

# Führung und Verantwortungsdelegation in Kommunen

von Dr. Gerhard Pfreundschuh, Heidelberg

erschieden in:

*Verwaltung & Management – Zeitschrift für allgemeine Verwaltung, 2000, S. 149 ff. (Teil I), S. 240 ff. (Teil II)*

**Die Verwaltungsreform muss beim Chef beginnen oder sie beginnt gar nicht. Hinzu kommt das Mandat der Politik. Und die Mitarbeiter müssen mitspielen. Bei der Verwaltungsmodernisierung ändern sich die Rollen aller Beteiligten. Wie lassen sich diese in der Praxis abgrenzen? Wie entstehen für alle echte Handlungsmöglichkeiten und verantwortliche Handlungsfelder? Mit Freude und Erfolgslust soll sich die Politik dem Grundsätzlichen, der Chef dem Wichtigen, der Vorgesetzte den Schwierigkeiten und der Sachbearbeiter seiner Einzelfallentscheidung widmen. Doch was heißt das ganz konkret für jeden Beteiligten?**

## **I. Zeitgemäße Führung und Delegation von Verantwortung - die großen Defizite bei der Verwaltungsmodernisierung**

Das Neue Steuerungsmodell der KGSt<sup>1</sup> und erst recht das Reformziel „Bürgerkommune“<sup>2</sup> mit echter Bürgerbeteiligung verlangen von Politik und Behördenleitung einen neuen Führungsstil. Sein Ziel ist, daß alle Beteiligten ihr Bestes geben, ihre Begabungen und Erfahrungen im Interesse der gemeinsamen Ziele und Sache voll entfalten. Dazu brauchen sie Entscheidungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten.

Nun wird aber „Politik“ von Machiavelli bis Max Weber als die Kunst des Erwerbs, Gebrauchs und Erhalts der Macht definiert. Davon beeinflusste Verhaltensweisen bestimmen noch immer das Bewußtsein und Unterbewußtsein vieler „Macher“ auf allen Hierarchieebenen in Politik und Verwaltung. Eine Untersuchung von Klages hat ergeben, daß bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gerade zeitgemäßes Führungsverhalten und Verantwortungsdelegation zu den großen Defiziten zählen.<sup>3</sup>

Lieber läßt man die Behördenmitglieder Produkte beschreiben, Kosten-Leistungsrechnungen ausarbeiten, auch schon einmal - gut controlled - budgetieren. Doch die „Kunst des aktiven Loslassens“ (Eberhard Sinner) wollen und können bisher nur ganz wenige Politiker und Führungskräfte verwirklichen. Zwar wird gern die mittlere Managementebene als reformfeindlich, als sogenannte „Lähmschicht“ beschrieben, die dicht wie Letten den Geist des Fortschritts und der Mündigkeit von oben nach unten nicht durchsickern lassen will. Doch wenn es um die Privilegien von Chefs und Politikern geht, dann tritt die Lähmung auch schnell ganz oben auf. Gerade das muß aber dem ganzen Reformprozeß den Geist und die Überzeugungskraft nehmen. Denn bei der Verwaltungsmodernisierung müssen alle „lernen“, und d.h. auf Grund von Einsicht und Erfahrung ihr Verhalten ändern.

---

<sup>1</sup> KGSt-Bericht 5/93, Das Neue Steuerungsmodell

<sup>2</sup> KGSt-Info vom 10.11.98

<sup>3</sup> Klages, Helmut, Verwaltungsmodernisierung: „harte“ und „weiche“ Aspekte II, Speyer 1998, S. 79 ff.

Es gilt daher, zum einen die Vorteile von kooperativem Führen durch Zielvorgaben samt echter Verantwortungsdelegation überzeugend darzustellen, zum anderen die Aufgaben zwischen den einzelnen Organisationsebenen (Sachbearbeiter, mittlere Führung, Chefebene, Verwaltung und Politik) klar und nachvollziehbar abzugrenzen. Denn oft merken und wissen Vorgesetzte gar nicht, wodurch sie ihre Mitarbeiter lähmen, ihnen die Arbeitsfreude und vor allem die >Erfolgslust< rauben. Und schließlich sind Politiker, Chefs und Vorgesetzte, die alles an sich ziehen, ständig im Streß. Sie können notgedrungen nicht mehr das Wesentliche vom Unwesentlichen unterscheiden. Sie bringen so sich, ihre Mitarbeiter und ihr Amt um den Erfolg.

## **II. Die Sachbearbeiter-Ebene: Motivierte Mitarbeiter**

### ***1. Das Modell >Erfolgslust<***

Die erste These lautet: Organisationen bauen sich von unten nach oben auf. Das bedeutet, der normale Arbeitstag muß gut organisiert und reibungslos laufen, auch wenn der Chef krank oder auf Reisen ist. Jedenfalls dafür braucht ein guter Chef kein Handy. Die Darstellung moderner Führung und zeitgemäßer Verantwortungsdelegation beginnt daher unten bei der Sachbearbeitung; es folgt dann die Beschreibung der mittleren Führung und schließlich werden die Aufgaben der Chefebene und der Politik vorgestellt (Drei-Ebenen-Modell). Die Fragen der Bürgerkommune, also das Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft werden hier nicht behandelt.<sup>4</sup>

Daher lautet die erste Frage: Was sind die Voraussetzungen dafür, daß Sachbearbeiter ihre Fähigkeiten voll einsetzen, daß sie Lust an Arbeit und Leistung erleben? Warum reiben sich Bürgermeister oder Behördenchefs oft völlig auf, klagen über Streß, suchen ihn aber zugleich, während ihre Mitarbeiter oft fast teilnahmslos mitlaufen? Anschaulich ausgedrückt: Können wir es möglich machen, daß der Sachbearbeiter Maier seiner Arbeit so leidenschaftlich nachgeht wie der Bürgermeister Obermeyer?

Dazu haben Soziologen und Verhaltensforscher das Modell für >Erfolgslust< entwickelt, das erklärt, warum und wann Menschen bei Arbeit und Anstrengung Freude, ja Lust und Befriedigung erleben. Der in den USA lebende Ungar Mihaly Csikszentmihalyi hat schon Mitte der 80er Jahre gefragt: Wie kommt es, daß Menschen ohne Bezahlung große Anstrengungen auf sich nehmen? Wieso sind sie im Beruf selbst gegen gute Bezahlung nicht bereit, sich nur annähernd so zu verausgaben? Dazu wurden Bergsteiger und Rocktänzer beobachtet. Hohe geistige Anstrengungen wurden an Schachspielern untersucht. Und schließlich konnten die gefundenen Erfolgsvoraussetzungen auch bei chirurgischen Operateuren nachgewiesen werden. Hier kann nicht auf die Einzelheiten, sondern nur auf die Ergebnisse eingegangen werden.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Pfreundschuh, Gerhard, Vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune, in: Verwaltung & Management, 1999, S. 218 ff.

<sup>5</sup> Csikszentmihalyi, Mihaly, Das Flow-Erlebnis, Jenseits von Angst und Langeweile: Im Tun aufgeben. Stuttgart 1985 ff.

Danach müssen fünf Bedingungen erfüllt sein, damit sich >Erfogslust< einstellt:

1. Es müssen eigenverantwortliche Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten gegeben sein.  
Gegenteil: Routine und Fremdbestimmung
2. Es muß ein überschaubarer, eingegrenzter Aufgabenbereich (Stimulusfeld) überantwortet sein.  
Gegenteil: Zuständigkeitswirrwarr und „organisierte Unverantwortlichkeit“ (Gerhard Banner)
3. Es muß ein hohes, aber bewältigbares Risiko vorliegen. „Entscheiden“ heißt Handeln unter Unsicherheit. Ohne Risiko keine Verantwortung. Durch erfolgreiche Risikobewältigung wachsen die geistigen und seelischen Kräfte eines Menschen.  
Gegenteil: Vollkasko-Mentalität, „wasserdichte Absicherung“, Verantwortungsscheu, Stagnation und Reformfeindlichkeit
4. Es müssen klare Regeln, unmittelbare Rückmeldungen über Erfolg und Mißerfolg, über „falsch“ und „richtig“ gelten.  
Gegenteil: Rechtsunsicherheit, Zielkonflikte, Widersprüchlichkeiten, niemand weiß, was gilt; keine „klare Linie“.
5. Die Erfolgslust wird vervielfacht durch ihr gemeinsames Erleben in der Gruppe. Dazu braucht die Gruppe gegenseitige Bindungen, gemeinsame Ziele und Werte (Unternehmenskultur und Unternehmensethik).  
Gegenteil: Egoismus, Unzuverlässigkeit, Unehrllichkeit, Gemeinschaftsfeindlichkeit, Verlust von Bindung und Werten.

