

Kommunalverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung

In Kapitel 1.1 „Kommunen im Bundesstaat“ wird dargestellt,

- dass die Kommunen die unterste Ebene im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland bilden,
- dass sie integraler Bestandteil der Bundesländer sind und
- dass sie – bezüglich der horizontalen Gewaltenteilung im Staat – Teil der vollziehenden Staatsgewalt, das heißt der öffentlichen Verwaltung, sind.

Als öffentliche Verwaltung wird die staatliche und kommunale Tätigkeit bezeichnet, die im Sinne der staatlichen Gewaltenteilungslehre nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist.

Die Vielfalt der Erscheinungsformen öffentlicher Verwaltung ist so groß, dass die öffentliche Verwaltung sich einer einheitlichen Definition entzieht.

Die Verwaltungstätigkeiten werden daher zumeist nur in Bereiche eingeteilt und beschrieben¹:

- **Die Ordnungsverwaltung.** Sie dient der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Abwehr drohender Gefahren. Beispiele sind die Regelung des Straßenverkehrs oder die Kontrolle gewerblicher Betätigung.

- **Die Leistungsverwaltung.** Sie unterstützt zum einen den Einzelnen, der öffentlicher Hilfe bedarf (Sozialhilfe, Wohngeld, BAföG) und stellt zum anderen öffentliche Einrichtungen für die Bürger zur Verfügung wie zum Beispiel Kindergärten, Schulen, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe. Dieser zweite Aspekt der Leistungsverwaltung wird zumeist als öffentliche Daseinsvorsorge bezeichnet.
- **Die Lenkungsverwaltung.** Sie will durch gezielte Fördermaßnahmen, Subventionen oder Pläne bestimmte Ziele im wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Leben erreichen.
- **Die Abgabenverwaltung.** Sie ist für die Beschaffung der Geldmittel zuständig und sorgt dafür, dass die gesetzlich oder satzungsmäßig festgelegten Steuern, Abgaben, Gebühren oder Beiträge erhoben werden.
- **Die Gewährleistungsverwaltung.** In den letzten Jahrzehnten wurden viele Aufgaben, die bisher durch die öffentliche Verwaltung wahrgenommen worden sind, privatisiert. Im staatlichen Bereich wurden zum Beispiel die Telekommunikation, die Post und die Eisenbahn privatisiert. Im kommunalen Bereich wurden zum Beispiel die Müllabfuhr und der kommunale Wohnungsbestand privaten Unternehmen übertragen. In diesen Fällen muss aber durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Rechte der Bürger nicht beeinträchtigt und die Leistungen von den privaten Unternehmen in ausreichendem Umfang und in angemessener Weise erbracht werden.

¹ Vgl. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage 2009, S. 2ff.

- **Die Bedarfsverwaltung.** Sie ist dafür zuständig, dass Personal und Sachmittel, die für die Erfüllung der vielfältigen Verwaltungsaufgaben notwendig sind, im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen.

Alle diese unterschiedlichen Bereiche öffentlicher Verwaltung gibt es auch in der Kommunalverwaltung.

Ein wesentliches Merkmal öffentlicher Verwaltung ist die strikte Unterworfenheit unter das geltende Recht. Für alle öffentlichen Verwaltungen gelten die Regelungen des Grundgesetzes und der Gesetze unmittelbar.² Das bedeutet, dass es eine besondere Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist, die in der Verfassung und in den Gesetzen normierten Rechte der Bürger zu gewährleisten. Die Verwaltungsverfahrensgesetze, die die Verfahren zwischen Verwaltung und Bürger generell regeln, müssen deshalb so ausgestaltet sein, dass die Verwaltungen dieser Aufgabe gerecht werden können. (siehe Kapitel 14.4)

Besonderheiten der Kommunalverwaltung

Die Grundsätze und Regeln, die auf öffentliche Verwaltungen Anwendung finden, gelten prinzipiell auch für die Kommunalverwaltungen.

Besonderheiten ergeben sich aber einmal aus dem verfassungsmäßig gewährleisteten Recht zur Selbstverwaltung. Dieses Recht umfasst auch die Organisations- und Personalhoheit, sodass hier Gestaltungsspielräume bestehen, die öffentliche Verwaltungen im Bund und in den Ländern, die in einem hierarchisch geordneten Verwaltungsaufbau die unterste Verwaltungseinheit bilden, in der Regel nicht haben. (siehe Kapitel 14.1 und 14.2)

Zum anderen unterscheidet sich die Kommunalverwaltung von den staatlichen Verwaltungen der untersten Ebene darin, dass viele Entscheidungen, die die Kommunalverwaltung gegenüber den Bürgern zu vollziehen hat, durch ein von den Bürgerinnen und Bürgern gewähltes Kollegialorgan – dem Kommunalparlament – getroffen werden.

Der Gemeinderat ist als Willensbildungsorgan für die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde ein Teil der Kommunalverwaltung.

Mit anderen Worten: Die Kommunalverwaltung besteht aus einem demokratisch legitimierten Willensbildungsorgan – dem Gemeinderat – und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung, die von einem ebenfalls demokratisch legitimierten Bürgermeister geführt werden.

Diese Besonderheit der Kommunalverwaltung gegenüber den staatlichen Verwaltungsbehörden der untersten Ebene, die weder ein gewähltes Willensbildungsorgan noch eine gewählte Leitung haben, macht es erforderlich, zunächst das Verhältnis von Rat und Verwaltung zu erörtern.

Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Gemeinderat und dem Bürgermeister, der an der Spitze der Verwaltung steht, ist in den Gemeindeordnungen im Wesentlichen gleich geregelt.

Grundsätzlich ist der Rat für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig.³ Er kann aber die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten dem Bürgermeister – und damit der Verwaltung – übertragen.⁴

Geschäfte der laufenden Verwaltung obliegen dem Bürgermeister, sofern sich der Rat nicht für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehalten hat.⁵

Der Bürgermeister ist verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung.⁶ Die Gemeindeverwaltung ist in fast allen Gemeindeordnungen in dieser Weise monokratisch organisiert, das heißt an der Spitze steht eine Person, die für die gesamte Verwaltung verantwortlich ist und die über die dafür erforderlichen Weisungsbefugnisse verfügt.⁷

2 Vgl. Art. 20 Absatz 3 GG.

3 Vgl. z.B. § 41 Absatz 1 Satz 1 GO NW. Bei Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (siehe Kapitel 1.3) sind Rat und Verwaltung an die Vorgaben der staatlichen Fachaufsicht gebunden.

4 Vgl. § 41 Absatz 2 GO NW.

5 Vgl. § 41 Absatz 3 GO NW.

6 Vgl. § 62 Absatz 1 Satz 2 GO NW.

7 Eine Ausnahme regelt die hessische Gemeindeverfassung. Hier erfolgt die Leitung der Verwaltung durch ein Kollegialorgan, den Magistrat, der aus einem direkt gewählten Bürgermeister und hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beigeordneten besteht.

Diese grundsätzliche Kompetenzaufteilung lässt jedoch viel Spielraum für die Interpretation des Verhältnisses von Rat und Verwaltung.

Das Verhältnis von Rat und Verwaltung

Drei unterschiedliche Modelle für das Verhältnis von Rat und Verwaltung werden in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur angeboten.⁸

Ein Modell ist die **hierarchische Verwaltung**. Das Kommunalparlament wird in diesem Modell als Verwaltungsleitung angesehen, deren demokratisch gebildeter Wille von der Verwaltung fair und neutral umzusetzen ist.

Im zweiten Modell – der **kooperativen Verwaltung** – übernimmt die Verwaltung die Rolle eines Moderators zwischen dem Gemeinderat und den Bürgern. Sie formuliert einerseits die politischen Entscheidungen des Rates mit und versucht andererseits die Bürger durch Anhörungen und Befragungen in die Willensbildung miteinzubeziehen.

Eine dritte Variante des Verhältnisses von Rat und Verwaltung hat das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) formuliert. Unter dem Begriff **„Unternehmen Stadt“** soll der Rat wie der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft die Ziele des Unternehmens formulieren, während die Verwaltung wie der Unternehmensvorstand das operative Geschäft betreibt, also die konkrete Umsetzung der politischen Ziele in eigener Verantwortung vornimmt.

Alle drei Modelle erfassen die Wirklichkeit nur begrenzt.

Das Modell „Unternehmen Stadt“ verkennt, dass im Gemeinderat gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerschaft sitzen, die sich natürlich auch um die konkreten Probleme der Bürgerinnen und Bürger kümmern müssen. Deshalb wird kein Kommunalparlament nur Ziele für die Verwaltung formulieren, sondern immer auch konkrete Einzelfälle auf die Tagesordnung des Rates setzen.

Das hierarchische Modell berücksichtigt nicht ausreichend, dass die Verwaltung mit ihrem professionellen

Sachverstand in der Regel die Entscheidungen des Rates fachlich vorbereiten muss, da die ehrenamtlichen Ratsmitglieder oft nicht über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen.

Das Modell der kooperativen Verwaltung kommt dem Verhältnis von Rat und Verwaltung noch am nächsten. In diesem Modell kommt aber zu kurz, dass die Mitglieder des Rates selbstverständlich auch direkten Kontakt zur Bürgerschaft pflegen und deren Anliegen auch unmittelbar ohne Vermittlung durch die Verwaltung in das Kommunalparlament hineintragen.

Alle drei Modelle erfassen außerdem nicht, dass Kommunalparlament und Verwaltung in ein Konkurrenzverhältnis geraten können. Dies ist zum Beispiel regelmäßig der Fall, wenn der gewählte Bürgermeister nicht einer der Parteien angehört, die sich im Rat zu einer „Regierungskoalition“ zusammengeschlossen haben und die Willensbildung im Rat bestimmen.

Dieses Konkurrenzverhältnis kann in der Praxis zu erheblichen Reibungsverlusten führen, wenn sich jede Seite – Ratsmehrheit und Bürgermeister – im Hinblick auf die kommende Wahl profilieren möchte.

Wenn Bürgermeister oder Bürgermeisterin und Ratsmehrheit derselben Partei angehören, wird es in der Regel nicht zu einem Konkurrenzverhältnis kommen. Differenzen werden intern ausgetragen. Gegenüber der Öffentlichkeit tritt man einheitlich und geschlossen auf.

Ganz unübersichtlich wird die Situation, wenn sich im Rat keine „Regierungsmehrheit“ gebildet hat und die im Rat vertretenen Parteien unabhängig voneinander agieren, sodass Entscheidungen mit ständig wechselnden Mehrheiten zustande kommen.

In dieser Fallkonstellation ist es vor allem Aufgabe der Verwaltung, die Kontinuität und Fachlichkeit der Ratsentscheidungen durch gute Vorbereitung zu gewährleisten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Verhältnis von Rat und Verwaltung sehr stark davon abhängt, welche politischen Mehrheiten sich im Rat bilden und wie der ebenfalls gewählte Verwaltungschef zur jeweiligen Mehrheit steht.

⁸ Vgl. Bogumil, Veränderungen im Kräfterdreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung, <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/foerg.bogumil>.

Das Bürokratiemodell von Max Weber und das Neue Steuerungsmodell

Fast zwei Jahrhunderte war die deutsche öffentliche Verwaltung einschließlich der Kommunalverwaltung vom sogenannten Bürokratiemodell geprägt, das Max Weber umfassend formuliert hat. Die wesentlichen Kennzeichen dieser Verwaltungsorganisation sind:

- Arbeitsteilung, feste Zuordnung von Zuständigkeiten und Befehlsgewalten,
- Amtshierarchie, fester Instanzenzug und Dienstweg, Koordinierung der Arbeit durch die höhere Ebene,
- Umfangreiche Regeln zur Aufgabenerfüllung, in der Regel schriftlich (Verwaltungsvorschriften),
- Aktenmäßige Dokumentation aller Vorgänge („Was nicht in den Akten, ist nicht in der Welt“).

Die Vorteile dieser Arbeitsweise sind ihre Berechenbarkeit sowie die Kontinuität und Einheitlichkeit der Entscheidungen. Die Nachteile dieses Organisationsmodells sind jedoch erheblich.

Die festen Zuständigkeiten und Hierarchien lassen nur wenig Flexibilität für die Mitarbeiter zu. Ein Übermaß an internen Verwaltungsvorschriften erstickt jede Kreativität und führt bei den Mitarbeitern leicht zu Frustration und Demotivation.

