

## **10 Jahre „Tilburger Modell“**

**Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Städtetag Rheinland-Pfalz\***

### **1. Der KGSt-Bericht zum Tilburger Modell 1992**

Vor 10 Jahren veröffentlichte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln ihren Bericht über das Administrations- und Politikmodell der Stadt Tilburg in den Niederlanden. Die Auseinandersetzung mit dem „Tilburger Modell“ war Auftakt für eine breite Reformbewegung in der deutschen Kommunalverwaltung. Sie blieb eng mit der KGSt verknüpft, die hierfür den Oberbegriff des „Neuen Steuerungsmodells“ kreierte. Nach 10 Jahren scheint es allerdings geboten, den Begriff zu modifizieren und generell von Verwaltungsmodernisierung zu sprechen.

Zunächst war die Verwaltungsmodernisierung ein Thema der großen Städte, recht bald aber befassten sich auch viele mittlere und kleinere Kommunen mit den Grundgedanken des „Neuen Steuerungsmodells“. Heute kann die Modernisierungsbewegung in den deutschen Kommunen als sehr breit bezeichnet werden. Im Jahre 2001 führte der Deutsche Städtetag unter seinen Mitgliedsstädten eine Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung durch. Im Ergebnis erklärten 92% der Städte, sich aktiv mit Reformprozessen zu befassen. Dabei handelte es sich keineswegs überall um flächendeckende Veränderungen. Viele Städte konzentrierten sich auf punktuelle Veränderungen; zudem waren die Schwerpunktsetzungen sehr unterschiedlich. Vielfach gingen sie auch über den hier skizzierten Rahmen hinaus.

Bemerkenswert ist dabei, dass dieser Prozess ohne irgendeine gesetzliche Neuordnung sondern ausschließlich in Eigeninitiative der Kommunen erfolgte. Nur auf haushaltsrechtlichem Terrain wurde er durch sog. Experimentierklauseln abgestützt; dadurch konnten Kommunen von bestimmten gesetzlichen Regelungen (in der Regel aber nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde) abweichen. Dies ist im übrigen für die deutsche Rechtspraxis ein bemerkenswerter Vorgang: Denn die Ergebnisse dieser Experimentierphase wurden anschließend genutzt, um das Recht entsprechend zu modifizieren. Neue Regelungen wurden somit quasi einem Praxistest unterworfen.

### **2. Grundzüge des Neuen Steuerungsmodells**

#### **2.1 Outputorientierung**

Herkömmliches Steuerungsinstrument der öffentlichen Verwaltung ist der Haushalt, der einzelnen Aufgaben bzw. Dienststellen Finanzmittel zuweist. Damit aber wird nur ein Input in betriebswirtschaftlichem Sinne präsentiert; entscheidend sind jedoch die Leistungen, die der Staat bzw. die Kommunen den Bürgerinnen und Bürgern bieten. Das Neue Steuerungsmodell basiert auf einem Paradigmenwechsel (zum weiteren vgl. das Schaubild). Es stellt den Output, die **Produkte** einer Verwaltung in den Vordergrund. Damit ist das Verständnis verbunden, dass eine (Kommunal)verwaltung im Grundsatz Dienstleistungen erbringt. Viele Kommunen haben daher an den Beginn ihrer Modernisierungsanstrengungen eine Definition ihrer Produkte gestellt. Dabei war es keineswegs ungewöhnlich, dass schon in einer Mittelstadt 500-600 Produkte zu verzeichnen waren. Ein standardisiertes Produktbuch hat es im

---

\* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag anlässlich eines deutsch-französischen Verwaltungskolloquiums an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Vortragsstil wurde bewusst beibehalten. Im übrigen geben die Ausführungen ausschließlich die Meinung des Verfassers wieder. Eine ausführlichere Darstellung findet sich bei G. Schwarting, Der kommunale Haushalt, 2. Aufl. Berlin 2001, S.269ff.; zu den Instrumenten der Finanzsteuerung s.a. G. Schwarting, Effizienz in der Kommunalverwaltung Bd. 1 – Dezentrale Verantwortung und Finanzsteuerung durch Budgetierung, Berlin 1997.

