

Miteinander oder gegeneinander?

Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung

I

Einleitung

Effizienz und Effektivität des öffentlichen Sektors – als wichtigem Standortfaktor wie zur Entlastung der strapazierten Haushalte – zu erhöhen, ist Ziel der mit Beginn der 90er-Jahre einsetzenden Modernisierungsbemühungen in Bund, Ländern und Gemeinden. Weitgehend ausgespart wird dabei immer noch das zentrale Funktionselement dieses Sektors, nämlich die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung. Deren Problematik wird nach wie vor verdrängt, und über ihre Ausgestaltung herrscht viel Konfusion¹. Im Folgenden wird den Implikationen dieser ungeklärten Beziehungen auf kommunaler Ebene nachgegangen.

II

Reformversuche

Das Verhältnis zwischen Rat² und Verwaltung stellt sich seit jeher als schwierig dar. So hat bereits Freiherr vom Stein, dessen Vorstellungen die preußische Städteordnung von 1808 und damit die Ursprünge der modernen kommunalen Selbstverwaltung prägten, 1829 in seiner Denkschrift an den preußischen Innenminister Schuckmann festgestellt, die „Unbestimmtheit der Grenzen der Befugnisse des Magistrats und der Stadtverordneten“ und der „Mangel einer Institution zur Ausgleichung der Meinungsverschiedenheiten unter ihnen“ mache eine der „wesentlichen Unvollkommenheiten“ dieser Städteordnung aus³. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sind die Beziehungen von Rat und Verwaltung immer wieder und jedes Mal unter völlig unterschiedlichen Gesichtspunkten erörtert worden.

¹ So, auf alle Ebenen des öffentlichen Sektors bezogen, *Werner Jann*, Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: ders. u.a. (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S. 253 ff., hier S. 254.

² Mit „Rat“ oder, synonym, „Politik“ werden im Folgenden die, je nach Kommunalverfassung unterschiedlich benannten, kommunalen Vertretungskörperschaften bezeichnet. Diese werden von der vorherrschenden rechtlichen Auffassung nach wie vor der Exekutive zugerechnet, gelten danach also nicht als Parlamente. Vgl. hierzu *Gabriele Wurzel*, Gemeinderat als Parlament? Eine rechtsvergleichende Studie über die Volksvertretung im kommunalen und staatlichen Bereich, Würzburg 1975, S. 170 ff. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 11); abweichend *Yvonne Ott*, Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, Baden-Baden 1994.

³ *Freiherr vom Stein*, Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften, hrsg. im Auftrag der Freiherr vom Stein-Gesellschaft von Erich Botzenhart und Gunther Ipsen, 2. Aufl., Stuttgart 1986, S. 442 ff., hier S. 444.

1. 70er-Jahre: Stärkung der Räte als Bürgervertretung

Die Welle der Bürgerinitiativen, die Ende der 60er-/Anfang der 70er-Jahre über die Kommunen hereinbrach, ließ diese erstmals nach ihrem Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern fragen. In diesem bis dahin völlig unbekanntem Phänomen manifestierte sich, so wurde analysiert, Kritik nicht nur am materiellen Leistungsvermögen der Kommunen, sondern vor allem auch an der mangelnden Bürgernähe der etablierten Institutionen und Verfahren kommunaler Willensbildung und Entscheidungsfindung⁴. Um diese für Bürgeranliegen durchlässiger zu machen, wurden die Möglichkeiten zur direkten Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in Rat wie Verwaltung erheblich ausgebaut. Weil dieser Strategie der Partizipationsausweitung im repräsentativen System Grenzen gesetzt sind und um die unbotmäßigen Bürgerinitiativen überflüssig zu machen, wurde zudem nach Wegen gesucht, wie die mittelbare Bürgerbeteiligung über die Vertretungskörperschaften verbessert werden könne.

Diesem Ansatz lag die Erkenntnis zugrunde, dass die Räte ihre Funktion als Bürgervertretungen nur noch unzulänglich erfüllten. Sie steuerten zu wenig und würden sich, so eine weit verbreitete Ansicht, nur noch als Organe zur Ratifizierung oder allenfalls Korrektur von Verwaltungsvorlagen verstehen⁵. Sie müssten daher aus ihrer einseitigen Bindung an die Verwaltung befreit und erheblich gestärkt werden. Geschehen sollte dies durch⁶

- Erhöhung ihrer Informationsverarbeitungskapazität (erörtert wurden hierzu Instrumente wie [Teil-]Freistellung vom Beruf, Einstellung von Rats- und/oder Fraktionsassistenten, Ratsinformationssysteme, Zuarbeit durch Parteiarbeitskreise, Fortbildung, Arbeitsteilung/Spezialisierung)⁷;
- Stärkung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung („Parlamentarisierung“ im Sinne einer rechtlichen Gleichstellung mit Parlamenten und Bildung „politischer“ Stadtregierungen); und
- Entlastung von Routineangelegenheiten und Detailfragen zugunsten einer stärkeren Konzentration auf strategische Steuerung und Kontrolle (insbesondere durch die Delegation von Kompetenzen an beschließende Ausschüsse, Stadtteilvertretungen und nicht zuletzt an die Verwaltung).

Die Debatte um eine Stärkung der Räte gegenüber der Verwaltung zeitigte zwar deutlich weniger umfassende Folgen als die parallel laufende, sehr viel intensivere Partizipationsdiskussion mit ihrer Öffnung des repräsentativen Systems für umfassende Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger⁸. Dennoch blieb sie nicht wirkungslos. Sie bereitete nämlich dem „institutionellen Misstrauen“ gegen die Verwaltung und ihre Spitzenbeamten den Weg, das sich in der Kürzung der Amtszeiten der Wahlbeamten,

⁴ Vgl. *Paul von Kodolitsch*, Effizienzsteigerung oder Systemüberwindung – zur empirischen Erfolgsbilanz der Bürgerinitiativen, in: Bernd Guggenberger und Udo Kempf (Hrsg.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, 2. neubearb. u. erw. Aufl., Opladen 1984, S. 318 ff., hier S. 325 f.

⁵ Vgl. *Wolfgang Holler und Karl-Heinz Naßmacher*, Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Rainer Frey (Hrsg.), *Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung*, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 141 ff., hier S. 155 (Theorie und Praxis der Deutschen Sozialdemokratie).

⁶ Zum Folgenden vgl. *Rudolf Schäfer und Gernot Volger*, *Kommunale Vertretungskörperschaften*. Ein Literaturbericht, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK)*, 16. Jg. (1977), S. 68 ff.

⁷ Diese Vorschläge liefen, so wurde in der damaligen Diskussion bemängelt, darauf hinaus, bei den Vertretungskörperschaften eine Art „Gegenverwaltung“ zu etablieren.

⁸ Zur Bilanz der Partizipationsdebatte vgl. *Paul von Kodolitsch*, *Kommunale Beteiligungspolitik*, Berlin 1980 (Deutsches Institut für Urbanistik).

einschließlich der Hauptverwaltungsbeamten, und darin manifestierte, dass diese abgewählt werden können⁹. Sie leitete zudem zumindest eine Teil-„Parlamentarisierung“ der Räte durch einen Ausbau ihrer Informations- und Kontrollrechte ein¹⁰.

2. 80er-Jahre: Stärkung der Verwaltung für Haushaltskonsolidierung

Als sich Anfang der 80er-Jahre in einer ganzen Reihe von Städten Finanzprobleme abzeichneten, verkehrte sich die bisherige Sichtweise in das genaue Gegenteil. Diese Probleme träten, so analysierte der damalige Vorstand der KGSt, Gerhard Banner, überall dort auf, wo die Verwaltung zu schwach sei, um das überzogene Ausgabengebahren der Politik zu bremsen¹¹. Fehlte, wie in der norddeutschen Ratsverfassung, die zentrale Führungsfigur, die zur Durchsetzung gesamtstädtischer Anliegen Politik und Verwaltung miteinander verbindet, dominierten (partei-)politisch motivierte Fachinteressen und -bündnisse zwischen Politik und Verwaltung auf der unteren Ebene, die sich nur mit Ausgabenerhöhungen profilieren könnten¹². Aus dieser Analyse resultiert die Forderung, es gälte die rechtliche Stellung des Verwaltungschefs nach dem süddeutschen Vorbild zu stärken, das heißt, er solle direkt gewählt werden und gleichzeitig als Ratsvorsitzender fungieren.

Mittlerweile ist diese Forderung überall – zum Teil freilich mit noch laufenden Übergangsfristen (in Niedersachsen bis 2002) – zumindest insoweit erfüllt worden, als die Hauptverwaltungsbeamten in Urwahl von den Bürgerinnen und Bürgern bestimmt werden; in sieben bzw. acht der 13 Flächenstaaten fungiert der Verwaltungschef auch als Ratsvorsitzender¹³. Im Vordergrund stand dabei freilich meist die Absicht, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zu erweitern, und nicht der Wunsch, die Verwaltung bzw. deren Spitze zu stärken. Dies kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass das System der „checks and balances“ zwischen den beiden Gemeindeorganen parallel dazu eher zugunsten der Räte als der Verwaltung verändert worden ist¹⁴.

3. 90er-Jahre: Aufgabentrennung für mehr Verwaltungseffizienz und -effektivität

Anfang der 90er-Jahre änderte sich der Blickwinkel erneut. Bei den nun eingeleiteten

⁹ Gerd Schmidt-Eichstaedt, Die Machtverteilung zwischen der Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich der deutschen Kommunalverfassungssysteme, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), 24. Jg. (1985), S. 20 ff., hier S. 29.

¹⁰ Vgl. Hellmut Wollmann, Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt – Zwischen Demokratie und Managementschub, in: Dieter Grunow und Hellmut Wollmann (Hrsg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel 1998, S. 400 ff., hier S. 404 ff. (Stadtfor-schung aktuell, Bd. 68).

¹¹ Gerhard Banner, Haushaltssteuerung in der Krise, in: Städte- und Gemeindebund, Jg. 38 (1983), S. 163 ff.

¹² Zum Anstoß Banners und die Diskussionen darüber vgl. Anne-Kathrin Lingk, Die Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung, Basel 1999, S. 113 ff. (Stadtfor-schung aktuell, Bd. 73).

¹³ In Niedersachsen können die Kommunen für diese Lösung optieren. Zur Systematisierung der aktuellen Kommunalverfassungen vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Gemeindeverfassungen, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1998, S. 104 ff. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 356); Textsammlung vgl. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart 1999 (Kohlhammer Kommentare).

¹⁴ Vgl. Hans-Günter Henneke, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunalverfassungen der deutschen Länder. Miteinander oder Gegeneinander, in Verwaltung und Management, 5. Jg. (1999) Heft 3, S. 132 ff., hier S. 134 ff.; Hans Georg Wehling, Reif für mehr Demokratie, in: der gemeinderat Heft 6 (1999), S. 14 f., hier S. 14.