Durch Abschottung des eigenen Zuständigkeitsbereiches kann die eigene Machtstellung innerhalb der Verwaltung abgesichert werden. Die horizontale Koordination von Zuständigkeiten, die erforderlich ist, um bei Lebenssachverhalten und Problemlagen, für die mehrere Verwaltungseinheiten zuständig sind, zu angemessenen Lösungen zu gelangen, findet kaum statt.

Die Arbeit wird danach ausgerichtet, dass sie dem Vorgesetzten gefällt, da er über die weitere Karriere entscheidet. Der Vorgesetzte verlangt aber vor allem, dass seine Mitarbeiter die Vorschriften beachten und keine Fehler machen.

Zwei Entwicklungen führten dazu, dass weitere Nachteile dieses Bürokratiemodells in den Blick gerieten. Zum einen waren aus den Untertanen, die kritiklos die Entscheidungen der Verwaltung hingenommen hatten, mir der

Zeit Bürger geworden, die sich nicht mehr damit zufrieden gaben, dass die Verwaltungsbeamten sich hinter ihren Vorschriften verschanzten. Sie verlangten, gehört zu werden, zumindest aber eine verständliche und nachvollziehbare Erklärung für die Verwaltungsentscheidungen zu bekommen.

Zum anderen hatte sich die finanzielle Situation der Verwaltungen, insbesondere der Kommunalverwaltungen, erheblich verschlechtert, sodass beim jährlichen Haushalt kräftig gespart werden musste.

Um sinnvolle Sparentscheidungen zu treffen, musste man aber wissen, wie groß der Bedarf für die einzelnen Leistungen der Verwaltung ist und wie viel diese Leistungen kosten.

Der Bedarf war bisher nur überschlägig geschätzt worden und die Kosten der einzelnen Verwaltungsleistungen waren nie systematisch erhoben worden und daher weitgehend unbekannt.

Diese Nachteile der bestehenden Verwaltungsorganisation – des Bürokratiemodells – sollten durch das **Neue Steuerungsmodell** behoben werden.

Die Bürgerinnen und Bürger sollten nicht mehr geduldige Empfänger von Verwaltungsakten sein, sondern wurden jetzt Kunden, die Dienstleistungen der Verwaltung in Anspruch nehmen. Damit wurden neben der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung auch Gesichtspunkte wie Schnelligkeit und Qualität der Entscheidung bedeutsam und messbar gemacht.

Darüber hinaus wurden jetzt systematisch die Kosten und der Bedarf der einzelnen Verwaltungsleistungen erfasst, um sinnvolle Sparentscheidungen zu ermöglichen.⁹

Aus einer Verwaltung, die input orientiert war, wurde im Neuen Steuerungsmodell eine output orientierte Verwaltung. Im Mittelpunkt ihrer Überlegungen stand nicht mehr die Zuständigkeit und die Fehlervermeidung, sondern die Verwaltungsleistung, die kostengünstig und zur Zufriedenheit der Kunden, also der Bürgerinnen und Bürger, und natürlich auch rechtmäßig zu erstellen ist.

⁹ Die Verwaltungsleistungen werden im Neuen Steuerungsmodell in Produkte eingeteilt, um ihre Kosten systematisch zu erfassen. Die Erstellung solcher Produktlisten innerhalb einer Verwaltung erfolgte zum Teil aber so detailliert, dass der Erstellungsaufwand manchmal größer als der daraus resultierende Nutzen war.

Diese Sichtweise des Neuen Steuerungsmodells hat zu erheblichen Veränderungen in der Organisation und der Arbeitsweise in den Verwaltungen geführt und insbesondere auch durch die Möglichkeiten des E-government (siehe Kapitel 14.3) viele Verbesserungen für die Bürger bewirkt.

Die mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells anfangs verbundene Hoffnung, dadurch auch die Haushalte konsolidieren zu können, hat sich allerdings nicht erfüllt.¹⁰

In den letzten Jahren haben die zunehmenden Beteiligungswünsche der Bürgerinnen und Bürger die Verwaltungen, insbesondere die Kommunalverwaltungen, vor neue Herausforderungen gestellt. Die Zivilgesellschaft als Partner der Verwaltung ist ein neues Leitbild, das in der Bürgerkommune seinen sichtbaren Ausdruck findet. (siehe Kapitel 1.6 zum bürgerschaftlichen Engagement)

Bunte Vielfalt der Verwaltungsorganisation

Während bis in die 1970er Jahre das Bürokratiemodell die vorherrschende Organisationsform der deutschen Verwaltungen auf allen Ebenen war, entwickelte sich mit Beginn der Modernisierungsbestrebungen in den Verwaltungen eine bunte Vielfalt.

Selten wurde das Neue Steuerungsmodell mit all seinen Elementen in vollem Umfang eingeführt, sondern oft nur einzelne Teile davon. Dementsprechend ist die Bandbreite der Organisation der Verwaltungen in den Kommunen heute groß. (siehe Kapitel 14.2)

Es gibt Kommunalverwaltungen, die noch weitgehend nach dem weberschen Bürokratiemodell arbeiten. Die meisten Kommunalverwaltungen haben allerdings zumindest Elemente des Neuen Steuerungsmodells eingeführt. Schließlich gibt es Kommunalverwaltungen, die die Bürgerkommune zum Leitbild ihrer Organisation und Arbeitsweise erhoben haben.

Das Leitbild

Das Leitbild des Bürokratiemodells hatte Max Weber so ausführlich formuliert, so dass die Verwaltungen, solange sie danach organisiert waren, kein eigenes Leitbild benötigten.

Mit der Abkehr von diesem Modell entstand das Bedürfnis, den Mitarbeitern ebenso wie der Öffentlichkeit die Kriterien, Grundsätze und Wertvorstellungen offen zu legen, an denen die Arbeit in der Verwaltung ausgerichtet und gemessen werden sollte.

Ähnlich der corporate identity von Unternehmen wurden in den Kommunalverwaltungen als Teil ihrer Modernisierungsbemühungen Leitbilder entwickelt, die das spezifische Selbstverständnis der Verwaltung wiedergeben und Grundsätze für die Arbeit in der Verwaltung formulieren.

Wesentlich ist dabei, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Prozess einbezogen werden und an der Erarbeitung eines Leitbildes beteiligt werden.

Ein Beispiel für solche Leitbilder ist das Leitbild der Stadt Marl, das in vielen Diskussionsrunden von den Mitarbeitern der Stadtverwaltung erarbeitet und schließlich vom Rat der Stadt gebilligt wurde:

¹⁰ Ausführlich dazu Holtkamp: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: dms – der moderne Staat, Heft 2/2008, S. 423-446.

Das Leitbild der Stadtverwaltung Marl

Präambel

Das Leitbild ist unter breiter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erarbeitet worden. Es ist für alle verbindlich. Für die Einhaltung sind alle verantwortlich. Die Formulierungen basieren auf in den Werkstattgesprächen und weiteren Beteiligungsprozessen erarbeiteten Zielen der Beschäftigten. Auf der Grundlage des Leitbildes muss unsere Verwaltung gründlich und umfassend modernisiert werden. Dieser Entwicklungsprozess ist auf Dauer angelegt und muss regelmäßig überprüft und in Gang gehalten werden. Auch bei allen Bestrebungen nach Eigenständigkeit und Dezentralisierung verfolgen wir unser wichtiges Ziel: ein Wir-Gefühl entwickeln. Das Leitbild versteht sich als Zielvorgabe, an der sich unser Verwaltungshandeln ebenso orientieren muss wie an den politischen Beschlüssen und den bestehenden Gesetzen.

Unsere Leistungen

Wir verstehen uns als ergebnisorientierte Dienstleistungsverwaltung. Unsere Arbeit orientiert sich an den Bürgerinnen und Bürgern. Dazu gehört die Anpassung der Öffnungszeiten an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und eine freundliche und umfassende Beratung. Das setzt Zuhören, Erklären der Zusammenhänge und sachgerechtes Handeln voraus. Wir überprüfen regelmäßig unsere Leistungen auf ihre Qualität, Effektivität, das Kosten-/Leistungsverhältnis und ihre Auswirkungen auf das Zusammenleben der Menschen in Marl. Hierzu entwickeln wir das erforderliche Kontroll-Instrumentarium und ein adäquates Informations- und Kommunikationskonzept. Wir überprüfen regelmäßig in unseren Gebäuden die räumliche Aufteilung unserer Abteilungen unter den Gesichtspunkten der guten Erreichbarkeit und der sach- und fachgerechten Aufgabenerledigung. Eine durchgängige und leicht verständliche Orientierungshilfe für die Bürgerinnen und Bürger ist uns selbstverständlich. Wir sorgen bei der Gestaltung der Räumlichkeiten und Wartezonen für eine freundliche Atmosphäre und Sauberkeit.

Unser Umgang mit den Ressourcen

Wir führen ein Ressourcenmanagement auf der Basis der neuesten Erkenntnisse aus der Organisations- und Personalentwicklung ein. Dazu gehört in erster Linie eine vorausschauende und umweltbewusste Planung in allen Arbeitsbereichen.

Dies beinhaltet:

Eine an den zu erbringenden Leistungen orientierte Personalausstattung, die sachgerechte Ausstattung der Arbeitsplätze inklusive zeitgemäßer Technik, den eigenverantwortlichen Umgang mit Maschinen und Werkzeugen, zweckmäßige Arbeitskleidung, Ausrichtung von Reparatur- und Wartungszeiten an der Nutzungsintensität, den Einsatz von einheitlichen und umweltverträglichen Sach- und Betriebsmitteln, den eigenverantwortlichen Mitteleinsatz auf der Basis einer Budgetierung und dezentralen Ressourcenverwaltung. Voraussetzung hierfür ist die Kenntnis der Kostenentwicklung für die einzelnen Arbeitsbereiche auch im kommunalen Vergleich.

Wir verteilen unsere Ressourcen flexibel vor dem Hintergrund der jeweils zu erbringenden Leistung. Wir arbeiten ämter- und bereichsübergreifend. Das gilt für die Koordination der Arbeitsabläufe (Projektmanagement) ebenso wie für die Nutzung der personellen Ressourcen.

Wir nutzen alle Möglichkeiten zur leistungsgerechten Vergütung und erkennen besondere Leistungen auch als besondere Leistungen an.

Wir entwickeln alternative Arbeits- und Beschäftigungsmodelle, um möglichst vielen Menschen einen Arbeitsplatz zu erhalten oder zu schaffen.

Wir nehmen die gesellschaftliche Verpflichtung zur Förderung junger Menschen an und bilden auch über unseren Bedarf hinaus aus.

Wir beschäftigen schwerbehinderte Menschen über die gesetzlich vorgeschriebene Mindestquote hinaus.

Unsere Organisations-, Führungs- und Personalgrundsätze

Wir entwickeln uns zu einem Team „Stadtverwaltung Marl“.

Wir arbeiten gemeinsam daran, unsere Stärken weiterzuentwickeln und unsere Schwächen abzubauen.

Wir fühlen uns mitverantwortlich für das, was in unserer gesamten Verwaltung passiert.

Wir gehen partnerschaftlich und kollegial miteinander um, helfen uns gegenseitig und fördern Teamarbeit.

Wir gewährleisten ständigen Informationsaustausch.
Wir verbessern das Arbeitsklima durch Ehrlichkeit,
Offenheit und Verständnis untereinander.

Wir entwickeln und aktualisieren gemeinsame Regeln
für den Umgang miteinander und mit den Bürgerinnen
und Bürgern. Offene Diskussionen und auch Kontro-
versen sind wichtig, um gute Lösungen zu finden und
unsere Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu
verbessern. Bei der Suche nach der besten Lösung
gehen wir Risiken ein, akzeptieren mögliche Fehler und
lernen daraus.

Wir halten Vereinbarungen verlässlich ein und vertreten
gefundene Lösungen gemeinsam.

Wir sehen Frauenförderung und Gleichstellungspolitik
über die vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelungen
hinaus als unsere Aufgabe an.

Wir führen kooperativ und demokratisch. Dies bedingt
einen respektvollen, fördernden und vorbildhaften
Führungsstil. Alle unsere Mitarbeiterinnen und Mitar-
beiter werden durch Anerkennung und Vertrauen in
ihre Arbeitsleistung und durch weitgehende Übertra-
gung von Entscheidungskompetenzen motiviert. Die
Transparenz von Personalentscheidungen ist unabdingbar.

Bei der Übertragung von Aufgaben und bei Beförde-
rungen sind die derzeitigen und künftigen Anforderun-
gen mit den Fähigkeiten und Interessen der Mitarbei-
terinnen und Mitarbeiter in Übereinstimmung zu
bringen.