übrigen nicht gegeben; es gab zwar mehrere Muster (eines davon z.B. von der KGSt) die mehr oder weniger intensiv genutzt worden sind. Viele Städte indessen haben ganz bewusst auf die Benutzung von Vorlagen verzichtet, da sie sich bei der eigenständigen Erarbeitung von Produktkatalogen gleichzeitig Hinweise für die Verbesserung ihrer Ablauforganisation erhofften.

## 2.2 Gesamtverantwortung

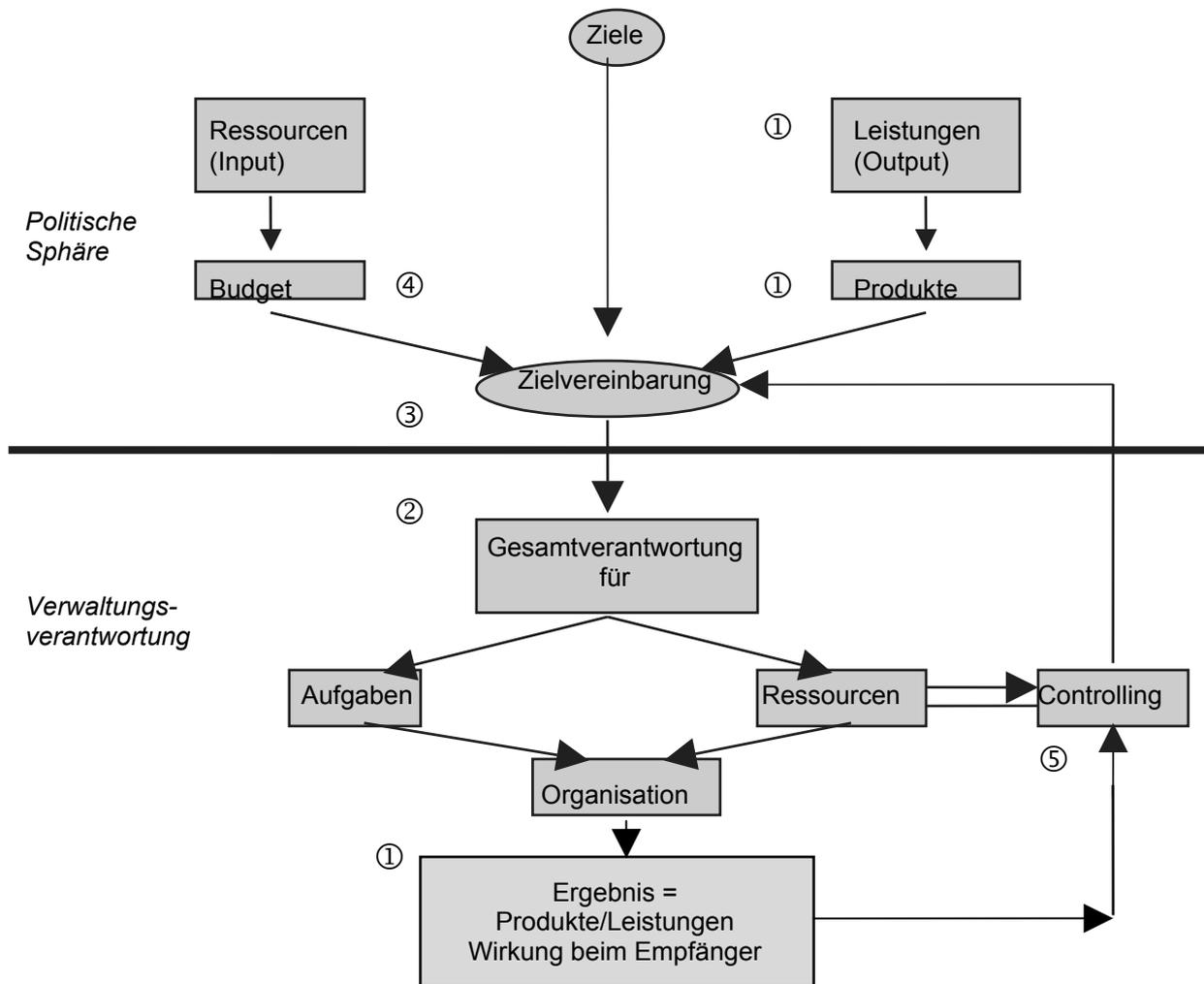
Ein zweiter wichtiger Baustein des Neuen Steuerungsmodells ist die Zusammenführung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung an einer Stelle. Im herkömmlichen Verwaltungsaufbau war eine (Fach)organisation für die eigentliche Aufgabe verantwortlich. Die hierfür benötigten Ressourcen (Personal, Finanzmittel, Immobilien) erhielt sie in der Regel von zentralen Verwaltungseinheiten. Diese funktionale Spezialisierung ist in zweierlei Hinsicht kritisiert worden. Zum einen fördere sie auf der Fachebene nicht das Bewusstsein für einen wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen; denn unwirtschaftliches Verhalten führe dort in der Regel zu keinen „Sanktionen“. Zum anderen aber erfolge die Ressourcenverteilung durch die zentralen Einheiten nicht aufgabenorientiert, da es dort wiederum am Verständnis für die jeweilige Aufgabe fehle.