## **2. Die Ausschöpfung der Begabungsreserven**

Viele Vorgesetzte trauen ihren Mitarbeitern nicht zu, daß sie die Voraussetzungen für dieses Erfolgsmodell mitbringen. Dabei hat schon in den 60er Jahren Douglas Mc Gregor die Chefs in zwei Gruppen eingeteilt.<sup>6</sup> Da sind einmal die Vertreter der X-Theorie. Sie sehen den Menschen folgendermaßen:

1. Der Durchschnittsmensch hat eine angeborene Abneigung gegen Arbeit und vermeidet sie, wo er kann.
2. Die meisten Menschen müssen daher gezwungen, kontrolliert, dirigiert und mit Strafe bedroht werden, um ihren Beitrag zur Erreichung organisatorischer Ziele zu leisten.
3. Der Durchschnittsmensch zieht es vor, dirigiert zu werden, versucht Verantwortung

---

<sup>6</sup> Mc Gregor, Douglas, The human side of enterprise, New York 1960

zu meiden, hat relativ wenig Ehrgeiz und sehnt sich vor allen Dingen nach Sicherheit.

Anders sehen die Vertreter der Y-Theorie ihre Mitarbeiter:

1. Körperliche und geistige Arbeitsanstrengungen sind ebenso natürlich wie Spiel und Ausruhen. Der Durchschnittsmensch hat keine angeborene Abneigung gegen Arbeit.  
Je nach den Bedingungen kann Arbeit eine Quelle der Zufriedenheit sein.
2. Kontrolle und Strafandrohung sind nicht die einzigen Motivationsmittel zur Erreichung organisatorischer Ziele. Der Mensch übt Selbstdirektion und Selbstkontrolle beim Erstreben von Zielen, die er erreichen will.
3. Der Durchschnittsmensch lernt unter günstigen Bedingungen, nicht nur Verantwortung zu akzeptieren, sondern auch, sie zu suchen.
4. Die Fähigkeit, ein relativ hohes Maß an Phantasie und Einfallsreichtum bei der Lösung organisatorischer Probleme zu entwickeln, ist erheblich und weit in der Bevölkerung gestreut.
5. Unter den Bedingungen des modernen industriellen Lebens sind die intellektuellen Fähigkeiten des Durchschnittsmenschen nur teilweise genutzt.

Eine interessante Ergänzung lieferten die Verhaltensforscher. Sie prägten den Begriff des „verhaltensökologischen Gleichgewichts“.<sup>7</sup> Danach hat der Mensch genetisch annähernd so viele Aktionspotentiale in sich, wie er zum Überleben in der natürlichen Umwelt braucht. Werden diese Antriebskräfte nicht in sinnvolle Arbeit umgesetzt, so kommt es zum Aktivitätsstau, der sich in Aggressionen entlädt (Hooligans-Problem). Aggressionen sind danach weder gut noch böse, sondern einfach nicht abgerufene Handlungskapazitäten, d.h. es liegt Unterforderung vor. Überforderung führt dagegen zu Angst und kann sich zur Panik (Auslösung des Fluchttriebs) steigern. Ein angstfreier, aber dennoch mit Verantwortung und Risiko behafteter Arbeitsplatz muß demnach ein Gleichgewicht zwischen den Fähigkeiten und den Handlungsmöglichkeiten des Mitarbeiters bieten, damit sich >Erfogslust< einstellen kann und in optimaler Weise Leistung und Begabung eingesetzt werden können. „Motivieren“ heißt danach, die >Erfogslust< der Mitarbeiter organisieren.

### ***3. Die Einzelfallentscheidung: Das Privileg des Sachbearbeiters***

Wir ziehen daraus den Schluß, daß unter den genannten Bedingungen ein Sachbearbeiter eigenverantwortlich und selbständig sein Sachgebiet zu verwalten hat. Als Leitsatz kann gelten: „Die Einzelfallentscheidung ist das Privileg des Sachbearbeiters.“ Da dieser in der

---

<sup>7</sup> v. Cube Felix, Alshuth Dietger, Fordern statt Verwöhnen, München 1993, S. 58 ff.

Regel ein gut ausgebildeter Fachhochschulabsolvent ist, entspricht dies auch seinen Fähigkeiten und seiner Bezahlung. Vorgesetzte haben daher die Sachbearbeiterentscheidungen zu respektieren, wenn sie sachlich richtig und den zu ihrer Erledigung vorher (!) vereinbarten Grundsätzen entsprechen. Delegation ist vor allem auch die Delegation von Ermessen, Verantwortung und Vertrauen. Entspricht die Entscheidung dem vereinbarten Ermessensgebrauch, so haben alle Vorgesetzten sie mit zu tragen, selbst wenn sie im Einzelfall ihr Ermessen anders ausgeübt hätten. Denn Loyalität ist immer zweiseitig. In der Praxis ist die willkürliche, „politische“ Rückholung und Korrektur von Einzelfallentscheidungen eine Hauptursache für Demotivation.

Die eben zitierten Grundsätze passen nahtlos zu dem heute oft empfohlenen „Kontraktmanagement“. Danach wird mit dem Sachbearbeiter oder mit einem eigenverantwortlich handelnden Team ein bestimmtes Ziel vereinbart. Den Weg zum Ziel sucht und findet die Sachbearbeiterebene selbst. Dabei setzt sie ihre ganze schöpferische Kraft und berufliche Erfahrung ein, entfaltet ihren ganzen Einfallsreichtum und erntet dann auch den Erfolg.

Wie kann nun erreicht werden, daß die nächst höhere Ebene, also die mittlere Führung, nicht die >Erfolgslust< abschöpft; umgangssprachlich ausgedrückt, ihren Mitarbeitern nicht den Erfolg „klaut“? Zunächst gilt der Grundsatz: Wer entscheidet, der unterschreibt. Dadurch wird das „Privileg des Sachbearbeiters“ (die Einzelfallentscheidung) nach innen und außen dokumentiert. Mit der Unterschrift übernimmt der Sachbearbeiter die Verantwortung, das Risiko für Erfolg und Mißerfolg.<sup>8</sup>

#### ***4. Das >4-Fälle-Modell< für Rücksprachen***

Dieses Modell beantwortet die Frage, in welchen Fällen der Sachbearbeiter nicht die alleinige und endgültige Verantwortung tragen und unterschreiben kann, sondern den Amtsleiter einschalten muß. Mit anderen Worten: Wie sind die Aufgaben der Sachbearbeitung von denen der mittleren Führung fall scharf abzugrenzen? Dazu wird hier ein >4-Fälle-Modell< für Rücksprachen vorgestellt. Grundsätzlich soll der Amtsleiter mündlich, persönlich und unmittelbar durch Rücksprachen und Dienstbesprechungen führen. Die Medien Papier und Elektronik dürfen nicht die menschlichen und sozialen Beziehungen beim Führungsvorgang abschneiden. Der Sachbearbeiter begibt sich selbständig in folgenden vier Fällen zu seinem Amtsleiter:

1. Ein Fall ist rechtlich oder tatsächlich so schwierig, daß ihn der Sachbearbeiter nicht selbst entscheiden kann (Offenbarung der eigenen Grenzen und ggf. des eigenen Fortbildungsbedarfs). Er macht gleichwohl einen Entscheidungsvorschlag und begründet, warum er letzte Zweifel an dieser Entscheidung hat.
2. Eine Entscheidung ist für eine Vielzahl künftiger Fälle von grundsätzlicher Bedeutung (Präzedenzfall).

---

<sup>8</sup> Es gibt Verwaltungen, in denen der Sachbearbeiter die für den Bürger negativen, der Vorgesetzte die positiven Entscheidungen unterschreibt. Das widerspricht völlig den hier vertretenen Führungsgrundsätzen.

3. Eine Einzelfallentscheidung ist von außergewöhnlicher finanzieller Bedeutung. Sie sprengt den üblichen Rahmen.
4. Eine Entscheidung ist von erheblicher kommunalpolitischer Bedeutung.

Meist ist eine wöchentliche, einstündige Rücksprache jedes Sachbearbeiters mit seinem Amtsleiter erforderlich. Das verlangen nicht nur die genannten vier Rücksprache-Anlässe. Darüber hinaus ist es nötig, daß beide Seiten sich ständig gegenseitig motivieren. Das bedeutet, daß eine „klare Linie“ abgesprochen und durchgehalten wird, daß Rückmeldungen über „richtig“ und „falsch“, Lob und Tadel für Erfolg und Mißerfolg ständig und offen zwischen Sachbearbeiter und Amtsleiter ausgetauscht werden (Ziff. 4 des obigen >Erfolgsmodells<). Durch gute gegenseitige, aber nicht in Details ableitende Informationen soll die Arbeit zur gemeinsamen Sache werden (Ziff. 5. im >Erfolgsmodell<; Kontraktmanagement; „aktivierender Führungsstil“ nach Klages<sup>9</sup>). Erst dadurch können auch die gleich zu beschreibenden Amtsleiteraufgaben vollwertig wahrgenommen werden.

Dienstbesprechungen des Amtsleiters mit allen Sachbearbeitern, in denen für das ganze Amt Ziele festgelegt werden und gegenseitige Abstimmungen erfolgen, sind in der Regel ebenfalls einmal wöchentlich nötig. - Damit sind die Aufgaben der Amtsleitung negativ abgegrenzt und gipfeln in dem Grundsatz: „Wer führt, darf nicht ausführen.“ Es gilt nun positiv die Aufgaben des Amtsleiters zu beschreiben. Sie lassen sich in sechs Tätigkeiten und Fähigkeiten zusammenfassen, auf die nun einzugehen ist.

