

Griet Newiger-Addy

Politik und Verwaltung im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung

Eine Untersuchung zu Problemen und Chancen einer
Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung
in brandenburgischen Kommunen

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Newiger-Addy, Griet:

Politik und Verwaltung im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung : eine Untersuchung zu Problemen und Chancen einer Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen / Griet Newiger-Addy.

—

Berlin : Weißensee Verl., 2002

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2001

ISBN 3-934479-72-3

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr.rer.pol.) der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

Gedruckt auf holz- und säurefreiem Papier, 100 % chlorfrei gebleicht.

© Weißensee Verlag, Berlin 2002
Wilhelm-Wagenfeld-Str. 1, 13086 Berlin
Tel. 0 30 / 91 20 7-100
www.weissensee-verlag.de
e-mail: mail@weissensee-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Chili Grafik-Design, Berlin

Printed in Germany

ISBN 3-934479-72-3

Vorbemerkung

Die vorliegende empirische Untersuchung basiert auf 58 Gesprächen mit lokalen Akteuren in fünf brandenburgischen Städten: Falkensee, Lauchhammer, Eisenhüttenstadt, Prenzlau und Bernau, die im Februar und März 1998 durchgeführt wurden. Beteiligt waren die Bürgermeister und die Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlungen, Beigeordnete und Fraktionsvorsitzende sowie einige Amtsleiter und Ausschußvorsitzende in diesen Städten. Allen Beteiligten möchte ich an dieser Stelle für ihre Gesprächsbereitschaft und Offenheit für mein Anliegen, für die ausführlichen Informationen und Einschätzungen zu diesem von manchem als "heikel" empfundenen Thema und nicht zuletzt für die Zeit, die sie mir dabei zur Verfügung gestellt haben, danken. Die Verantwortung für die Ergebnisse und Schlußfolgerungen, die ich aus diesen Interviews gezogen habe, liegt selbstverständlich vollständig bei mir.

Das Dissertationsverfahren für die vorliegende Arbeit wurde im Juli 2000 abgeschlossen. Daß noch zwei Jahre vergingen, bevor diese Studie veröffentlicht wurde, liegt an einem Umstand, der mit der Arbeit selbst nichts zu tun hat: Da ich vom Sommer 1998 bis zum Winter 2001 im außereuropäischen Ausland gelebt habe, war eine Veröffentlichung zu einem früheren Zeitpunkt schwer realisierbar.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei Professor Dr. Werner Jann, Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam, herzlich bedanken: nicht nur für die Betreuung der Arbeit, sondern ebenso dafür, daß er bereit war, diese Betreuung auch über eine große räumliche Distanz hinweg aufrecht zu erhalten.

Und ich danke meinem Mann, David Nii Addy, der mich bei allen Herausforderungen, die ein Promotionsverfahren üblicherweise mit sich bringt, mit Klugheit und Zuspruch unterstützt hat.

Griet Newiger-Addy

Berlin, Juli 2002

Inhalt

1 Einleitung	13
1.1 Gegenstand und Ziele der Untersuchung.....	13
1.2 Internationaler Kontext der Untersuchung und Stand der Forschungsdebatte .	27
1.2.1 Internationaler Kontext der Verwaltungsmodernisierung.....	27
1.2.2 Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene im internationalen Vergleich: Trends und Erfahrungen.....	37
1.2.3 Lernen von der Privatwirtschaft? Kritische Positionen zur NPM-orientierten Reform der öffentlichen Verwaltung	49
1.3 Fragestellungen und Aufbau der Untersuchung.....	61
1.3.1 Spezifische Probleme der Verwaltungsmodernisierung in ostdeutschen Kommunen	61
1.3.2 Fragestellungen und Aufbau	67
2 Empirisches Vorgehen	75
2.1 Methodischer Ansatz.....	75
2.2 Kriterien zur Auswahl der Städte	81
2.3 Politisch-administrative Rahmenbedingungen in den untersuchten Städten	84
3 Politik und Politisierung in den untersuchten Städten	91
3.1 Einführung: Kommunale Selbstverwaltung – Politik oder Verwaltung?	91
3.2 Politikvorstellungen und Selbstverständnis der Akteure – Empirische Ergebnisse	96
3.2.1 Die Rolle der Politik auf kommunaler Ebene aus der Sicht der Akteure	96
3.2.2 Politische Aspekte im Selbstverständnis der Akteure: Sachorientierung oder Wertorientierung?.....	99
3.2.3 Die Rolle der Parteipolitik aus Sicht der Akteure.....	105
3.2.4 Zwischenfazit.....	109
3.3 Politisierung von Entscheidungsprozessen – Empirische Ergebnisse	112
3.3.1 Entscheidungsverfahren.....	112
3.3.1.1 Stadt A	115

