

Industrielle Logik

von Erko Grömig

In den Kommunen ist ein Mentalitätswandel im Gang. Die Verwaltungen sehen sich als Dienstleister für Bürger und die Wirtschaft. Um Services effizienter zu erbringen, sollten bestimmte Aufgaben ausgelagert oder in interkommunaler Kooperation erledigt werden.

Zunehmend müssen sich auch Städte, Gemeinden und Kreise stärker dem Wettbewerb stellen. Dabei geht es um die Attraktivität als Wirtschaftsstandort, als Arbeitgeber, als Wohn- und Lebensstandort sowie des Wirtschafts- und Verwaltungshandelns insgesamt. Denn auch hierbei müssen die Städte, Gemeinden und Kreise den Regeln des Wettbewerbs entsprechen. In vielen Bereichen müssen die Kommunen bereits nachweisen, dass sie ihre Dienstleistungen mindestens so wirtschaftlich zur Verfügung stellen wie private Anbieter. In hoheitlichen Bereichen schaffen zunehmend interkommunale Leistungsvergleiche einen Quasi-Wettbewerb. Durch die Einführung der kaufmännischen Buchführung werden auch in diesen Feldern verstärkt wirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielen.

Zusätzlich geraten die Kommunen durch die finanzielle Überforderung aller staatlichen Ebenen unter starken Druck, ihr Verwaltungshandeln effizienter und effektiver zu gestalten. In Anbetracht alleine des sprunghaften Anstiegs der Kassenkredite der Städte, die innerhalb von zehn Jahren um das 15-Fache gestiegen sind, wird der dringende Handlungsbedarf deutlich.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob die Kommunalverwaltungen hinsichtlich ihrer Strukturen und Abläufe auf die veränderten Rahmenbedingungen vorbereitet sind. Die Aufgaben und insbesondere die Strukturen sind geprägt von der

vollständig mit eigenen Ressourcen und Instrumenten. Befördert wurde diese Entwicklung durch den Status der Stadt als Monopolist auf ihrem Territorium sowie durch die Tatsache, dass Bürger keine Möglichkeiten hatten, Verwaltungsleistungen von unterschiedlichen



Bürgerkontakt: Ein Ansprechpartner für unterschiedliche Anliegen.

kommunalen Selbstverwaltung, die im Grundgesetz verankert ist. Der Grundgedanke der kommunalen Selbstverwaltung, also das Recht, eigene Angelegenheiten mit eigenen Mitteln regeln zu können, hat seit seiner Etablierung durch die Stein-Hardenbergschen Reformen zu einem bestimmten Typus von Stadtverwaltung geführt. Die Stadt erbringt seit dem 19. Jahrhundert grundsätzlich alle Aufgaben, die freiwilligen wie die pflichtigen,

Anbietern zu bekommen. In den vergangenen Jahren ist allerdings bei allen Beteiligten ein grundlegender Mentalitätswandel eingetreten. Die Stadtverwaltungen sehen sich vorrangig als Dienstleister und Serviceagentur. Die Bürger verstehen sich als souveräne Kunden, die mindestens genauso bedient werden wollen, wie sie das bei anderen Dienstleistern erleben. Auch die Kostensensibilität der Bürger nimmt zu.

Die Attraktivität der kommunalen Selbstverwaltung wird vor dem Hintergrund dieser veränderten Rahmenbedingungen stärker daran gemessen werden, wie effizient und effektiv die Stadtverwaltung mit vorhandenen Ressourcen und dem rechtlichen Instrumentarium auf Problemlagen der Bürger und der Wirtschaft eingehen kann. Dabei wird es der Bürgerschaft, und erst recht der Wirtschaft, letztlich egal sein, ob es sich bei der Lösung der Probleme um freiwillige oder pflichtige Aufgaben handelt und ob die Leistungen von der Stadt selbst oder von anderen Einrichtungen erbracht werden. Entscheidend wird sein, ob die Leistungen besser, billiger und bürgernah erledigt werden. Dabei wird die Attraktivität der ehrenamtlichen Beteiligung der Bürger an der Aufgabenerfüllung der Stadt mehr und mehr danach beurteilt werden, welche Gestaltungsmöglichkeiten überhaupt noch bestehen. Die Bürger zu mehr Beteiligung zu motivieren, gelingt nur, wenn über Rationalisierungsmöglichkeiten Ressourcen für die eigenen Aufgaben der Stadt freigelegt werden.

Auch wenn die kommunale Selbstverwaltung ein verfassungsmäßiges Recht der Kommunen dar-

stellt, entfallen auf diesen Bereich maximal fünf Prozent des Aufgabenvolumens. Bei 95 Prozent aller Aufgaben einer Kommune handelt es sich um staatliche Pflichtaufgaben. Diese sind in jedem Bundesland von allen Kommunen nach den gleichen Rechts- und Ausführungsvorschriften wahrzunehmen.