Die ständige Weiterbildung aller Mitarbeiterinnen und
Mitarbeiter sowohl in fachlicher als auch in psychoso-
zialer Hinsicht gehört dazu.

Die Verantwortung für unsere Leistungen ist klar
geregelt.

Unser Verhältnis zur Politik und unseren Partnern

Bei der Suche nach der besten Lösung arbeiten wir
partnerschaftlich, fair und sachbezogen mit der Politik
und unseren Partnern zusammen.

Wir beraten die politischen Entscheidungsgremien
unabhängig von Partei- und Gruppeninteressen pro-
fessionell und erarbeiten Entscheidungsalternativen.
Politische Beschlüsse setzen wir kompetent, zügig und
eigenverantwortlich um und verhindern Missbrauch.
Wir informieren die Öffentlichkeit über unsere Arbeit
zeitnah, offensiv und unter Einbeziehung der jeweils
kompetenten Personen.

Wir entwickeln geeignete Formen des Dialogs mit
den Bürgerinnen und Bürgern und fördern deren
persönliche Verantwortungsübernahme. Dabei nutzen
wir moderne Kommunikationsinstrumente.

Wir unterstützen bürgerschaftliche Initiativen, Vereine,
Verbände, Selbsthilfegruppen, freie Träger und andere
Gruppen/Gruppierungen aktiv bei der partnerschaft-
lichen Aufgabenbewältigung unter kreativer Nutzung
unserer Ermessensspielräume.

**Der Rat der Stadt Marl nahm das Leitbild der Stadtverwaltung in seiner Sitzung am 18.11.1997
zustimmend zur Kenntnis.**

Quelle: <http://www.marl.de/marl-nach-themen/stadtverwaltung/leitbild/leitbildpraeeambel.html>

Zum Recht auf Selbstverwaltung gehört die Personalhoheit. Sie bedeutet, dass die Kommune ihr Personal in eigener Verantwortung auswählen, anstellen, befördern und entlassen kann.

Da das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der Gesetze garantiert ist, können durch Gesetze die kommunalen Handlungsspielräume begrenzt werden.

Für das Personal der Kommunalverwaltung gilt eine ganze Reihe von Gesetzen und Vorschriften, die die Kommunen bei der Ausübung ihrer Personalhoheit zu beachten haben.

Unterschiedliches Recht für Tarifbeschäftigte und Beamte

Während es früher drei Arten von Beschäftigungsverhältnissen in der öffentlichen Verwaltung gab, nämlich Beamte, Angestellte und Arbeiter, gibt es jetzt neben den Beamten nur noch Beschäftigte oder wie es auch oft heißt Tarifbeschäftigte. Für sie gilt der Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD)¹. Er trat 2005 in Kraft und löste die vorher lange Zeit geltenden Regelungen des Bundesangestelltentarifs (BAT) ab, die sehr unübersichtlich und nicht mehr zeitgemäß waren. Die Bezahlung ist nicht mehr am Dienstalter ausgerichtet, sondern stärker erfahrungs- und leistungsorientiert. Außerdem gilt für die Tarifbeschäftigten eine einheitliche Entgelttabelle.

Damit für die Beschäftigten in der Kommunalverwaltung der TVöD automatisch Anwendung findet, muss die

Kommune allerdings Mitglied in der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) sein.

Hinsichtlich der Beamten in den Kommunalverwaltungen ist die Situation seit 2006 unübersichtlicher geworden. Während davor die wesentlichen Rechtsverhältnisse der Beamten durch Bundesgesetze geregelt waren, liegt die Gesetzgebung für die Beamten seit der Verfassungsreform von 2006, der so genannten Förderalismusreform I, wieder bei den Ländern. Der Bund regelt nur noch die Grundstruktur des Statusrechts der Beamten durch das Beamtenstatusgesetz.²

Die Besoldung und die Altersversorgung der Beamten sowie das Laufbahnrecht werden jetzt von den Ländern in Landesgesetzen geregelt. Für die Beamten in den Kommunalverwaltungen gilt somit für ihre Besoldung, ihre Versorgung und die Laufbahnvorschriften das jeweilige Landesrecht.

Besondere Rechtsstellung der Beamten

Das Beamtenverhältnis, das im Regelfall auf Lebenszeit begründet wird, wird durch Gesetze geregelt und wird von besonderen Rechten und Pflichten bestimmt. Durch die Pflichten, die die Gesetze regeln, soll sichergestellt werden, dass der Staat mit seiner Verwaltung die ihm obliegenden Aufgaben jederzeit erfüllen kann.

§ 33 des Beamtenstatusgesetzes regelt die Grundpflichten eines Beamten:

¹ Der TVöD gilt für die Kommunen und den Bund. Die Länder haben einen eigenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst abgeschlossen.

² Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern vom 17. Juni 2008.

„Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen im Sinne des Grundgesetzes und für deren Erhaltung eintreten.“

Darüber hinaus besteht eine Reihe weiterer Pflichten wie zum Beispiel die Verschwiegenheitspflicht, die Pflicht zum vollen persönlichen Einsatz im Beruf, die Pflicht zur Uneigennützigkeit oder die Gehorsamspflicht.

Bei Verstößen gegen die beamtenrechtlichen Pflichten kommt ein eigenständiges Sanktionsrecht – das Disziplinarrecht – zur Anwendung. Sanktionsmaßnahmen reichen vom Verweis über finanzielle Sanktionen (Geldbuße, Gehaltskürzung) bis zur Entfernung aus dem Dienst.

Die Rechte des Beamten sollen ihn rechtlich und wirtschaftlich unabhängig stellen, sodass er seine Aufgaben und Pflichten unparteiisch und uneigennützig erfüllen kann.

Zu diesen Rechten gehört einmal das Lebenszeitprinzip. Ein Beamter kann demnach nur in den gesetzlich bestimmten Fällen aus dem Dienst ausscheiden oder entlassen werden.

Das Alimentationsprinzip gewährleistet eine angemessene Besoldung und Versorgung im Alter.

Das Recht auf angemessene Verwendung besagt, dass ein Beamter nicht unterhalb seiner Laufbahnbefähigung eingesetzt werden darf.

Kommunale Wahlbeamte

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister (Oberbürgermeister/innen) werden mittlerweile in allen Bundesländern direkt vom Volk gewählt. Sie sind hauptamtlich tätig und stehen an der Spitze der Kommunalverwaltung.³

Ihre Wahlzeit ist in den Gemeindeordnungen unterschiedlich geregelt.⁴

Neben den Bürgermeistern sind auch Beigeordnete kommunale Wahlbeamte. Sie werden nicht vom Volk, sondern von der Gemeindevertretung gewählt. Die Regelungen für Beigeordnete sind in den Gemeindeordnungen der Länder unterschiedlich.

Die Beigeordneten werden je nach Gemeindeordnung auf sechs, sieben, acht oder zehn Jahre gewählt. In der Regel müssen sie eine erste und zweite Wiederwahl annehmen. Tun sie dies ohne wichtigen Grund nicht, sind sie entlassen.⁵

Einige Gemeindeordnungen schreiben den Gemeinden vor, wie viele Beigeordnete sie wählen dürfen, andere überlassen es den Gemeinden, die Zahl der Beigeordneten in der Hauptsatzung festzulegen.

Sofern Beigeordnete gewählt wurden, muss ein Beigeordneter vom Rat zum Vertreter des Bürgermeisters gewählt werden.

Einige Gemeindeordnungen verlangen, dass ein Beigeordneter die für sein Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und ausreichende Erfahrung für dieses Amt nachweisen muss.⁶

Für größere Städte wird zum Teil bestimmt, dass ein Beigeordneter die Befähigung zum Richter haben muss und dass ein Beigeordneter als Stadtkämmerer zu bestellen ist. Als Kämmerer wird der Beigeordnete bezeichnet, der für die Gemeindefinanzen zuständig ist. Der Kämmerer hat unter anderem bei der Aufstellung des Haushalts eine besondere Rechtsstellung.

Der Stellenplan

Der Stellenplan ist die zusammenfassende Darstellung der Beschäftigten in einer Kommunalverwaltung und damit vor allem ein Instrument der Personalwirtschaft. Er wird als Anlage zum Haushaltsplan vom Gemeinderat beschlossen.⁷

„Die Gemeinde bestimmt im Stellenplan die Stellen ihrer Beamten sowie ihrer nicht nur vorübergehend beschäftigten Arbeitnehmer, die für die Erfüllung der Aufgaben im Haushaltsjahr erforderlich sind.“⁸

3 In Hessen ist aufgrund der Magistratsverfassung der direkt gewählte Bürgermeister nur „primus inter pares“.

4 In den meisten Bundesländern beträgt die Wahlzeit sechs Jahre. Im Saarland wird der Bürgermeister auf zehn Jahre gewählt.

5 Vgl. z.B. § 71 Absatz 5 GO NW.

6 Vgl. z.B. § 71 Absatz 3 GO NW.

7 Vgl. z.B. § 79 Absatz 2 GO NW.

8 Vgl. z.B. § 57 Satz 1 GO Ba-Wü.

Der Stellenplan weist nicht nur die besetzten Stellen, sondern auch die unbesetzten Stellen aus. Die Zahl der Auszubildenden, Abordnungen und Beurlaubungen werden ebenfalls im Stellenplan dargestellt.

Der Stellenplan ist verbindlich und muss eingehalten werden. Von ihm darf nur abgewichen werden, soweit dies nach dem Besoldungs- oder Tarifrecht zwingend erforderlich ist.⁹

Die Laufbahnen

Das Laufbahnrecht bestimmt die gesamte berufliche Entwicklung der Beamtinnen und Beamten. Es regelt insbesondere die Voraussetzungen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst, für Beförderungen und den Aufstieg in eine höhere Laufbahn bis hin zu Versetzungen und den Wechsel zu einem anderen Dienstherrn.

Für die einzelnen Laufbahnen sind unterschiedliche Bildungsvoraussetzungen erforderlich. Für die entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen ist §9 des Landesbeamtengesetzes NRW ein Beispiel:

„Für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst ist zu fordern

1. in Laufbahnen des einfachen Dienstes mindestens der erfolgreiche Besuch einer Hauptschule oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand,
2. in Laufbahnen des mittleren Dienstes mindestens
 - a) der Abschluss der Realschule oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand oder
 - b) der erfolgreiche Besuch einer Hauptschule (...) sowie eine förderliche abgeschlossene Berufsausbildung oder eine abgeschlossene Ausbildung in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis,
3. in Laufbahnen des gehobenen Dienstes eine zu einem Hochschulstudium berechtigende Schulbildung (...),
4. in Laufbahnen des höheren Dienstes
 - a) (...) abgeschlossenes Studium an einer Universität, einer Technischen Hochschule oder einer anderen gleichstehenden Hochschule oder
 - b) ein mit einem Magister-/Mastergrad abgeschlossenes in einem Akkreditierungsverfahren als ein für den höheren Dienst geeignet eingestuftes Studium an einer Fachhochschule.“

Um die Laufbahnbefähigung zu erlangen, sind Vorbereitungszeiten abzuleisten, die mit einer Laufbahnprüfung abschließen. Die Vorbereitungszeiten für die einzelnen Laufbahnen sind von unterschiedlicher Dauer. Für den einfachen Dienst dauert sie zum Beispiel sechs Monate, für den höheren Dienst mindestens zwei Jahre.

Nach dem Erwerb der Laufbahnbefähigung durch die entsprechende Laufbahnprüfung schließt sich eine Probezeit an, die im Regelfall drei Jahre beträgt. Erst wenn die Probezeit erfolgreich durchlaufen ist, kann eine Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit erfolgen.

Beamtenverhältnisse auf Zeit müssen gesondert in einem Gesetz geregelt sein, da prinzipiell das Lebenszeitprinzip gilt. Dies ist zum Beispiel für die Bürgermeister und Beigeordneten in den Gemeindeordnungen der Fall.

Leistungsorientierte Bezahlung

In früheren Zeiten waren die maßgeblichen Bestandteile der Bezahlung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst das Grundgehalt, das Dienstalter und der Familienstand. Unabhängig von der individuellen Leistung wurde das Entgelt erhöht, wenn eine neue Dienstalterstufe erreicht wurde.

Sowohl im Besoldungsrecht der Beamten wie im Tarifrecht der Tarifbeschäftigten wurde dieses System im Rahmen der Bemühungen, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren, geändert und es wurden leistungsbezogene Komponenten in das jeweilige Bezahlungssystem eingeführt. Damit sollten Motivation und Eigenverantwortung der Beschäftigten sowie die Kompetenz der Führungskräfte gestärkt werden.