Bemühungen um eine Modernisierung der Kommunalverwaltung ist nicht mehr von der Stärkung eines der beiden Kommunalorgane gegenüber dem anderen, sondern von Trennung bzw. Entmischung ihrer Zuständigkeiten die Rede. Künftig soll, so intendiert das von der KGSt verbreitete Neue Steuerungsmodell (NSM), der Rat die politisch-strategischen Rahmenziele vorgeben, den notwendigen Ressourcenrahmen bereitstellen und die Einhaltung dieser Ziele kontrollieren (also das „Was“ der Kommunalpolitik bestimmen), während die Verwaltung diese Vorgaben operationalisiert und umsetzt (also für das „Wie“ verantwortlich zeichnet).

Die neue Arbeitsteilung¹⁵ soll zum einen, wie schon in der Diskussion in den 70er-Jahren gefordert, den Rat von Routinearbeit und Detailfragen entlasten, damit er sich auf die strategische Steuerung der Kommunalpolitik konzentrieren kann. Sie ergibt sich zum anderen aber vor allem auch daraus, dass das wichtigste Element des NSM, nämlich die dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, jedwede Art von Einmischung in die Zuständigkeiten der neuen Verantwortungszentren in der Verwaltung verbietet – was zunächst vor allem für die Politik, dann aber ebenso für die Verwaltungsführung und die bisherigen Querschnittsämter gilt. Dies läuft darauf hinaus, dass sich die Politik künftig aller Einzeleingriffe in die operativen Geschäfte der Verwaltung enthält. Im Austausch für den Verzicht auf diese vielgeübte und lang eingeschliffene Gewohnheit wird ihr – in Form des Kontraktmanagements und eines umfassenden Berichtswesens – ein deutlich wirksameres Instrumentarium zur strategischen Steuerung an die Hand gegeben, als ihr bisher zur Verfügung stand.

Dieses Konzept ist nur in wenigen Städten – und auch dort meist nur ansatzweise – realisiert worden. Mittlerweile seien, so stellte der Deutsche Städtetag (DST) in seiner dritten Mitgliederbefragung zur Modernisierung 1998 fest, Veränderungen im Verhältnis von Rat und Verwaltung in den Planungsprioritäten vielfach zurückgestuft worden oder bildeten gar keinen Schwerpunkt mehr¹⁶ – die NSM-Reform scheint, was die Umsetzung dieses Reformelements angeht, also bereits stecken geblieben zu sein¹⁷.

III

Problemzonen

Derzeit ist es möglicherweise noch zu früh, um abschließend beurteilen zu können, ob dem jüngsten Anlauf zur Klärung der schwierigen Beziehungen zwischen Rat und Verwaltung mehr Erfolg als seinen beiden Vorgängern beschieden sein wird¹⁸. Bereits jetzt

¹⁵ Zu Einzelheiten vgl. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell (KGSt-Bericht Nr. 10/1996).

¹⁶ *Michael Schöneich*, Zum Stand der Dinge – 3. Umfrage des DST zur Verwaltungsmodernisierung in den Städten, in: Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz. Dokumentation der DST-Fachkonferenz vom 20. August 1998 in Berlin, Köln und Berlin 1998, S. 9 ff., hier S. 11 (Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 27).

¹⁷ *Jobst Fiedler und Georg Barzel*, Höhere Dividende, in: der gemeinderat, Heft 11 (1999), S. 22 f., hier S. 23. Dies bestätigt eine neue Studie, die das Gelsenkirchner Institut für Arbeit und Technik im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung in acht Reformstädten und einem Landkreis durchführte. Die Studie wurde bisher nur in Form einer Internet-Kurzfassung veröffentlicht (vgl. *Rolf Brandel und Jürgen Reichert*, Kurzfassung der Auswertung der kommunalpolitischen Recherche, Gelsenkirchen 2000, hier S. 2).

¹⁸ Dies gilt vor allem deswegen, weil die Mehrzahl der Reformstädte erst sehr spät, wenn überhaupt, damit begonnen hat, für die vom NSM intendierte klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Rat und Verwaltung Sorge zu tragen.

ist jedoch zu erkennen, dass dessen „Politikkompatibilität“, wie selbst engagierte Verfechter des NSM einräumen, die „Sollbruchstelle Nr. 1“¹⁹ des gesamten Ansatzes oder, etwas abgeschwächer formuliert, zumindest einen „Stolperstein“²⁰ bildet. Im Folgenden sollen die einschlägigen Problemzonen und Gefährdungspotenziale eingehender analysiert werden.

1. „Misstrauenskultur“

Zwischen Politik und Verwaltung hat sich seit langem ein „erhebliches Frustrationspotential“ aufgebaut²¹. In jeder Diskussion über das Verhältnis von Rat und Verwaltung tauchen früher oder später Hinweise auf die vorherrschende „Kultur des Misstrauens“ zwischen den beiden Kommunalorganen und auf die Notwendigkeit auf, eine neue „Vertrauenskultur“ zu schaffen. Stereotype Vorurteile äußern sich²²

- in der Überzeugung der Verwaltung, der Rat neige zum Populismus²³; verursache mit seinen großen und kleinen Anfragen einen riesigen Verwaltungsaufwand; sei zu detailversessen; verzögere viele Entscheidungen über Gebühr; es mangle dem Rat an Respekt vor der Fachlichkeit der Verwaltung;
- im Vorwurf der Politik, die Verwaltung arbeite viel zu langsam; ersticke den Rat in einer Flut von Papier, enthalte ihm die wirklich wichtigen Informationen aber vor; treffe mit gesellschaftlichen Gruppen weitreichende Absprachen, ohne den Rat daran zu beteiligen; manipulierte die Politik (indem sie etwa bei B-Plänen nur Scheinalternativen aufführe, bei der Kommunalaufsicht Einwände gegen Ratsbeschlüsse „bestelle“ oder im Haushalt Millionen für unvorhergesehene „Notfälle“ verstecke).

In einem von solchen Vorurteilen geprägten Klima²⁴ wird der Prozess der Verwaltungsmodernisierung eher vom Bemühen um Einflussicherung als von der Einsicht in die Notwendigkeit neuer Strukturen bestimmt²⁵. Viele Ratsmitglieder empfinden es als Zu-

¹⁹ *Christoph Reichard*, Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management, in: Thomas Edeling, Werner Jann und Dieter Wagner (Hrsg.), *Öffentliches und privates Management. Fundamental Alike in All Unimportant Respects?* Opladen 1998, S. 53 ff., hier S. 65.

²⁰ KGSt-Mitgliederbefragung 1997: Verwaltungsmodernisierung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik (Tul): Neues Steuerungsmodell und Tul-Einsatz, KGSt-Bericht Nr. 10/1998, S. 56 f.

²¹ *Jochen Dieckmann*, Bürger, Rat und Verwaltung, in: Michael Schöneich (Hrsg.), *Reformen im Rathaus – Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung*, Köln 1996, S. 19 ff., hier S. 25.

²² Zum Folgenden vgl. ebenda S. 21 ff.

²³ Dies äußert sich, wie ein erfahrener süddeutscher Verwaltungschef feststellt, z.B. darin, dass der unterlegene Teil des Rates nach einem Mehrheitsbeschluss keineswegs einen Schlussstrich zieht, sondern „sofort in die ‚außerparlamentarische Opposition‘ abtaucht“; oder darin, dass der Rat längst nicht mehr die Kraft hat, selbstbewusst Beschlüsse zu fassen und durchzustehen, sodass sich die Verwaltung von vornherein genötigt sieht, Bürgerbeiräte oder ähnliche Gremien einzurichten (*Rolf Böhme*, *Je mehr wir haben, desto mehr haben wir zu wenig. Bemerkungen aus dem politischen Alltag*, Bonn 1993, S. 103 f.).

²⁴ Ein solches Klima scheint freilich eher für größere Städte aufgrund der dort dominierenden „parteienstaatlichen Konkurrenzdemokratie“ als für mittlere und kleinere typisch zu sein, wo „sachorientierte-konkordanzdemokratische“ Einstellungsmuster vorherrschen (so, auf eine Befragung in Baden-Württemberg gestützt, *Helmut Köser*, *Der Gemeinderat in Baden-Württemberg: Sozialprofil, Rekrutierung, Politikverständnis*, in: Theodor Pfizer und Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, 3. völlig überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart 2000, S. 153 ff., hier S. 164 [Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs, Bd. 11]).

²⁵ *Jörg Bogumil*, Das Neue Steuerungsmodell und die Politik – Modell ohne Realitätsbezug?, in: *Vorbereitungsreader zum bundesweiten kommunalpolitischen Kongress „Verwaltungsreform demokratisch gestalten“* am 25. und 26. Oktober 1997 in Köln, AKP-Sonderdruck, S. 26 ff., hier S. 28. Ähnliches ist

mutung, sich der gewohnten Eingriffe in operative Verwaltungsgeschäfte enthalten zu sollen, und sehen darin einen „raffinierten Schachzug der Verwaltung mit dem Ziel der partiellen Entmachtung der Politik“²⁶. Besonders nachdrücklich verwahren sich die Räte dagegen, dass die vom NSM intendierte neue Arbeitsteilung zwischen den beiden Kommunalorganen auch dort gelten soll, wo es darum geht, Bürgeranliegen aufzugreifen und umzusetzen. Dies halten sie für ihre ureigenste Aufgabe, die sie auch dann für sich reklamieren, wenn es sich dabei um eher kleinteilige Angelegenheiten handelt, die aus Sicht der NSM-Reformer dem operativen Bereich zuzurechnen sind und somit der Zuständigkeit der Verwaltung unterliegen²⁷.

2. Die „Ohnmacht“ der Räte

Weit verbreitet ist unter Ratsmitgliedern ein Gefühl „relativer Ohnmacht“: sie spüren, dass sie insgesamt wenig zu bewegen und zu bewirken vermögen²⁸. Dabei spielen, neben dem ihnen vom NSM abverlangten Verzicht auf die gewohnte Einmischung in operative Verwaltungsangelegenheiten, vor allem folgende Faktoren eine Rolle:

Die Kommunen klagen seit langem über die von Bund, Ländern und EU verursachte Regelungsflut und Regelungsdichte, über unzulängliche finanzielle Ausstattung und ihre Selbstständigkeit begrenzende staatliche Förderprogramme („goldener Zügel“). Die zunehmenden funktionalen Verflechtungen mit dem Umland schränken ihre Autonomie zusätzlich ein. All dies lässt den Handlungsspielraum der Kommunen erheblich schrumpfen – was seinerseits dazu führt, dass die Räte politische Zieldiskussionen vernachlässigen und sich stattdessen verstärkt in die Geschäfte der laufenden Verwaltung einmischen²⁹.