### **III. Die mittlere Führungsebene: Der erfolgreiche Amtsleiter**

#### ***1. Die Fachlichkeit***

Wer Sachbearbeiter führt, braucht Fachlichkeit, ja daraus schöpft er ganz wesentlich seine Autorität.<sup>10</sup> Der Amtsleiter muß die schwierigsten Entscheidungen, also die Fälle von Ziffer 1 unseres Rücksprachemodells, beherrschen. Der Amtsleiter eines Sozialamtes muß also das Bundessozialhilfegesetz (BSHG), seine Ausführungsbestimmungen und die Rechtsprechung dazu kennen. Der Meister in der Opel-Werkstatt muß den Opelmotor kennen. Die laufende eigene Fortbildung ist eine Führungsaufgabe!

#### ***2. Die Organisationsverantwortung***

Die Organisationsverantwortung des Amtsleiters ist abgeleitet aus der Organisationshoheit des Behördenchefs. Im Neuen Steuerungsmodell ist sie bewußt dem Amtsleiter übertragen, da die Querschnittsämter sich auf Servicefunktionen zurückziehen. Organisationsverbesserungen

---

<sup>9</sup> Klages, Helmut, a.a.O., S. 89 ff.

<sup>10</sup> Auf höheren Führungsebenen führen „Häuptlinge“ mehrere „Unterhäuptlinge“. Die Fachautorität bekommt andere Akzente.

interessieren natürlich auch die Chefebene, so daß hier bei Grundsatzfragen Kontraktmanagement angesagt ist. Die Organisationsverantwortung läßt sich in drei Schwerpunkte unterteilen.

#### *a.) Mißstands-beseitigung*

Wer ausführt, verliert oft den Überblick. Das ist das Schicksal vieler Sachbearbeiter, sie unterliegen der Gefahr der Betriebsblindheit und der Kleinlichkeit. Der Amtsleiter soll durch das Privileg des Sachbearbeiters zur Einzelfallentscheidung gerade die Zeit und die Fähigkeit erhalten, den Überblick zu wahren. Dadurch kann er seine wichtige Aufgabe, die Organisation ständig zu verbessern, wahrnehmen. Die einfachste Organisationsverbesserung besteht darin, ständig Mißstände aller Art bei der Sachbearbeitung zu erkennen und zu beheben (Kaizen“ im japanischen Qualitätsmanagement). Dazu gehört als erstes die Wachsamkeit, daß Altfälle abgeschlossen werden („Aktenleichen sind zu begraben“), Verfahren dürfen nicht vergessen werden. Althergebracht ist auch die Aufgabe, daß Aktenführung und Registratur in jeder Hinsicht geordnet und zweckdienlich sind („Akten dürfen nicht in Verstoß geraten“). Heute kommt die ständige Verbesserung der installierten EDV hinzu.

#### *b.) Ablauforganisation*

Der Amtsleiter ist aufgerufen, der Prozeßsteuerung, also der Ablauforganisation, sein besonderes Augenmerk zu widmen.<sup>11</sup> Untersuchungen haben ergeben, daß bei Verwaltungsverfahren 80% der „Bearbeitungszeit“ auf Liegezeiten entfallen. Kundenfreundliche Entscheidungen sind vor allem schnelle Entscheidungen. Die Güte der Ablauforganisation wird auch als Prozeßqualität und Ergebnisqualität im Rahmen des Qualitätsmanagements bezeichnet. Die Beseitigung von Schnittstellen beim Geschäftsprozeß führt i.d.R. zur nächsten Organisationsaufgabe.

#### *c.) Aufbauorganisation*

Die zweckmäßige Aufbauorganisation ergibt sich aus einer optimalen Ablauforganisation. So kann sich z.B. die Zusammenlegung des Bauordnungsamts und des Umweltschutzamtes anbieten, um Schnittstellen und damit Liegezeiten, sowie unterschiedliche Zielsetzung usw. abzubauen. Die Eingliederung der staatlichen Wasserwirtschaftsämter in die Landratsämter in Baden-Württemberg eröffnete z.B. nachhaltige Verbesserungen der Ablauf- und der Aufbauorganisation. Wo Amtsleiter wegen amtsübergreifender Zuständigkeiten nicht handeln können, sollten sie jedenfalls zweckdienliche Vorschläge machen und um deren Verwirklichung kämpfen. Es wird dann die sogenannte „Strukturqualität“ verbessert. Grundlegende Umbauten der Organisation nennt man heute in der Betriebswirtschaft „Business Process Reengineering“, sie sind aber ureigenste Aufgabe der Chefebene. Steht die Aufbauorganisation, so ist die nächste Herausforderung: Die richtige Person auf den richtigen Platz zu setzen.<sup>12</sup> Das führt zur nächsten Amtslitersaufgabe.

---

<sup>11</sup> KGSt-Bericht 8/98, Geschäftsprozeßoptimierung

<sup>12</sup> In gewissem Maß richtet sich die Aufbauorganisation auch nach den Fähigkeiten und Begabungen vorhandener Mitarbeiter, und zwar umso mehr, je kleiner eine Verwaltung ist.

### **3. Die Personalverantwortung**

Personalgewinnung, Personaleinsatz und Personalentwicklung werden im Neuen Steuerungsmodell zu einer zentralen Amtseleiteraufgabe, die die bisherigen Querschnittsämter als Serviceeinheiten unterstützen sollen. Der Amtseleiter wählt im Idealfall im Zusammenwirken mit seinem Mitarbeiterteam geeignete neue Kollegen aus. Dabei trägt er allerdings die letzte Verantwortung, soweit ihm diese von der Chefebene übertragen wurde. Ziel ist die allseitige gegenseitige Motivation, um die delegierte Aufgabenverantwortung durch eine gemeinsame Personalverantwortung zu vervollständigen. - In guten Verwaltungen konnten schon immer die Amtseleiter entscheiden, welcher ihrer Sachbearbeiter mit welcher Aufgabe betraut wird. Informell sprachen sie dabei häufig mit den übrigen Kollegen.

Ein wichtiger Teil der Personalverantwortung wird heute mit dem Begriff „Personalentwicklung“ bezeichnet. Das bedeutet, daß die mittlere Führungsebene nicht nur darüber nachdenken muß, wer hier und heute die richtige Person für diesen oder jenen Arbeitsplatz ist, sondern wofür mittelfristig die einzelnen Mitarbeiter geeignet sind, wie ihre Fähigkeiten dazu fortgebildet werden können.<sup>13</sup> Es ist klar, daß dieser Aufgabe durch einen ganz natürlichen „Amtsegoismus“ Grenzen gesetzt sind. Kaum ein Amtseleiter wird fähige Mitarbeiter über die Amtsaufgaben hinaus- und damit letztlich aus dem eigenen Amt wegqualifizieren. Qualitäten, die über die im Amt gebrauchten Fähigkeiten hinauswachsen, muss die nächst höhere Führungsebene erkennen, fördern und heranbilden. Insoweit bleibt es auch bei delegierter Personalverantwortung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells bei dem alten Grundsatz, daß sich Aufsteiger auf mehreren Arbeitsplätzen in verschiedenen Ämtern bewährt haben müssen. Jugendjahre sind Wanderjahre.

Der Arbeitsplatzwechsel (Job-Rotation spätestens alle fünf Jahre) ist für Mitarbeiter unter 55 Jahren ein wichtiges Mittel zur Erhaltung von Beweglichkeit und Qualifikation, von körperlicher und geistiger Frische in den Amtsstuben. Personalverantwortung ist insoweit wie bisher eine aus der Personalhoheit des Amtschefs abgeleitete Teilautonomie des Amtseleiters. Doch ein weiteres sollte diese breite Beteiligung an der Personalpolitik bewirken: Die nachhaltige Eindämmung oder gar Abschaffung sachfremder (parteilichter oder gewerkschaftlicher) Ämterpatronage. Offene Diskussionen und Auseinandersetzungen mit möglichst vielen Beteiligten über die Übertragung von Verantwortung auf allen Organisationsebenen verhindern oder erschweren solche Einflußnahmen.<sup>14</sup>

Ein großes Defizit bisheriger Personalpolitik auf der Amtseleiter-Ebene offenbarte sich in der sogenannten „Eichhörnchen-Methode“. Derjenige war ein „guter“ Amtseleiter, der möglichst viel Personal bei den Querschnittsämtern für sein Amt durchsetzen und bevorraten konnte. Es hat sich gezeigt, daß die Delegation von Finanzverantwortung diesem Übel beikommen kann.