Deshalb hat das Neue Steuerungsmodell auch hier einen grundlegenden Wandel vollzogen. Die **Ressourcenverantwortung** wird im Prinzip auf die Fachebene delegiert. Über den Einsatz von Finanzmitteln oder Personal (seltener Immobilien) soll die Fachebene nach ihren Bedürfnissen selbst entscheiden können. Eng damit verknüpft ist eine leistungsfähige Kostenrechnung, die es der Fachebene ermöglichen soll, ihre Aufgabenerfüllung wirtschaftlich zu steuern. Um jedoch die Vorteile der funktionalen Spezialisierung zu bewahren, werden die ehemals zentralen Organisationseinheiten zu Serviceeinrichtungen für die Fachebene (z.B. Personalverwaltung).

Mit der Neuordnung der Verantwortungsstrukturen mussten auch die Steuerungsinstrumente – das war herkömmlicherweise der Haushalt – neu gestaltet werden:

## Schaubild

## Das Steuerungssystem im Neuen Steuerungsmodell



### 2.3 Kontraktmanagement

Dabei geht es zunächst um die Bestimmung der durch die einzelne Fachebene zu erfüllenden Aufgaben. In Anlehnung an Konzepte der Privatwirtschaft ist hierfür das Instrument der **Zielvereinbarung** entwickelt. Die Ziele sind zum einen sachbezogen, d.h. sie erfassen Leistungen, die mit dem Einsatz kommunaler Ressourcen erreicht werden sollen. Auf der anderen Seite stehen Finanzziele, die derzeit vor allem aus dem Postulat des Haushaltsausgleichs bzw. den Konsolidierungserfordernissen abgeleitet sind. Sie definieren den finanziellen Rahmen für die konkrete Ausgestaltung der Sachziele.

Die Zielvereinbarungen sollen zwischen Rat und Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung verbindlich festgelegt werden. Dies wird im Neuen Steuerungsmodell oft als Kontrakt bezeichnet. Die Steuerung kommunalen Handelns über Zielvereinbarungen gilt dementsprechend als Kontraktmanagement. Was theoretisch sehr überzeugend klingt ist in der Praxis recht schwierig umzusetzen; darauf ist an späterer Stelle noch einzugehen.