3.3.1.2	Stadt B	116
3.3.1.3	Stadt C	117
3.3.1.4	Stadt D	118
3.3.1.5	Stadt E	119
3.3.1.6	Zur Koordination zwischen Haupt- und Fachausschüssen.....	120
3.3.1.7	Zwischenfazit	121
3.3.2	Politische Inhalte.....	123
3.3.3	Personalentscheidungen	124
3.3.4	Zwischenfazit.....	129

4 Zur Machtverteilung zwischen zentralen Akteuren aus Politik und Verwaltung..... 132

4.1 Einführung: Exekutive Führerschaft oder Fraktionsherrschaft?132

4.2 Welchen Einfluß hat der direkt gewählte Bürgermeister? Empirische Ergebnisse135

4.3 Zwischenfazit.....140

5 Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung 144

5.1 Einführung: Kommunalrechtliche Aufgabenabgrenzung und Reformvorschläge in der Modernisierungsdebatte.....144

5.2 Die kommunalrechtliche Kompetenzverteilung in der Praxis: Einzeleingriff, Rückholrecht und Allzuständigkeit der Vertretung.....149

5.2.1 Zuständigkeiten der Stadtverordnetenversammlungen in den Hauptsatzungen149

5.2.2 Rückholrecht.....152

5.2.3 Positionen der Akteure zu der kommunalrechtlichen Kompetenzverteilung.....153

5.3 Politik und Verwaltung in Entscheidungsprozessen: Verflechtung von Funktionen und Dominanz der Verwaltung.....159

5.3.1 Verflechtung von Politik und Verwaltung.....159

5.3.2 Die Dominanz der Verwaltung.....164

5.3.3 Mangelnde Zielsetzung durch die Politik.....167

5.4 Positionen der Akteure zur Aufgabenabgrenzung von Politik und Verwaltung im „Neuen Steuerungsmodell“171

5.4.1 Lassen sich politische Programmierung („Was“) und administrativer Vollzug („Wie“) auf kommunaler Ebene trennen?172

5.4.2	Voraussetzungen für eine Konzentration der Politik auf Zielvorstellungen.....	177
5.4.3	Vermischungen zwischen Politik und Verwaltung: Besondere Faktoren in ostdeutschen Kommunen	180
5.5	Zwischenfazit.....	183
6	Reformmaßnahmen aus der Sicht der Akteure.....	190
6.1	Verbesserung der Arbeitssituation von Mandatsträgern	190
6.2	Information und Beschlußkontrolle	194
6.3	Neuorganisation der Ausschußarbeit.....	197
6.4	Positionen zu Budgetierung und Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung	203
6.5	Zwischenfazit.....	208
7	Reformperspektiven: Diskussion der empirischen Ergebnisse und Schlußfolgerungen für die Verwaltungsmodernisierung	210
7.1	Politische Prozesse auf kommunaler Ebene zwischen Konsens und Konkurrenz.....	212
7.1.1	Ursachen und Faktoren der Politisierung auf kommunaler Ebene	213
7.1.2	Kommunale Politik zwischen konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Handlungsmustern.....	220
7.1.3	Parlamentarisches Modell als Leitbild für Reformprozesse?	224
7.1.4	Bedeutung für Reformprozesse	228
7.2	Kommunalrechtliches Institutionenarrangement und Machtverteilung	230
7.2.1	Einflußfaktoren auf das kommunale Entscheidungssystem.....	231
7.2.2	Exekutive Führerschaft als vorherrschendes Entscheidungsmuster.....	238
7.2.3	Bedeutung für Reformprozesse	242
7.3	Politik und Verwaltung im Policy-Prozeß: Gemeinsame Funktionen, unterschiedliche Perspektiven.....	245
7.3.1	Vermischung von Politik und Verwaltung im Policy-Prozeß.....	247
7.3.2	Verflechtung von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene	253
7.3.3	Folgen der institutionellen Trennung von Politik und Verwaltung: Unterschiedliche Rollen und Handlungsrationaltäten der Akteure	257