### **4. Budgetverantwortung**

---

<sup>13</sup> KGSt-Berichte 3/99 und 4/99, Personalführung I und II

<sup>14</sup> Wie sagte doch entlarvend ein Parteipolitiker: „Wir haben nur gute Leute! Mehr gute Parteifreunde als gute Posten.“

Die Budgetverantwortung eröffnet die größten Einsparpotentiale, wenn Personal und Sachmittel gegenseitig deckungsfähig sind.<sup>15</sup> Im Grundsatz bewirkt die Budgetierung zunächst einfach eine weitgehende gegenseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltsmittel und ihre Übertragbarkeit in das folgende Haushaltsjahr. Außerdem wird die Bewirtschaftungsbefugnis möglichst weit nach unten delegiert. Im Idealfall stimmen Handlungs- und Finanzverantwortung überein. Selbstverständlich wollen die obere Führung und die Politik an diesen Sparerfolgen beteiligt werden. Oft meinen nämlich Amtsleiter und Sachbearbeiter, alle eingesparten Haushaltsmittel seien „ihr“ Geld. Aber das gilt nicht einmal im privaten Alltag. Denn über die Einkommenssteuer beteiligt sich der Staat oft mit über 50% am wirtschaftlichen Erfolg seiner Bürger. Hier kann nicht auf die Regeln und die sehr positiven Erfahrungen mit der Budgetierung näher eingegangen werden.<sup>16</sup> Doch die dauerhafte Einführung der Budgetierung und ihr Ausbau zu einer auf Produkten beruhenden Kosten- Leistungsrechnung (KLR) ist ein Modernisierungsvorgang, den der Amtsleiter nachhaltig und verantwortlich zu betreiben und zu steuern hat, sobald die Einführung von der Chefebene beschlossen wurde. Das Ziel ist, alle Mitarbeiter zu sparsamem und wirtschaftlichem Verhalten zu motivieren und für Erfolge zu belohnen.

### ***5. Planungs- und Konzeptionsaufgaben***

Pläne und Konzepte zielen auf Veränderung und Fortentwicklung bestehender Verhältnisse. Sie sind i.d.R. Grundlage für zukunftsbezogenes gemeinsames Handeln. Sie sollen viele Teilnehmer zur gemeinsamen Zielerreichung zusammenführen und sind daher eine echte Führungsaufgabe.

Je nach Bedeutung und Zielsetzung werden Pläne und Konzepte auf den verschiedensten Führungsebenen entwickelt und verwirklicht. Daher ist auf diesem Feld die Abgrenzung der einzelnen Planungen und die Festlegung der damit verbundenen Verantwortung wichtig. Fachplanungen werden meist federführend von den Fachämtern (z.B. Jugendhilfeplanung im Jugendamt, Altenhilfeplanung im Sozialamt, Verkehrsplanung im Stadtplanungsamt) entworfen und als „Zukunftsstrategien“ von der Politik beschlossen. Die Erarbeitung von Entwürfen für Pläne und Konzepte ist i.d.R. keine Sachbearbeiteraufgabe, sondern eine des Amtsleiters. Es sind sogar politische Aufgaben, die zunehmend unter aktiver Bürgerbeteiligung stattfinden. Sachbearbeiter sind bei Planungsaufgaben fast nie eigenverantwortliche Entscheider, sondern enge Berater und Führungshilfen der zuständigen Führungskraft. Man kann auch von „Stabsarbeit“ oder „Beratung im Team“ für die Führung sprechen.

Bei Planungen, die über ein Fachamt hinausgehen, wechselt die Zuständigkeit auf die nächsthöhere gemeinsame Führungsebene oder sie wird einer besonders geeigneten Führungskraft von dort aus zur Federführung übertragen. Im dargestellten Drei-Ebenen-Modell ist dafür die Chefebene zuständig. Dort wird dann auch zwischen operativer und strategischer Planung unterschieden (siehe unten).

---

<sup>15</sup> Statt eine Schwangerschaftsvertretung einzustellen, leistet sich das Team den lang gewünschten PC.

<sup>16</sup> KGSt-Berichte 6/93, Budgetierung; 9/97, Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis

## ***6. Mitdenken in der nächsthöheren Ebene***

Es ist ein wichtiger Grundsatz, daß jeder Mitarbeiter, jede Führungskraft stets im Rahmen der nächsthöheren Ebene mitdenkt und mindestens in diesem Zusammenhang die eigenen Aufgaben sieht und organisiert. Fällt aus irgendwelchen Gründen der Vorgesetzte aus, so muß im Sinne der vereinbarten und bekannten Ziele die Arbeit weitergehen. Vertretungen des Vorgesetzten müssen auch von unten unterstützt und eingewiesen werden. Ein Amtsleiter muß im Sinne der höheren Führung auch dann eigenverantwortlich handeln und entscheiden können, wenn er zu Rücksprachen keine Gelegenheit hat. Gerade dadurch werden die mittleren Führungskräfte befähigt, die Anliegen und Interessen aus höherer, über den Amtsegoismus hinausgehender Sicht zu betrachten. Befähigte Nachwuchskräfte wachsen dadurch ganz selbstverständlich in die Aufgaben der nächsthöheren Ebene hinein.

Schließlich soll die mittlere Führung stets beratend und sachverständig bei den Entscheidungen der höheren Führung mitwirken. Dies gilt auch für die Entwicklung und Erhaltung einer Unternehmenskultur und ihrer Werteordnung. Letztere wird jedoch ganz entscheidend durch die Chefebene und ihr Vorbild bestimmt.

## **IV. Die Chefebene: Der stressfreie Chef und die kreativen Räte**

### ***1. Politik - eine strategische Aufgabe***

#### *a.) Das „Recht“ im Rechtsstaat*

Wenn die Einzelfallentscheidungen auf der Sachbearbeiter-Ebene schnell und richtig getroffen werden, wenn die mittlere Führung im Rahmen des Kontraktmanagements mit Sach- und Fachverstand die Ablauf- und Aufbauorganisation, den Personaleinsatz und die Budgetierung erfolgreich steuert, dann kann die Chefebene stressfrei denken und arbeiten. Sie kann sich auf die politischen Entscheidungen, die strategischen und operativen Aufgaben konzentrieren.

Zur Chefebene gehören im hier vorgestellten Drei-Ebenen-Modell: Der volksgewählte Behördenchef (Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat), die ihm vom Rat beigewählten "Beigeordneten" oder die Dezernenten und das volksgewählte kommunale Hauptorgan (Gemeinde-, Stadtrat, Kreistag).

Die Chefebene hat folgende Aufgaben:

- Die Setzung des kommunalen Rechts (Satzungen, Richtlinien und dergleichen; auch „normative“ Grundsätze und ungeschriebene feste Regeln wie „Politische Kultur und Ethik“)
- Die Gestaltung der kommunalen Politik
- Die Steuerung des "operativen Handelns", die Führung der Verwaltung (samt Unternehmenskultur und –ethik)

In einem Modell, das klare Regeln und eindeutige Verantwortung will und die "organisierte Unverantwortlichkeit" (Gerhard Banner) ablehnt, müssen auch auf der Chefebene die Aufgaben möglichst fallscharf den beteiligten Akteuren zugewiesen sein. Dabei kennen die Gemeinde- und Kreisordnungen zwei Organe der Kommune, nämlich den Rat (Gemeinde-, Stadtrat, Kreistag) und den Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat). Diese Organe handeln politisch und rechtlich für die Kommune. Um ihre Zuständigkeiten voneinander abzugrenzen, sind einige Begriffe zu klären.

Zunächst sind die strategischen Aufgaben vom operativen Geschäft zu unterscheiden. Strategie zielt auf ganz Weniges und Grundsätzliches. Sie konzentriert sich auf das Wesentliche und Wichtige; in letzter Konsequenz auf das „Überleben“. Sie ist ganz einfach und deshalb für viele sehr schwer.<sup>17</sup> Strategie setzt die langfristigen Ziele, erkennt den grundsätzlichen Handlungs- und Wandlungsbedarf, um das Dasein zu bewältigen bzw. das Wohl der Gemeinde und ihrer Bürger zu verwirklichen. Unter „operativem Handeln“ versteht man dagegen die gegenwärtige Steuerung einer Kommune („Konzern Kommune“ nach der KGSt), die aus mehreren Abteilungen und selbständigen, oft sehr unterschiedlichen Einheiten (z.B. Kernverwaltung, Eigenbetriebe, Krankenhäuser usw.) besteht. Im Rahmen der strategischen Ziele werden beim operativen Handeln ausgewählte Zwischenziele (z.B. Jahresziele) angesteuert. Die jährliche Haushaltsaufstellung ist ein operatives Geschäft, die Pflege der eigenen Steuerquellen eine strategische Aufgabe. Heute kommen viele Chefs vor lauter „Operationen“ nicht zur „Strategie“. Hier geht es zunächst um die strategischen Aufgaben der Chefebene.