In den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung dokumentieren die Kommunen ihre Identität, ihre unverwechselbare Eigenart und unterscheiden sich dadurch von anderen Kommunen. In diesem Bereich regeln die Bürger ihre kommunalen Angelegenheiten in eigener Regie. Wenn der Anteil der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben so verschwindend gering geworden ist, dann eben auch deshalb, weil die finanziellen Spielräume der Kommunen durch die ständige Übertragung weiterer staatlicher Pflichtaufgaben kaum noch erkennbar sind. In den Pflichtaufgaben liegt hingegen ein großes Rationalisierungspotenzial, das Freiräume für die kommunale Selbstverwaltung schaffen kann.

Im Hinblick auf die Dienstleistungserbringung der Verwaltung ist es sinnvoll, die dafür benötigten Prozesse zu betrachten. Dabei kön-

nen drei grundlegende Prozesstypen unterschieden werden:

Standardprozesse: Sie sind meist streng rechtlich geregelt und daher in ihrem Ablauf weitgehend formalisiert. Standardprozesse lassen entweder keinen oder allenfalls einen geringen Ermessensspielraum des Bearbeiters zu und sind ferner durch die kontinuierliche Wiederholung gleichartiger Arbeitsschritte gekennzeichnet.

Individualisierte Prozesse: Neben den Standardprozessen gibt es Prozesse, die durch einen hohen Interaktionsgrad mit dem Bürger, durch Sondersituationen oder eine hohe Dynamik geprägt sind. Typisch für die individualisierte Behandlung eines Falles ist zum einen eine intensive, im Einzelnen nicht immer vorhersehbare Interaktion. Zum anderen kann die Sach- oder Rechtslage sehr komplex sein, sodass schnell auf ein breites Spektrum von Lösungsangeboten zurückzugreifen ist.

Aushandlungsprozesse: Bei dem dritten Typus kann die Aushandlung durch unterschiedliche Faktoren veranlasst sein, wie etwa einem hohen Ermessensspielraum des Entscheiders. Aushandlungsprozesse können zudem durch komplexe Sachverhaltserhebungen sowie Auslegungstreitigkeiten gekennzeichnet sein. ▶

Ansätze für Rationalisierungen ergeben sich insbesondere bei den Standardprozessen. Aber auch individualisierte und Aushandlungsprozesse lassen sich über die Zusammenfassung von rückwärtig zu erledigenden Aufgaben rationeller wahrnehmen. Rationalisierungen lassen sich mit den klassischen Instrumenten erzielen, wie sie vor allem bei der Industrialisierung der Warenproduktion seit über zweihundert Jahren eingesetzt werden: optimieren, standardisieren, konzentrieren, kooperieren.

Die Bürgerorientierung als Organisationsprinzip verlangt, den Einsatz des einzelnen Mitarbeiters weiter zu optimieren. Die Geschäftsprozesse der Verwaltung sollten daher mit Software aus der Industrie zunächst erfasst, simuliert und dann verbessert werden.

Dabei geht es um eine Reduzierung der Prozesslaufzeit, geringere Stückkosten und eine Verbesserung

der Qualität des Verwaltungsproduktes. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob alle Verfahrensschritte und die gesamte Wertschöpfung von der Verwaltung selbst vorgenommen werden müssen.

Die Geschäftsprozesse der Verwaltung müssen weiter standardisiert werden. Bislang werden viele Vorgänge noch als Gesamtkunstwerk betrachtet, die sich häufig von Verwaltung zu Verwaltung in ihren Abläufen unterscheiden. Baugenehmigungen, Gewährung von Sozialhilfe oder Bußgeldbescheide lassen sich beispielsweise durch Standardisierung und

Pauschalierung erheblich rationeller erledigen. Dabei darf allerdings nicht verschwiegen werden, dass dazu in Teilen gesetzliche Änderungen nötig sind. Ergänzt werden muss dieser Prozess durch eine Automatisierung der Verwaltungsprozesse im Rahmen von E-Government-Lösungen. Die standardisierte Baugenehmigung, die pauschalierte Sozialhilfeleistung und die einfache Melderegisterauskunft kann der Bürger zukünftig online abrufen. Am Ende der Entwicklung werden die Sachbearbeiter nur noch in anspruchsvollen Spezialfällen Verwaltungsvorgänge manuell erledigen.

Bei zahlreichen Verwaltungsleistungen lässt sich durch Konzentration eine erhebliche Rationalisierung erreichen. Getreu der industriellen Logik liegt der Segen in möglichst hohen Stückzahlen. Vergleichbar der Registrierung der Kraftfahrzeuge beim Kraftfahrt-Bundesamt könnte ein Bundes-einwohnerregister, oder zumindest ein Landeseinwohnerregister, die Kommunen von zahlreichen damit in Verbindung stehenden Aufgaben entlasten. Gleiches gilt für die Personalverwaltung, die Verwaltung kommunaler Steuern und Beiträge sowie die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten.