Bei den Beamten wurde der Aufstieg in den Stufen der Grundgehaltstabelle auch mit der individuellen Leistung des Beamten oder der Beamtin verbunden. Darüber hinaus wurde in einigen Ländern nach dem Vorbild des Bundes die Möglichkeit geschaffen, einem kleineren Teil der Beamten in einem festgelegten finanziellen Rahmen Leistungsprämien und Leistungszulagen zu zahlen.

Den Kommunen wird dabei in Landesgesetzen teilweise ein erweiterter Spielraum eingeräumt, indem Leistungsbezüge nach Maßgabe eines in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung festgelegten Systems gewährt werden können.¹⁰

⁹ Vgl. z.B. § 74 Absatz 2 GO NW.

¹⁰ Vgl. z.B. § 6 Absatz 1 Landesbesoldungsgesetz NW.

Für die Tarifbeschäftigten in den Kommunen wurde 2007 im TVöD ein Leistungsentgelt eingeführt.

In § 18 Absatz 4 des TVöD sind die Formen des Leistungsentgelts im Einzelnen geregelt:

„Das Leistungsentgelt wird zusätzlich zum Tabellenentgelt als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage gewährt; das Verbinden verschiedener Formen des Leistungsentgelts ist zulässig. Die Leistungsprämie ist in der Regel eine einmalige Zahlung, die im Allgemeinen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung erfolgt (...). Die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg (...) gezahlt werden. Die Leistungszulage ist eine zeitlich befristete, widerrufliche, in der Regel monatlich wiederkehrende Zahlung.“

Der TVöD legt auch den finanziellen Rahmen, der für Leistungsentgelte zur Verfügung steht, fest.

Die Umsetzung der Leistungsentgelte in der Praxis stieß auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten und fand nicht überall Zustimmung.¹¹

Fortbildung

Die in der Regel lebenslange Beschäftigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung erfordert es, dass sie sich ständig fortbilden müssen, da die in der Ausbildung erworbenen Kenntnisse bald veralten.

Die Beamtengesetze regeln daher auch eine Verpflichtung des Beamten, sich fortzubilden.

„Die berufliche Entwicklung setzt die erforderliche Fortbildung voraus. Die Beamtinnen und Beamten sind verpflichtet, an dienstlicher Fortbildung teilzunehmen und sich darüber hinaus selbst fortzubilden, damit sie über die Anforderungen ihrer Laufbahn unterrichtet bleiben und auch steigenden Anforderungen ihres Amtes gewachsen sind. Der Dienstherr hat für die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten zu sorgen sowie deren Eignung, Befähigung und fachliche Leistungsfähigkeit auf konzeptioneller Grundlage durch Personalentwicklungs- und Personalführungsmaßnahmen zu fördern.“

So zum Beispiel die Regelung in § 22 des niedersächsischen Beamtengesetzes.

Der TVöD stellt fest, dass ein hohes Qualifikationsniveau und lebenslanges Lernen im gemeinsamen Interesse von Beschäftigten und Arbeitgebern liegen.

§ 5 des TVöD trifft daher umfangreiche Regelungen zur Qualifizierung der Beschäftigten, die als Teil der Personalentwicklung verstanden werden.

Zwar haben die Beschäftigten nach dem TVöD keinen individuellen Anspruch auf Qualifizierungsmaßnahmen, der Tarifvertrag sieht aber die Möglichkeit vor, in freiwilligen Betriebsvereinbarungen und in Dienstvereinbarungen das Qualifizierungsangebot näher auszugestalten.

Außerdem trifft der TVöD Regelungen zur Kostentragung und bestimmt, dass vom Arbeitgeber veranlasste Qualifizierungsmaßnahme grundsätzlich von ihm zu tragen sind.

Die Beschäftigten haben darüber hinaus einen Anspruch auf ein regelmäßiges Gespräch mit der jeweiligen Führungskraft, in dem festgestellt wird, ob und welcher Qualifizierungsbedarf besteht.¹²

Bund, Länder und Gemeinden haben eine Vielzahl von Einrichtungen geschaffen, die der Fortbildung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung dienen.

Die Bildungsurlaubsgesetze der Länder, die allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für eine begrenzte Zeit Urlaub zu Bildungszwecken ermöglichen, gelten selbstverständlich auch für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Sie können daher diesen gesetzlichen Anspruch auch für ihre individuelle Fortbildung nutzen.

Personalvertretung

Die kollektive Interessenvertretung der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber ist in Deutschland unterschiedlich geregelt. Das Betriebsverfassungsgesetz regelt die Mitbestimmung in Betrieben und ist auf öffentliche Verwaltungen nicht anwendbar.

¹¹ Im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder wurde eine entsprechende Regelung, Leistungsentgelte zu zahlen, 2009 wieder gestrichen.

¹² Vgl. § 5 Absatz 4 TVöD.

Für die öffentlichen Verwaltungen gelten die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder, für die Kommunalverwaltungen also das jeweilige Landespersonalvertretungsgesetz.

Die einzelnen Gesetze unterscheiden sich nicht unerheblich voneinander, insbesondere im Umfang der Rechte, die dem Personalrat zustehen.

Geregelt werden in den Personalvertretungsgesetzen unter anderem die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Dienststelle und dem Personalrat, die Bildung und Zusammensetzung des Personalrates, die Einberufung der Personalversammlung oder die Bildung einer Jugendvertretung.

Ein umfangreicher Teil dieser Gesetze regelt die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Personalrates.

Mitbestimmungsrechte hat der Personalrat unter anderem bei der Einstellung, Beförderung und Versetzung von Beschäftigten sowie bei der Erstellung von Beurteilungsrichtlinien oder der Gestaltung von Arbeitsplätzen.

Mitwirkungsrechte, die aufschiebende Wirkung haben, bestehen zum Beispiel bei der Zusammenlegung von Dienststellen oder ordentlichen Kündigungen.

Außerdem hat der Personalrat Informations- und Konsultationsrechte unter anderem bei Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen, bei Um- und Erweiterungsbauten oder außerordentlichen Kündigungen.

Können sich Dienststelle und Personalrat nicht einigen, regeln die Personalvertretungsgesetze das Verfahren, das dann zur Anwendung kommt. Nach Ausschöpfung eines Instanzenzuges entscheidet dann eine Einigungsstelle über die zu treffenden Maßnahmen.

Gesetzliche Vorgaben für die Organisation

Zum Recht auf Selbstverwaltung gehört die Organisationshoheit.

Jede Kommune kann ihre Verwaltung in eigener Verantwortung organisieren. Gesetzliche Vorgaben für die Organisation der Kommunalverwaltung gibt es nur in geringem Umfang. Mit Ausnahme der hessischen Gemeindeordnung, die eine kollegiale Verwaltungsführung vorsieht, schreiben alle anderen Gemeindeordnungen eine monokratische Verwaltungsorganisation vor, also eine Person – die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister – steht an der Spitze einer hierarchisch strukturierten Verwaltung.

In einigen Gemeindeordnungen ist vorgeschrieben, dass Beigeordnete und Bürgermeister zusammen den Verwaltungsvorstand bilden, der regelmäßig tagen muss und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung gewährleisten soll.¹

Das Letztentscheidungsrecht verbleibt aber beim Bürgermeister.

In fast allen Gemeindeordnungen wird vorgeschrieben, dass Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen sind. Ihr Aufgabengebiet und ihre Kompetenzen sind ebenfalls dort geregelt.²

Unterhalb der beiden Hierarchieebenen von Bürgermeister und Beigeordneten sind die Kommunen grundsätzlich frei, wie sie ihre Verwaltung organisieren.

In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland richteten die Kommunen die Organisation ihrer Verwaltung weitgehend nach einem Organisationsmodell aus, das die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) entwickelt und den Gemeinden empfohlen hatte.

Mit dem Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells haben viele Kommunen ihre Organisation zum Teil erheblich verändert. Ein neues einheitliches Organisationsmodell hat sich jedoch dadurch nicht herausgebildet. Immerhin orientieren sich noch immer mehr als die Hälfte aller Kommunen am Organisationsmodell der KGSt.³

Im Folgenden werden daher die Grundzüge dieses Organisationsmodells und einige neuere Entwicklungen bei der Organisation der Kommunalverwaltungen dargestellt.

Aufbau- und Ablauforganisation

Bei der Organisation einer Verwaltung unterscheidet man die Aufbau- und die Ablauforganisation.

Mit der Aufbauorganisation wird die innere Struktur der Verwaltung festgelegt. Sie bestimmt die Arbeitseinheiten, zum Beispiel Dezernat, Fachbereich, Amt, Abteilung, sowie die Hierarchiestufen, zum Beispiel Bürgermeister, Dezernent, Fachbereichsleiter, Amtsleiter und Abteilungsleiter. Außerdem wird durch die Aufbauorganisation geregelt, welche Arbeitseinheit welche Aufgabe zu erledigen hat, das heißt sie legt die Zuständigkeiten fest.

1 Vgl. z.B. § 70 GO NW.

2 Vgl. z.B. § 5 GO NW.

3 Vgl. Bogumil/Jann: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Auflage 2009, S. 160.

Die Ablauforganisation bestimmt die Geschäftsabläufe in der Verwaltung. Dies geschieht durch Geschäftsordnungen oder Dienststanweisungen, in denen zum Teil sehr detailliert festgelegt ist, wie Entscheidungen in der Verwaltung zustande kommen müssen, welche Arbeitseinheit an ihnen zu beteiligen ist oder wer eine Entscheidung zu unterzeichnen hat. Selbst die Farbe, mit der die jeweilige Hierarchieebene zu zeichnen hat, wird festgelegt, damit immer nachgewiesen werden kann, wer an einem Vorgang beteiligt war.

Die Aufbauorganisation nach dem KGSt-Modell

Die KGSt hatte bereits in den 1950er Jahren einen Verwaltungsgliederungsplan entwickelt, der jeweils neueren Entwicklungen angepasst wurde. Wie eingangs erwähnt, orientieren sich noch immer mehr als die Hälfte der Kommunen an diesem Organisationsmodell.

Das Modell traf zum einen eine Gliederung nach Aufgaben, die zu acht Aufgabengruppen zusammengefasst sind:

1. Allgemeine Verwaltung,
2. Finanzen,
3. Recht, Sicherheit und Ordnung,
4. Schule und Kultur,
5. Soziales, Jugend und Gesundheit,
6. Bauwesen,
7. Öffentliche Einrichtungen,
8. Wirtschaft und Verkehr.

Diesen acht Aufgabengruppen werden Ämter zugeordnet, die nach fachlichen Gesichtspunkten eingerichtet werden. Die Arbeitseinheit Amt ist die für den Aufgabenvollzug tragende Organisationseinheit.

Das KGSt-Modell beschränkt sich auf die drei Hierarchiestufen Verwaltungsleiter, Dezernat, Amt.

Je nach Größe eines Amtes können dort weitere Unterseinheiten, wie zum Beispiel Abteilungen, Sachgebiete oder Sachbearbeitungsgruppen, gebildet werden. Die kleinste Arbeitseinheit ist die Stelle, der einzelne Arbeitsplatz.

Die Ämter werden durch zweistellige Zahlen gekennzeichnet. In der „Aufgabengruppe 4“, Schule und Kultur, können zum Beispiel folgende Ämter gebildet werden:

- 40 Schulverwaltungsamt,
- 41 Kulturamt,
- 42 Bibliothek,
- 43 Volkshochschule,
- 44 Musikschule,
- 45 Museum,
- 46 Theater,
- 47 Archiv.

Zum anderen hatte das KGSt-Modell Gemeindegrößenklassen gebildet und je nach Gemeindegröße die Bildung unterschiedlich vieler Ämter empfohlen.

In der Größenklasse 1, Gemeinden über 400.000 Einwohner, sieht das Modell 44 Ämter vor, in der Größenklasse 4, Gemeinden mit 50 bis 100.000 Einwohnern, 31 Ämter und bei Gemeinden mit 10 bis 25.000 Einwohnern nur noch elf Ämter.⁴

Bei den Ämtern wird zwischen Fachämtern und Querschnittsämtern unterschieden. Querschnittsämter sind insbesondere die Kämmererei, das Hauptamt und das Personalamt. Sie bewirtschaften und steuern zentral die finanziellen und personellen Ressourcen der Verwaltung.