Die Komplexität und Kompliziertheit dessen, was es in den Kommunen zu regeln gilt, nehmen ständig zu und stellen hohe Anforderungen an das Zeitbudget und die Fach- und Sachkundigkeit all derjenigen, die sich damit auseinander zu setzen haben. Anders als die Verwaltung können sich die Räte nicht hauptberuflich mit kommunalen Angelegenheiten befassen und verfügen in aller Regel auch über keine einschlägige Ausbildung. Die Verwaltung besitzt somit einen erheblichen Informationsvorsprung und kann daher die Ratsbeschlüsse, für die sie ja die notwendigen Vorlagen erarbeitet, nachhaltig beeinflussen³⁰. Auf diese Weise entsteht das, was als „exekutive Führerschaft“ bezeich-

auch innerhalb der Verwaltung zu beobachten, wo von „Modernisierungsgewinnern und -verlierern“ gesprochen wird.

²⁶ Olaf Otting, Von der „Beziehungskiste“ zum „Innovationsdreieck“: Erfolgsbedingungen politischer Akzeptanz des NSM, in: die innovative Verwaltung Heft1 (1997), S. 32 ff, hier S. 32. Die Verwaltung gegenüber der Politik zu stärken, entspricht tatsächlich der Intention des Reformanlaufes in den 80er-Jahren (vgl. II.2).

²⁷ Diese Haltung entspricht dem, was die Kommunalverfassungen den Räten als Bürgerrepräsentanzen zur Hauptaufgabe machen. Sie ist aber auch Profilierungszwängen geschuldet, die aus Wahlsystemen mit personalisierenden Elementen und daraus resultieren, dass Wähler von „ihren“ Vertretern konkrete „Wohltaten“ erwarten (welche die Verwaltung weder im gleichen Umfang, noch unter gleichen Kriterien verteilen würde).

²⁸ So Köser (Fn. 24), S. 170. Die im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführte Studie (Fn. 17) kommt zu dem Ergebnis, dass die meisten Ratsmitglieder ihre Kontrollfunktion infolge der Verwaltungsmodernisierung eher beeinträchtigt als gestärkt sehen – und dies in Reformstädten, die eher der „Spitzengruppe“ zuzurechnen sind (vgl. Brandel/Reichert, S. 2).

²⁹ Bogumil (Fn. 25), S. 27. Weitere Gründe für die Konzentration der Räte auf Filigranprobleme sind der hohe Spezialisierungsgrad vieler Mandatsträger und ihre Wahlkreisorientierung (vgl. Fn. 27).

³⁰ All dies wird seit langem konstatiert (vgl. Volger/Schäfer [Fn. 6], S. 70 f.) und hat bis heute nicht an Gültigkeit verloren (vgl., auf einer bundesweiten Umfrage beruhend, Gerhard Schwabe, Bernd Vöhlinger und Helmut Krcmar, Strategischer Steuermann. Serie „Arbeitssituation kommunaler Mandats-

net wird, die an die Stelle der von den Kommunalverfassungen vorgegebenen „legislatorischen Programmsteuerung“ tritt³¹.

Die Welle der Ausgliederung kommunaler Aufgabenbereiche in Form von Eigenbetrieben oder auch organisatorischen oder sogar materiellen Privatisierungen ist ungebrochen³². Solchen Ausgliederungen liegt häufig, mehr oder weniger offen ausgesprochen und prioritär eingestuft, die Absicht zugrunde, diese Bereiche der kleinlichen Bevormundung und der politischen Instrumentalisierung durch den Rat zu entziehen. Die Räte fördern dies vielfach selbst – offenbar vom Schwung ihrer ordnungspolitischen Überzeugungen mitgerissen oder von der Aussicht verlockt, den Kommunalhaushalt auf diese Weise konsolidieren zu können. Ein wirksames Beteiligungscontrolling, das den Einflussverlust der Kommunalverwaltung generell und des Rates speziell kompensieren könnte³³, existiert in den meisten Städten nicht³⁴.

Bürger und ihre Organisationen sind, wenn sie ihre Bedürfnisse und Interessen gegenüber der Kommunalverwaltung artikulieren wollen, immer weniger auf die Räte als Mittler angewiesen, sondern können dies zunehmend direkt tun – im Wege der umfassend ausgebauten Partizipationsmöglichkeiten³⁵, in Aushandlungsprozessen („kooperative Verwaltung“) oder sogar durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid³⁶. Insbesondere durch die informellen Verhandlungssysteme kooperativen Verwaltungshandelns ist ein „zweiter Politikmodus“ neben dem offiziellen, rechtlich verfassten entstanden, in welchem die Kommunalverwaltung nur noch als ein Verhandlungspartner unter mehreren agiert und darüber hinaus allenfalls noch koordinierende Funktionen wahrnimmt³⁷. Dies lässt Ratsmitglieder die „Enteignung“ ihres Mandates befürchten³⁸.

Die fortschreitende Individualisierung der Gesellschaft und die damit einhergehende Pluralisierung der Wertvorstellungen erschweren es immer mehr, zwischen Kommunen und den gesellschaftlichen Gruppierungen gemeinsame Interessen einvernehmlich fest-

träger“ (Teil 2), in: der gemeinderat Heft 5 (1999), S. 10 ff., hier S. 12 ff.).

³¹ Diese Begriffe gehen auf Rolf Richard Grauhan zurück und kennzeichnen die Gewichtsverteilung zwischen Verwaltungsspitze und Rat (vgl. *Holler/Naßmacher* [Fn. 5], S. 158 f.).

³² In vielen Städten, insbesondere in den großen, werden mittlerweile über 50 Prozent der städtischen Bediensteten in den wirtschaftlichen Organisationsformen beschäftigt und mehr als 50 Prozent der kommunalen Investitionen dort getätigt – und es wird überall davon ausgegangen, dass dies noch nicht das Ende der Entwicklung darstellt (vgl. *Hajo Hoffmann*, Der gesellschaftliche Nutzen der öffentlichen Wirtschaft in den Kommunen, in: Zukunft durch Innovation. Öffentliche Wirtschaft in den Kommunen, Sondernummer der Demokratischen Gemeinde, Berlin 1998, S. 7 ff., hier S. 7).

³³ Der Deutsche Städtetag spricht im Zusammenhang mit dem Verkauf von „Tafelsilber“ von einer Aushöhlung des Mandats der Ratsmitglieder (*Deutscher Städtetag*, Vorbericht für die 166. Sitzung des Hauptausschusses am 11./12. November 1999 in Berlin. TOP 1: Grundlagen, Aufgaben und Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung).

³⁴ Vgl. KGSt-Bericht 10/1998 (Fn. 20), S. 49 ff. Häufig nehmen die Räte dort, wo sie, wie in den einschlägigen Aufsichtsgremien, über ausreichend Kontrollmöglichkeiten verfügen, diese allerdings auch nur unzulänglich wahr, weil sie sich eher als Interessenvertreter „ihres“ Betriebes oder Unternehmens denn als dessen Kontrolleure verstehen.

³⁵ Vgl. *Franz-Ludwig Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, 2. erw. Aufl. mit Bayern-Bilanz, Landsberg am Lech 1997 (Geschichte und Staat, Bd. 307).

³⁶ Vgl. *Andreas Paust*, Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999 (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Bd. 14).

³⁷ *Erika Spiegel*, Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf kommunaler Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), 38. Jg. (1999), S. 3 ff., hier S. 20. An solche Verhandlungssysteme knüpft, weil diese von organisierten Interessen dominiert werden, die Kritik an der Durchschlagskraft von Fach- und Sonderinteressen und die gesamte „Korporatismus“-Debatte an.

³⁸ Ebenda, S. 13.

zulegen³⁹. Die notwendigen Verhandlungen werden daher immer komplizierter und müssen deswegen vornehmlich von der Verwaltung geführt werden. Denn nur sie verfügt über die erforderliche Zeit und den notwendigen Fach- und Sachverstand. In solchen Verhandlungen werden Pakete geschnürt, die der Rat kaum mehr aufschnüren kann, wenn er die mühsam gefundenen und austarierten Kompromisse nicht gefährden will.

Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus verständlich, dass viele Ratsmitglieder misstrauisch über ihre Zuständigkeiten wachen und bemüht sind, ihre wachsenden Ohnmachtsgefühle durch eine immer intensivere Nutzung der ihnen verbliebenden Einflussmöglichkeiten zu kompensieren. Daraus resultiert dann das, was als „Übersteuerung“ der Kernverwaltung bemängelt wird und den Ruf nach einer „Steuerung auf Abstand“ begründet.

3. Verflechtung von Politik und Verwaltung

Banner hat bereits Anfang der 70er-Jahre – wissenschaftliche Diskussionen zum generellen Verhältnis von Politik und Verwaltung aufgreifend⁴⁰ – auf die von Grenzgängern zwischen beiden Bereichen vermittelte Verzahnung von politisch-parlamentarischer und administrativ-bürokratischer Willensbildung in den Kommunen hingewiesen⁴¹. Prägend für die Beziehungen zwischen den beiden Organen seien, so stellte er später fest, nicht das in der Praxis bis dahin als Leitbild weitgehend akzeptierte „Trennungsmodell“, wonach der Rat die politischen Leitlinien vorgibt und die Verwaltung diese vollzieht, sondern strukturell bedingte Verflechtungen („Interstrukturierung“)⁴². Trennungslinien verliefen in kommunalen Entscheidungsprozessen, so wird bis heute vielfach konstatiert, nicht zwischen Rat und Verwaltung, sondern zwischen Verwaltungsführung und Ratsmehrheit auf der einen und den Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite⁴³. Als solche Verflechtungen werden insbesondere identifiziert

- die Personenidentität von Ratsvorsitz und Verwaltungschef sowie von Dezernenten und Ausschussvorsitzenden nach dem Modell der süddeutschen Ratsverfassung,
- die engen Arbeitskontakte zwischen Verwaltungsführung und Rats- sowie Ausschussvorsitzenden in der „zweiköpfigen“ Kommunalverfassung,
- die Präsenz der Hauptverwaltungsbeamten und Dezernenten in Plenar- und Ausschusssitzungen sowie in interfraktionellen Besprechungen und
- die durch gemeinsame Parteizugehörigkeiten bestimmte Mitwirkung von Wahlbeamten, Amtsleitern und teilweise auch noch weiteren Verwaltungsmitarbeitern in den Sitzungen der Fraktionen und deren Arbeitskreisen sowie in den Beratungen von Parteigremien und die Übernahme von Parteiämtern durch diesen Personenkreis.

³⁹ Ebenda, S. 3 f.

⁴⁰ Zu diesen Diskussionen vgl. *Jann* (Fn. 1), S. 254 ff.

⁴¹ *Gerhard Banner*, Politische Willensbildung und Führung in Großstädten der Oberstadtdirektor-Verfassung, in: Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.), *Großstadtpolitik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie*, Gütersloh 1972, S. 162 ff.

⁴² *Gerhard Banner*, Politisch-administrative Steuerung in der Kommune, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* (AfK) 21. Jg. (1982), S. 26 ff., hier S. 35.