7.3.4	Verwaltung zwischen neutralem Anspruch und faktischem policy making: Widersprüche und Problemstellungen	264
7.3.4.1	<i>Legitimitätsproblem</i>	267
7.3.4.2	<i>Rollenproblem</i>	272
7.3.4.3	<i>Kompetenzabgrenzungsproblem</i>	276
7.3.4.4	<i>Normatives Problem</i>	278
7.3.4.5	<i>Kommunikationsproblem</i>	282
7.3.5	Bedeutung für Reformprozesse	284
7.3.5.1	<i>Veränderte Rollenbeschreibungen</i>	284
7.3.5.2	<i>Modell einer abgestuften Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung</i>	289
7.3.5.3	<i>Vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Politik und Verwaltung</i>	298
7.3.5.4	<i>Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung</i>	304
7.4	Schlußfolgerungen für einzelne Reforminstrumenten	308
7.4.1	Haushaltspolitik: Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und Outputorientierung	309
7.4.2	Information, Berichtswesen und Beschlußkontrolle	315
7.4.3	Qualifizierung der Mandatsträger	318
7.5	Schlußbemerkung	320
8	Abschließende Thesen	323
9	Literaturverzeichnis.....	333
10	Anhang.....	349
11	Zusammenfassung der Studie	355

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Interview partner nach Stadt und Funktion.....	80
Abbildung 2: Sitzverteilung SVV Stadt A: Stand Feb. 1998.....	85
Abbildung 3: Sitzverteilung SVV Stadt B: Stand Feb. 1998.....	87
Abbildung 4: Sitzverteilung SVV Stadt C: Stand Feb. 1998.....	88
Abbildung 5: Sitzverteilung SVV Stadt D: Stand Feb. 1998.....	89
Abbildung 6: Sitzverteilung SVV Stadt E: Stand Feb. 1998.....	90
Abbildung 7: Kommunales Handeln: Politik oder Verwaltungshandeln?	97
Abbildung 8: Politische Handlungsalternativen auf kommunaler Ebene	98
Abbildung 9: Kommunale Vertretung als Parlament?	99
Abbildung 10: Parteipolitik in der Kommune.....	106
Abbildung 11: Politikvorstellungen der Akteure.....	109
Abbildung 12: Konflikt- oder Konsensorientierung bei Entscheidungsprozessen.....	114
Abbildung 13: Machtverteilung in den Kommunen.....	136
Abbildung 14: Kompetenzverteilung in den Hauptsatzungen.....	151
Abbildung 15: Beurteilung der kommunalrechtlichen Kompetenzverteilung.....	154
Abbildung 16: Funktionen im politischen Prozeß.....	159
Abbildung 17: Beteiligung von Politik und Verwaltung in politischen Prozessen: Antworten aller Akteure.....	161
Abbildung 18: Beteiligung von Politik und Verwaltung in politischen Prozessen: Antworten der Stadtverordneten.....	162
Abbildung 19: Beteiligung von Politik und Verwaltung in politischen Prozessen: Antworten der Verwaltung.....	163
Abbildung 20: Dominanz der Verwaltung	165
Abbildung 21: Einmischung der Politik in das Verwaltungsgeschäft	172
Abbildung 22: Verbesserung der Arbeitssituation von Mandatsträgern	192
Abbildung 23: Informationsquellen der Stadtverordneten.....	196
Abbildung 24: Abschließende Entscheidungskompetenzen für Fachausschüsse?	201
Abbildung 25: Positionen zu Budgetierung mit Dezentralisierung der Ressourcen- verantwortung	206
Abbildung 26: Unterschiedliche Rahmenbedingungen von Akteuren in Politik und Verwaltung	262
Abbildung 27: Problemstellungen aufgrund der politischen Funktion der Verwaltung.....	266
Abbildung 28: Verändertes Rollenverständnis von Politik und Verwaltung.....	289
Abbildung 29: Modell einer abgestuften Kompetenzabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung	295