Das KGSt-Modell ermöglicht, die Ämterbildung den örtlichen Bedürfnissen anzupassen und gibt außerdem Kriterien an die Hand, unter welchen Voraussetzungen ein Amt gebildet werden kann. So soll zum Beispiel der Amtsleiter oder die Amtsleiterin nur mit Führungsaufgaben betraut sein, was eine Mindestzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bedingt. Entscheidend ist aber vor allem der jeweilige Aufgabenanfall in der Gemeinde, der Grundlage dafür sein soll, ob die Erledigung einer bestimmten Aufgabe ein eigenständiges Amt rechtfertigt oder ob die Aufgabe innerhalb eines Amtes in einer Abteilung oder einem Sachgebiet erledigt werden kann.

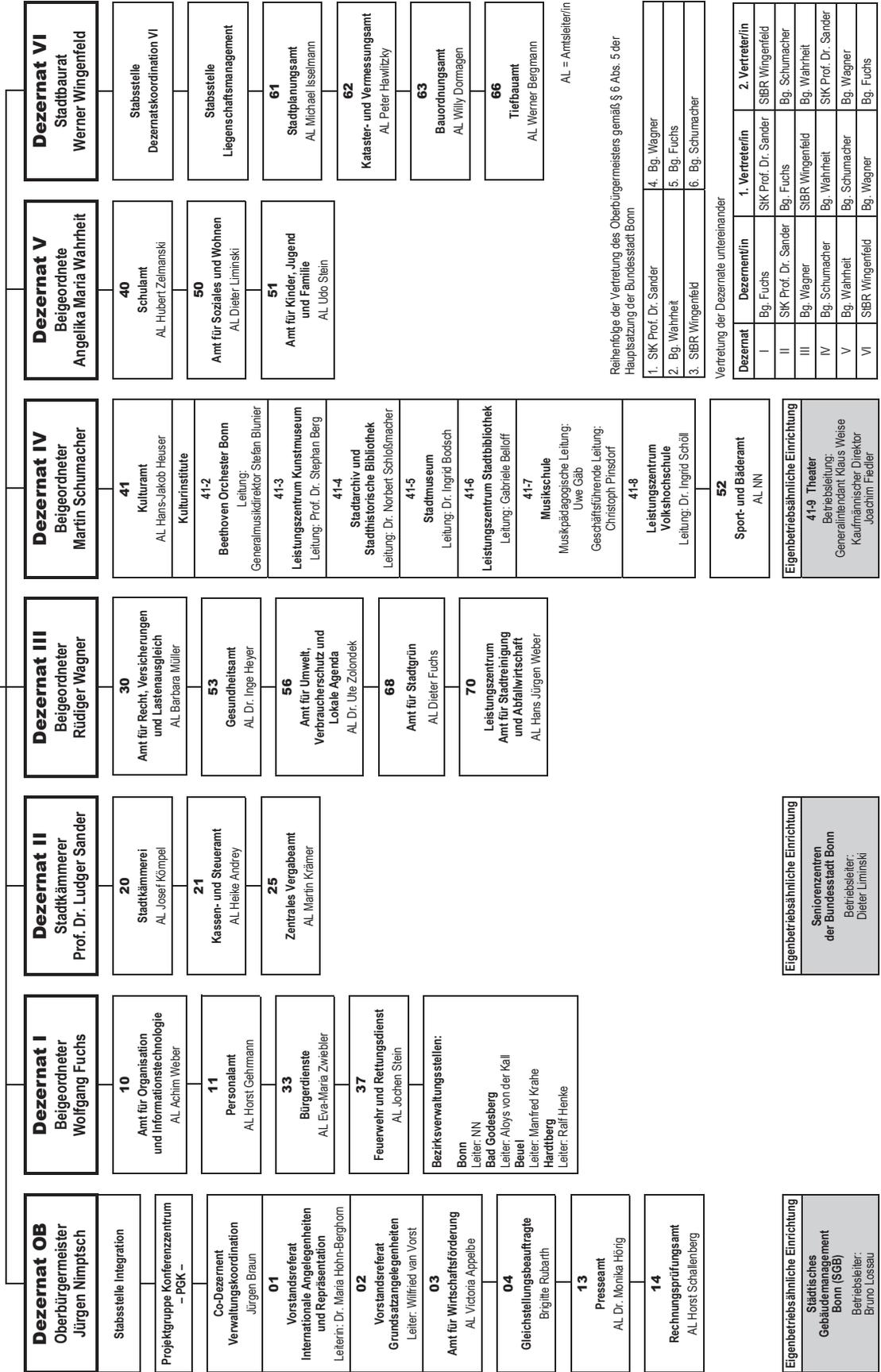
Wesentliches Merkmal dieses Organisationsmodells ist, dass es sich an objektiven Kriterien wie Aufgabenanfall und Zahl der Mitarbeiter ausrichtet und nicht personenbezogen ist. In der Praxis wird dies allerdings nicht immer eingehalten. Ämter und auch Dezernate, für die jeweils ein Beigeordneter zuständig ist, werden manchmal auch aus Machtverteilungsgesichtspunkten, im Hinblick auf persönliche Neigungen oder zur Beförderung einer Person zugeschnitten.

4 Handbuch der Kommunalwissenschaft und Praxis, hrsg. von G. Püttner, Band 3, 2. Auflage 1983, S. 118.

Dezernatsverteilungsplan des Verwaltungsvorstandes

Stand: November 2011

Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch
Allgemeine/r Vertreter/in Stadtdirektor/in NN



Der abgebildete Dezernatsverteilungsplan der Bonner Stadtverwaltung, die grundsätzlich nach dem KGSt-Modell organisiert ist, zeigt, wie die Organisation den eigenen Bedürfnissen angepasst werden kann und wie auch

schon neueren Entwicklungen Rechnung getragen werden kann, zum Beispiel mit der Arbeitseinheit „33 Bürgerdienste“ oder dem „Städtischen Gebäudemanagement“.

Neuere Entwicklungen bei der Organisation der Kommunalverwaltung

Die Bürgerämter

Mit dem Neuen Steuerungsmodell, das für viele Kommunen Grundlage ihrer Bemühungen war, die Verwaltung zu modernisieren, wurde die Serviceorientierung der Verwaltung hervorgehoben, der Bürger wurde zum „Kunden“ (siehe Kapitel 14.0).

Die Verwaltung erbringt für die Bürger Dienstleistungen und bemüht sich, dies zur Zufriedenheit ihrer „Kunden“ zu tun. Diese neue Sichtweise führte dazu, die Handlungen und Leistungen der Verwaltung unter dem Gesichtspunkt zu überprüfen, wie sie für den Bürger am günstigsten organisiert werden könnten.

In dem reinen arbeitsteiligen Ämtermodell musste der Bürger oft von Amt zu Amt laufen, bis seine Anliegen erledigt waren. (siehe in Kapitel 14.4 das Beispiel „Anmeldung der Eheschließung“).

Um den Bürger als „Kunden“ zufrieden zu stellen, wurden jetzt Dienstleistungen, die von den Bürgern häufiger nachgefragt wurden, zusammengefasst und in Bürgerämtern, Bürgerbüros oder Bürgerdiensten erbracht.

Die Organisation dieser Bürgerämter kann unterschiedlich erfolgen. So können einmal Aufgaben mit Publikumsbezug zusammengefasst werden, die dann auch im Bürgeramt selbst erledigt werden.

Das Bürgeramt kann aber auch als eine Anlaufstelle für die Bürger organisiert werden, die zwar einfache Aufgaben selbst erledigt, die schwierigeren Fälle aber zur Bearbeitung an die zuständigen Fachämter abgibt.

Fachbereiche

Ein Kritikpunkt des herkömmlichen Ämtermodells war und ist die mangelnde Ressourcenverantwortung des Fachamtes, das seine Ressourcen zur Aufgabenerfüllung von den Querschnittsämtern zugewiesen bekommt. Solange die von den Fachämtern zu erbringenden Leistungen und Ergebnisse nicht systematisch nach Kosten und Bedarf erfasst wurden, war Maßstab für die Mittelzuweisung im Wesentlichen, in welchem Umfang die Mittel im Vorjahr ausgegeben worden waren.

Das Amt, das seine ihm zugewiesenen Mittel vollständig ausgegeben hatte, bekam sie im neuen Haushaltsjahr in der Regel in gleicher Höhe wieder zugewiesen, gegebenenfalls, wenn der Amtsleiter geschickt zu argumentieren wusste, wurde der Ansatz sogar erhöht.

Das Amt aber, das sparsam gewirtschaftet und nicht alle zugewiesenen Mittel verbraucht hatte, wurde „bestraft“, da im Regelfall der Ansatz soweit gekürzt wurde, wie er im Vorjahr ausgeschöpft worden war.

Aufgrund dieses üblichen Verhaltens der Kämmerei war jedes Amt bestrebt, alle ihm nach dem Haushalt zustehenden Mittel auch vollständig zu verbrauchen.

Zum Ende des Haushaltsjahres brach daher in den Ämtern in der Regel das so genannte „Dezemberfieber“ aus. Wenn der eigene Etatansatz noch nicht verbraucht worden war, wurden im letzten Moment noch möglichst viele finanzwirksame Handlungen vorgenommen, damit keine Haushaltsreste blieben und der Etatansatz nicht im nächsten Jahr gekürzt wurde.

Mit anderen Worten: Es gab keinerlei Anreize, sparsam zu wirtschaften, sondern im Gegenteil den „Zwang“, alle zugewiesenen Mittel vollständig zu verbrauchen und für das Folgejahr höhere Ansätze zu erreichen. Die Höhe des zu verwaltenden Etatansatzes ist ein wesentliches Merkmal für die Bedeutung des Amtes und seiner Leitung innerhalb der gesamten Verwaltung.

Durch die Bildung größerer Arbeitseinheiten – der Fachbereiche – und eine Dezentralisierung der Budget- und Ergebnisverantwortung soll nach dem neuen Steuerungsmodell dieser verhängnisvolle Mechanismus beseitigt werden.

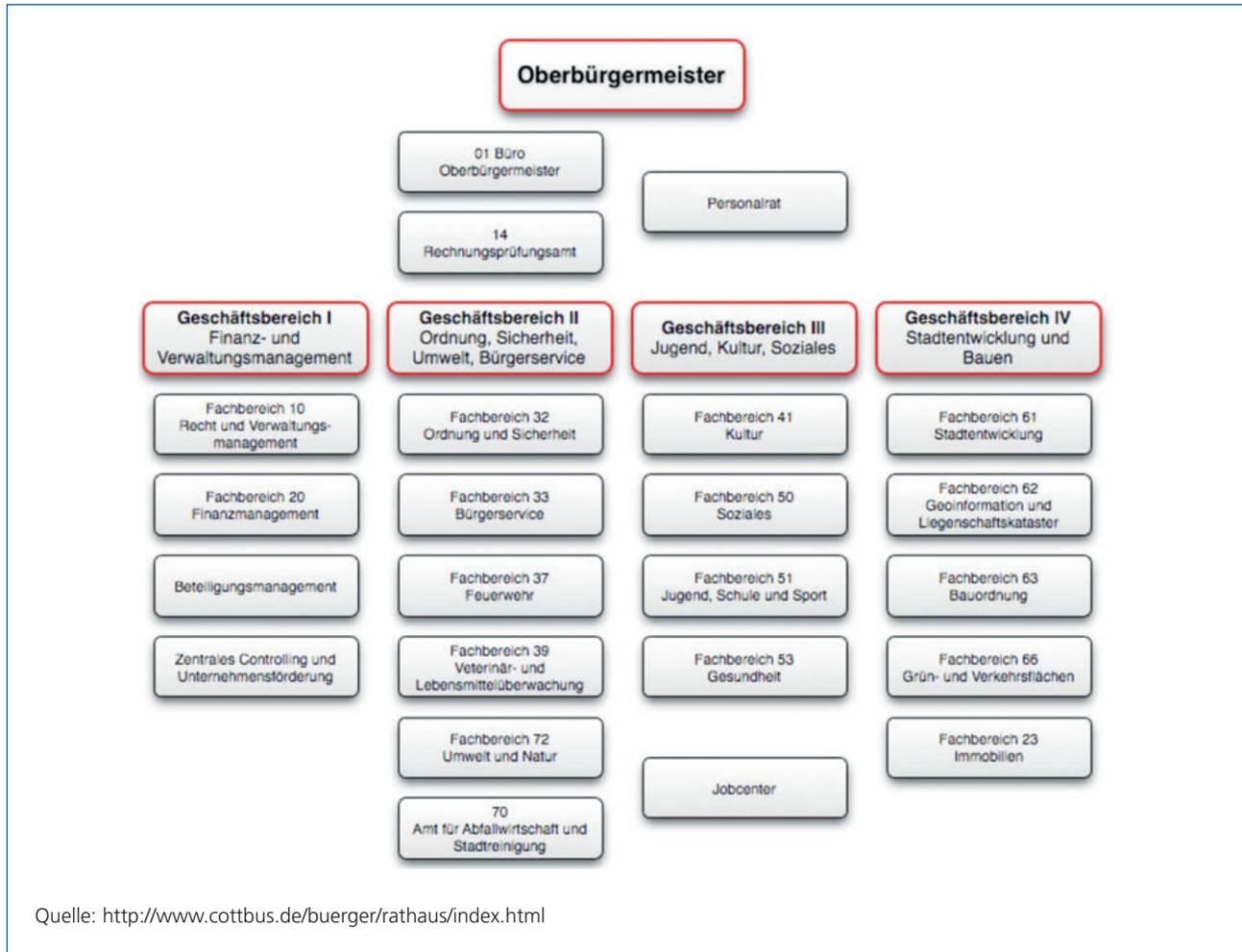
Grundgedanke dabei ist, dass ein größerer Handlungsspielraum beim Budgetvollzug sowie eine strikte Ergebnisverantwortung in den Fachbereichen dazu führen, dass das Budget sparsam und der Aufgabe gemäß bewirtschaftet wird.