Der Begriff des Kontraktes setzt im Grunde zwei gleichberechtigte Partner voraus. Dies kann es im Verhältnis von Rat und Verwaltung nicht geben, da letztlich der Ratsbeschluss maßgeblich ist. Die Tatsache, dass Zielvereinbarungen erst durch eine Ratsentscheidung verbindlich werden, steht dem Gedanken des Kontraktmanagements im Neuen Steuerungsmodell je-

doch nicht entgegen. Solange der Beschluß am Ende eines kooperativen Beratungsprozesses zwischen Rat und Verwaltung steht, darf ein gemeinsam getragener Kontrakt unterstellt werden. Dies gilt vor allem im Hinblick darauf, dass Ratsentscheidungen wiederum der verwaltungsmässigen Vorbereitung bedürfen.

## 2.4 Budgetierung

Gesamtverantwortung auf der Fachebene setzt auch erweiterte finanzwirtschaftliche Kompetenzen voraus. Gestaltung und Bewirtschaftung der für das jeweilige Produkt maßgeblichen Haushaltsmittel obliegen im Neuen Steuerungsmodell im Grundsatz der Fachebene (**Budgetverantwortung**). Mit der Budgetierung wird ein globaler Finanzrahmen gesteckt, der von der Fachebene eigenverantwortlich ausgefüllt und genutzt werden kann. An die Stelle detaillierter Vorgaben durch einzelne Haushaltsstellen tritt ein, zumindest im Grundsatz, flexibel zu handhabendes Budget.

Den erheblich erweiterten Kompetenzen bei der Mittelbewirtschaftung auf der einen, steht die Verantwortung für das Budgetergebnis auf der anderen Seite gegenüber. Die verantwortliche Fachebene hat Anspruch darauf, dass von ihr erzielte Budgetverbesserungen dem jeweiligen Budget verbleiben. Umgekehrt sind Mißerfolge ebenso den einzelnen Budgets zuzurechnen. Damit soll vor allem auch das Kostenbewußtsein gestärkt werden. Die Verantwortung für das Budgetergebnis ist ein wichtiges Anreizinstrument zur Förderung effizienten Verwaltungshandelns.

## 2.5 Controlling

Bei weitgehender Dezentralisierung der Verantwortung ist stets die Frage zu stellen, inwieweit die Zielvorgaben auch tatsächlich erreicht werden. Sofern Abweichungen von den Sach- und oder den Finanzziele zu registrieren sind, ist rechtzeitig steuernd einzugreifen, um die Einhaltung der Zielvorgaben zu gewährleisten. Dazu bedarf es der laufenden Beobachtung von Leistungs- und Kostenentwicklung. **Controlling** auf der Fachebene ist mithin eine Art Frühwarnsystem.

Es reicht aber nicht aus, die laufende Überprüfung und Steuerung des kommunalen Handelns nur der Fachebene zuzuweisen. Um sicherzustellen, dass Rat und Verwaltungsführung informiert sind und ihre Verantwortung wahrnehmen können, ist auch ein zentrales Controlling notwendig. Ein wichtiges Instrument ist dabei ein regelmäßiges Berichtswesen, mit dem der jeweilige Stand der Zielerreichung dokumentiert wird. Dabei ist darauf zu achten, dass die Berichte präzise, übersichtlich, knapp und plausibel gestaltet sind.

## 3. Stand und Probleme der Verwaltungsmodernisierung

Schon bald zeigte sich, dass das „Neue Steuerungsmodell“, das in seiner Anfangsphase vor allem die Instrumente der Finanzsteuerung (Budgetierung, Controlling, Kostenrechnung) in den Vordergrund rückte, durch weitere Themenfelder ergänzt werden musste. Sehr früh griff daher die KGSt im Zusammenhang mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ weitere Fragen auf, wie z.B.