Dazu sind zuerst Recht, Politik und Verwaltung voneinander abzugrenzen. Dies führt dann folgerichtig zu entsprechenden Zuständigkeitsverteilungen. Da wir in einem Rechtsstaat handeln, gilt die erste Frage dem Recht. „Recht“ wird hier definiert als die gemeinsame Friedensordnung einer Gesellschaft. Gesellschaftlicher, sozialer Friede setzt voraus, dass ihm ein gesamtgesellschaftlicher Interessenausgleich zugrunde liegt, der weithin anerkannt und durch die Zustimmung der Betroffenen legitimiert ist. Er verteilt die materiellen und immateriellen Güter und Leistungen, die Zuständigkeiten und Besitzstände, die Pflichten und die Verantwortung. Das Recht ist zugleich die Grundlage und der Rahmen für das gemeinschaftliche Handeln. Dieses hat das Ziel, gemeinsam das Dasein und die Zukunft zu bewältigen. Recht kann somit auch definiert werden als die gemeinsame Überlebensstrategie der jeweiligen Gesellschaft.<sup>18</sup> Die Begründung und Ableitung dieses Rechtsverständnisses ist an anderer Stelle geschehen und kann hier nicht im Einzelnen vorgestellt werden.<sup>19</sup>

Das Recht sollte einfach, verständlich und überzeugend sein. Das verlangt sein strategischer Charakter. Und erst dann hat es die Chance, als gerecht empfunden, anerkannt und damit legitimiert zu werden.<sup>20</sup> Dies gilt besonders für den demokratischen Rechtsstaat. Sollte auf diesem Feld eines Tages die Politik erfolgreich sein, dann hätte sie einen großen Durchbruch und Fortschritt erreicht. Denn für das Recht ist die Politik verantwortlich, wie zu zeigen ist.

---

<sup>17</sup> Definition sinngemäß nach Carl von Clausewitz. „Das Wissen im Krieg ist sehr einfach, aber nicht zugleich sehr leicht.“ Das strategische Ziel des Krieges ist der Friede, der Sieg ist dazu „nur“ das militärisch-taktische oder operative Mittel. In diesem Sinne auch Jack Welch: „Business is simple.“ Er machte „General Electric“ zur Firma Nr. 1 in USA, siehe Slater, Robert, „Wer führt, muss nicht managen“ Die unschlagbaren Erfolgsstrategien von Jack Welch, Landsberg / Lech 1999

<sup>18</sup> Das führt auch zum „Grundsatz der Nachhaltigkeit“ im Sinne biologischer wie kultureller Evolution.

<sup>19</sup> Pfreundschuh, Gerhard, Den Staat neu gestalten, Mutige Reformen für ein erfolgreiches Gemeinwesen, München/Landsberg L. 1997, S. 51 ff.

<sup>20</sup> Dazu gut und kritisch: Sandler, Horst, Der Rechtsstaat im Bewusstsein seiner Bürger, NJW 89, 1772 ff.

## *b.) Politik - Die Fortentwicklung des Rechts*

Ältere Rechtsordnungen verstanden sich als ewig, als von Gott gegebenes Recht. Doch ab dem Beginn der Neuzeit, nach 1500, bekommt der Ausdruck „Politik“ eine neue Bedeutung und Dynamik. Er bezeichnet nun etwas damals ganz Neues, nämlich die Ausformung und Fortentwicklung der Rechtsordnung durch den Fürsten im monarchischen „Polizeistaat“.<sup>21</sup> Unter „innerer Souveränität“ wurde gerade auch die Herrschaft des Monarchen über das Recht verstanden, mit dem naturrechtlich begründeten Auftrag, das allgemeine Wohl zu verwirklichen (absolutistischer Wohlfahrtsstaat).<sup>22</sup> Die obrigkeitlichen Rechtsetzungen und Rechtsänderungen hatte nun eine damals entstehende „Polizei“ (entspricht „Verwaltung“ im heutigen Sprachgebrauch, vgl. noch „Bau- oder Gewerbepolizei“) in der Gesellschaft durchzusetzen.<sup>23</sup>

Die Setzung und Änderung des Rechts nahm die Französische Revolution dem Monarchen und übertrug sie auf die Volksvertretung, die sich daher „Legislative“, gesetzgebende Gewalt nennt. „Politik“ wird hier als die Durchführung des zeitgemäßen gesellschaftlichen Wandels definiert. Da im Rechtsstaat alle „wesentlichen“ Änderungen durch Gesetze erfolgen müssen („Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts), ist hier „Politik“ vor allem die zeitgemäße Anpassung und Fortentwicklung des Rechts<sup>24</sup>. Politik ändert die geltende gemeinschaftliche Friedensordnung und den ihr zugrunde liegenden Interessenausgleich. Sie ist zugleich eine strategische Aufgabe, weil das Recht als die gemeinsame Überlebensstrategie einer Gesellschaft verstanden wird. Dabei kann das Recht engmaschig und damit freiheitsbeschränkend werden oder es kann strategisch und grundsätzlich bleiben, also nur Wichtiges und Wesentliches regeln. Das hängt von der geistigen und menschlichen Qualität der Legislative (und der Rechtsprechung<sup>25</sup>) ab.

## *c.) Die Aufgabe der Verwaltung: Die Verwirklichung des Rechts*

Die Verwaltung hat den Auftrag, die bestehende Rechtsordnung in der Gesellschaft zur Wirkung zu bringen, anzuwenden, durchzusetzen. Verwaltungen wenden entweder Gesetze, Rechtsätze an (z.B. Eingriffs-, Hoheitsverwaltung) oder sie erbringen im Rahmen geltender, gesetzlicher Vorgaben und Freiräume Leistungen für die Bürger im Interesse des allgemeinen Wohls (Leistungsverwaltung). Auch bei letzterem wird immer von gesetzlichen Aufgaben (Pflichtaufgaben, Freiwilligkeitsaufgaben) gesprochen. Die Verwaltung vollzieht entweder Gesetze oder sie erledigt politische, also aus ihrer Sicht fremdbestimmte Aufträge und Zielvorgaben.

## *d.) Die Verteilung der politischen Aufgaben in der Kommune*

---

<sup>21</sup> Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1. Reichspublizistik und Policeywissenschaft 1600–1800, München 1988; Sellin, Volker, „Politik“ in: Brunner, Otto u.a. (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Stuttgart 1978 ff., Bd. 4, S. 807 ff. Knemeyer, Franz-Ludwig, „Polizei“, in: Brunner, Otto u.a. (Hg.), a.a.O., Bd. 4, S. 875 ff.

<sup>22</sup> „Pflicht der hohen Obrigkeit Gesetze zu geben, die in allen vorkommenden Fällen angewandt werden können.“ (Christian Wolff); Loos, Fritz; Schreiber, Hans-Ludwig, „Recht/Gerechtigkeit“, in: Brunner, Otto (Hg.), a.a.O., Bd. 5, S. 273

<sup>23</sup> Maier, Hans, Die ältere deutsche Staat- und Verwaltungslehre, Polizeiwissenschaft, Neuwied/Berlin 1966

<sup>24</sup> vor allem, aber nicht nur die Fortentwicklung des Rechts; vergleiche unter anderem die Außenpolitik

<sup>25</sup> „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, die zu Kleinlichkeit und Enge tendiert, um die Rechte der Judikative zu erweitern.

Die politische Steuerung erfolgt im Rechtsstaat bei allen „wesentlichen Angelegenheiten“ über Gesetze und Satzungen. In der Kommune kommen weitere grundsätzliche und operative Beschlüsse des Rates hinzu, deren genaue Abgrenzung später vorgenommen wird. Wer Gesetze oder Satzungen ausarbeitet, berät und beschließt, handelt politisch. Dabei sind bereits die Vorbereitung, die Beratung sowie die Leitung der Beratung und nicht erst die Beschlussfassung wichtige politische Aufgaben. Das zeigen schon die Befangenheitsvorschriften. Da der Behördenchef (Bürgermeister, Landrat) als volksgewählter, demokratisch legitimierter Wahlbeamter in diesen Entscheidungsprozeß eingebunden ist, stellt er das Bindeglied zwischen Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik dar.<sup>26</sup> Er besitzt eine Doppelfunktion: Er verwaltet (z.B. Vollzug der Ratsbeschlüsse) und ist zugleich am politischen Gestalten beteiligt.

Grenzt man die Zuständigkeiten des Behördenchefs von denen des Rates ab, so steht bei der politischen Entscheidungsfindung dem Rat die endgültige Beschlussfassung (das letzte Wort) zu. Der Behördenchef erarbeitet aber zusammen mit seiner Verwaltung die Beschlussvorlagen und macht einen Entscheidungsvorschlag. Er hat in der Regel „das erste Wort“.<sup>27</sup> Völliges Neuland wird betreten, wenn Kreise und Gemeinden den Weg zur „Bürgerkommune“ beschreiten, in der die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft sowohl in bestimmten Verwaltungs- wie auch Politikbereichen angestrebt wird. Darauf ist hier nicht einzugehen.

Nun gibt es auf der Chefebene nochmals eine Verteilung der politischen Aufgaben zwischen dem Behördenchef (z.B. volksgewählter Bürgermeister) und seinen politischen Kollegen (z.B. politisch gewählte Beigeordnete, Dezernenten, Leiter kommunaler Unternehmungen usw.). Der Behördenchef hat nach der baden-württembergischen und anderen, aber nicht nach allen Kommunalverfassungen in diesem Kreis allein die letzte politische Verantwortung und Entscheidungsbefugnis (anders z.B. bei den Magistratsverfassungen). Am sinnvollsten ist es, wenn der Chef die Entscheidungsvorbereitung sorgfältig von unten nach oben aufbaut (von den Sachbearbeitern über die Amtsleiter zu den Dezernenten).<sup>28</sup>

Hier geht es nicht um eine Frage der Macht, sondern darum, gemeinsam die richtige Lösung zu finden, dann zu beschließen, zu verantworten und schließlich zu verwirklichen. Allerdings kann der Chef auch auf Beigeordnete oder Dezernenten, Geschäftsführer kommunaler Unternehmungen usw. politische Verantwortung übertragen (etwa dem Baubürgermeister für alle Bauausschüsse). Er darf dann aber nicht „nebenbei“ die Entscheidungen beeinflussen, ohne sie ausdrücklich und verantwortlich zu übernehmen. Das wäre „organisierte Unverantwortlichkeit“ und würde die >Erfolgslust< des betreffenden Beigeordneten abschöpfen. Verantwortung trägt man oder man überträgt sie. Es ist wie mit einem Rucksack, nur einer kann ihn auf den Buckel schnallen.