⁴³ Vgl. *Holler/Naßmacher* (Fn. 5), S. 162. Dies wird, obwohl dem parlamentarischen System generell immanent, von den Bürgern nicht wahrgenommen und von ihnen, „Politikverdrossenheit“ erzeugend, als Nicht-Funktionieren der Gewaltenteilung interpretiert (vgl., auf die staatliche Ebene bezogen, *Werner J. Patzelt*, Reformwünsche in Deutschlands latentem Verfassungskonflikt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/2000, S. 3 f., und *Eberhard Schütt-Wetschky*, Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive?, in: ebenda, S. 5 ff.).

Der Personenkreis, der an diesen Nahtstellen von Politik und Verwaltung mitwirkt, die „Vorentscheider“, beeinflusst – ergänzt um Grenzgänger zwischen Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit – das kommunale Geschehen nachhaltig. Viele Verwaltungspraktiker empfinden solche „Vorentscheider“-Prozesse als „Politisierung“ des ihren Intentionen nach eigentlich unpolitischen Verwaltungsvollzugs, während viele Kommunalpolitiker darin eine „Bürokratisierung“ der Politik sehen, „d.h. eine Vereinnahmung der Politik durch die Administration“⁴⁴.

Das mit der Ausübung von Macht auch durch die Räte verbundene Phänomen der „Interstrukturierung“ müsste deren oben beschriebene Ohnmachtsgefühle eigentlich reduzieren. Dass dies offensichtlich nicht oder nur sehr begrenzt der Fall ist, kann unterschiedlich interpretiert werden: als Indiz dafür, dass doch die Verwaltung die „Vorentscheider“-Prozesse dominiert, oder als Hinweis darauf, dass der Mehrheit der Ratsmitglieder – nämlich jenen, die nicht an solchen Prozessen beteiligt sind – nicht erkennbar ist, was die Politik hier wirklich zu bewegen vermag. Solange es an adäquaten Untersuchungen hierzu fehlt, ist kaum feststellbar, wie die Gewichte zwischen Politik und Verwaltung tatsächlich verteilt sind.

Regelmäßig werden aber immerhin drei Vermutungen in diesem Zusammenhang geäußert (denen freilich meist schon ältere Überlegungen zugrunde liegen): In kleineren Groß-, in Mittel und Kleinstädten herrschen „konkordanzdemokratische“ Orientierungen vor, und Politik gilt dort weithin als von „Sachzwängen“ bestimmtes Verwaltungshandeln. Konsequenterweise dominiert hier in aller Regel die Verwaltung („exekutive Führerschaft“)⁴⁵. Vor allem für die norddeutsche Ratsverfassung wird festgestellt, dort hätten die Räte aufgrund ihrer intimeren Kenntnis der Vorgänge innerhalb der Verwaltung und ihres erheblichen politischen Engagements größeren Entscheidungsspielraum gegenüber der Verwaltung. Zugleich ergäben sich dort jedoch auch gewichtige Koordinierungsprobleme, die zusätzliche Zeit- und Effizienzprobleme aufwerfen⁴⁶. Es ist kaum anzunehmen, dass das Praxismodell der Dominanz des Rates oder der Mehrheitsfraktion mit dem Verschwinden der norddeutschen Ratsverfassung völlig obsolet geworden ist.

Das Verhältnis von Rat und Verwaltung stellt sich im übrigen in jeder Kommune anders dar und ändert sich zudem im Zeitablauf sowie mit den Politikfeldern, die man dabei betrachtet. Die dadurch bedingte Vielfalt der Erscheinungsformen lässt sich nur schwer anhand eines festen Satzes von Variablen typisieren. Dies gilt erst recht, wenn man Bürger und organisierte Öffentlichkeit in die Betrachtung einbezieht, deren Intervention dem Beziehungsgeflecht von Politik und Verwaltung weitere Varianten hinzufügt – wie etwa in den Diskussionen über Korporatismus, Zivilgesellschaft und Bürgerkommune deutlich wird.

Politik- und Verwaltungswissenschaft haben auf die Erkenntnis, welche komplexe Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung bestehen, mit der Schöpfung des Begriffs „politisch-administratives System“ reagiert und betrachten seither Politik und Verwaltung konsequent gemeinsam. Auch dies wird mittlerweile freilich schon wieder kritisiert. Eine derartige Betrachtungsweise werde, so wird argumentiert, der Vielfalt der realen Ausprägungen des Verhältnisses von Politik und Verwaltung nicht gerecht und

⁴⁴ Banner (Fn. 42), S. 36.

⁴⁵ Vgl. Schäfer/Volger (Fn. 6), S. 71 f. und Fn. 23.

⁴⁶ Ebenda, sich auf Banner und die umfangreichen Erhebungen von Derlien berufend, S. 73 f. Zu diesen Problemen zählt auch der direkte Zugriff von Ratsmitgliedern der Mehrheitsfraktion auf Sachbearbeiter in der Verwaltung, den der frühere Oberstadtdirektor von Köln, Rossa, als „fraktionsunmittelbare Verwaltung“ kritisiert hat.

tendiere dazu, die Frage nach der Qualität von deren Beziehungen als unproblematisch oder uninteressant auszublenden⁴⁷.

Insgesamt erbringt die Analyse der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene eher zwiespältige Ergebnisse⁴⁸: der Rat steuert einerseits zweifelsohne zuviel, wenn er sich schwerpunktmäßig mit einer Unmenge von Einzelfällen auseinandersetzt („Kanaldeckel“-Syndrom); andererseits steuert er aber auch zu wenig, weil er seine gesamtgestalterischen Lenkungs- und Kontrollaufgaben über all diesen Einzelfällen vernachlässigt. Dadurch gewinnt die Verwaltung an Gewicht, die diese Lücke mit eigenen Initiativen füllt – wobei die parteipolitische Durchdringung der gesamten Kommunalverwaltung zudem eine „Parlamentarisierung“ der Ratsarbeit begünstigt. Im Ergebnis betreibt die Verwaltung somit auch Politik und die Politik auch Verwaltung.

IV

Leitbilder

Die Empirie (vgl. III) wie die verschiedenen Anläufe zur Reformierung der prekären Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung (vgl. II) stellen sich gleichermaßen disparat dar. Dies legt die Vermutung nahe, dass es an einem wirklich tragfähigen, d.h. Realität gestaltenden und allgemein akzeptierten Leitbild zur Ausgestaltung dieser Beziehungen fehlt.

1. Verfassungsrechtliche Regelungen

Sämtliche Kommunalverfassungen normieren, Artikel 28 Absatz 1 Grundgesetz folgend, ein Primat der Vertretungskörperschaft⁴⁹. Diese steht an der Spitze der gesamten Kommunalverwaltung und ist für alle wichtigen Angelegenheiten zuständig. Die wichtigsten liegen, ausweislich der Kataloge der Vorbehaltsaufgaben, sogar in der ausschließlichen und nicht delegierbaren Verantwortung der Räte⁵⁰. Nach den meisten Verfassungen steht dem Rat zudem aber auch noch eine umfassende Kompetenz zu, über sämtliche Angelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden – womit die Räte, entgegen den Intentionen des NSM, tatsächlich für den vielbeschworenen „klappernden Kanaldeckel“ zuständig sind⁵¹.

Dessen ungeachtet begründen nach der Neuregelungswelle zwischen 1991 und 1996 mittlerweile sämtliche Kommunalverfassungen eine dualistische Kompetenzverteilung, welche originäre Zuständigkeiten sowohl bei der Vertretungskörperschaft als auch bei dem Hauptverwaltungsbeamten ansiedelt⁵². Der Hauptverwaltungsbeamte zeichnet re-

⁴⁷ Vgl. Jann (Fn. 1), S. 274.

⁴⁸ Zum Folgenden vgl. auch Henneke (Fn. 14), S. 134.

⁴⁹ Dies stellt die herrschende Meinung in der Rechtswissenschaft dar (vgl. Wurzel [Fn.2], S. 110 ff.).

⁵⁰ Albert von Mutius, Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung. Kommunalverfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Determinanten aktueller Ansätze zur grundlegenden Organisationsreform in Gemeinden und Kreisen, in: Joachim Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 685 ff., hier S. 695 und 696.

⁵¹ Ebenda, S. 696 ff. Jene Kommunen, die dem NSM dennoch folgen wollen, sind daher auf die rechtlich mögliche, durch Rückholrechte des Rates aber stets in ihrer Dauerhaftigkeit gefährdete freiwillige Delegation von Ratsaufgaben an die Verwaltung angewiesen.

⁵² Im Magistrat (Hessen) und starken Haupt- oder Verwaltungsausschüssen (wie etwa in Brandenburg

gelmäßig verantwortlich für die Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Leitung der Verwaltung, die Vorbereitung und Durchführung der Ratsbeschlüsse und die Repräsentation der Gemeinde; nach sieben Kommunalverfassungen fungiert er zudem als Vorsitzender der Vertretungskörperschaft. Er steht somit dem operativen Bereich insgesamt sicherlich näher als der politischen Führung. Auch dies entspricht nicht den Intentionen des NSM, das dem operativen Bereich lediglich die Fachbereiche zurechnet und den Verwaltungschef der aus ihm und dem Rat zusammengesetzten „Konzernführung“ zuordnet (wobei er dennoch „Auftragnehmer“ bleibt und keine politische Führungsaufgaben zugesprochen bekommt)⁵³.

Aus diesen Regelungen lässt sich zweifelsohne kein klares und eindeutiges Leitbild für das Zusammenwirken von Politik und Verwaltung ableiten. Vor allem drei Überlegungen machen dies deutlich:

Eine „schwerwiegende ‚Ungereimtheit‘“ ist darin zu sehen, dass die monistische Allzuständigkeit des Rates und die dualistische Aufgaben- und Gewaltenteilung in einem „unentschiedenen Spannungs- und Widerspruchsverhältnis“ verharren. Dies unterstützt die NSM-widrige Neigung der Räte, sich um alles zu kümmern, statt sich auf ihre Leitungsfunktionen zu konzentrieren, wie es auch dem eigenen Selbstverständnis als Kommunalparlament eigentlich entspräche⁵⁴. Die dualistische Aufgaben- und Gewaltenteilung lässt zudem die tatsächlichen Verflechtungen zwischen den Kommunalorganen unbeachtet (vgl. III 3).

Unentschiedenheit kommt auch darin zum Ausdruck, dass sämtliche Kommunalverfassungen zwar die Legitimation des Hauptverwaltungsbeamten durch Urwahl stärkten, aber keineswegs alle die Konsequenz ziehen, ihm auch zusätzliche Funktionen, insbesondere den Vorsitz im Rat nach dem Vorbild der süddeutschen Ratsverfassung, zuzusprechen. Einige Verfassungen schwächten seine Position sogar – etwa durch Verkürzung seiner Amtszeit wie in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Diese Politik ist dem „Balance-Gedanken“ geschuldet, der auf eine ausgewogene Machtverteilung zwischen den Gemeindeorganen zielt⁵⁵.