Um trotz dieser größeren Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Fachbereiche noch eine zentrale Steuerung der Aufgabenerledigung zu ermöglichen, sieht das neue Steuerungsmodell zum einen vor, dass durch Zielvereinbarungen mit der Fachbereichsleitung die gewünschten Ergebnisse festgelegt werden.

Zum anderen sollen zentrale Steuerungs- und Controllingstellen gebildet werden, die die Tätigkeit der Fachbereiche kontinuierlich überwachen und der Verwaltungsleitung bei ihrer Führungsaufgabe zurarbeiten.

Ein Beispiel für eine Verwaltungsorganisation, die sich in Fachbereiche gliedert und ein zentrales Controlling eingerichtet hat, ist die Stadtverwaltung Cottbus (s. Abbildung).

Organisation der Stadtverwaltung Cottbus



Die Ausgliederung von Aufgaben in betriebswirtschaftlich geführte Einrichtungen

Ab den 1990er Jahren begannen die Kommunen in großem Stil Aufgaben aus der Ämterverwaltung auszugliedern und auf Einrichtungen zu verlagern, die betriebswirtschaftlich geführt wurden. Dies war in unterschiedlichen Rechtsformen – vom öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieb bis zur privatrechtlichen GmbH – möglich (siehe Kapitel 12.)

Darüber hinaus wurden in Kooperation mit Privaten öffentliche Leistungen erbracht.

Begründet wurde dies vor allem mit dem Argument, dass auf diese Weise die Leistungen wirtschaftlicher und effektiver erbracht werden könnten.

Als problematisch erwiesen sich aber die Steuerung der vielen selbstständigen städtischen Betriebe und Beteiligungen sowie die Transparenz der Leistungserbringung. Denn da jede dieser Einrichtungen selbstständig geführt wurde und entsprechend agierte, konnte die Verwaltungsleitung sowie der Gemeinderat leicht den Überblick über die Tätigkeit dieser Betriebe verlieren.

Um dies zu verhindern und um trotz der Eigenständigkeit eine politische Steuerung durch den Rat und die Verwaltungsleitung zu ermöglichen, wurden neue Arbeitseinheiten eingerichtet (oft „Beteiligungsmanagement“ genannt), die einerseits durch regelmäßige Berichte über die Tätigkeit aller Betriebe der Verwaltungsführung die notwendigen Informationen lieferten und andererseits notwendige Koordinierungen vorbereiteten oder durchführten.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalverwaltung umfasst sehr viele verschiedene Aspekte. Sie reichen von der Unterrichtung der Einwohner über gemeindliche Vorhaben und Entscheidungen, über ein gezieltes Stadtmarketing bis zur Bereitstellung von Serviceleistungen für die Einwohner, insbesondere über das Internet.

Die Verpflichtung einer Verwaltung, auf Antrag bestimmte Informationen herauszugeben, wie es die Umweltinformationsgesetze und die Informationsfreiheitsgesetze bestimmen, wird im Kapitel 14.4 „Verwaltungsverfahren“ erörtert, da es sich hierbei um spezielle Verwaltungsverfahren handelt.

Im Folgenden geht es daher vor allem darum, ob und wie die Verwaltung von sich aus an die Öffentlichkeit tritt.

Gesetzliche Unterrichtungspflichten

Bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit ist die Verwaltung einerseits relativ frei, wie und in welchem Umfang sie die Öffentlichkeit mit Informationen versorgt. Andererseits gibt es eine Reihe gesetzlich geregelter Verpflichtungen, die Öffentlichkeit zu unterrichten. Aus diesen Einzelregelungen wird darüber hinaus gefolgert, dass eine Kommunalverwaltung kontinuierlich Öffentlichkeitsarbeit betreiben muss und dass sie eine Pflichtaufgabe der Gemeinde ist.

Unterrichtungspflichten regeln die Gemeindeordnungen.

„(1) Der Gemeinderat unterrichtet die Einwohner durch den Bürgermeister über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde und sorgt für die Förderung des allgemeinen Interesses an der Verwaltung der Gemeinde.“

„(2) Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie die Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden.“¹

Bei der Unterrichtung soll den Einwohnern auch die Gelegenheit gegeben werden, sich zu äußern und die Angelegenheit zu erörtern.

Bürgerversammlungen sind ein geeignetes Instrument dafür. Sie können für die ganze Gemeinde, für Gemeindebezirke oder für Ortsteile durchgeführt werden.

Eine spezielle Unterrichtspflicht der Gemeinde regelt das Baugesetzbuch in § 3 Absatz 1:

„Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“

Ein förmliches Beteiligungsverfahren² beginnt, wenn die Entwürfe der Bauleitpläne vorliegen. Sie sind mit Begründung in einem förmlichen Verfahren einen Monat lang öffentlich auszulegen. Zu den Plänen kann jeder Stellung nehmen. Jede Stellungnahme muss geprüft, mit einem Ergebnis versehen und dem Betroffenen mitgeteilt werden.

¹ § 20 GO Ba-Wü, ähnlich § 23 GO NW.

² Die Einzelheiten regelt § 3 Absatz 2 Baugesetzbuch.

Die Umweltinformationsgesetze regeln neben der Auskunft auf Antrag (siehe Kapitel 14.4) auch die Verpflichtung der Verwaltung, die über Umweltinformationen verfügt, den Zugang zu diesen Informationen zu erleichtern.

Dies kann zum Beispiel durch Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen, durch Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen oder durch die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken geschehen.³

Presse und Rundfunk (Radio und Fernsehen) haben eine besondere Rechtsstellung gegenüber der Verwaltung.

Die Verwaltungen sind in der Regel nach den Landespressgesetzen verpflichtet, den Vertretern dieser Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.⁴

Die Verwaltung darf nur unter gesetzlich im Einzelnen definierten Voraussetzungen, zum Beispiel wenn Vorschriften der Geheimhaltung entgegenstehen, eine verlangte Auskunft verweigern.

Stadtmarketing als besondere Art der Öffentlichkeitsarbeit

Von der kontinuierlichen Unterrichtung der Einwohner über allgemein bedeutsamen Angelegenheiten oder über wichtige Planungen und Vorhaben der Gemeinde unterscheidet sich die kommunale Öffentlichkeitsarbeit, mit der die Gemeinde Imagepflege betreibt oder standortpolitische Interessen verfolgt.

Diese Öffentlichkeitsarbeit hat nicht nur die Einwohner als Zielgruppe, sondern auch Auswärtige wie Touristen oder Investoren.

Sie erfolgt zumeist durch eigene Broschüren, Faltblätter oder Flyer, die spezielle Zielgruppen ansprechen sollen. Der gemeindliche Internetauftritt ist ebenfalls gut geeignet, gezieltes Stadtmarketing zu betreiben.

Dieser Teil der Öffentlichkeitsarbeit gehört nicht mehr zu den Pflichtaufgaben einer Gemeinde wie die kontinuierliche Unterrichtung der Einwohner. Stadtmarketing ist eine freiwillige Aufgabe der Gemeinde.

Medien der Öffentlichkeitsarbeit

Grundsätzlich sind die Kommunen darin frei, wie sie ihrer verfassungsmäßig und gesetzlich gebotenen Öffentlichkeitsarbeit nachkommen.

Die Gemeinden können alle vorhandenen Medien nutzen, also Presse, Radio, Fernsehen oder das Internet. Sie können aber auch durch eigene Publikationen und Veranstaltungen die Einwohner unterrichten.

Für aktuelle Ereignisse, über die die Einwohner informiert werden müssen, sind Presse, Radio oder Fernsehen die geeigneten Medien.

Durch Pressekonferenzen, Pressemitteilungen oder durch ein Interview des Bürgermeisters oder eines Fachdezernenten können die Informationen an diese Medien gegeben werden.

Allerdings ist damit nicht immer gewährleistet, dass die Informationen in der von der Verwaltung verbreiteten Weise an die Einwohner gelangen. Medien verfolgen nicht selten eigene Interessen, die im Widerspruch zu der Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde stehen können. Viele Kommunen sind daher dazu übergegangen, zusätzlich zur Unterrichtung der Medien die Einwohner auf den eigenen Internetseiten der Gemeinde mit regelmäßigen Informationen zu versorgen.

Tag der offenen Tür

Eine aufwendige, aber auch wirksame und bürgerfreundliche Form der Öffentlichkeitsarbeit ist es, den Bürgern an einem Tag Zugang zu allen Teilen der Verwaltung zu gewähren und dabei auch Gespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung sowie mit dem Führungspersonal zu ermöglichen.

³ Vgl. § 7 Umweltinformationsgesetz.

⁴ Vgl. z.B. §§ 3, 26 Landespressgesetz NW.

Solche Tage der offenen Tür werden in der Regel von den Bürgern gut angenommen. Sie bieten außerdem eine Gelegenheit, auch die Teile und Aufgaben der Verwaltung, die in den Medien sonst nur selten oder gar nicht vorkommen, den Bürgern näher zu bringen.

E-Government, Internet

Die rasante Entwicklung der elektronischen Kommunikation, insbesondere über das Internet, hat den Kommunen ganz neue Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit erschlossen.

In diesem Zusammenhang wird häufig der Begriff E-government gebraucht.⁵

Darunter versteht man die planmäßige Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation durch die Verwaltung sowohl im Verhältnis nach draußen, also zu den Bürgern und Unternehmen, wie auch nach innen, also bei der Gestaltung der Ablauforganisation, der Arbeitsprozesse und der Kommunikation innerhalb der Verwaltung.

Mit anderen Worten: Die bisherigen Beziehungen der Verwaltung zu den Bürgern und Unternehmen ebenso wie die internen Abläufe innerhalb der Verwaltung werden unter dem Blickwinkel betrachtet, wie sie durch die neuen technischen Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation verbessert werden können.

E-government ist daher auch als ein spezifischer Aspekt der Verwaltungsmodernisierung zu verstehen.

Während die Außenbeziehungen der Verwaltung über das Internet erfolgen, findet die elektronische Kommunikation innerhalb der Verwaltung zumeist über ein Intranet statt. Im Prinzip funktioniert das Intranet wie ein kleines Internet. Allerdings haben Zugang zum Intranet nur die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung. Außerdem müssen die Informationen im Intranet personalisiert zur Verfügung gestellt werden, da nicht jeder Mitarbeiter zu allen im Intranet vorhandenen Informationen Zugang haben darf, sondern nur zu denen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen oder die allen zugänglich sein sollen.

Die vielfältigen Aspekte eines gemeindlichen Internetauftritts

Der Auftritt einer Gemeinde im Internet kann ganz verschiedene Funktionen erfüllen.

Zum einen können auf den Internetseiten der Gemeinde regelmäßige Informationen verbreitet werden, mit denen die Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde unterrichtet werden. Dies kann von der Darstellung neuer Planungen oder Vorhaben bis zur Unterrichtung über die in der letzten Gemeinderatssitzung gefassten Beschlüsse reichen.

In einigen Kommunen werden Ratssitzungen auch live im Internet übertragen.

Den umfangreichsten Teil eines gemeindlichen Internetauftritts bilden oft die Serviceleistungen, die von der Gemeinde online angeboten werden.

So werden Formulare für Anträge jeglicher Art zur Verfügung gestellt, die von den Bürgern und Unternehmen jederzeit abgerufen werden können.

