteres durchzusetzen. Politik wird nicht dadurch „rationaler“, daß sie sich auf Grundsatzentscheidungen reduziert. Vielmehr müssen die politischen Akteure auch zukünftig der Wählermaximierungslogik folgen, dies gehört zu den Regeln ihres Machtspiels (vgl. Bogumil/ Kißler 1998a, S.123ff.). Die Interessen des Machterwerbs und der Machtsicherung verlangen geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung. Solange die Anwendung des Mehrheitsprinzips, das in Deutschland Verfassungsrang hat, dazu führt, daß nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Posten beteiligt wird, spricht wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in dem die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite sich als Kollektivakteure gegenüber stehen. In der Regel kooperiert die Verwaltungsspitze mit der Mehrheitsfraktion und ihnen stehen die Oppositionsparteien und unzufriedene Bürger gegenüber.
2. sind Grundlagenentscheidungen und ihre Umsetzung nicht trennscharf auseinanderzuhalten. Rein technokratische Umsetzungsmaßnahmen im Sinne des Abarbeitens politisch vorgegebener Zielsetzungen gibt es nicht. Die Art der verwaltungsmäßigen Umsetzung bestimmt das Politikergebnis immer mit. Vollzugsdefizite sind vortreffliche Beispiele für den Handlungsspielraum der Verwaltung im Umsetzungsprozeß.
3. sind eindeutige und meßbare Zielsetzungen im politischen Prozeß schwer zu entwickeln. Zur politischen Steuerung werden im Prinzip ein Steuerungsziel benötigt, sowie ein Subjekt und ein Objekt der Steuerung, darüberhinaus Maßnahmen und Instrumente und schließlich eine Vorstellung von der Wirkungsbeziehung zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen. Alle bisherigen empirischen Untersuchungen zeigen nun, daß trotz aller Apelle in der Regel weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig sind, sondern vielmehr vage, widersprüchlich, mehrdeutig und instabil. Eindeutige Zweck-Mittel-Hierarchien sind im politischen Prozeß kaum anzutreffen. Öffentliche Organisationen leben mit Zielkonflikten, unterschiedliche Teile der Organisation beschäftigen sich gleichzeitig mit verschiedenen, manchmal sogar widersprüchlichen Zielen. Außerdem sind Zielsetzungen nicht unabhängig von den Umweltbedingungen der Organisation. Ändern sich diese, ändern sich auch die Ziele. Die im Kontraktmanagement vorgesehene Zielvereinbarung baut dagegen auf eine gewisse Verlässlichkeit auf, die im politischen Prozeß so nicht gegeben ist und auch zu Inflexibilität führen könnte.

All dies heißt nun nicht, alles zu lassen, wie es ist, sondern zielt darauf ab, eine realistische Perspektive für die Optimierung der Arbeitsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung zu entwickeln, die nicht an den Möglichkeiten des kommunalpolitisch eingeschliffenen und von der Verfassung gewollten Machtspiels vorbei formuliert ist. Optimierungsmöglichkeiten, wie sie auf der Grundlage der Hagener Erfahrungen, sich nunmehr abzeichnen, zielen insbesondere auf eine bessere Informationsversorgung, Straffung von Ausschußstrukturen und Ausbau der Arbeitsgrundlagen für den politischen Akteur. Dies ist um so wichtiger, als dieser auf der kommunalen Ebene ehrenamtlich handelt und deshalb im Machtspiel weniger Expertenwissen

mobilisieren kann. Der politische Akteur verfügt teils über schwächere, jedenfalls aber über andere Machtressourcen. Diese zu erkennen und optimal nutzen zu können, darauf kommt es bei der Optimierung der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung an.

Die neuerdings, in z.T. enger Anlehnung an unsere Forschungsergebnisse, formulierten Vorschläge zur strukturellen Modernisierung der politischen Arbeit (vgl. Brandel / Stöbe-Blossey / Wohlfahrt 1999, S.35ff.) sehen hierfür sowohl strukturell-organisatorische als auch subjektiv-personengebundene Maßnahmen vor. Diese wären perspektivisch daraufhin zu untersuchen, inwieweit sie dem dialogischen Prinzip bei der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung zum Durchbruch verhelfen und die gemeinsame Bearbeitung von Reformmodulen befördern. Soweit sich diese auf Policybereiche erstrecken, die in der interkommunalen Kooperation im Rahmen des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“ bearbeitet werden, ergeben sich hieraus auch Perspektiven für das kommunale Netzwerk in seiner zweiten Phase.

### 3.3 Perspektiven für das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“

Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung gehört zu den klassischen Querschnittsthemen der Verwaltungsreform. Seine Optimierung bezeichnet ein zentrales Modernisierungsziel und dessen Realisierung entscheidet maßgeblich über das Gelingen von weiteren Reformmaßnahmen: Es handelt sich demnach um eine Schlüsselbeziehung. Diese erschließt jedoch nur dann den Zugang zur erfolgreichen Bearbeitung von Reformmodulen, wenn sie - so das Fazit der vorliegenden Untersuchung - , *institutionell abgesichert*, die unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken der Verwaltungs- und politischen Akteure in Dialog<sup>10</sup> zueinander bringt. Wie dies in einem ersten Schritt zu realisieren ist, konnte in Hagen gezeigt werden.