---

<sup>26</sup> Die Sache ist deshalb etwas verwirrend, weil Gemeinde- und Kreisordnungen die kommunale Volksvertretung (Rat) nicht als politisches, sondern nur als Verwaltungsorgan anerkennen. Der Staat (Freistaat, Bundesland) will das Politikmonopol, die innere Souveränität, bis heute ungeteilt (ganz) in seiner Hand behalten. Er will keinen „Staat im Staate“. Die Verfassungswirklichkeit unterscheidet gleichwohl zwischen kommunaler Politik und Verwaltung.

<sup>27</sup> Er kann in der baden-württembergischen Kommunalverfassung nach jedem Redebeitrag im Gemeinderat das Wort ergreifen. „Falsche Fakten und Vorstellungen kann er sogleich richtig stellen.“

<sup>28</sup> Im österreichischen und preußischen Generalstab war es ein fester Grundsatz, dass der jüngste Leutnant zuerst seine Meinung zu äußern hatte. Das letzte Wort und die Verantwortung hatte dann der Kommandierende General.

Über die so vom Behördenchef, seinem politischen Team und der Verwaltung vorbereiteten politischen Beschlussvorschläge entscheidet endgültig der Rat als Volksvertretung und politisches Hauptorgan. Henneke beschreibt zutreffend, dass es in Deutschland um das Zusammenwirken von ehrenamtlichem Rat und Hauptverwaltungsbeamten nicht gut im Sinne von moderner Führungs- und Verantwortungsdelegation bestellt ist.<sup>29</sup> Damit stehen und fallen aber die ganze Verwaltungsmodernisierung, die Führungskultur und die Verantwortungsdelegation.

Wir müssen endlich Abschied nehmen von dem Grundsatz „oben sticht unten“. Wir müssen klare Aufgabenverteilungen zum Wohle des gemeinsamen Erfolgs bekommen. Der Rat muss wieder die strategische Politik in die Hand nehmen und sich aus dem operativen Tagesgeschäft zurückziehen. Durch die Einmischung in das Verwaltungsgeschehen hat sich der Zeitbedarf der ehrenamtlichen Räte gewaltig ausgeweitet. Deshalb haben sich immer größere Teile der Bevölkerung aus der Kommunalpolitik zurückgezogen und die Grundsätze demokratischer Repräsentation sind gefährdet, wie Henneke richtig betont.<sup>30</sup> In den Räten dominieren Angehörige des öffentlichen Dienstes, die die kommunale Arbeit während ihres Dienstes erledigen dürfen oder können.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zur strategischen Kommunalpolitik die Gestaltung und Veränderung des gemeindlichen Rechts (Satzungen), alle Maßnahmen, die das Gesicht der Gemeinde entscheidend ändern (z.B. Bauleitplanung, Stadtplanung, ortbildprägende Gebäude), alle Maßnahmen, welche die Lebensqualität in der Gemeinde „wesentlich“ bestimmen (z.B. neues Krankenhaus, Schulbau, soziale und kulturelle Infrastruktur), gehören.<sup>31</sup> Ziel dieser Politik ist es, das Wohl der Gemeinde und ihrer Einwohner langfristig zu sichern.

An diese Überlegungen schließen sich zwei Fragen an: Gehört das „operative Geschäft“ ganz oder in Teilen zur Politik? Wie sind dabei die Zuständigkeiten zwischen Rat und Behördenchef abzugrenzen?

## **2. Die „Gemeindeführung“ (Konzernsteuerung) - das operative Geschäft**

### *a.) Das Budgetrecht*

Die operative „Konzernsteuerung“ bedeutet im Neuen Steuerungsmodell der KGSt, dass die Chefebene die einzelnen Dezernate, Eigenbetriebe, kommunalen Unternehmungen usw. gemäß den politisch-strategischen Vorgaben zu gemeinsamem Handeln zusammenführt und nach einheitlichen Grundsätzen (Unternehmenskultur, Unternehmensethik) leitet. In den Verwaltungen ist dazu ein ganz wesentliches Mittel der jährliche Haushaltsplan. Aus ihm ergeben sich nach dem Neuen Steuerungsmodell die jährlichen Hauptkontrakte des Chefs mit den Verwaltungsteilen (Dezernaten, Eigenbetrieben, Krankenhäusern usw.). Der Haushaltsplan ist eine operative Zielplanung. Diese müsste bei überlegtem und folgerichtigem Vorgehen aus den strategischen (langfristigen) Zielen abgeleitet sein.

---

<sup>29</sup> Henneke, Hans-Günter, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunalverfassungen der deutschen Länder, Verwaltung & Management 1999, S. 132 ff

<sup>30</sup> Henneke Hans-Günter, a.a.O., S. 134

<sup>31</sup> Dabei beeinflusst die Gemeindegröße, was politisch und strategisch, was operativ und administrativ ist.

Wer die kommunalpolitische Wirklichkeit kennt, insbesondere die Behandlung der „Mittelfristigen Finanzplanung“ im Rahmen der Haushaltsverabschiedungen, der weiß, dass dies heute nicht die übliche Art des Vorgehens ist. Aus der Vielzahl der aktuellen Wünsche wird oft anhand der vorhandenen Finanzmittel ein Haushalt zusammen gezimmert. Dessen mehr oder weniger ungenaue Fortschreibung in die Zukunft nennt man dann „Mittelfristige Finanzplanung“. Dieses Vorgehen müsste genau auf den Kopf gestellt werden. In vielen Kommunen gilt aber das Prinzip „der Weg ist das Ziel“ und nicht die Einsicht „ohne Ziel ist jeder Weg falsch“. Letztlich geht es hier um eine Grundsatzfrage des Neuen Steuerungsmodells: Wollen wir eine „ergebnisorientierte“ (output/outcome-bestimmte) oder bleibt es bei der „einsatzorientierten“ (input-bestimmten) Politik und Verwaltung.<sup>32</sup> Steuern oder reagieren wir?

Die Haushaltssatzung beziehungsweise das Budgetrecht ist das Königsrecht der Volksvertretung.<sup>33</sup> Obwohl es ein operatives Geschäft ist, obliegt die endgültige Beschlussfassung der Volksvertretung. Der Haushalt ist sogar im Staat ein formelles Gesetz, in den Kommunen eine Satzung. Der Haushaltsplan - obwohl eindeutig eine operative Vorgabe - ist kraft Verfassung und Tradition „Politik“. Die Steuergelder der Bürger sollen seit alters durch die Repräsentanten des Volkes oder Landes sparsam und sinnvoll verwendet werden.<sup>34</sup>

Bei der Aufstellung und dem Vollzug des Haushaltsplanes lässt sich besonders gut zeigen, wie die Zuständigkeiten im operativen Geschäft abzugrenzen sind, was bisher gilt und was nach den Grundsätzen des Neuen Steuerungsmodells gelten sollte. Das Budgetrecht kann vom Rat eng oder großzügig gehandhabt werden. Da das Neue Steuerungsmodell mehr Eigenverantwortlichkeit und Selbständigkeit für alle Ebenen der Verwaltung will, mussten die Gemeindeordnungen durch Experimentierklauseln dies rechtlich ermöglichen. Denn nach dem Neuen Steuerungsmodell sollen Handlungs- und Finanzverantwortung in einer Hand sein. Die ehrenamtliche Politik (Rat) hat danach die Eckdaten und die großen Abteilungsbudgets festzulegen, also die Grundzüge und Richtlinien für das operative (Budget-)Geschäft zu bestimmen. Das ist ihr erstes Steuerungsinstrument für das operative Handeln.

Wie viel Geld (Budgetanteil) eine Abteilung braucht, hängt zunächst vom Umfang der Aufgaben ab (Quantität). Der Chef hat zuvor den Haushaltsentwurf erarbeitet, also Vorvereinbarungen mit den Dezernenten usw. abgeschlossen. Nach der Verabschiedung der Haushaltssatzung sind die Vorvereinbarungen entsprechend abzuändern und die endgültigen Kontrakte zu schließen. „Budgetierung“ bedeutet nun, dass die Dezernate, aber auch die Verantwortlichen für Unterbudgets (z.B. Ämter, Teams oder Sachbearbeiter), die ihnen im Rahmen der Budgetvorgaben überantworteten Mittel eigenverantwortlich und selbständig, sinnvoll und zweckmäßig einsetzen. Es wird erwartet, dass die Budgetberechtigten Spaß am

---

<sup>32</sup> Im Behördenjargon: „Was wir haben, wird auch verbraten.“ Zur Gegenstrategie etwa: KGSt-Berichte 9/1994 Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe; 3/1996 Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe

<sup>33</sup> Dies war es schon in der Ständeordnung. Das hängt eng mit dem Steuerbewilligungsrecht zusammen, das ursprünglich als Bede (Bitte) die Herrschaft in Zeiten der Not von dem in Ständen verfassten „Volk“ erbat.