In vielen Fällen können die Anträge auch online ausgefüllt und der Verwaltung zurückgeschickt werden, sodass der früher notwendige Gang zum Rathaus entfällt.

Für Dienstleistungsunternehmen hat die europäische Dienstleistungsrichtlinie jetzt vorgeschrieben, dass sie einen Anspruch darauf haben, dass das gesamte Verfahren, das zur Ansiedlung eines solchen Unternehmens erforderlich ist, elektronisch abgewickelt werden kann (siehe Kapitel 1.9 „Kommunen und Europa“).

Ist die persönliche Anwesenheit aufgrund gesetzlicher Regelung für einen Antrag erforderlich, zum Beispiel bei der Beantragung eines Personalausweises oder Reisepasses, kann aber online ein Termin reserviert werden, sodass unnötige Wartezeiten vermieden werden können.

Online-Serviceangebote können in den unterschiedlichsten Bereichen erfolgen. Hier einige Beispiele:

- Individuelle Fahrplanauskünfte für Bus und Bahn,
- Nachweis von Übernachtungsmöglichkeiten und ggf. auch sofortige Online-Buchung,

5 Vgl. ausführlich dazu: E-Government in Kommunen, Kommunalpolitische Texte Bd. 23, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2002.

- Übersicht über alle kulturellen und sportlichen Veranstaltungen sowie Bestellung von Eintrittskarten,
- Übersicht über aktuelle Baustellen mit größeren Verkehrsbeeinträchtigungen,
- Nachweis von verfügbaren Gewerbegrundstücken.

Von vielen Gemeinden wird der Internetauftritt auch dazu genutzt, Stadtmarketing zu betreiben.

Die Gemeinde wird mit ihren Vorzügen in der Weise dargestellt, dass Touristen oder Investoren in besonderem Maße angesprochen werden. In der Regel ist dies mit Dienstleistungen für diese Zielgruppen verbunden.

Investoren können für sie wichtige Informationen abrufen (freie Grundstücke, Grundstückspreise, Infrastruktur, Verkehrswege usw.) und finden den für sie richtigen Ansprechpartner.

Touristen können (virtuelle) Führungen durch die Sehenswürdigkeiten der Kommune abrufen, kulturelle Veranstaltungen vorab buchen oder sie erhalten Übernachtungsmöglichkeiten.

Immer mehr Kommunen nutzen das Internet auch dazu, die Auffassungen ihrer Einwohner zu bestimmten Themen zu erfahren und sie über diesen Weg an der Willensbildung der Gemeinde zu beteiligen. Ein Beispiel hierfür sind die Bürgerhaushalte, bei denen sich in einem festgelegten Verfahren die Bürger an den Entscheidungen über den Haushalt der Gemeinde beteiligen können.

Informationen für die Mitarbeiter

Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört auch, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kontinuierlich über die wichtigen Planungen und Vorhaben der Verwaltung informiert werden. Damit soll ihnen vermittelt werden, welche Entwicklungen in den einzelnen Tätigkeitsbereichen zu erwarten oder vorgesehen sind.

Die Mitarbeiter prägen in ihrem privaten Umfeld als Informations- und Meinungsmultiplikatoren das Bild der Verwaltung wesentlich mit. Sie sind gewissermaßen Botschafter der Verwaltung. Diese Rolle kann aber nur gut ausgefüllt werden, wenn sie nicht nur die Aufgaben und Entscheidungen erklären können, für die sie unmittelbar zuständig sind, sondern ein Grundwissen bezüglich der gesamten Verwaltung haben.

Eine kontinuierliche Information der Mitarbeiter stärkt darüber hinaus ihre Identifikation mit der Gesamtverwaltung und erhöht die Motivation bei der Erledigung der eigenen Arbeit.

Als Medien kommen für diese Aufgabe Mitarbeiterzeitungen, das Intranet oder eine Personalversammlung in Betracht.

Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung und Kommunalparlament

Die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung steht nicht selten in einem konfliktträchtigen Spannungsverhältnis zu den Wünschen und Vorstellungen der Ratsmitglieder.

Das Kommunalparlament entscheidet über die Pläne und Vorhaben der Verwaltung. Die Ratsmitglieder möchten natürlich, dass dies so auch für die Öffentlichkeit dargestellt wird. Wenn jedoch der Bürgermeister als Verwaltungschef oder ein Fachdezernent ein neues Vorhaben in einer Pressekonferenz vorstellt, wird dies der Verwaltung zugerechnet.

Noch problematischer wird es, wenn die Verwaltung mit einem neuen Vorhaben an die Öffentlichkeit geht, bevor die Ratsmitglieder unterrichtet wurden und diese von den Plänen der Verwaltung aus der Zeitung erfährt.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung sind die Interessen der Ratsmitglieder immer mit zu bedenken. Andernfalls kann es schnell zu Konfrontationen zwischen Rat und Verwaltung kommen, die vermieden werden sollten, da sie eine gute kommunale Arbeit beeinträchtigen und zumeist den Bürgern auch nicht zu vermitteln sind.

Solche Konfrontationen zwischen Rat und Verwaltung führen bei den Bürgern nicht selten zu Politikverdrossenheit oder zu weniger bürgerschaftlichem Engagement.

Repräsentation

In den Ländern, in denen die Gemeindeordnung bestimmt, dass der Bürgermeister sowohl Chef der Verwaltung wie auch Vorsitzender des Gemeinderates ist, obliegt ihm die volle Repräsentation des Rates und der Gemeinde.⁶

⁶ Vgl. z.B. §§ 40 Absatz 2, 63 GO NW.

Für den Bereich der Repräsentation des Rates wählt der Rat aus seiner Mitte stellvertretende Bürgermeister. Für den Bereich der Verwaltung werden die Vertreter aus dem Kreis der Beigeordneten bestimmt.

In den Ländern, in denen der Rat aus seiner Mitte einen Vorsitzenden wählt⁷, hat dieser die Aufgabe, den Rat gegenüber der Bürgerschaft zu repräsentieren.

Städtepartnerschaften

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gab es nur sehr vereinzelt Partnerschaften zwischen Städten aus unterschiedlichen Ländern. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden vermehrt Städtepartnerschaften begründet. Dies geschah vor allem auch, um dem verbreiteten Bedürfnis nach Völkerverständigung Rechnung zu tragen.

Die Stadt Köln, die mit 23 Städten eine Partnerschaft eingegangen ist, beantwortet die Frage: Warum Städtepartnerschaften? folgendermaßen:

„Bereits seit 50 Jahren pflegt Köln kommunale Beziehungen mit anderen Städten auf der ganzen Welt. In dieser Zeit ist Köln mit 23 Städten eine Partnerschaft eingegangen. Diese Partnerschaften sind zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten und politischen Gegebenheiten entstanden. Eines ist aber allen gemein: In erster Linie soll das gegenseitige Kennenlernen gefördert werden, um so Vorurteile abzubauen. Auf diese Weise soll auf kommunaler Ebene ein Beitrag für einen dauerhaften Frieden geleistet werden.“

Bei vielen Partnerschaften stand der Wunsch im Vordergrund, ein Zeichen der Wiedergutmachung und der Versöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg zu setzen. Als Symbol der kommunalen Hilfe im Entspannungsprozess in der Endphase des Kalten Krieges knüpfte Köln mit Städten aus beiden Machtblöcken partnerschaftliche Kontakte.

Partnerschaften mit Städten in Entwicklungsländern wurden eingegangen, um solidarischen Beistand und praktische Hilfe in den verschiedensten Bereichen zu leisten.“⁸

Eine Sonderrolle spielten die kurz vor und kurz nach der Wiedervereinigung begründeten deutsch-deutschen Städtepartnerschaften. Im Rahmen dieser Partnerschaften wurde den ostdeutschen Städten durch ihre westdeutschen Partnerstädte in erheblichem Umfang geholfen, sich in der neuen Rechts- und Verfassungsordnung zurechtzufinden und rechtsstaatliche Verwaltungen aufzubauen.

Die Begründung einer Städtepartnerschaft erfolgt durch Beschlüsse der jeweiligen Gemeindevertretung und durch Unterzeichnung der Partnerschaftsurkunde.

Vorausgegangen sind in der Regel gegenseitige Besuche der Bürgermeister und Vertreter des Rates, in denen sondiert wurde, ob Interesse und Gemeinsamkeiten vorhanden sind, die Grundlage einer lebendigen Partnerschaft sein können.

Das Ziel, dass sich Menschen aus verschiedenen Ländern kennenlernen und Freundschaften begründen, wird erreicht, wenn sich nicht nur die Bürgermeister und Ratsvertreter aus den Partnerstädten regelmäßig treffen, sondern auch vielfältige und intensive Kontakte zwischen den Bürgern beider Städte entstehen. Dies kann zum Beispiel durch regelmäßigen Schüleraustausch, durch gegenseitige Besuche von vergleichbaren Vereinen und Institutionen oder durch Auftritte von Kulturgruppen aus der Partnerstadt erfolgen.

Die private Unterbringung fördert dabei das Entstehen von dauerhaften Freundschaften.

Sehr nützlich ist es auch, wenn Vereine oder Clubs entstehen, deren Zweck es ist, die jeweilige Städtepartnerschaft zu fördern und zu pflegen.

⁷ Vgl. z.B. § 33 GO Schleswig-Holstein.

⁸ www.stadt-koeln.de/europa/staedtepartnerschaften.

14.4 Verwaltungsverfahren

Dr. Ortlieb Fliedner

Bedeutung des Verwaltungsverfahrens

Wenn der Bürger eine Entscheidung der Verwaltung haben will, zum Beispiel eine Baugenehmigung, einen Reisepass oder eine Straßensondernutzung, um Tische und Stühle für sein Cafe auf den Bürgersteig stellen zu können, geht dieser Entscheidung ein Verwaltungsverfahren voraus.

Das Gleiche gilt, wenn die Verwaltung von sich aus gegenüber dem Bürger eine Entscheidung trifft, zum Beispiel ein Bußgeld wegen zu schnellen Fahrens verhängt oder den Abriss eines ohne Genehmigung errichteten Gebäudeanbaus verfügt.

In all diesen Fällen handelt die Verwaltung aufgrund eines Gesetzes und stellt mit seiner Entscheidung für den Bürger verbindlich fest, welche konkreten Folgen das Gesetz für ihn hat.

Das der Entscheidung vorgeschaltete Verwaltungsverfahren hat dabei die Aufgabe, rechtlich und sachlich angemessene Entscheidungen der Verwaltung zu gewährleisten, aber auch die den Bürgern durch Verfassung und Gesetze gegebenen Rechte zu verwirklichen.

Für das Funktionieren eines Rechtsstaates sind das Verwaltungsverfahren und seine rechtliche Ausgestaltung daher von ganz wesentlicher Bedeutung.

Darüber hinaus ist die konkrete Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens auch für die Frage bedeutsam, ob der Bürger das für eine Demokratie notwendige Vertrauen haben kann, dass die Verwaltung den Gesetzen entsprechend, unparteiisch und fair seine Angelegenheit behandelt.

Versteht der Bürger zum Beispiel das Verfahren nicht oder muss er zu lange auf eine Entscheidung warten, wird dieses Vertrauen kaum entstehen können.

Schließlich ist die Handhabung des Verwaltungsverfahrens auch für die Ansiedlung von Unternehmen von erheblicher Bedeutung. Werden die erforderlichen Erlaubnisse und Genehmigungen in einem langwierigen und sehr bürokratisch ausgestalteten Verfahren erteilt, kann dies leicht einen potenziellen Investor abschrecken, der sein Unternehmen dann vielleicht in einer anderen Stadt ansiedelt.

Für die Verwaltungen in Deutschland gelten die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder. Die Länder haben eigene Verwaltungsverfahrensgesetze, da der Bund die Gesetzgebungskompetenz nur für die Verfahren der Bundesverwaltungen besitzt. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder sind aber im Wesentlichen inhaltsgleich mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVerfG), sodass im Folgenden nur dieses zitiert wird.

Die wichtigsten Prinzipien des Verwaltungsverfahrens

In früheren Zeiten als die Bürger noch Untertanen waren, standen Verwaltung und Bürger in einem Über- und Unterordnungsverhältnis zueinander. In der Demokratie hingegen begegnen sich Verwaltung und Bürger auf gleicher Augenhöhe, als gleichberechtigte Beteiligte des Verfahrens.

Langwierige und zu komplizierte Verwaltungsverfahren sind oft Anlass für Klagen über die Bürokratie und ihr bürokratisches Verhalten.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt grundsätzlich die Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens.¹

„Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.“

Mit dieser Regelung soll erreicht werden, dass die Verwaltungsverfahren im konkreten Fall unbürokratisch und effizient organisiert werden können.