- Die Personalentwicklung
- Das Qualitätsmanagement
- Das Verhältnis von Politik und Verwaltung
- Die Beteiligung der Bürgerschaft

Damit wird deutlich, dass das „Neue Steuerungsmodell“ mittlerweile die gesamten administrativen und politischen Strukturen erfasst. Nach wie vor geschieht dies allerdings im geltenden rechtlichen Rahmen. Das engt die Innovationsmöglichkeiten der Kommunen natürlich ein, da z.B. Zuständigkeitsregelungen in der Gemeindeordnung oder Bestimmungen des öffentlichen Dienstrechts nicht aufgehoben werden können. Daher werden die rechtlichen Grundlagen im Laufe der Zeit sicher angepasst oder flexibilisiert werden müssen.

### **3.1 Ein neues Haushaltsrecht für die Kommunen**

Auf einem wichtigen Feld sind die Arbeiten für neue gesetzliche Grundlagen bereits in Angriff genommen worden. Dabei handelt es sich um den Bereich des Haushaltsrechts. In einer mehrjährigen Experimentierphase sind in einer Reihe von Bundesländern für bestimmte Kommunen Ausnahmen vom geltenden Haushaltsrecht zur Erprobung von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells zugelassen worden. Im Herbst 2000 hat sich die Innenministerkonferenz entschlossen, auf der Grundlage dieser Erfahrungen eine weitgehende Reform des kommunalen Haushaltsrechts in Angriff zu nehmen. Dabei gibt es zwei parallele Entwicklungslinien.

Auf der einen Seite geht es um eine Fortentwicklung des bisherigen kameralistischen Systems. Dabei steht eine deutliche Aufwertung der Kostenrechnung im Vordergrund. Die zweite Variante, der Aufbau eines an der kaufmännischen Buchführung orientierten kommunalen Rechnungswesens, stellt hingegen einen völligen Systemwechsel dar. Während in einzelnen Bundesländern das gängige Verfahren der kaufmännischen Doppik zugrundegelegt wird, ist in anderen Bundesländern das sog. Speyerer Verfahren, das über mehrere Jahre in der Stadt Wiesloch entwickelt und erprobt wurde, Basis der Neuorientierung.

Kern beider Lösungen ist die Übertragung von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung auf den kommunalen Bereich. Erträge und Aufwendungen werden in der sog. Ertragsrechnung erfasst: das Vermögen und seine Finanzierung enthält die Vermögensrechnung. Die Struktur weicht jedoch in Teilen vom kaufmännischen Rechnungswesen ab, um den Besonderheiten kommunaler Aktivitäten Rechnung zu tragen. Als besonders schwierig erweist sich dabei vor allem die sachgerechte Bewertung kommunalen Vermögens.

Eine Besonderheit des Speyerer Verfahrens ist die sog. Finanzrechnung; sie basiert im wesentlichen auf Zahlungsvorgängen. Damit bildet sie ein gewisses Bindeglied zur herkömmlichen Kameralistik. In ihr werden vor allem die Investitionen, die im kaufmännischen Rechnungswesen nicht unmittelbar ersichtlich sind, abgebildet. Damit soll zugleich dem typischen kommunalen Beratungsablauf, bei dem insb. die geplanten Investitionsvorhaben im Mittelpunkt stehen, Rechnung getragen werden.

Die Innenministerkonferenz beabsichtigt, zwei Rechnungsmethoden, eine deutlich erweiterte Kameralistik und eine kommunalspezifische Doppik nebeneinander zu entwickeln. In den meisten Bundesländern sollen nach bisherigem Kenntnisstand die Kommunen später zwischen beiden Verfahren wählen dürfen. Lediglich Nordrhein-Westfalen hat bislang definitiv erklärt, flächendeckend – voraussichtlich zum Jahr 2005 – auf das doppische System umzustellen. Es erscheint mehr als zweifelhaft, ob die von den anderen Bundesländern noch befürwortete Zweigleisigkeit, d.h. ein Wahlrecht der Kommunen zwischen Kameralistik und Doppik, allerdings praxistauglich ist.