Für die schlanke Verwaltung wird daher zählen, dass alles, was nicht zur Kernkompetenz gehört, ausgelagert oder in Kooperationen erledigt wird. Allein die IT-Leistungen an einen externen Dienstleister zu vergeben, wird zukünftig nicht mehr ausreichen, um weiteres Rationalisierungspotenzial zu erschließen. Dieses wird nur ausgeschöpft, wenn ganze Geschäftsprozesse ein-

schließlich Personal und Produktion ausgelagert werden. Erforderlich ist eine Verwaltungsorganisation, die zunächst besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung des unmittelbaren Kontaktes zwischen Bürgern und Kommune legt. In diesem Kontaktbereich tritt der Bürger direkt mit seinen Anliegen an die Verwaltung heran. Das umfasst den persönlichen, den telefonischen und den elektronischen Kontakt. Dabei gilt es, den Service für den Bürger so zu gestalten, dass möglichst ein Ansprechpartner für unterschiedliche Anliegen vorhanden ist.

Gerade dieses Organisationsprinzip, das mittlerweile vor allem in den Bürgerämtern umgesetzt wird, hat dazu beigetragen, die Kundenzufriedenheit und damit die Bürgerfreundlichkeit der Stadtverwaltungen zu erhöhen. Alle diesbezüglichen Umfragen zeigen, dass die Bürgerschaft den menschlichen Kontakt mit allzuständigen Sachbearbeitern sehr schätzt. Diese positive Akzeptanz kann auch bei den Einrichtungen kommunaler Wirtschaftsförderung festgestellt werden, die als Ein-Stopp-Agentur ebenfalls nach dem Prinzip eines Bürgeramtes organisiert sind. In immer mehr Städten setzt sich diese Ausrichtung auch bei telefonischen Service-Centern durch. Gleiches gilt für den Internet-Auftritt des virtuellen Rathauses.

Dem unmittelbaren Kontaktbereich zum

Anzeige

Anzeige

Anzeige

Bürger oder zur Wirtschaft steht ein rückwärtiger Bereich für die abschließende Aufgabenerledigung gegenüber. Dieser kann in einer gemeinsamen kommunalen Einrichtung zusammengefasst oder an Private ausgelagert werden. Um eine möglichst umfangreiche Rationalisierung im Hinblick auf Finanzen, Prozessbeschleunigung und Ressourcen zu erzielen, wäre zu überlegen, für die Städte zumindest innerhalb eines Landes eine gemeinsame rückwärtige Einrichtung aufzubauen, die eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben wahrnimmt. Denn innerhalb eines Landes werden die pflichtigen Verwaltungsleistungen auf der Grundlage des gleichen Rechtsrahmens in Bezug auf Umfang und Ausprägungsgrad erbracht. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, dass die gemeinsame rückwärtige Einrichtung weitere freiwillige Aufgaben kostengünstig für die Städte abwickelt, wie zum Beispiel den Betrieb eines telefonischen Service-Centers oder der internet-gestützten virtuellen Rathäuser für die einzelnen Städte und Gemeinden.

Im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Aufgaben und Produkte einer Stadtverwaltung und den ihnen zugrunde liegenden Prozessen muss festgestellt werden, dass nicht alle Aufgaben in einer Struktur von unmittelbarem Kontakt- und rückwärtigem Erledigungsbereich bearbeitet werden können. Eine solche Organisation kann sich in erster Linie auf Standardprozesse beziehen. Individualisierte Prozesse lassen sich bei dieser Organisationsform allerdings gut unterstützen, wenn die rechtliche Komplexität des Falles im Hintergrund bearbeitet werden kann und die dabei ablaufenden Interaktionen kein persönliches Erscheinen des Bürgers erforderlich machen. Bei komplexeren Fällen kann die Vorgangsbearbeitung in vielfältiger Weise technisch unterstützt werden, zum Beispiel durch Laufwegsteuerung und elektronische Registratur, durch Informationsbereitstellung für die handelnden Mitarbeiter oder durch arbeitsplatzbezogene Werkzeuge der Bürokommunikation wie Videokonferenzen.

Da die Städte bei einer Organisationsstruktur mit unmittelbarem und rückwärtigem Erledigungsbereich weiterhin für alle Verwaltungsleistungen verantwortlich bleiben und diese auch nur in ihrem Namen erfolgen, muss die gemeinsame Einrichtung nicht per se in der Rechtsform des öffentlichen Rechts verfasst sein. Als Organisationseinheit könnte beispielsweise eine Gesellschaft für Kommunale Aufgaben gegründet werden. Die Gesellschafter einer solchen Institution wären zunächst die beteiligten Städte. Des Weiteren könnten private Unternehmen einbezogen werden, um das nötige Wissen für den Betrieb solcher Einrichtungen zu gewinnen. Unter Berücksichtigung steuerrechtlicher Fragen wäre gleichwohl zu prüfen, ob die gemeinsame rückwärtige Einrichtung als Anstalt des öffentlichen Rechts, also als Anstalt für Kommunale Aufgaben, gegründet werden sollte.

Erko Grömig ist Hauptreferent im Dezernat Personal und Organisation des Deutschen Städtetages, Berlin.