Wie unterschiedlich die den Verwaltungen damit eingeräumten Gestaltungsspielräume genutzt werden können, soll am folgenden Beispiel des Anmeldeverfahrens für eine Eheschließung demonstriert werden.

Bevor ein Paar vor dem Standesbeamten förmlich getraut werden kann, hat es die beabsichtigte Eheschließung anzumelden und durch öffentliche Urkunden verschiedene Nachweise zu erbringen, unter anderem den Nachweis des Wohnsitzes durch eine spezielle Meldebescheinigung. Dieses Anmeldeverfahren kann nun auf sehr unterschiedliche Weise ablaufen.

Die Verlobten gehen nach telefonischer Terminabsprache zu einer Standesbeamtin, um die beabsichtigte Eheschließung anzumelden.

Da sie keine Meldebescheinigung mitgebracht haben, schickt die Standesbeamtin das Paar zum Meldeamt, damit sie sich dort die Meldebescheinigung ausstellen lassen. Vom Meldeamt werden sie dann zur Stadtkasse geschickt, um die Ausstellungsgebühr zu bezahlen. Mit der Quittung gehen sie wieder zum Meldeamt und bekommen dann die Meldebescheinigung ausgehändigt. Mit dieser gehen sie wieder zu ihrer Standesbeamtin, um die Anmeldung zur Eheschließung fortzusetzen.

Dieses Verfahren kann auch wesentlich bürgerfreundlicher gestaltet werden:

Beim Anmeldetermin hat das heiratswillige Paar keine Meldebescheinigung mitgebracht. Die Standesbeamtin schickt das Paar aber nicht zum Meldeamt, sondern ruft über das hausinterne Intranet die Wohnsitzdaten des

Paars aus dem Melderegister auf, druckt die Meldebescheinigung aus und fügt sie den Heiratsunterlagen bei. Die Gebühr wird ebenfalls von ihr eingenommen.

Die Rechtsvorschriften über die Anmeldung zur Eheschließung sind in beiden Fällen erfüllt, aber im ersten Fall ist dem Paar ein zeitaufwendiger Hürdenlauf durch die Verwaltungszuständigkeiten abverlangt worden, während im zweiten Fall alles aus einer Hand erledigt wurde und dem Paar damit Unannehmlichkeiten erspart und Zeit gespart wurde.

Immer mehr Kommunalverwaltungen bieten heute in Bürgerämtern oder Bürgerbüros den Bürgerinnen und Bürgern Verwaltungsleistungen aus einer Hand an.

Für Dienstleistungsunternehmen ist dieses Verfahren durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie mittlerweile verpflichtend vorgeschrieben. (siehe Kapitel 1.9)

Um der beschriebenen Aufgabe und der Bedeutung des Verwaltungsverfahrens gerecht zu werden, müssen eine Reihe von Regelungen eingehalten werden. Die wichtigsten Regelungen, die vor allem die Rechte der Bürger gewährleisten sollen, sind die folgenden:

- Die Verwaltung hat Antragsteller oder Beteiligte am Verfahren zu beraten und ihnen Auskunft über ihre Rechte und Pflichten zu geben.²
- Bevor eine dem Betroffenen belastende Entscheidung ergeht, ist ihm rechtliches Gehör zu gewähren.³
- Soweit dies zur Geltendmachung der Rechte und Interessen des Betroffenen erforderlich ist, hat er das Recht auf Akteneinsicht.⁴
- Die Unparteilichkeit der Verwaltungsentscheidung wird durch Regelungen zur Befangenheit gewährleistet, das heißt, dass Verwaltungsmitarbeiter an einer Entscheidung nicht mitwirken dürfen, bei denen ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen.⁵
- Verwaltungsentscheidungen sind in der Regel zu begründen.⁶
- Einer Entscheidung der Verwaltung sollte immer beigefügt werden, wie und wo der Betroffene die Entscheidung überprüfen lassen kann (Rechtsbehelfsbelehrung).⁷

1 Vgl. § 10 VwVerfG.

2 Vgl. § 25 VwVerfG.

3 Vgl. § 28 VwVerfG.

4 Vgl. § 29 VwVerfG.

5 Vgl. § 21 VwVerfG.

6 Vgl. § 39 VwVerfG.

7 Vgl. z.B. § 59 und 73 Absatz 3 Verwaltungsgerichtsordnung für Entscheidungen der Bundesbehörden. Die Pflicht zur Rechtsbehelfsbelehrung ist nicht generell geregelt.

Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsentscheidungen

Die richterliche Überprüfung einer Entscheidung der Kommunalverwaltung erfolgt durch die Verwaltungsgerichte. In der Regel ist ein Widerspruchsverfahren vorgeordnet, das durchlaufen werden muss, bevor das Verwaltungsgericht zuständig ist.⁸

In dem Widerspruchsverfahren wird die Entscheidung der Verwaltung durch die erlassende Behörde und, wenn diese bei ihrer Entscheidung bleibt, durch die nächst höhere Behörde überprüft. Bei dieser Überprüfung wird nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Entscheidung geprüft.

Die Verwaltungsgerichte können dagegen nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung überprüfen.

Trifft die Verwaltung eine Entscheidung, die in die Rechte des Betroffenen eingreift, ist die Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht das richtige Rechtsmittel, um die Entscheidung richterlich überprüfen und gegebenenfalls aufheben zu lassen.

Lehnt die Verwaltung einen Antrag ab, ist die Verpflichtungsklage das richtige Rechtsmittel.

Informationspflichten

Amtsgeheimnis und Verschwiegenheitspflicht kennzeichneten das Verhalten der Verwaltungen gegenüber Informationswünschen der Bürger jahrhundertlang. Ein Recht auf Akteneinsicht gab es nur in speziell gesetzlich geregelten Fällen wie zum Beispiel im Verwaltungsverfahren für die Verfahrensbeteiligten, bei Beamten das Recht auf Einsicht in die Personalakte oder in den Datenschutzgesetzen das Recht auf Auskunft über gespeicherte personenbezogene Daten. Ansonsten stand es im Ermessen der Verwaltung, inwieweit sie die Öffentlichkeit mit Informationen belieferte.

Seit den 1990er Jahren vollzieht sich jedoch ein grundlegender Wandel hinsichtlich der Informationen, die bei den Verwaltungen vorhanden sind. Mittlerweile wird dies mit dem Schlagwort „transparente Verwaltung“ umschrieben.

Grundsätzlich ist die Verwaltung zur Herausgabe von ihr vorliegenden Informationen verpflichtet, das heißt dem Bürger steht ein Anspruch auf Auskunft zu.

Sofern eine Auskunft von der Verwaltung verweigert wird, muss sie darlegen, auf welcher Grundlage und mit welcher Begründung die erbetene Auskunft nicht gegeben wird.

Erstmals mit dem Umweltinformationsgesetz von 1994, das eine EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt umsetzte, wurde ein Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, für jedermann gesetzlich normiert.

Für die Kommunalverwaltungen gelten die Umweltinformationsgesetze der Länder, die weitgehend inhaltsgleich sind.

Das Auskunftsbegehren muss nicht begründet werden. In nicht einfachen Fällen dürfen für die Auskunftserteilung Gebühren erhoben werden.⁹

Im Bund und einigen Bundesländern wurden außerdem Informationsfreiheits- oder Informationszugangsgesetze erlassen, die einen grundsätzlichen Anspruch auf freien Zugang zu allen Informationen der Verwaltung normieren.

Auch nach diesen Gesetzen muss ein besonderes Interesse an der gewünschten Auskunft nicht geltend gemacht werden. Die Auskunft darf nur verweigert werden, wenn Gründe des Datenschutzes oder ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse vorliegt.

Die Auskunftserteilung selbst ist gebührenpflichtig.

Datenschutz

Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem im Grundgesetz geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleitet.¹⁰ Dieses Recht beinhaltet die Befugnis des Einzelnen, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.

⁸ Vgl. § 68 Verwaltungsgerichtsordnung. Allerdings kann durch Gesetz bestimmt werden, dass ein Widerspruchsverfahren nicht erforderlich ist. Die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben das Widerspruchsverfahren weitgehend abgeschafft.

⁹ Vgl. § 5 des nordrhein-westfälischen Umweltinformationsgesetzes.

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 65, 41ff.

Einschränkungen dieses Rechts sind durch Gesetze möglich, wenn der Zweck die Datenverarbeitung rechtfertigt und durch das Gesetz ausreichende organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen gegen die Gefahr von Verletzungen des Datenschutzes getroffen werden.

Mit der schnellen Entwicklung der elektronischen Informations- und Kommunikationstechniken und der damit verbundenen massenhaften Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten hat sich aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ein sehr umfangreiches Datenschutzrecht entwickelt.

Zum einen wurden Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder erlassen, die die grundlegenden Rechte der Betroffenen und die Pflichten der Verwaltungen und Unternehmen regeln, die personenbezogene Daten speichern und nutzen.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche bereichsspezifische Datenschutzvorschriften, die für bestimmte Verwaltungsbereiche den Besonderheiten dieser Lebenssachverhalte angepasste Datenschutzregelungen treffen.

Beispiele sind das Sozialgesetzbuch X, das die besonders sensiblen Sozialdaten schützt, das Telekommunikationsgesetz oder die Meldegesetze des Bundes und der Länder.

In den Datenschutzgesetzen werden unter anderem die verschiedenen Bearbeitungsvorgänge geregelt.

„Datenverarbeitung ist das Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen sowie Nutzen personenbezogener Daten.“¹¹

Zulässig ist die Datenverarbeitung nur, wenn sie durch Gesetz erlaubt wird oder der Betroffene eingewilligt hat. Dem Betroffenen steht ein Auskunftsrecht unter anderem darüber zu, welche personenbezogenen Daten verarbeitet wurden, auf welcher Rechtsgrundlage dies geschah sowie über die Herkunft der Daten und über die Empfänger, wenn seine Daten weitergegeben wurden.

Die Auskunft muss grundsätzlich gebührenfrei gegeben werden.

Darüber hinaus bestehen Berichtigungs-, Sperrungs- und Löschungsansprüche, wenn die gespeicherten Daten unrichtig sind. Bei unzulässiger Verarbeitung kommt auch ein Schadensersatzanspruch in Betracht.

Weisungsunabhängige und mit einer besonderen Rechtsstellung ausgestattete Datenschutzbeauftragte wachen im Bund, in den Ländern, in jeder Behörde und in den Kommunalverwaltungen darüber, dass die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

Sie sind unmittelbare Ansprechpartner in Sachen Datenschutz und Datensicherheit für jedermann.

Außerdem sind sie unter anderem zu beteiligen, wenn neue Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten in der Verwaltung entwickelt werden und eingeführt werden sollen.

11 § 3 Absatz 2 Datenschutzgesetz NW.

Literatur

- Bogumil, Jörg und Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Auflage, Wiesbaden 2009.
- Kopp, Ferdinand O. und Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 10. Auflage, München 2008.
- Landsberg, Willy: eGovernment in Kommunen. Grundlagen und Orientierungshilfen, Heidelberg 2004.
- Lasar, Andreas: Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung, Lohmar 2001.
- Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München 2009.
- Püttner, Günter: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2. Auflage, Heidelberg 1983.
- „Das neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung“. KGSt-Bericht 5/1993, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln 1993.
- „Das neue Steuerungsmodell, Bilanz der Umsetzung“. KGSt-Bericht 2/2007, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln 2007.
- Zilkens, Martin: Datenschutz in der Kommunalverwaltung. Recht – Technik – Organisation, 3. Auflage, Berlin 2011.

Dr. Ortlieb Fliedner

Rechtsanwalt, Bürgermeister a.D.

Ortlieb Fliedner war lange Jahre im Bundesinnenministerium beschäftigt und u.a. mit den Themen Verfassungsrecht, Dienstrechtsreform, Verwaltungsvereinfachung und gute Gesetzgebung befasst. Von 1995 bis 1999 war er erster hauptamtlicher Bürgermeister der Stadt Marl. Seit 2000 ist er freiberuflich als Rechtsanwalt tätig. Er berät u. a. osteuropäische Staaten bei der Anpassung ihrer Gesetzgebung an europäische Standards. In Bonn war er 17 Jahre lang Mitglied des Rates und u.a. Kultursprecher seiner Fraktion. Fliedner hat zahlreiche Beiträge zu den Themen Demokratie, Gesetzgebung, Verwaltungsmodernisierung, Entbürokratisierung, Recht und Politik veröffentlicht.