<sup>34</sup> Klassisch: Tübinger Vertrag von 1514 für Württemberg (noch heute in der Standardsammlung der Landesgesetze: Dürig, Günter, Gesetzes des Landes Baden-Württemberg, Anh. 1; galt bis 1819); grundsätzlich: Bosl, Karl, Geschichte der Repräsentation in Bayern, München 1974

Handeln haben, weil sie an den Sparerfolgen beteiligt sind<sup>35</sup> und mit Handlungsmöglichkeiten (Freiräumen) belohnt werden.

Im sonstigen operativen Geschäft ist heute die Abgrenzung von Verwaltung und Politik schwerer. Die KGSt hat versucht, folgende Abgrenzung vorzuschlagen: Das „Was“ (Ziel) bestimmt die ehrenamtliche Politik (Rat), das „Wie“ (Weg zum Ziel) die Verwaltung mit dem Behördenchef an der Spitze. Sie erntete gerade im Norden herbe Kritik und zog sich auf die „flexible“ Formel zurück: „Steuerung auf Abstand“. - Hier wird die Ziel-Weg-Abgrenzung der KGSt aufgegriffen. Dies sei im nächsten Schritt näher dargestellt.

#### *b.) Qualitätsstandards und Einzelentscheidungen*

Kommunalverwaltung ist im wesentlichen Leistungsverwaltung.<sup>36</sup> Soweit die Kommune Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben nach Weisung (z.B. staatliche Hoheitsverwaltung) wahrnimmt, fällt dies allein in die Zuständigkeit des Bürgermeisters (§ 44 III GO-BW). Bei der Leistungsverwaltung bestimmt neben der Quantität auch die Qualität der Aufgabenerfüllung einmal die Zufriedenheit der Bürger und zum anderen die Kosten. Damit ist sogleich die Budgetverantwortung des Rates betroffen. Daher sind Budget (Quantität der Geldmittel) und Qualitätsstandards die zwei Seiten einer Medaille. Qualitätsstandards sind etwa Sozialhilferichtlinien, Ausstattungsniveau von Schulen und Kindergärten, Straßenbreiten, Öffnungszeiten von kommunalen Einrichtungen und noch vieles, was viel Geld kostet. Das alles kann und soll der Rat im Wesentlichen festlegen – und die Steuern und Abgaben dafür beschließen. Die kommunale Volksvertretung (ehrenamtliche Politik) steuert also über Budgets und Qualitätsstandards das operative Geschehen.

Insofern ist es richtig, wenn die ehrenamtliche Politik die Grundsätze oder (genauer gesagt) die haushaltswirksamen Qualitätsstandards der Leistungsverwaltung festlegt. Dem Bürgermeister sind dagegen in Süddeutschland (Baden-Württemberg, Bayern) alle Geschäfte des weisungsfreien Wirkungsbereichs, die weder aus haushaltsmäßiger Sicht noch grundsätzlich von wesentlicher Bedeutung sind, als eigene Aufgaben übertragen. Letztlich bedeutet dies eine weithin eigenverantwortliche und selbständige Führung der Verwaltung durch den Bürgermeister (Verantwortung für die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Organisation, die Personalführung, Einvernehmen bei Personalauswahl und -status (so die GO BW).

Bei richtiger Auslegung des Wörtchens „wesentlich“ kann eine Abgrenzung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells und moderner Führungsgrundsätze gefunden werden. Die Abgrenzung ist selbstverständlich nach Größe und Leistungsfähigkeiten der Gemeinde unterschiedlich zu beurteilen. Sie sollte aber stets im Sinne moderner Führungsgrundsätze konkretisiert werden. Dies kann dadurch geschehen, dass der Rat sich vor allem auf die strategischen Ziele konzentriert, daraus mittel- und kurzfristige Ziele ableitet. Aus ihnen ergeben sich dann die Prioritäten, die Qualitätsstandards und der Einsatz der vorhandenen Finanzmittel. In einem Prozess gegenseitiger Information zwischen dem Behördenchef und seiner Verwaltung einerseits und dem Rat andererseits können so die Quantität und Qualität der Leistungsverwaltung festgelegt, im Sinne des Kontraktmanagements ausgehandelt und vereinbart werden.

---

<sup>35</sup> z.B. durch gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln

<sup>36</sup> Gerhard Banner schätzt, dass der Anteil der Dienstleistungen in den Kommunen heute bei 90 % liegt.

Hier wird oft die Frage gestellt, wann eine Einzelfallentscheidung (siehe Ziffer 1 des >Vier-Fälle-Modells< bei Rücksprachen im Teil I. der Abhandlung) zur „Chefsache“ oder zum „politischen Fall“ wird. Nun gilt in unserem Modell der Grundsatz, dass die Einzelfallentscheidung das Privileg des Sachbearbeiters und die Grundlage seiner >Erfogslust< ist. Es gilt weiter, dass der Amtsleiter die schwierigen Entscheidungen gemäß dem >Vier-Fälle-Modell< bei der Rücksprache im Benehmen mit dem Sachbearbeiter fällt.<sup>37</sup> Damit bleibt für fachliche Einzelfallentscheidungen auf der Chefebene kein Raum. Die Behördenleitung oder gar der Rat können nur dann eingeschaltet werden, wenn es um bedeutende Rechtsstreite, um Rechtsfragen von rechtspolitischer Bedeutung geht oder die Verwaltung einen Musterprozess führt. Aber das sind Ausnahmen.

Bei den Fällen zwei bis vier des >Vier-Fälle-Modells< für Rücksprachen (Fälle von grundsätzlicher, von besonderer finanzieller oder von kommunalpolitischer Bedeutung) kommt es auf die vorher (!), d.h. grundsätzlich festgelegten Vereinbarungen zwischen den Hierarchieebenen an (Kontraktmanagement). Dabei spielen die Größe der Kommunen, die jeweilige Finanzlage und die „Kultur“ eine Rolle.

Häufiger sind Einzelfälle, die öffentlichkeitswirksam werden, weil sich mehr oder weniger willkürlich Medien oder Politiker darum „kümmern“. Hier müssen sich nun die Qualität und Charakterstärke der Führung, die Tragfähigkeit und der Bestand der Unternehmenskultur beweisen. Denn jetzt gilt es, richtige, den vereinbarten Grundsätzen, dem Kontraktmanagement und der Amtsethik entsprechende Entscheidungen in der Öffentlichkeit verständlich zu machen und zu halten. Fehlentscheidungen und Missstände sind offen und ehrlich einzugestehen und schnell zu bereinigen. Wirksame Missstands-beseitigung ist für jede Hierarchieebene eine ständige Führungsaufgabe. Für viele, auch für viele Medien, geht es hier aber nicht um falsch oder richtig, sondern um Macht und Prestige.

Daher müssen hier gegebenenfalls die handelnden Sachbearbeiter und Amtsleiter samt ihren Entscheidungen verteidigt werden; kurz, es gilt eine Schutz- und Abwehrfunktion zu übernehmen, um richtiges und rechtmäßiges Verwaltungshandeln gegen (partei-) politische Einflussnahme oder sachfremden Mediendruck durchzusetzen. Das ist ein weites Feld mit vielen Beispielen für Führungsversagen und - manchmal auch - für Führungserfolge. Dabei nutzt die kluge Chefebene, bevor sie an die Öffentlichkeit tritt, die Fachlichkeit und Erfahrung ihrer Sachbearbeiter und Amtsleiter, wenn sie nicht gar in einer Pressekonferenz oder Sitzung gut vorbereitet mit verteilten Rollen auftritt. Eingespielte, von ihrer „Kultur“ und ihrer „Ethik“ überzeugte Verwaltungen können hier gemeinsame >Erfogslust< ernten.

Für ein Eingriffsrecht des Rates in Einzelfälle bleibt nach dem Neuen Steuerungsmodell, nach den meisten Ratsverfassungen und nach modernen Führungsgrundsätzen kein Raum. Wer Grundsätze beschließt, hat sich nicht nur im Zweifel, sondern immer selbst daran zu halten. Er kann nur rügen, dass von Prinzipien, für deren Aufstellung er zuständig war, im Einzelfall abgewichen wurde. Er kann auch seine Grundsätze für die Zukunft aus besserer Einsicht ändern. Aber das muss dann wirklich ehrlich, offen und überzeugend geschehen. Und auch hier gilt: Wer führt, darf nicht ausführen. Ein Rückholrecht des Rates für Einzelfälle kennen die meisten Kommunalverfassungen zu Recht nicht. Und die Praxis zeigt, dass sich der Streit selten an Grundsätzen, meist an Einzelfällen entzündet.