1 Einleitung

1.1 Gegenstand und Ziele der Untersuchung

Anfang der neunziger Jahre begaben sich die Kommunen in der Bundesrepublik auf den Modernisierungspfad. Seither gewann das „Politikfeld Verwaltungsreform“ an Bedeutung, in der kommunalen Praxis ebenso wie in den verschiedenen mit kommunalwissenschaftlichen Fragestellungen befaßten Wissenschaftsdisziplinen. Die Umfragen des Deutschen Städtetages zeigen, daß sich die meisten größeren und auch eine Reihe mittelgroßer Städte der Verwaltungsmodernisierung auf konzeptioneller und praktischer Ebene widmen.¹ Mit zeitlicher Verzögerung wurde auch in den ostdeutschen Bundesländern die Reform der Kommunalverwaltung als Handlungsfeld entdeckt.²

Je länger konkrete Erfahrungen mit der Implementation von Reformen in den einzelnen Kommunen vorlagen, desto deutlicher wurden jedoch auch die Hindernisse und Schwierigkeiten auf dem Weg zu einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung. Nachdem sich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre innovative Ansätze wie ein „Buschfeuer“ in den Kommunalverwaltungen ausbreiteten, ließ sich in der zweiten Hälfte eine Konsolidierung der Reformbemühungen, aber auch eine Ernüchterung angesichts des Ausbleibens schneller Erfolge feststellen. Die zeitliche Dauer der Reformprozesse wird dementsprechend inzwischen deutlich pessimistischer eingeschätzt als zu Beginn der Modernisierungswelle. In vielen Kommunen ist zudem nicht immer klar erkennbar, inwieweit der Schritt von der Ankündigungsrhetorik zu praxiswirksamen Neuerungen tatsächlich vollzogen wurde. Wenn auch in einer Reihe von Städten und Landkreisen beeindruckende Entwicklungen stattfanden und weiterführende Erfahrungen gesammelt wurden, scheint die Modernisierung noch nicht „zu einem selbsttragenden und nachhaltig wirksamen Pro-

¹ Vgl. Stucke 1998.

² Vgl. Lorenz 1998.

zeß“³ geworden zu sein. Diese durchaus kritische Bilanz führt dazu, daß zunehmend die ursprünglichen Reformansätze hinterfragt, weiterentwickelt und konzeptionell ergänzt werden.⁴

Ein zentrales Motiv für die Einleitung von Reformen und die Breite und Intensität der Reformbewegung war sicherlich in dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung zu sehen⁵. Die Zielsetzung der Modernisierung ging jedoch über die Einführung intelligenter Strategien zur Kostenreduktion weit hinaus.⁶ Die Ursachen der Reformbewegung lagen tiefer. Hintergrund der bundesdeutschen Modernisierungswelle bildete vielmehr eine „Modernisierungslücke“⁷ in den Kommunalverwaltungen, die mehrere Aspekte umfaßt: Diagnostiziert wurden zum einen Defizite im Management, die aufgrund der Dominanz bürokratischer Steuerungsinstrumente zur Überbetonung bzw. „Übersteuerung“ des Routinealltags in der Verwaltung führen und einen möglichst effizienten Ressourceneinsatz behindern, während strategische Zielentwicklungen für das Verwaltungshandeln und die zukünftige kommunale Entwicklung häufig zu kurz kommen. Die Charakterisierung der Kommunalverwaltung als ein „System organisierter Unverantwortlichkeit“⁸ machte die Unzufriedenheit mit dieser „Managementlücke“ drastisch deutlich. Hinsichtlich der Bürgerinnen

³ Reichard 1997, S. 70.

