

## Politik und Verwaltung

Am Anfang meines Interesses für das Thema Politik und Verwaltung stand eine kritische Analyse der Machtbeziehungen im Typus der „zweigleisigen“ Gemeindeordnung<sup>1</sup>, der nach dem Krieg in der englischen Besatzungszone eingeführt wurde. Diese Kommunalverfassung blieb der deutschen Bevölkerung über Jahrzehnte fremd und wurde 1994 nach jahrelangem Meinungsstreit – die meisten Politiker waren für ihre Beibehaltung - aufgehoben. Kernstück der neuen Gemeindeordnungen Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens war die Einführung eines direkt gewählten Bürgermeisters, der zugleich Ratsvorsitzender und Verwaltungschef ist. Der in meiner Analyse verwendete Begriff der *Vorentscheider* ging in den politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch über.

In den siebziger Jahren gab es eine anhaltende Diskussion über *Management by Objectives*. Es haperte allerdings mit der Umsetzung. Der von mir geleitete Bereich der Stadtverwaltung Duisburg blieb das einzige Beispiel der realen Einführung dieser Form der Führung in der deutschen öffentlichen Verwaltung<sup>2</sup>. MbO hat sich nicht durchgesetzt, weil die verwaltungstypische Überzentralisierung der Ressourcenentscheidungen bei mächtigen Querschnittseinheiten eine ganzheitliche Managementverantwortung auf Fachbereichsebene ausschloss und Zielvereinbarungen (später Kontraktmanagement genannt) ins Leere laufen ließ – ein Gesichtspunkt, der damals unterschätzt wurde.

An das Thema politisch-administrative Steuerung ging ich mit dem von Michel Crozier und Erhard Friedberg entwickelten Begriffsapparat der *strategischen Organisationsanalyse* heran<sup>3</sup>. Er half mir entscheidend bei meinem Einsatz für die allgemeine Einführung der Direktwahl der Bürgermeister, die es bis Anfang der neunziger Jahre nur in Baden-Württemberg und Bayern gab. Da Reformen im öffentlichen Sektor oft nur unter dem Zwang fehlenden Geldes gelingen, argumentierte ich am krass unterschiedlichen Zustand der Kommunalhaushalte in Süddeutschland und im Rest der Republik, ein direkt gewählter Bürgermeister könne besser für einen ausgeglichenen Haushalt sorgen als eine

---

<sup>1</sup> Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung. In: Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.), Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Gütersloh 1972, S. 162 ff.

<sup>2</sup> Ziel- und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung - Erfahrungen mit "Management by Objectives" in Duisburg. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 14. Jg. 1975, 1. Hj.Bd., S. 22 ff.

<sup>3</sup> Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 21. Jg. 1982, 1. Hj.Bd., S. 26 ff.

politisch schwächere Führung<sup>4</sup>. Diese Beweisführung missfiel den meisten Politikwissenschaftlern und wurde von den Politikern ignoriert.

1991 importierte die KGSt das *Neue Steuerungsmodell* aus der niederländischen Stadt Tilburg<sup>5</sup>. Es gab den Anstoß zur Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung. Budgetierte Produkthaushalte machen jetzt integrale Managementverantwortung auf der Ebene der Organisationseinheiten und Kontraktmanagement zwischen den Verwaltungsebenen möglich. Der kommunale Haushalt wird als Grundkontrakt zwischen Politik und Verwaltung aufgefasst<sup>6</sup>. Dass die Länder – als erstes Nordrhein-Westfalen am 1. Januar 2005 – für ihre Kommunen von der Kameralistik abgehen und ein auf dem Ressourcenverbrauch einschließlich der Abschreibungen basierendes modernes Haushalts- und Rechnungswesen einführen werden, geht unmittelbar auf das durch das Neue Steuerungsmodell vermittelte Umdenken zurück. Mit dem Neuen Steuerungsmodell hat Deutschland zumindest auf der kommunalen Ebene den Anschluss an die New Public Management-Bewegung gefunden. Seine Grundgedanken wirken sich seit einigen Jahren auch in den Ländern aus, besonders im Hochschul- und Schulbereich.

Nach einem summarischen Rückblick auf die kommunalen Reformen in Deutschland im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung<sup>7</sup> habe ich am 18. September d.J. den *Bürgermeistertest*<sup>8</sup> ins Internet gestellt. Der Test ist konsequent eignungsorientiert. Er soll die Wähler davon überzeugen, dass der beste Bürgermeister für die Gemeinde gerade gut genug ist. Je weniger partei- und je stärker qualitätsorientiert die Bürger bei der Wahl ihres Bürgermeisters vorgehen, desto schneller werden sie die Ortsparteien überzeugen, dass es in ihrem ureigensten Interesse liegt, sich aktiv um qualifizierte und relativ parteiunabhängige Kandidaten zu bemühen. Während in den Ursprungsländern der Direktwahl, Baden-Württemberg und Bayern, die Parteien das längst verstanden haben, steht ein solcher Überzeugungsprozess in den „neuen“ Direktwahl-Ländern noch aus. In seinem Verlauf sollte es auch gelingen, das Verhältnis von Rat und Verwaltung in produktiver Weise neu zu regeln.

---

<sup>4</sup> Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik - am Beispiel der Haushaltspolitik. In: Die Öffentliche Verwaltung, 37. Jg., 1984, Mai, H. 9, S. 364 – 372, ferner: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistung. In: Schimanke, Dieter (Hrsg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister. Basel u.a. 1989, S. 37 – 61.

<sup>5</sup> Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen - Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: Verwaltungsführung - Organisation - Personal (VOP), 1991, H. 1, S. 6 – 11.

<sup>6</sup> Kommunale Verwaltungsmodernisierung und die Kommunalpolitiker. In: Reichard, C. und H. Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel u.a. 1996, S. 141-151.

<sup>7</sup> 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter. Innovative Verwaltung 11/2003, S. 13-17.

<sup>8</sup> [www.buergermeistertest.de](http://www.buergermeistertest.de)

