

Verwaltungsreform

Anfang der 90er Jahre zeigte sich ein Modernisierungsrückstand der deutschen Kommunalverwaltung von fünf bis zehn Jahren - gegenüber Kommunen in anderen hochentwickelten Ländern, die sich seit einigen Jahren an New Public Management orientierten.

- **Vision eines Neuen Steuerungsmodells**
- **Was hat sich durch das Neue Steuerungsmodell verändert?**
- **Warum sind die Kommunen noch nicht am Ziel angekommen?**
- **Die drängendsten Aufgaben der nächsten Jahre**
- **Bilanz zum Neuen Steuerungsmodell**

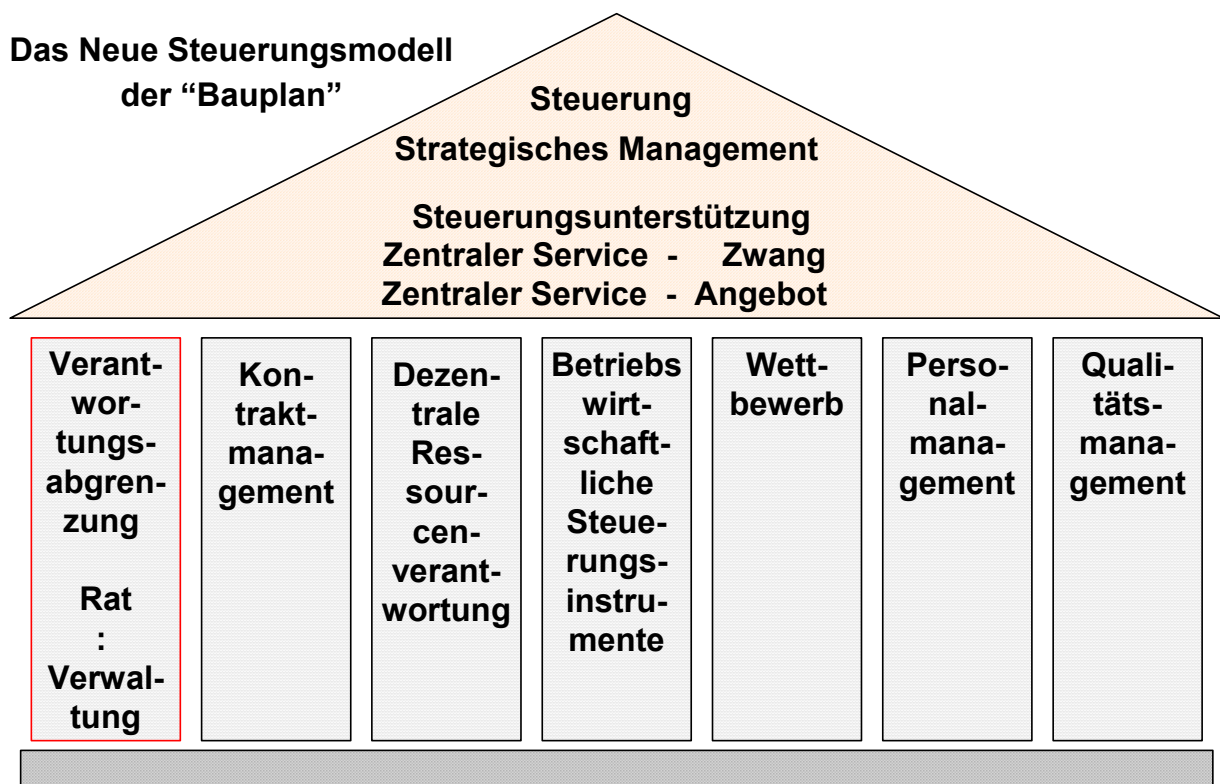
Vision eines Neuen Steuerungsmodells

Das Reformmodell wird im KGSt-Bericht 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell: Gründe, Konturen, Umsetzung“ dargestellt. Ziele des Modells sind:

- Bewahrung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland
- stärkere Orientierung am Ergebnis
- Transparenz für Rat/Kreistag und Verwaltungsführung durch Controlling und Berichtswesen
- Steigerung der Effizienz durch Wettbewerb, Erhöhung des Kostenbewusstseins, mehr Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungen
- Verbesserung des Leistungspotenzials durch Motivation der Beschäftigten

Das „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ sollte primär durch institutionelle Veränderungen verwirklicht werden. Die Kernelemente dieses Bauplanes sind:

- Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung
- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff
- Steuerung auf Abstand: nicht nur Fach-, sondern auch Ressourcenverantwortung für die dezentralen Bereiche
- dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen
- Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her
- Wettbewerb



Die Vision „Neues Steuerungsmodell“ war faszinierend und viele Kommunen entschieden, sie schnell in die Tat umzusetzen. Die meisten begannen mit einzelnen Bausteinen: sie definierten ihre Produkte und führten eine produktbezogene Kosten- und Leistungsrechnung ein, budgetierten ihren Haushalt.

Haushaltsprobleme verstärkten den Reformdruck. Steigende Lasten, insbesondere Soziallasten, stellten die Kommunen vor existenzielle Herausforderungen. In dieser Situation sahen viele Finanzverantwortliche im Neuen Steuerungsmodell die Chance, einen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Haushaltssituation zu leisten.

Was hat sich durch das Neue Steuerungsmodell verändert?

Das Wichtigste ist die Bürgerzufriedenheit: die Bürger machen überwiegend positive Erfahrungen mit dem Service und der Kompetenz der Beteiligten in den Kommunen. Die meisten Kommunalverwaltungen arbeiten heute zielgerichteter, wirtschaftlicher, transparenter und bürgernäher als vor zehn Jahren.