Die Kommunalverfassungen identifizieren die Verwaltung mit dem Hauptverwaltungsbeamten. Sie lassen bei ihren Zuständigkeits- und Verantwortungsregelungen die gesamte Fachverwaltung vollständig außer Acht, betrachten diese also lediglich als „unselbstständigen Ausführungsapparat“. Eine derartige Konzentration sämtlicher Zuständigkeiten der Verwaltung beim Verwaltungschef wird dem Dezentralisierungsanliegen des NSM sicherlich nicht gerecht⁵⁶. Sie entspricht zudem nicht der Bedeutung, die Ämtern und Dezernaten bei der Vorstrukturierung kommunalen Handelns mittlerweile zugewachsen ist. Diese sind es nämlich, welche die Vorlagen für Verwaltungsführung und Rat erarbeiten und dabei, zumindest in größeren Verwaltungen, schon längst nicht mehr vollständig vom Hauptverwaltungsbeamten kontrolliert werden können.

Die Situation wird dadurch, dass die in der Rechtswissenschaft herrschende Meinung

oder Nordrhein-Westfalen) kann man zwar dritte Hauptorgane sehen, diese Kommunalverfassungen werden dadurch aber nicht unbedingt dualistisch (*Knemeyer* [Fn. 13], S. 110 f.).

⁵³ Vgl. dazu im Einzelnen *von Mutius* (Fn. 49), S. 703 ff. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, dass die staatlichen Auftragsangelegenheiten von den Kommunalverfassungen regelmäßig dem Kompetenzbereich der Verwaltungsspitze zugeordnet werden (ebenda, S. 710 ff). In den neuen Bundesländern bekommen jedoch auch die Räte zunehmend Einwirkungsmöglichkeiten auf solche Angelegenheiten zugesprochen (vgl. *Wollmann* [Fn. 10], S. 408).

⁵⁴ Ebenda, S. 411 f. (wobei *Wollmann* das monistische Rollenverständnis „vorparlamentarischen“, das dualistische „modernen“ Orientierungen zuordnet und beide für inkompatibel hält).

⁵⁵ *Hennecke* (Fn. 14), S. 135.

⁵⁶ *Von Mutius* (Fn. 49), S. 704 f.

die kommunalen Vertretungskörperschaften nach wie vor der Exekutive zurechnet⁵⁷, keineswegs einfacher. Ob all dies eine neuerliche Welle von Novellierungen der Kommunalverfassungen erfordert, ist umstritten⁵⁸ – nicht zuletzt deswegen, weil bei den letzten Änderungen deutlich wurde, wie schwer vor allem grundlegende Neuerungen politisch durchzusetzen sind. Skeptiker gehen ohnehin davon aus, dass sich die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung kaum normieren lassen, weil hier üblicherweise vieles „informell läuft“ und rechtliche Regelungen daran ebenso wenig etwas zu ändern vermögen wie neue Steuerungsmodelle⁵⁹. Soweit neue gesetzliche Regelungen für erforderlich gehalten werden, gilt die neue Gemeindeordnung Schleswig-Holsteins als vorbildlich und zielt man, ungeachtet der vorhandenen tatsächlichen Verflechtungen, auf eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den Gemeindeorganen nach den Vorstellungen des NSM. Im Übrigen verweist man auf die Nützlichkeit von Koordinierungs- und Controllingorganen (etwa nach dem Muster des Hauptausschusses der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung)⁶⁰.

2. Normative Bilder der Verwaltung

Die Regelungen der Kommunalverfassungen lassen sich ebenso wie das NSM bestimmten normativen Bildern von der Funktion der Verwaltung im Regierungssystem zuordnen. Widerspiegelungen solcher Bilder finden sich sowohl in den Überzeugungen handelnder Personen als auch in konkreten Ausprägungen der örtlichen Strukturen und Verfahren⁶¹.

- Verfassungsrechtlich gewollt ist eine Verwaltung, die als neutraler, keine eigenen Interessen verfolgender Apparat zur Umsetzung von Vorgaben der Politik fungiert („hierarchische Verwaltung“)⁶². Als „bedenklich“ und „in der Regel schädlich“ wird der Einfluss der Politik auf die Verwaltung danach immer dann empfunden, „wenn er erfolgreich die Neutralität der Verwaltung im Wettbewerb um politische Macht – sei es der Parteien, sei es einzelner Gruppen oder Personen – aufhebt und die Verwaltung in den Dienst dieses Wettbewerbs stellt“⁶³. Solche Vorstellungen finden sich

⁵⁷ Vgl. Wurzel (Fn. 2) S. 170.

⁵⁸ Die KGSt hält Novellierungen im Hinblick auf das NSM nicht für erforderlich und stellt es den Ländern anheim, Vorstellungen des NSM in den Kommunalverfassungen zu verankern – wovon sich bisher vor allem Schleswig-Holstein bemüht hat (KGSt-Bericht 10/1996 [Fn. 15], S. 10 f.).

⁵⁹ Vgl. Eberhard Laux, Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung? Visionen und Realitäten neuer Steuerungsmodelle, in: der gemeindehaushalt, Heft 8 (1994), S. 169 ff., hier S. 172.

⁶⁰ Dabei werden die damit verbundenen Umsetzungsprobleme keineswegs geleugnet (Hennecke [Fn. 14], 2. Teil, in: Verwaltung und Management, Heft 4 [1999], S. 240 ff.). Wie lange solche Gremien bereits im Gespräch sind, wird in der eingangs zitierten Feststellung des Freiherrn vom Stein deutlich (Fn. 3). Die bereits in der preußischen Städteordnung von 1808 vorgesehenen, in der Weimarer Republik weit verbreiteten, mittlerweile aber nur noch in Bremen und Hamburg vorhandenen Deputationen – aus Dezernenten, Ratsmitgliedern und sachkundigen Bürgern zusammengesetzte kollegiale Verwaltungsbehörden – können solche Funktionen ebenfalls erfüllen.

⁶¹ Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den von Jann (Fn. 1) ausgemachten vier Grundtypen solcher Bilder.

⁶² Diese auf Jann zurückgehende Bezeichnung ist eher missverständlich, da sie auf Über- oder Unterordnung innerhalb der Verwaltung abzustellen scheint. „Dienende“ oder „neutrale“ Verwaltung wäre sicherlich der richtigere Begriff. Dieser ist zudem von dem der „legislatorischen Programmsteuerung“ (vgl. III 2) zu unterscheiden, der den Ratseinfluss auf Programmscheidungen begrenzt und nichts über die politische Neutralität der Verwaltung aussagt.

⁶³ So (der damalige Oberstadtdirektor von Hannover und spätere Oberbürgermeister von Leipzig) Hinrich Lehmann-Grube, Der Einfluß repräsentativer Gremien auf die Verwaltung, in: Manfred Bulling (Hrsg.), Verwaltung im Kräftefeld der politischen und gesellschaftlichen Institutionen, Baden-Baden

in Politik wie Verwaltung und sie entsprechen sowohl den in den 70er-Jahren verfolgten Reformansätzen (vgl. II 1) als auch den Intentionen des NSM (II 3). Angesichts des großen, vornehmlich aus der Vorbereitung der Beschlussvorlagen für den Rat resultierenden Eigengewichtes der Verwaltung (III 2), ihrer begrenzten Neutralität infolge ihrer parteilichen Durchdringung („Parteienstaat“) und des im Zuge der „Korporatismus“-Debatte deutlich gewordenen Verwobenseins mit den pluralistischen gesellschaftlichen Kräften und deren Wertvorstellungen („Verbändestaat“) sowie der Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung (III 3) müssen sie allerdings als weitgehend unrealistisch gelten.

- Obrigkeitsstaatlichen, vordemokratischen Zeiten zugerechnet wird die Ansicht, die Verwaltung bestimme aufgrund eigener Erkenntnisse, Überzeugungen, Wertvorstellungen und professioneller Standards den Gang der Entwicklung des Gemeinwesens („autonome Verwaltung“). Spuren solchen Selbstverständnisses finden sich aber immer noch in vielen Verwaltungen – etwa wenn politische Vorgaben als „parteilich“ motiviert, Interventionen von Verbänden oder Vereinen als „partikularistisch“ und Anliegen einzelner Bürger als „egoistisch“ oder „unsachgemäß“ verdächtigt werden. Diese Haltung entspringt der tradierten Überzeugung, Kommunalpolitik bestünde im Wesentlichen darin, für „Sach“-Probleme „sachlich“ richtige Lösungen zu finden, und hierzu eigne sich die Verwaltung mit ihrer Sach- und Fachkunde sowie ihrer hauptberuflichen Beschäftigung mit den kommunalen Angelegenheiten am besten. Solche Einstellungsmuster dominieren vor allem in Klein- und Mittelstädten und bilden häufig den Hintergrund „exekutiver Führerschaft“ (III 3) oder „fachbruderschaftlicher“ Autonomiebestrebungen in einzelnen Bereichen der Verwaltung (die zudem von den Dezentralisierungsbestrebungen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung gestärkt werden). Besonders deutlich treten solche Bestrebungen immer dann zutage, wenn ganze Verwaltungsteile ausgelagert werden, um sie dem Zugriff der Politik zu entziehen (vgl. III 2). All dies hat zwar möglicherweise vordemokratische Wurzeln, darf aber dennoch nicht umstandslos mit undemokratisch gleichgesetzt werden – findet es doch in aller Regel zumindest unter Duldung und häufig sogar mit aktiver Unterstützung der Politik statt.
- Als undemokratisch kann eine mehr oder weniger autonome Verwaltung auch deswegen nicht gelten, weil sie sich heutzutage regelmäßig mit der Bürgerschaft, unter Ausklammerung der Politik oder sie im Rahmen von Vorentscheiderprozessen einbeziehend (III 3), unmittelbar rückkoppelt – sei es im Sinne einer „kooperativen Verwaltung“ mit entsprechenden Verhandlungssystemen eines zweiten Politikmodus (III 3) oder einer „responsiven Verwaltung“, die ihre Hauptaufgabe darin sieht, die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger als ihrer „Kunden“ zu erfüllen. Solch „responsive“ Orientierung manifestiert sich in partizipativen Demokratievorstellungen ebenso wie derzeit vor allem in NSM-Begriffen wie Dienstleistungsunternehmen Stadt, Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung, Kundenorientierung und Qualitätsmanagement, welche die Städte vor allem mit Hilfe von Bürger- und Nutzerbefragungen⁶⁴ mit Leben zu erfüllen versuchen⁶⁵.

1985, S. 39 ff., hier S. 50 (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 12).

⁶⁴ Vgl. *Michael Bretschneider (Bearb.)*, Kundenbefragungen als Instrument der Verwaltungsmodernisierung. Dokumentation von Praxisbeispielen, Berlin 1997 (Deutsches Institut für Urbanistik).