### **3.2 Die Schwierigkeiten des Kontraktmanagements**

Die Formulierung von Zielvereinbarungen gestaltet sich im privatwirtschaftlichen Bereich vergleichsweise einfach, da auf bewährte Kennzahlen wie Umsatzvolumen, Deckungsbeitrag oder Gewinngrößen abgestellt werden kann. Das ist in einer Kommunalverwaltung nicht

möglich, so dass andere Ziele und Zielsysteme gesucht werden müssen. Schwierig gestaltet sich bereits die Formulierung von Oberzielen, die dann für die einzelnen Aufgabenstellungen konkretisiert werden müssen. Denn eine Kommune verfolgt nicht ein, sondern mehrere, ggf. auch divergierende Ziele. So stehen die Zufriedenheit der Bürgerschaft, eine Strategie der Nachhaltigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Kommune und ihrer Region oft nebeneinander.

Aber selbst die Konzentration auf eines dieser Ziele führt nicht zu eindeutigen Handlungsempfehlungen. Dies sei am Beispiel des Zieles „Bürgerfreundlichkeit“ verdeutlicht. Für den Bereich eines Einwohnermeldeamtes kann die Zielsetzung dadurch konkretisiert werden, dass den Besuchern des Amtes eine maximale Wartezeit von z.B. 10 Minuten garantiert wird. In diesem Falle ist davon auszugehen, dass kurze Wartezeiten eng mit der Zufriedenheit der Besucher korrelieren.

Das sieht für den Bereich des Sozialamtes durchaus anders aus. Denn der Erfolg eines Sozialamtes manifestiert sich nicht in der möglichst raschen Abarbeitung von Fällen. Gerade in diesem Bereich könnte dadurch eher die Fehlerhäufigkeit steigen. Stattdessen wäre der Erfolg wohl darin zu sehen, dass es gelingt, möglichst viele Klienten aus der Sozialhilfeabhängigkeit zu führen, indem insb. Arbeits- oder Qualifikationsangebote vermittelt werden. Dies sollte im Normalfall die Zufriedenheit der Betroffenen, aber auch der gesamten Bürgerschaft (denn die Kommune erhält dadurch einen höheren finanziellen Spielraum für andere Tätigkeiten) deutlich erhöhen.

Selbst wenn es gelingt, für jeden Aufgabenbereich derartige Zielvorstellungen zu formulieren, die auch noch miteinander harmonisieren sollen, so ergibt sich anschliessend das Problem, wie Zielabweichungen behandelt werden. In einem privaten Unternehmen sind positive wie negative Zielabweichungen oft direkt mit der Entlohnung verknüpft („Bonus-Malus-System“). Dies ist im öffentlichen Bereich in Deutschland auf Grund der besoldungs- und tarifrechtlichen Bestimmungen kaum möglich. Zielabweichungen schlagen sich daher im „Neuen Steuerungsmodell“ in der Regel nur in Verbesserungen bzw. Verschlechterungen des Budgets der betroffenen Organisationseinheit nieder.

Zusätzlich muss bedacht werden, dass die Arbeit der Kommunalverwaltung vielfach durch externe Einflüsse bestimmt ist. So kann das Einwohnermeldeamt seine Wartezeitgarantie möglicherweise dann nicht mehr halten, wenn neue rechtliche Bestimmungen das Antragsverfahren verlängern. Für das Sozialamt können die Bemühungen um die Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsprozess z.B. dadurch konterkariert werden, dass eine wirtschaftliche Rezession zu neuen Sozialhilfefällen führt und zugleich die Möglichkeiten der Wiedereingliederung reduziert.