Warum sind die Kommunen noch nicht am Ziel angekommen?

Entgegen den Erwartungen ist das Neue Steuerungsmodell nach zehn Jahren noch nicht flächendeckend eingeführt. Ein Grund ist das sehr komplexe, damals im Detail noch nicht ausgereifte Konzept. Hinzu kam die zwingende Haushaltskonsolidierung. Sie gab der Einführung des Neuen Steuerungsmodells zwar einen großen Schub, verursachte jedoch gleichzeitig eine Konzentration auf Maßnahmen, die eine schnelle Effizienzsteigerung versprachen.

Vielfach führte das Neue Steuerungsmodell zu einer Binnenreform der Verwaltung. Mit oft übertriebenem Aufwand wurde die unübersehbare Fülle der kommunalen Leistungen in Produkten und Produktbereichen zusammengefasst und Ressourcen zugeordnet. Dabei verlor man aus den Augen, dass der Einführung des Neuen Steuerungsmodells strategische Ziele zugrunde liegen, die nur im Zusammenspiel aller Bausteine erreicht werden können.

In vielen Kommunen gelang es dem Verwaltungsmanagement und der Politik nicht, gemeinsam Reformziele zu entwickeln. Die Politik wurde nicht ausreichend eingebunden und vielerorts folgerte sie daraus, die Verwaltung wolle sie am liebsten in ihrer Bedeutung reduzieren. Das war natürlich nicht das Ziel der KGSt. Im Gegenteil, die Bedeutung der Politik soll gestärkt werden, beispielsweise über das strategische Management.

Im (politischen) System Kommunalverwaltung finden kurzfristige Ziele in der Regel größeres öffentliches und politisches Interesse. Parteien und Führungskräfte werden in diesem System nicht dafür belohnt, ihre unternehmerische Energie auf eine komplexe, langfristig angelegte Verwaltungsmodernisierung konzentrieren.

Fast die Hälfte der Beschäftigten in Kommunalverwaltungen haben erhebliche Reformvorbehalte. Ursachen sind mangelnde Beteiligung und ungenügende Information über die Chancen der eigenen Entwicklung in einer modernen Verwaltung.

Die Funktionen „Steuerung“, „Steuerungsunterstützung“ und „Service“ sind anfangs nicht deutlich genug beschrieben und differenziert worden. Das hat in der ersten Euphorie zur „Zerschlagung“ bestehender Strukturen geführt, bevor ein ausgereiftes Konzept für neue Strukturen vorlag.

Von Anfang an war klar formuliert, dass die neue Struktur durch Wettbewerb aktiviert und innovationsfähig gemacht werden soll. Trotzdem wurden Wettbewerbselemente nur zögerlich eingesetzt. Die Einrichtung von Serviceeinheiten in der Verwaltung in Form von Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnissen, wie sie aus der Privatwirtschaft bekannt sind, und kennzahlenbasierte Leistungsvergleiche mit anderen Kommunen und Privaten sind Meilensteine einer kommunalen Variante des Wettbewerbs. Ihre Verbreitung ist aber noch zu gering.

Die drängendsten Aufgaben der nächsten Jahre

Nach wie vor ist es notwendig, alle Reformschritte am Gesamtkonzept auszurichten und die Ziele nicht aus den Augen zu verlieren. Dies ist auch ganz im Sinne des Strategischen Managements, das immer mehr zum selbstverständlichen Bestandteil der Gesamtreform wird.

Die Steuerung über Ziele und die neue Transparenz des Verwaltungshandelns bieten besonders der Politik neue Chancen der Steuerung. So betrachtet ist **Strategisches Management** auch eine wichtige Grundlage, um mehr Bürgerfreundlichkeit, Effektivität und Effizienz in den Kommunen zu schaffen.

Das Reformvorhaben benötigt ein funktionierendes **Haushalts- und Rechnungswesen**, welches das Ressourcenverbrauchskonzept konsequent umsetzt.

Um die Leistung zu verbessern, effektiver und wirtschaftlicher zu werden, sollte der Focus verstärkt auf den **Wettbewerb** gerichtet werden. Politische Führung und Verwaltungsführung sollten sich dieses politischen Gestaltungsmittels stärker bedienen.

E-Government verändert die Schnittstelle der Kommune zum Bürger und die Verwaltung intern enorm. Es ermöglicht völlig neue Formen der Organisationsgestaltung, neue Optionen für interkommunale Zusammenarbeit und zusätzliche Chancen für die Bürgerbeteiligung. Prozesse können heute über Verwaltungsgrenzen hinweg angelegt werden.

Für ein weiteres Gelingen der Verwaltungsreform sind qualifizierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kommunen unverzichtbar. Im **Personalmanagement** müssen hemmende Rahmenbedingungen weiter abgebaut, die begonnene Personalentwicklungsoffensive in den Kommunen verstärkt werden.

Wegen der dramatischen Haushaltssituation der Kommunen wird das Thema **Haushaltskonsolidierung** wieder stärker das Feld beherrschen.

Die **Bürgerkommune** ist eine Vision, die auf den ureigenen Charakter kommunaler Selbstverwaltung verweist: die Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaft durch die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger. Bürger sind nicht nur Adressaten von Leistungen, sondern auch Mitgestalter ihres Gemeinwesens.

Bilanz zum Neuen Steuerungsmodell

Die Vision des Neuen Steuerungsmodells ist nach wie vor faszinierend. Es lohnt sich, weiterhin hart an der Zielerreichung zu arbeiten. Eine zu perfektionistische und zu aufwändig arbeitende Verwaltung ist jedoch nicht das Ziel. Darauf wird die KGSt ein Augenmerk werfen, denn nach wie vor steht KGSt auch für Verwaltungsvereinfachung.