⁶⁵ Die „responsive“ Orientierung dürfte sich von der „kooperativen“ vor allem darin unterscheiden, dass sie weniger „korporatistisch“ angelegt ist und auf die Erfassung der Wünsche und Bedürfnisse aller

Was normativ gewollt ist, nämlich die „hierarchische Verwaltung“, ist nach all dem also unrealistisch, während das real Vorhandene – die dominante, aber mit der Bürgerschaft kooperativ oder responsiv rückgekoppelte, eng mit der Politik verflochtene und somit nur begrenzt „autonome Verwaltung“ – in seiner Unbestimmtheit und mangelnden demokratischen Prägnanz normativ unakzeptabel erscheint. Dieser zweifelsohne „unbefriedigende Zustand“⁶⁶ lässt die einen nach einer neuen, modernen Regierungslehre rufen⁶⁷, während bei anderen die Bereitschaft wächst, den bereits bestehenden Entwicklungstrend konsequent zu Ende zu führen und noch mehr Aufgaben als bisher zu „institutionalisieren“, d.h. auszulagern, und deren Steuerung weitgehend der Verwaltung zu überlassen, die Einzelheiten mit den Bürgern im direkten Dialog aushandeln kann.

3. normative Bilder des Rates

In ihrer „ersten Hauptrolle“ haben die Räte die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger aufzugreifen und in kommunales Handeln umzusetzen („materielle Repräsentation“). Hierzu müssen sie, in ihrer „zweiten Hauptrolle“, die Verwaltung, der dieses Handeln obliegt, so lenken und kontrollieren („Steuerungsfunktion“), dass sich die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Vorstellungen in diesem Handeln wiederfinden. Die Wahrnehmung dieser beiden Aufgaben ist mit mehreren schwerwiegenden Rollenkonflikten verbunden:

- Modernisierte Verwaltungen erwarten von den Räten „Steuerung auf Abstand“, d.h. umfassende, eindeutige und klare Zielvorgaben für „Output“ und möglichst auch „Outcome“. Was sie erhalten, sind jedoch vor allem Einzelweisungen in operativen Angelegenheiten. Geschuldet ist dies der schrumpfenden Menge strategischer Entscheidungsmaterialien ebenso wie der Spezialisierung und kleinteiligen Wahlkreisorientierung der Räte (vgl. III 2) sowie der Tatsache, dass die Politik zahlreiche Referenzsysteme zu beachten hat und ihre anfangs oft vagen Vorstellungen daher meist nur schrittweise so verdichten kann, wie dies für die erwarteten eindeutigen Zweck-Mittel-Hierarchien erforderlich ist⁶⁸.
- Die Ratsmitglieder sind Vertreter der ganzen Bürgerschaft, als solche nur ihrem Gewissen verantwortlich und nicht an Aufträge und Weisungen gebunden (freies Mandat). Sie verdanken ihr Mandat jedoch der politischen Partei oder Wählergruppierung, die sie als Kandidaten aufgestellt und gewählt hat. Die Partei oder Wählergruppierung geht davon aus, dass die Gewählten ihre Programme und Intentionen bei der Wahrnehmung des Mandates umsetzen. Bei Missachtung des Referenzsystems „Partei“ droht bei der nächsten Wahl der Verlust des Mandats⁶⁹.
- Zwar ist jedes Ratsmitglied sämtlichen Gemeindebürgern verpflichtet. Nachdrücklich betreut – im Sinne von Präsenz „vor Ort“ und der Veranlassung konkreter städtischer „Wohltaten“ – wird jedoch vor allem der eigene Wahlkreis, Stadtteil und das von der eigenen Partei bevorzugt vertretene Klientel. Auch hier droht bei Nichtbeachtung dieses meist „korporatistisch“ ausgerichteten Referenzsystems Mandatsverlust.

Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von deren Artikulationsfähigkeit, zielt.

⁶⁶ Jann (Fn. 1), S. 273.

⁶⁷ Ebenda, S. 272 ff.

⁶⁸ Vgl. Bogumil (Fn. 25), S. 27 f. und Jann (Fn. 1), S. 274.

⁶⁹ Nach der von der Bertelsmann-Stiftung in Auftrag gegebenen Studie (Fn. 17) stieß die provozierende Feststellung, ein guter Politiker benötige 80 Prozent Loyalität und 20 Prozent Fachwissen, bei den Befragten keineswegs auf erheblichen Widerspruch. Vgl. Brandel/Reichert, S. 5).

- Bei all ihren parteilichen und klientelbezogenen Bindungen soll Politik doch auch noch integrieren, d.h. dafür Sorge tragen, dass sich die Mehrzahl der Bürger – trotz fortschreitender Individualisierung der Gesellschaft und wachsender Pluralisierung der Wertvorstellungen sowie des daraus resultierenden Problems, allen Bürgern gerecht zu werden – mit dem politisch-administrativen System identifiziert und dessen Entscheidungen auch dann noch akzeptiert, wenn sie nicht den eigenen Erwartungen entsprechen⁷⁰.

All diese Probleme und Widersprüche zu bewältigen, ist schon in normalen Zeiten kaum möglich. Völlig überfordert ist die Politik damit jedoch dann, wenn ihr im Zeichen der „Politikverdrossenheit“ all jene Qualitäten abgesprochen werden, die zur Erfüllung ihrer Rolle unerlässliche Voraussetzung sind, nämlich Problemlösungsfähigkeit, Gemeinwohlorientierung, Integrität und Glaubwürdigkeit⁷¹. Weil dies keineswegs grundlos geschieht, besteht die Gefahr, „dass das repräsentative System an seinen Repräsentanten zugrunde geht“⁷².

V

Entwicklungslinien

Darüber, wie sich das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunen künftig entwickeln wird, gibt es derzeit höchst unterschiedliche Aussagen. Den Räten wie der Verwaltung werden Einflussverluste ebenso wie -gewinne und der kommunalen Selbstverwaltung insgesamt weiter schrumpfende Handlungsspielräume prognostiziert, was die Frage nach der Gewichtsverteilung zwischen den Kommunalorganen eher bedeutungslos erscheinen lässt. Erstaunlicherweise stellen die einzelnen Prognosen nicht auf unterschiedliche Trends ab, sondern alle auf die gleichen, nämlich auf Ausgliederungen und Privatisierungen sowie auf die Verwaltungsmodernisierung.

1. Ausgliederungen und Privatisierungen

Bei Ausgliederungen und Privatisierungen spielt häufig die, mehr oder weniger stark ausgeprägte, Absicht eine Rolle, die Einflussnahme des Rates zurückzudrängen (vgl. III 2). Inwieweit dies tatsächlich gelingen wird, ist mangels einschlägiger Untersuchungen zur Ausgangssituation derzeit allerdings nicht feststellbar. Zumindest Differenzierung, wenn nicht sogar Skepsis scheint jedoch angebracht, wenn man sich Folgendes vergegenwärtigt:

- Bei jedweder Art der Ausgliederung aus der Kernverwaltung verliert die gesamte Kommunalverwaltung, abgestuft nach der jeweils gewählten neuen Rechtsform, an Einflussmöglichkeiten. Ob dies Rat oder Verwaltung härter trifft, hängt davon ab,

⁷⁰ Vgl. *Walter Schmitt Glaeser*, Das Ansehen des Politikers als Problem des parlamentarischen Regierungssystems, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 3 (2000), S. 95 ff., hier S. 95 f.

⁷¹ Ebenda, S. 95. Sicherlich hat die Unzufriedenheit mit der „politischen Klasse“ auch noch andere Gründe, etwa die Reaktionsträgheit der politischen Institutionen („Reformstau“) oder die Tatsache, dass es heute nicht nur Verbesserungen, sondern vor allem Belastungen zu verteilen gilt, und dass das politische System anders funktioniert, als die Bürgerinnen und Bürger glauben (vgl. *Patzelt* [Fn. 43], S. 3).

⁷² So das pessimistische, vornehmlich auf die staatliche Ebene bezogene Resümee von *Schmitt Glaeser* (ebenda, S. 103). Dass dies nicht nur ein Problem der staatlichen Ebene ist, verdeutlicht etwa *Böhme* (Fn. 23) oder *Erwin K. und Ute Scheuch*, *Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie*, Hamburg 1992 (rororo Aktuell, Bd. 12599).

wer vorher den größeren Einfluss besaß – bei der, wohl häufigeren, „exekutiven Führerschaft“ sicherlich die Verwaltung, bei der, selteneren, Dominanz der Mehrheitsfraktion(en) den Rat.

- Handelt es sich um die Überführung bereits verselbstständigter Einrichtungen in privatrechtliche Organisationsformen, muss dasjenige Kommunalorgan den größeren Einflussverlust hinnehmen, das vorher das Beteiligungscontrolling dominierte – sofern die betreffende Einrichtung nicht ohnehin weitgehend autonom handelte, weil es kein wirksames Controlling gab (vgl. III 2). Dieser Verlust ist bei materiellen natürlich größer als bei Organisationsprivatisierungen.
- Im übrigen stellt sich die Frage nach dem Einfluss von Rat und Verwaltung künftig zumindest bei all jenen kommunalen Unternehmen kaum mehr, die dem freien Wettbewerb ausgesetzt sind. Für solche Unternehmen steht der Erhalt oder die Herstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund. Dies setzt dem Versuch, sie für andere als diesem Ziel dienende Zwecke zu instrumentalisieren, enge Grenzen.
- Geht es nicht um die „virtuelle“, an rechtlichen und organisatorischen Zuständigkeiten orientierte Einflussverteilung, sondern um die reale, stellen sich somit stets jene Verwaltungsteile oder Einrichtungen als „Gewinner“ dar, die ausgegliedert oder privatisiert werden – und deren Zuwachs an Bewegungsspielraum geht in jedem Fall zu Lasten der Gestaltungsmöglichkeiten der gesamten Kommunalverwaltung. Damit reduziert sich das Problem der Auswirkungen auf das Verhältnis von Rat und Verwaltung auf die Frage, wessen Verlust größer ist und wie dieser Verlust sich im Verhältnis zum verbleibenden Machtbestand darstellt. Ob man nun erster oder zweiter „Verlierer“ ist, ist freilich sehr viel weniger wichtig als das, was der Kommunalverwaltung als Ganzes dabei verloren geht⁷³.

b) Verwaltungsmodernisierung

1. Neben der anhaltenden Welle von Ausgliederungen und Privatisierungen bildet die Verwaltungsmodernisierung die zweite große Reformbaustelle in den Kommunen. Die Zeichen dafür, dass das NSM das Verhältnis von Rat und Verwaltung tatsächlich so nachhaltig zu ändern vermag, wie dies intendiert ist, stehen derzeit freilich nicht besonders günstig (vgl. II 3). Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik zur Budgetierung⁷⁴ belegt aber zumindest, dass sich die Einführung des NSM nicht auf die Verwaltung beschränken lässt – obwohl sich die meisten Reformstädte bisher weitgehend auf die „Binnenmodernisierung“ konzentrierten⁷⁵. Mit Einführung der Budgetierung⁷⁶ sind nämlich erhebliche Modifizierungen in der Arbeitsweise des Rates und seinem Zusammenwirken mit der Verwaltung verbunden – und zwar bei der Haushaltsplanung wie beim Haushaltsvollzug⁷⁷:

⁷³ Der frühere Vorstand der KGSt hat schon sehr frühzeitig vor einer Aushöhlung der Kommunalverwaltung durch Ausgliederungen und Privatisierungen gewarnt. Er formulierte das NSM mit seiner dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung ausdrücklich auch als Alternative zu dieser Entwicklung (vgl. *Gerhard Banner*, Controlling für kommunale Unternehmen aus der Sicht des kommunalen Trägers, in: Günther E. Braun und Karlheinz Bozem (Hrsg.), *Controlling im kommunalen Bereich*, München 1990, S. 278 ff., hier S. 278).