Für das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ eröffnen die Ergebnisse Perspektiven auf drei Ebenen:

- (1) Sollte die Arbeit im *Netzwerkknoten 5* weitergeführt werden, so könnten die Ergebnisse dieses Berichts dort verwertet werden. Im Knoten ist bis jetzt von den aus unserer Sicht relevanten fünf Problemfelder (Informationsmanagement, Qualifizierung von (neuen) Ratsmitgliedern, Neue Ausschußstrukturen, Produktorientierter Haushalt und Beteiligungscontrolling) vor allem das Informationsmanagement bearbeitet worden. Man könnte sich nun – auch auf der Grundlage unserer Ergebnisse – den anderen Themenfeldern zuwenden.
- (2) Auf dem Feld der *Umsetzungsinnovation* und damit für jene Fälle, in denen Konzepte der ersten Phase (wie z.B. Knoten 6) erprobt und evaluiert werden sollen, schlagen wir vor, das Arbeitsergebnis der bisherigen Knotenarbeit als „Reformmodul“ dem Dialog zwischen Politik und Verwaltung auszusetzen und, unter Einbindung des politischen Akteurs und durch ihn gesteuert, umzusetzen.

Der angestrebte Lernerfolg ist ein doppelter: Zum einen käme die Umsetzungspraxis aus

---

<sup>10</sup> Das bedeutet nicht, daß immer Lösungen im Konsens gefunden werden.

der innerkommunalen Isolation, in der häufig die „Netzwerker“ in der ersten Phase arbeiteten und bekäme die notwendige politische Rückdeckung und Legitimation. Zum anderen wäre die Implementation des dialoggesteuerten Umsetzungsprozesse zugleich der Einstieg in ein innerkommunales Marketing des Netzwerkes im Medium der politischen Öffentlichkeit. Die Einbettung des jeweiligen Reformmoduls in öffentlichkeitswirksame Verwaltungs-/Politikdialoge könnte damit das von den Evaluationsstudien beklagte Kommunikationsdefizit der ersten Phase zumindest teilweise beheben.

- (3) Auf dem Feld der *interkommunalen Policybearbeitung* und damit für all jene Fälle, die in der zweiten Phase neue Reformthemen aufgreifen werden (wie z.B. kommunale Beschäftigungspolitik) sollte - anstelle eines Netzwerkknotens - ein *interkommunaler Arbeitskreis* zwischen Politik und Verwaltung implementiert werden mit der Aufgabe, einen ergebnisorientierten Reformdialog aufzunehmen, der es erlaubt, - moderiert durch externe Berater -, das jeweilige Policyfeld modultechnisch zu bearbeiten.

Vergleichbar mit der in Punkt 2 skizzierten Perspektive birgt auch diese Vorgehensweise eine doppelte Lernchance. Zum einen würde die für die erste Phase zu kritisierende „Verknotung“ von Netzwerkfäden (i.S.v. Themen und deren Bearbeitung) durch eine federführende Kommune entknotet und damit als Querschnittsthemen (wie z.B. Politik und Verwaltung, Beschäftigtenbeteiligung oder Gender-Problematik) wieder kenntlich und für am Thema interessierte und engagierte Kommunen wieder zugänglich. Der Effekt wären kommunikative und Öffentlichkeitsgewinne über die festgezurrtten Alt-Knoten und deren „Monopolisierung“ durch Federführende hinaus. Zum anderen könnte das Querschnittsthema Politik und Verwaltung die *regionale* Bedeutung der Netzwerkarbeit vertiefen. Auf der Grundlage eines interkommunalen Dialogs zwischen politischen und Verwaltungsakteuren mit regionalspezifischen Interessenlagen auf einzelnen Policyfeldern liesse sich eine neue Kooperation in regionalen Netzwerkbünden einleiten, die sich mittelfristig selbst steuert und das Netzwerk obsolet macht.

## Literatur

- BOGUMIL, J. (1997): Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, J./ Kibler, L. (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S. 33-43
- BOGUMIL, J.(1998): Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung, in: BOGUMIL, J./ KIBLER, L. 1998 (Hg.): Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung, Baden-Baden S. 131-150
- BOGUMIL, J./ KIBLER, L. (1998): Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung in der Stadtverwaltung Hagen. Phase I: Bestandsaufnahme. Hagen (Hekt. Mskr.)
- BOGUMIL, J. / KIBLER, L. (1998a): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, D. / Conrad, P. / Schreyögg, G. (Hg.): New Public Management. (Managementforschung 8). Berlin, New York, S. 123-149
- BRANDEL, R./ STÖBE-BLOSSEY, S./ WOHLFAHRT, N. (1999): Verwalten oder Gestalten. Ratsmitglieder im Neuen Steuerungsmodell. Berlin.
- BREMEIER, W./ WEBER, M: (1996): Beteiligungmanagement – Das Modell „Leipzig“. In: VOP, Heft 5/ 96, S. 34-38
- GERSTLBERGER, W./ KNEISSLER TH. (1998): Die Eigendynamik ausgegliederter Verwaltungseinheiten. In : Die Verwaltung, Heft 2/ 98, S. 193-218
- NASCHOLD, F. (1997): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. In: Heinelt, H. (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Opladen, S.89-117
- NABMACHER, H. (1989): Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft. In: Gabriel, O. W. (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München, S. 179-196
- GRÖNIG, E. / GRUNAR, K. (1998): Reform in den Rathäusern. In: Der Städtetag 8/ 1998
- STADT HAGEN (1998): Bericht zum Entwicklungsstand des bisherigen Reformprozesses bei der Stadt Hagen (Zentrale Steuerung, Projektmanagement Verwaltungsreform). Hagen (Hekt. Mskr.)
- STADT HAGEN (1999): Handlungsleitende Empfehlungen zur Fortsetzung des Reformprozesses bei der Stadt Hagen (Zentrale Steuerung). Hagen (Hekt. Mskr.)