### **3.3 Rückkehr zur Zentralisierung?**

Die dezentrale Ressourcenverantwortung hat zunächst auf der Fachebene zu einer gewissen Euphorie geführt. Die Selbstbestimmung über den Ressourceneinsatz galt als Ende der bis dahin als belastend empfundenen Abhängigkeit von den sog. Querschnittsämtern. Sehr bald zeigte sich jedoch, dass zum einen viele Funktionen von der Fachebene gar nicht sinnvoll zu leisten waren. So erwies es sich als relativ aufwendig und unwirtschaftlich, Büromaterial durch jede Organisationseinheit einzeln zu beschaffen. Viele Kommunen haben deshalb auf die zentrale Beschaffung – im Sinne einer verwaltungsinternen Dienst- oder Serviceleistung – nicht verzichtet, stellen aber den einzelnen Organisationseinheiten die in Anspruch genommenen Materialien in Rechnung.

Weitaus schwieriger war indes zum zweiten die Erkenntnis, dass dezentrale Ressourcenverantwortung die notwendige Einheit des Verwaltungshandelns nicht gefährden darf. Am deutlichsten galt dies von Anbeginn für die finanzielle Gesamtverantwortung. Auch die Dezentra-

lisierung von Ressourcenverantwortung ändert nichts an der Tatsache, dass die gesamte Kommunalverwaltung sich finanziell in einer „Schicksalsgemeinschaft“ befindet. Ausbleibende Einnahmen oder unerwartete Mehrbelastungen treffen letztlich auch die Budgetausstattung aller Facheinheiten.

Aber auch im Bereich der Organisation müssen Gemeinsamkeiten beachtet werden. So können Fachämter nicht beliebig ihre Öffnungszeiten definieren oder unter selbstgestalteten Briefköpfen auftreten. Ganz besonders schwierig ist die Abstimmung von IT-Strukturen. Denn auf der einen Seite gibt es generelle Anforderungen an die Bürosoftware; zum anderen gibt es aber auch typische Fachanwendungen (insb. im Bereich der technischen Ämter). Es ist Aufgabe einer zentralen Steuerung, die notwendigen Anforderungen für die Kompatibilität der Systeme zu definieren, damit Spezialanwendungen sowohl mit der Bürokommunikation harmonisieren als auch anderen Nutzern in der Verwaltung bei Bedarf direkt zur Verfügung stehen.

Was sich theoretisch sehr einfach anhört, ist in der Praxis indes sehr kompliziert, zumal den Verwaltungen in der Regel nur wenige Spezialisten für den Aufbau von IT-Strukturen zur Verfügung stehen. Angesichts der neueren Bestrebungen, Informationen innerhalb der Verwaltung zu vernetzen, um ein konsequentes Dokumenten-Management betreiben zu können oder Wissen im Rahmen eines sog. Data-Warehouse zu aktivieren, wird die Bedeutung der IT-Abstimmung noch erheblich wachsen.

#### **4. Ausblick**

Mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ ist ein neues Leitbild für das Verwaltungshandeln entstanden. Es dürfte mittlerweile für jede mittlere und größere Kommunalverwaltung zur Richtschnur des Reformprozesses geworden sein. Insoweit hat die KGSt mit ihren Initiativen der frühen 90er Jahre einen erstaunlichen Wandel in Gang gesetzt. Die Entwicklung der letzten 10 Jahre hat die Innovationsfähigkeit der deutschen Kommunalverwaltung – ohne dass es dazu irgendwelcher Anstöße des Gesetzgebers oder des Staates bedurft hätte – unter Beweis gestellt. Mittlerweile haben viele Aspekte, insb. die Instrumente der Finanzsteuerung auch Eingang in die Ausbildungsgänge für den kommunalen Verwaltungsdienst gefunden.