⁷⁴ Diese Untersuchung ist noch nicht abgeschlossen, aber wichtige Befragungsergebnisse wurden bereits vorab veröffentlicht (vgl. *Birgit Frischmuth*, Budgetierung – Zum Stand der Einführung in deutschen Stadtverwaltungen, in: *Finanzwirtschaft*, Heft 10 (1998), S. 217 ff.).

⁷⁵ *Schöneich* (Fn. 16), S. 10 f. und S. 14 f.

⁷⁶ Im Jahr 1998 arbeiteten bereits 88 Prozent der Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern mit Budgetierungsverfahren (vgl. *Frischmuth* [Fn. 73]).

⁷⁷ Zum Folgenden vgl. *Birgit Frischmuth und Paul von Kodolitsch*, *Bürger – Rat – Verwaltung: Neue*

Etwa ein Drittel der budgetierenden Städte richtet gemischte Arbeitsgruppen von Rat und Verwaltung ein. Diese begleiten die Einführung der Budgetierung oder sogar den gesamten Reformprozess. Solche Arbeitsgruppen finden sich insbesondere in Städten mit instabilen Ratsmehrheiten und scheinen dort erheblich zur Versachlichung der einschlägigen Debatten beizutragen. Dies lässt hoffen, dass sich daraus ein generelles Modell für ein wirksames Nahtstellenmanagement zwischen Rat und Verwaltung entwickeln könnte⁷⁸.

Die Haushaltsplanung ändert sich vor allem durch die Einführung eines Eckdaten- oder Eckwertebeschlusses. Solche Beschlüsse legen den Rahmen für die Einzelbudgets verbindlich fest. Dies eröffnet dem Rat die Möglichkeit, politische Prioritäten zu setzen, bevor die verwaltungsinternen Verfahren zur Aufstellung der Einzelhaushalte beginnen. Es beschränkt zudem die Gefahr, dass „Fachbruderschaften“ kommunale Gesamtinteressen aushebeln.

Damit verändert sich zugleich die Aufgabenverteilung im Rat: Das Plenum ist für die Entwicklung des Gesamthaushaltes und den Eckwertebeschluss zuständig, während die Fachausschüsse die Einzelbudgets beraten und, sofern es sich um beschließende Ausschüsse handelt, auch verabschieden. Dadurch werden die Ausschüsse, als Teil einer umfassenderen Reform ihrer Arbeit⁷⁹, deutlich aufgewertet.

Fast 90 Prozent der budgetierenden Städte modifizieren auch den Haushaltsvollzug. Hauptmaßnahme ist dabei die gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Ausgaben eines Budgets. Fast 30 Prozent erlauben es den Budgetverantwortlichen zudem, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu tätigen. Weil dies das Budgetrecht des Rates⁸⁰ berührt, wird dabei festgelegt, dass der Rat zustimmen muss, wenn seine Vorgaben gefährdet oder verändert werden. Hierfür legen die Städte Mitspracherechte der Fachausschüsse und – weit differierende – Wertgrenzen fest.

Der Rat muss seinerseits die Möglichkeit zu unterjährigen Entscheidungen und damit zu Eingriffen in Teilbudgets haben. Dabei fehlt es bisher freilich an Regelungen, welche die Verantwortlichkeiten der Fachbereiche, im Sinne der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, zu gewährleisten vermögen.

Wenn zu diesen Veränderungen ein Berichtswesen hinzukommt, das nicht nur den Bedürfnissen der Verwaltung, sondern auch den Anforderungen der Politik gerecht wird, kann sich der Haushalt als Grundkontrakt zwischen beiden Organen zum zentralen Instrument für die Steuerung der Kommunalentwicklung herausbilden. Dies könnte den Einstieg in eine flächendeckende Neuinstrumentierung der Zusammenarbeit und längerfristig möglicherweise auch in den Ausstieg aus der vorherrschenden „Misstrauenskultur“ bedeuten.

2. Deutlich weniger günstige Aussichten bieten sich freilich in einem anderen, mindestens ebenso wichtigen Feld gemeinsamer Betätigung von Rat und Verwaltung. Wo es darum geht, Bürgeranliegen aufzugreifen und umzusetzen (vgl. III 1), wird es kaum gelingen, die Verantwortlichkeiten eindeutig im Sinne der Unterscheidung

Rollenverteilung in der Kommunalpolitik, in: Heinrich Mäding (Hrsg.), Zwischen Überforderung und Selbstbehauptung – Städte unter dem Primat der Ökonomie, Berlin 1999, S. 181 ff., hier S. 201 ff. (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 27).

⁷⁸ Vgl. Hinweis auf die Notwendigkeit eines derartigen Gremiums in IV 1 und bei *Freiherr vom Stein* (Fn. 3).

⁷⁹ Andere Teile sind: die Reduzierung der Zahl der Ausschüsse, ihre Gliederung entsprechend den budgetierten Verantwortungszentren in der Verwaltung und, soweit dies die Kommunalverfassungen zulassen, die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an alle Fachausschüsse.

⁸⁰ Vgl. *Heinrich Mäding*, Die Budgethoheit der Räte/Kreistage im Spannungsverhältnis zur dezentralen Ressourcenverantwortung, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, Heft 3 (1997), S. 98 ff.

von strategischen und operativen Angelegenheiten zu trennen. Die Verwaltungen mahnen den Verzicht des Rates auf Eingriffe in operative Verwaltungsangelegenheiten zwar noch immer nachdrücklich an. Dennoch scheinen sie sich damit abgefunden zu haben, dass Ratsmitglieder auch kleinteilige Bürgeranliegen aufgreifen und in den Entscheidungsprozess einbringen. Nicht wenige Reformstädte richten hierzu ein eigenes Verfahren mit entsprechenden Rückmeldesystemen ein. Manche fordern die Räte sogar ausdrücklich auf, statt die Verwaltung mit einer Vielzahl von kleinen Anfragen zu belasten, doch besser den zuständigen Sachbearbeiter aufzufordern, das Klappern des sprichwörtlichen Kanaldeckels beseitigen zu lassen. Sie tun dies ungeachtet der früher so heftig beschworenen Gefahr, dass dies in eine fraktion-sunmittelbare Verwaltung münden könnte (vgl. III 1), und auch ungeachtet der Tatsache, dass diese Vorgehensweise zumindest den ursprünglichen Intentionen des NSM zuwiderläuft. Die KGSt als der Hauptprotagonist des NSM hat bereits die Konsequenzen aus dieser Entwicklung gezogen und spricht nicht mehr von „klarer Verantwortungsabgrenzung“ zwischen Rat und Verwaltung, sondern nur noch davon, die Schnittmenge der gemeinsamen Kompetenzen zu verringern⁸¹.

Die „reine Lehre“ des NSM erscheint in diesem Punkt derzeit somit nicht umsetzbar – und wohl auch in Zukunft nicht, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Politikerinnen und Politiker darauf angewiesen sind, sich ihren Wählerinnen und Wählern sowie Parteien gegenüber möglichst nachhaltig zu profilieren; dass dies am wirksamsten durch Aufgreifen meist eher kleinteiliger, die eigene Klientel aber hautnah berührender Anliegen geschieht; dass sie dazu Wahlsystem wie politische Kultur benötigen; dass sich schließlich all dies aller Voraussicht nach nicht so schnell ändern wird. Die Erwartung der Protagonisten des NSM, dass sich Eingriffe in operative Verwaltungsangelegenheiten in dem Umfang erübrigen werden, in welchem die mit der Einführung der Budgetierung eingeleitete strategische Steuerung solche Eingriffe überflüssig macht, könnte also durchaus trügen. Somit bleibt nur die Hoffnung, dass sich die dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung mit einem gewissen Maß derartiger Eingriffe verträgt.

3. Die dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung kann jedoch nicht nur selbst beeinträchtigt werden, sondern auch die von Rat und Verwaltungsführung zu gewährleistende „Einheit der Verwaltung“ gefährden (IV 2). In welchem Umfang dies geschieht, und ob das vorgesehene Instrumentarium – Kontraktmanagement, strategisches Controlling und Berichtswesen – ausreicht, um zentrifugale Tendenzen oder Autonomiebestrebungen der Verwaltung insgesamt zu zügeln, ist gegenwärtig mangels einschlägiger Untersuchungen jedoch nicht erkennbar. Solche Untersuchungen kämen zudem viel zu früh, da dieses Instrumentarium in kaum einer Stadt bereits bis zur vollen Anwendungsreife entwickelt werden konnte.

Feststellbar ist aber immerhin, dass viele Ratsmitglieder äußerst skeptisch sind, ob die Verwaltung sich selbst wirklich in die ihr vom NSM zugedachte Rolle fügen wird. Denn sie hat durchaus einiges zu verlieren, wenn

- sie sich gegenüber dem Rat durch ein umfassendes Berichtswesen vollkommen „gläsern“ geben muss,
- der Rat seine strategischen Steuerungsfunktionen mit Hilfe des Kontraktmanagements tatsächlich wahrnimmt, statt sie wie bisher weitgehend ihr zu überlassen⁸².

⁸¹ Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, S. 16, und KGSt-Bericht 10/1996 (Fn. 15), S. 17.

⁸² Vgl. *Bogumil* (Fn. 25), S. 28.