⁴ Vgl. z.B. die verstärkte Debatte zu den neuen Reformschlagworten „Bürgerkommune“ (z.B. Bogumil/Holtkamp 2001, Roth 2001) oder „Governance“ (z.B. Löffler 2001).

⁵ Die sich über die Jahre zuspitzende Haushaltsmisere vieler bundesdeutscher Kommunen hat vielfältige Ursachen, z.B. wirtschaftsstrukturelle Probleme in einzelnen Regionen, Veränderungen in der Alters- und Sozialstruktur der Bevölkerung, aber auch Aufgabenüberwälzungen von Landes- und Bundesebene. Aufgrund der Struktur des Gemeindefinanzsystems sind viele Großstädte (häufig im Gegensatz zu ihren Umlandgemeinden) und Kommunen in strukturschwachen Gebieten besonders betroffen. Vgl. Karrenberg/Münstermann 1998.

⁶ Es ist jedenfalls nicht so, daß Haushaltskrisen notwendige Voraussetzung für Verwaltungsrenewierungen sind, durch die erst ein Anreiz zur Modernisierung geschaffen wird. Naschold et al. 1998, S. 12, weisen darauf hin, daß bei den im Rahmen des internationalen Forschungsprojekts „Neue Städte braucht das Land“ untersuchten Kommunen, diejenigen Städte, die unter extremem finanziellem Druck stehen, in ihren Modernisierungserfolgen eher zurückliegen und massive Haushaltsdefizite einen Rückfall in traditionelle Krisenbewältigungsmuster bewirken können.

⁷ Vgl. dazu Reichard 1994, S. 14ff.

und Bürger wurde zudem eine wachsende „Legitimitätslücke“ ausgemacht, da der Zwang zur Haushaltskonsolidierung zu Schnitten im kommunalen Leistungsangebot bzw. Beitrags- und Gebührenerhöhungen führt, während gleichzeitig die Erwartungen der Bevölkerung an die Qualität der Dienstleistungen, an Partizipationsmöglichkeiten und die Bürgerfreundlichkeit des Verwaltungshandelns steigen. Schließlich ließen sich bei den Beschäftigten der Verwaltung u.a. aufgrund starrer personalrechtlicher Rahmenbedingungen im öffentlichen Dienst (Beamtenrecht und die gleichfalls unflexiblen Regelungen des Bundes-Angestellentarifvertrages) „Motivationslücken“ feststellen, die die Mitarbeiterzufriedenheit absenken und Leistungspotentiale der Beschäftigten unter Umständen nicht voll zum Tragen kommen lassen.

Die Ziele der Verwaltungsmodernisierer waren daher weitreichend und stellten auf eine umfassende qualitative Verbesserung des Verwaltungshandelns ab: Angestrebt wurde eine verbesserte Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, eine größere Kunden- oder Bürgerorientierung bei Entscheidungsprozessen und der Erstellung des kommunalen Leistungsangebots⁹, eine steigende Motivation und Zufriedenheit der Beschäftigten¹⁰ und eine höhere Effizienz des Ressourceneinsatzes. Kurz gesagt: „Generell gilt es, ein System kommunaler Selbstverwaltung zu schaffen, das mehr leistet und weniger kostet und dabei bürgernäher agiert.“¹¹ Im Zuge der Implementation erwies sich allerdings zunehmend, daß der Zwang zur Haushaltskonsolidierung die Erreichung inhaltlicher Reformziele behindern kann.¹²

⁸ Banner 1993, S. 351.