Allerdings hat sich sehr schnell gezeigt, dass es ein für alle Kommunen gültiges „Neues Steuerungsmodell“ nicht gibt. Vielmehr muss jede Kommune nach ihren spezifischen Bedingungen die Veränderungen gestalten. Hinzu kommt, dass das „neue Steuerungsmodell“ nicht ein endgültiges Muster für Verwaltungshandeln suggerieren darf. Der Veränderungsprozess ist kontinuierlich fortzuführen und an neue Herausforderungen – z.B. den demographischen Wandel – anzupassen. Als schwierig erweisen sich nun jedoch zunehmend die rechtlichen Grenzen; es wäre wünschenswert, die in Gesetzen und Verordnungen enthaltenen das Verwaltungshandeln reglementierenden Vorschriften zu reduzieren. Dies wird seit geraumer Zeit unter dem Begriff „Abbau“, besser vielleicht „Flexibilisierung von Standards“ sehr intensiv diskutiert.

Jede neue Bewegung steht in der Gefahr, nach einer gewissen Zeit den Charme des Unbekannten, der Neuentdeckung zu verlieren. Nicht anders verhält es sich mit dem „Neuen Steuerungsmodell“. Vielfach ist es zum Verwaltungsalltag geworden; die ursprünglich hohe Aufmerksamkeit, die die Grundgedanken und Instrumente bei der politisch-administrativen Führung gefunden hatten, ist einer Delegation in die Zentrale Steuerung oder vergleichbare Organisationseinheiten gewichen.

Die eben getroffene Feststellung soll keine Kritik an der Führung einzelner Kommunen sein; denn neue Themen erfordern eine mindestens ebenso große Aufmerksamkeit. Dazu zählt seit einigen Jahren die sog. Leitbilddiskussion, in der insb. die Städte versuchen, Ziele für die Stadtentwicklung in einem umfassenden Diskurs unter Einbeziehung von Bürgerschaft und

interessierten Verbänden zu formulieren. Dies ist nebenbei eine wichtige Voraussetzung für die Formulierung von Zielvereinbarungen im „Neuen Steuerungsmodell“.

Ebenfalls zu den neuen Themen gehört das sog. „e-government“. In Deutschland sehr stark vorangetrieben durch den Bund sollen möglichst viele Dienstleistungen öffentlicher Verwaltungen – nach Vorstellungen des Bundes möglichst auch noch bis 2005 – über das Netz abrufbar sein. In der Tat sind hierfür notwendige Gesetzesänderungen bereits erfolgt oder in Arbeit; dies betrifft vor allem den Einsatz der digitalen Signatur. Hierauf müssen sich die Kommunen einstellen; das bedeutet nicht nur erheblichen finanziellen Aufwand, sondern auch organisatorische Veränderungen im Arbeitsablauf der Kommunalverwaltung. Damit werden die Grundgedanken des „Neuen Steuerungsmodells“ zwar nicht obsolet; sie erfahren allerdings nicht unwesentliche Modifikationen, insb. im Hinblick auf Verantwortungsstrukturen in der Verwaltung.

Der demographische Wandel, der zu einem Rückgang der Bevölkerungszahlen, einer veränderten Altersstruktur und zu einem Wandel der sozialen Zusammensetzung der Einwohnerschaft führen dürfte, wurde bereits erwähnt. Über allem steht zusätzlich noch die prekäre Situation der Kommunalfinanzen generell und in den Städten als den Motoren des Reformprozesses speziell. Die Tatsache, dass viele Kommunen, namentlich die Städte (nicht nur in Rheinland-Pfalz) über z.T. erschreckend hohe Budgetdefizite verfügen, die nur mit kurzfristigen Liquiditätskrediten überbrückt werden können, erschwert die Verwaltungsmodernisierung außerordentlich. Denn zum einen fehlen Finanzmittel, um Investitionen für den Reformprozess (z.B. hinsichtlich der IT-Ausstattung) vorzunehmen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Beschäftigten der Kommunalverwaltung in Reformschritten nicht eine Innovation sondern vor allem eine andere Form der Konsolidierung erblicken.

Unbeschadet dieser schwierigen Rahmenbedingungen werden die Kommunen – nach meiner Einschätzung – auf dem Reformwege weiter voranschreiten (müssen), wenn sie auch im 21.Jhdt. noch leistungs- und wettbewerbsfähig sein wollen.