---

<sup>37</sup> Dabei sollte die Regel sein: Der Sachbearbeiter kommt mit den Akten und er geht mit den Akten. Aber er geht immer mit einer Entscheidung oder einem klaren Aufklärungsauftrag, der zur Entscheidung noch fehlt.

### *c.) Die Organisations- und Personalverantwortung*

Nach den meisten Kommunalverfassungen leitet der Behördenchef die jeweilige Kommunalverwaltung. Er regelt die innere Organisation in eigener Zuständigkeit, der Rat ist für Organisationsentscheidungen nicht zuständig. Der Bürgermeister oder Landrat ist Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Gemeindebediensteten. Er hat die letzte Verantwortung für die Ablauf- und Aufbauorganisation. Erfolg und Misserfolg der inneren Verwaltungsmodernisierung liegen damit in seiner Hand. Dafür hat er sich unter anderem in der Volkswahl zu verantworten. Der Behördenchef entscheidet auch, welche Führungsgrundsätze gelten, wie weit intern Verantwortung delegiert wird, ob das Neue Steuerungsmodell eingeführt wird. Die Verwaltungsmodernisierung muss beim Chef beginnen oder sie beginnt gar nicht.

Auch hinsichtlich der Personalverantwortung gibt etwa die baden-württembergische Kommunalverfassung dem Behördenchef weitgehend freie Hand, die hier dargelegten Grundsätze in seinem Amt einzuführen. Ernennung, Einstellung und Entlassung der Bediensteten können vom Rat nur im Einvernehmen mit dem Bürgermeister oder Landrat entschieden werden. Kommt es zu keinem Einvernehmen, kann der Rat mit Zweidrittel-Mehrheit allein entscheiden, was eigentlich nie vorkommt. Etwas anderes gilt nur hinsichtlich der Beigeordneten. Darauf soll hier nicht eingegangen werden, dies ist ein weites und schwieriges kommunalpolitisches Feld.<sup>38</sup>

In der Praxis wird ein Bürgermeister oder Landrat den Reformprozess seinem Rat vorstellen und begründen. Er wird umfangreich informieren und überzeugen. Dann hat er die Chance, dass die ehrenamtliche Politik ihrerseits die an sie gestellten Forderungen erkennt und bei der Binnenmodernisierung tatkräftig mitwirkt. Die Zeit ist dafür reif und alle sind dabei gefordert.

Alle Ziele und Pläne nützen nichts, wenn sie nicht umgesetzt werden. Das Berichtswesen (Controlling) prüft im operativen Geschäft die vereinbarten Zielerreichungen sowie die Zielabweichungen und meldet sie der Chefebene bis zum Rat. Daraus werden Zielkorrekturen oder neue Zielsetzungen abgeleitet (so genannter Führungskreis). Hierfür sind feste Grundsätze und Regeln entwickelt worden, auf die hier nicht einzugehen ist.<sup>39</sup>

### **3. Eine Kultur des Wandels schaffen**

Wird "Politik" als die Entwicklung einer langfristigen Überlebensstrategie, als die Durchführung des notwendigen zeitgemäßen Wandels und seine Umsetzung in Recht und Realität verstanden, dann werden in einer schnelllebigen Zeit Dynamik und Beweglichkeit zu Schlüsselqualifikationen - zunächst der Politik und dann der Verwaltung. Bei beiden muss heute eine "Kultur des Wandels" das Denken und Handeln bestimmen. Sie sollen ja im Sinne des Gemeinwohls die Entwicklung steuern und nicht von ihr getrieben oder überrollt werden.

Dies führt zu der wichtigen Frage: Was ist Kultur (Politische oder Unternehmenskultur), was ist Ethik (Politische oder Unternehmensethik)? Recht kann verordnet und (meist) zwangsweise durchgesetzt werden, Ethik nicht. Unter "Ethik" wird hier die innere Bindung des Menschen an eine Gemeinschaft (hier Gemeinde, Amt, Unternehmen) und ihre Werte

---

<sup>38</sup> Kurzer Überblick: Gern, Alfons, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Baden-Baden 1996, S. 187 ff.

<sup>39</sup> KGSt-Bericht 15/94, Verwaltungscontrolling

verstanden. "Kultur" ist der Überbegriff, der mehr umfasst. Er wird definiert als die vom Menschen und seinem Geist geschaffenen Werke und Werte.<sup>40</sup> Kultur sind vor allem auch die geordneten Beziehungen der Menschen untereinander.

Die Wirtschaft umschreibt heute all diese Fragen und Aufgaben mit Begriffen wie "Unternehmenskultur", "Unternehmensethik", "corporate identity". In den Verwaltungen wurde mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells dieses Thema auf die Tagesordnung gesetzt. Die Bemühungen, die Mitarbeiter einer Behörde "Leitbilder" erarbeiten zu lassen, zielen in diese Richtung. Regeln und Grundsätze, die verinnerlicht und auch emotional bejaht werden, erhalten so den Rang von Werten (Berufsethos, Unternehmenskultur und dergleichen).

Es ist eine wichtige Aufgabe der Chefebene zu bewirken, dass ein zeitgemäßes Berufsethos und eine Unternehmenskultur entstehen, wachsen und gedeihen. Dazu gehört auch, aber nicht nur der Wandel. Die einfachsten Ethikregeln, sozusagen der Einstieg ins Ganze, sind Offenheit, Ehrlichkeit und Zuverlässigkeit.<sup>41</sup> Vieles muss noch hinzukommen, damit das inner- und außerbehördliche Handeln und die jeweilige Politik als "gerecht" und "moralisch" empfunden werden. Da wir in einer Zeit des Wertewandels, in mancher Hinsicht sogar des Werteverlustes leben, ist diese Führungsaufgabe besonders anspruchsvoll und wichtig.

Nun ist die Ethik nur teilweise rational gesteuert und zum größten Teil emotional verankert. Wenn dabei "lernen" definiert wird als die Änderung des Verhaltens auf Grund von Einsicht und Erfahrung, so muss dieser Lernprozess auch die Ethik umfassen. Da letztere im Unterbewusstsein und Gewissen verankert ist, lässt sie sich nicht so einfach steuern wie ein Fahrzeug. Letztlich wirken Verstand und Unterbewusstsein gegenseitig aufeinander ein; und zwar in einer Weise, die unserer Selbstbeobachtung entzogen und von der Wissenschaft noch nicht genügend erforscht ist. Diese Beziehung wird zum Beispiel durch die nicht seltene Erfahrung ausgedrückt: "Die Irrtümer des Geistes wurden zu leidenschaftlichen Angelegenheiten des Herzens." Dies ist dann der Fall, wenn der Irrtum verinnerlicht, sozusagen über das "Tor des Bewusstseins" ins Unterbewusstsein abgesunken und dort zur Gewissensfrage aufgeladen wurde. Manche meinen "Ethik" sei etwas absolutes und ewig gleiches; diese Ansicht wird hier relativiert, was die Bedeutung und Notwendigkeit von Ethik nicht mindert.

Ethik und Wertvorstellungen haben also einen Nachlauf, sie passen sich nicht schnell und verstandesmäßig steuerbar dem Wandel an. Diese Probleme muss eine "lernende Organisation" berücksichtigen. Es wird nicht nur mit rationaler, sondern auch mit emotionaler Intelligenz "gelernt". Jede Verwaltung ist aufgerufen, hier ihre Grundsätze eigenständig, in einem lebendigen Dialog zwischen allen Ebenen und Beteiligten, vor allem durch das Vorbild der Chefebene zu entwickeln. "Binnenmodernisierung" ist so ein ständiger, nie endender Prozess.

Er ist inzwischen unter Zeitdruck geraten, weil bereits die Epoche der "Außenmodernisierung", nämlich die Verwirklichung der "Bürgerkommune", angebrochen ist. Doch den Weg „vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune“<sup>42</sup> kann nur jene

---

<sup>40</sup> schon: Radbruch, Gustav, Einführung in die Rechtswissenschaft, Leipzig 1925, S. 30 ff.; klassisch: Elias, Norbert, Über den Prozess der Zivilisation, Bern 1969 ff., 2 Bde.; grundsätzlich: Fisch, Jörg, „Zivilisation, Kultur“, in: Brunner, Otto u.a. (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, a.a.O., Bd. 7, S. 679 ff.

<sup>41</sup> Dehner, Klaus, Lust und Moral, Die natürliche Sehnsucht nach Werten, Darmstadt 1998

<sup>42</sup> Pfreundschuh, Gerhard, Vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune, in: Verwaltung & Management, 1999, S. 218 ff.

Gemeinde beginnen, die zuvor bei sich selbst in Verwaltung und Politik die Grundsätze zeitgemäßer Führung und Verantwortungsdelegation verwirklicht, also die "Kunst des aktiven Loslassens" gelernt hat. Solche Politiker und Behördenchefs können dann die Verantwortung auch mit den Bürgern teilen, diese ins kommunale Geschehen aktiv einbeziehen und so die "Bürgerkommune" entstehen lassen. Die Binnenmodernisierung findet ihre Fortsetzung in der Außenmodernisierung.

führung.doc