⁹ Vgl. dazu u.a. Bogumil/Kießler 1995, Hill 1994, Schröter/Wollmann 1998a.

¹⁰ Vgl. zur Verwaltungsmodernisierung im Personalbereich u.a. Tondorf 1995, Stöbe/Reichert/Wohlfahrt 1996, Kühnlein 1998.

¹¹ Schöneich 1996b, S. 2.

¹² Für Grunow 1998, S. 3, sind Haushaltskürzungen sogar das „Haupthindernis der Modernisierung“, da die Implementationskosten unterschätzt werden und Reformziele z.B. durch den Abbau öffentlicher Infrastruktur blockiert werden. Empirisch weisen Kießler et al. 1997, S. 142ff. am Beispiel der Stadt Hagen nach, daß Haushaltskonsolidierung bei NSM-Reformen kontra-

In der bundesdeutschen kommunalen Praxis hatte sich in den neunziger Jahren das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) als dominantes Modernisierungsmodell herausgeschält, das von der für kommunale Organisationsfragen maßgeblichen Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) konzeptionell erarbeitet und mit großem Aufwand verbreitet wurde. „Das Schlagwort vom ‘Neuen Steuerungsmodell’ verkörpert und symbolisiert die derzeit herrschende Richtung – und Stimmung – der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Ungeachtet der sicherlich vorhandenen Unzulänglichkeiten und inneren Widersprüche gibt es zur Zeit kein konkurrierendes Leitbild der Verwaltungsmodernisierung.“¹³

Den Kern des an privatwirtschaftlichen Managementkonzepten ausgerichteten Modells¹⁴ bildet eine unternehmensähnliche dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur, die im Unterschied zur traditionell in Bürokratien dominierenden hierarchischen Steuerung auf stärker selbststeuernde und anreizorientierte dezentrale Strukturen setzt und diese durch Wettbewerbselemente (z.B. interkommunale Leistungsvergleiche und – wo möglich – Leistungsvergleiche von öffentlichen und privaten Anbietern) aktiviert. Zu den wesentlichen Elementen des Modells gehören:

- Leistungsvereinbarungen zwischen der Führungs- und der Ausführungsebene mit klaren Ziel- und Qualitätsvorgaben hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen sowie des dafür zur Verfügung stehenden Budgets (Kontraktmanagement),
- eine Verlagerung der Entscheidungsverantwortung für die Art und Weise des Ressourceneinsatzes (Personal, Sachmittel) im Rahmen eines vorgegebenen

produktiv wirken kann, z.B. hinsichtlich der Motivation der Beschäftigten. Auf grundsätzlicher Ebene argumentiert Kuban 1998, daß sich die strukturell bedingte kommunale Finanzkrise nachhaltig nicht durch eine Binnenmodernisierung der Verwaltungen lösen läßt. Sie fordert daher eine Ausweitung von NPM-Reformen auf die anderen staatlichen Ebenen sowie einen Abbau von Aufgaben- und Ausgabenüberwälzungen auf die kommunale Ebene durch Bund und Länder.

¹³ Jann 1998d, S. 71.

¹⁴ Vgl. zum folgenden KGSt-Bericht Nr. 5/1993.

Budgets aus den Querschnittsämtern in die dezentralen Facheinheiten (dezentrale Gesamtverantwortung für Ressourcen und Leistungsergebnis),

- eine auf der Führungsebene angesiedelte, für die Rahmensteuerung verantwortliche Organisationseinheit, die für strategische Steuerungs-, Koordinierungs- und Controllingfragen zuständig ist, Informationen für die Führungsebene zur Verfügung stellt und die Leistungen der Fachbereiche im Rahmen eines Berichtswesens analysiert (Zentraler Steuerungsbereich),
- Umbau des inputorientierten kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesens mit dem Ziel, eine auf Produkten basierende Outputsteuerung zu ermöglichen.