Anzeichen dafür, dass solche Skepsis durchaus angebracht ist, sehen Räte etwa darin, dass die auf die Binnenmodernisierung konzentrierte Verwaltung Ratsbelange bei der Entwicklung des einschlägigen Steuerungsinstrumentariums bisher weitgehend vernachlässigt⁸³ und die Räte oft genug auch nicht an den konzeptionellen Vorarbeiten beteiligt hat. Verbindet sich dies dann noch mit der Forderung, der Rat solle auf seine Eingriffe in operative Verwaltungsangelegenheiten sofort und nicht erst nach Bereitstellung dieses Instrumentariums verzichten, dann ist das Misstrauen vieler Räte endgültig geweckt. Sie weigern sich, ihr „Faustpfand“ – Verzicht auf solche Eingriffe – sofort aufzugeben, verzögern damit, weil diese Bereitstellung viel Zeit erfordert, den Modernisierungsprozess erheblich und behindern, weil sie ihre Eingriffe fortsetzen, die Einführung der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Ob solche Konflikte bloß Ausdruck taktischer Ungeschicklichkeiten der Verwaltung bei der Steuerung des Reformprozesses oder tatsächlich, wie von vielen Ratsmitgliedern vermutet, einer grundsätzlichen Verweigerungshaltung sind, ist beim jetzigen Stand der Reformen nicht erkennbar. Letzteres wird freilich immer wahrscheinlicher, je länger sich die Entwicklung und Einführung des Kontraktmanagements und eines auf Ratsbelange zugeschnittenen Berichtswesen verzögert.

3. Resümee und Perspektiven

1. Die Tatsache, dass die Umsetzung des NSM gerade in einem für den Erfolg der Gesamtreform so entscheidendem Punkt⁸⁴, nämlich der Klärung des prekären Verhältnisses zwischen den beiden Kommunalorganen, nicht so recht vorangekommen ist und noch weit von einem Durchbruch entfernt scheint, ist nach allem, was oben ausgeführt wurde, sicherlich nicht zu bestreiten. Wie immer, wenn eine Reform zu scheitern droht, lässt sich dies auf zweierlei Weise erklären:
 - Die Protagonisten des NSM weisen darauf hin, dass die meisten Reformstädte die neue Arbeitsteilung von Rat und Verwaltung – wohl wissend, dass es sich hierbei um den am schwersten zu verwirklichenden Teilschritt der Verwaltungsmodernisierung handelt⁸⁵ – entweder noch gar nicht oder erst sehr spät und dann auch noch eher unentschlossen umzusetzen begonnen haben. Aus dieser Sicht sind die geschilderten Probleme zum einen der Komplexität des Reformgegenstandes und zum anderen Schwierigkeiten bei der Steuerung des Reformprozesses geschuldet⁸⁶.
 - Man kann die aufgetretenen Probleme allerdings auch auf Mängel des Reformkonzepts zurückführen. Die „Zusammenarbeit und die Austauschbeziehungen zwischen Politik, Verwaltung, Organisationen und Bürgern“ seien, so wird argumentiert, „komplexer zu organisieren“, „als naive Vorstellungen der einfachen

⁸³ Dies bestätigt die im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführte Studie (Brandel/Reichert [Fn. 17], S. 3).

⁸⁴ Vgl. Andreas Pinkwart, Erfolgsfaktoren der Verwaltungsreform, in: Helmut C. Büscher, Brigitte Hewel und Jürgen Volz (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung – modern und zukunftsfähig, Frankfurt am Main 2000, S. 8 ff., hier S. 8 (Kommunen und Umwelt, Bd. 9).

⁸⁵ So, auch auf ausländische Erfahrungen verweisend, Gerhard Banner, Die internationale Entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland, in: Ders. und Christoph Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, Köln 1993, S. 185 ff., hier S. 188.

⁸⁶ Letzteres resultiert vor allem daraus, dass das NSM meist schrittweise umgesetzt wird und daher alte sowie neue Steuerungsansätze in der Übergangsphase parallel angewandt werden müssen, was unvermeidbar zu einigen, freilich vorübergehenden, Unverträglichkeiten führt.

Trennung beider Bereiche und einer Zweck-Mittel-Beziehung annehmen“⁸⁷.

Zweifelsohne treffen beide Erklärungen zu, und beide dürften eng zusammenhängen. Die Reformkonzeption entfaltet in den Augen derjenigen, die sie umzusetzen haben, offensichtlich zu wenig Überzeugungskraft, und dies dämpft den Reformeifer sichtlich. Wenn der derzeitige Stillstand überwunden werden soll, muss somit ein zugkräftigeres Konzept zur Effektivierung der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung gefunden werden. Dies erscheint umso dringlicher, als die Welle der Auslagerungen und Privatisierungen weiterhin ungebrochen ist und das kommunale Mandat wie die kommunale Selbstverwaltung insgesamt auszuhöhlen droht. Wird diese Strategie noch weiter auf die Spitze getrieben, könnte die Verbesserung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung nämlich bald überflüssig werden.

2. Die KGSt hält daran fest, dass „die Schnittmenge von gemeinsamen Kompetenzen zwischen Politik und Verwaltung“ verkleinert werden müsse. Sie liefert allerdings keinen Katalog für „Was“ und „Wie“, sondern überlässt es der Politik, „die Grenzen von politisch/strategischer und administrativ/operativer ‚Zone‘“ mit der Verwaltungsführung aufgabenfeldbezogen auszuhandeln. Hierzu bietet sie „Orientierungshilfen“ an⁸⁸. Bei der Einbettung des NSM in ein ganzheitliches und integriertes Managementkonzept – „Kommunales Management“ – setzt sie diese pragmatische Orientierung fort und spricht von „fließenden Übergängen“, einem „konstruktiven Miteinander“ und davon, dass Politik, Verwaltungsführung und Fachbereiche das „Kommunale Management“ in seinen verschiedenen Dimensionen „grundsätzlich gemeinsam“ betreiben. Sie betont freilich weiterhin die Notwendigkeit, Kompetenzüberschneidungen zu verringern und interpretiert dies als „stärkere Konzentration“ der beiden Kommunalorgane auf „bereits bestehende und insgesamt bewährte Schwerpunkte“ ihrer Tätigkeiten⁸⁹.

Diese Korrekturen am ursprünglichen NSM-Ansatz sind zwar durchaus geeignet, den Streit um die „Was“-„Wie“-Orientierung der KGSt zu entspannen und damit pragmatischen Lösungen in den Kommunen den Weg zu ebnen. Diese Korrekturen reichen jedoch nicht aus,

- weil sie an der Vorstellung getrennter Aufgabensphären von Politik und Verwaltung grundsätzlich festhalten und damit den realen Verflechtungen zwischen den beiden Kommunalorganen⁹⁰ nicht Rechnung tragen sowie falschen Ansichten über das Funktionieren der Gewaltenteilung Vorschub leisten (die in der Bürgerschaft wie bei den beteiligten kommunalen Akteuren weit verbreitet sind und „Politikverdrossenheit“ wie „Misstrauenskultur“ stärken);
- weil nach wie vor unterstellt wird, Kommunalpolitik ließe sich als weitgehend widerspruchsfreies, hierarchisches Ziel-Mittel-System konzipieren und realisieren – obwohl doch spätestens mit dem Scheitern der „integrierten Stadtentwicklungsplanung“ deutlich geworden sein müsste, dass dies eine Illusion ist.

Würden die Protagonisten des NSM ihr Konzept auch noch in diesen beiden Punkten ändern, könnte dies der ins Stocken geratenen Reform neuen Schwung verleihen. Denn damit entfielen Bedenken und Enttäuschungen darüber, dass sich zentra-

⁸⁷ Jann (Fn. 1), S. 275.

⁸⁸ KGSt-Bericht 10/1996 (Fn. 15), S. 23 ff.

⁸⁹ Rainer Heinz, *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*, Stuttgart 2000, S. 188 f.

⁹⁰ In den Kommunen wird bisher, erstaunlicherweise, vor allem über die Einmischung der Räte in operative Angelegenheiten diskutiert. Die Tatsache, dass die Verwaltung bei der Vorbereitung von Ratsbeschlüssen in erheblichem Umfang politisch-strategische Entscheidungen vorprägt, spielt demgegenüber kaum eine Rolle.

le Modernisierungselemente nicht verwirklichen lassen.

3. Die allgemeine Aufmerksamkeit gilt derzeit freilich weniger der Überprüfung des Reformkonzepts als vielmehr dem Bemühen, die Einbeziehung der Politik in die Verwaltungsmodernisierung nachzuholen und sie „NSM-fähig“ zu machen. Die Bertelsmann-Stiftung, neben der KGSt Hauptprotagonistin des NSM, hält dies vor allem deswegen für erforderlich, weil die Umsetzung des NSM an den Bedürfnissen der Politik „effektiv vorbeigelaufen“ sei und eine „Managementherrschaft der erstarkten, selbstbewussten Verwaltungen“ drohe⁹¹. Zweierlei sieht das „POLIS“-Projekt der Stiftung vor, um die erforderliche „umfassende Politikreform“ anzustoßen⁹²:

- Zum einen soll die Effektivität der Rats- und Fraktionsarbeit „im Bereich Strukturen, Methoden und Instrumente“ der politischen Steuerung gefördert werden. Dabei geht es um die Verbesserung der Arbeitsorganisation (Sitzungs- und Zeitmanagement), eine effektive Methodik zur Erarbeitung und Umsetzung von Zielen, um Nachholbedarf in der Anwendung des neuen Steuerungsinstrumentariums und schließlich um die Anpassung der Ausschuss- an die Verwaltungsstrukturen.
- Zum anderen sollen, weil effektivere Strukturen und Methoden auch genutzt sein wollen, „neue Wege bei der Rekrutierung, Qualifizierung und Entwicklung der Mandatsträger“ beschritten werden. Gedacht wird dabei an die Qualifizierung von Ratsmitgliedern, die Verbesserung der Kandidatenauswahl (mittels eines realistischen Anforderungsprofils usw.) und ein Qualifizierungsangebot für neue Mandatsträger durch einen Personalentwickler in jeder Fraktion.

Diese Ansätze entsprechen weitgehend dem, was bereits in den 70er-Jahren gefordert wurde, um den Rat gegenüber der Verwaltung zu stärken. Obwohl ein derartiges Programm auf den ersten Blick durchaus einleuchtend erscheint, vernachlässigt es doch die Distanz vieler Ratsmitglieder zum NSM, welche die Akzeptanz eines auf diesem Modell basierenden Programms deutlich begrenzen dürfte. Es übersieht zudem die Tatsache, dass auf diese Weise nur „Waffengleichheit“ zwischen Rat und Verwaltung herzustellen, nicht aber der Dualismus zwischen beiden Organen zu überwinden ist. Hierzu bedarf es eines Reformkonzepts, das bei der Politik auf möglichst einhellige Zustimmung stößt. Ein solches Konzept ist derzeit aber nicht in Sicht.

4. Die von der Bertelsmann-Stiftung geforderte Erweiterung der Verwaltungs- zu einer „umfassenden Politikreform“ erschöpft sich in dem Bemühen, die Effektivität der Rats- und Fraktionsarbeit zu erhöhen. Notwendig ist jedoch sehr viel mehr – nämlich die Überwindung all dessen, was die grassierende „Politikverdrossenheit“ verursacht. Solange der „politischen Klasse“ Selbstbezogenheit und Abgehobenheit vorgeworfen, ihr Glaubwürdigkeit, Integrität und Problemlösungsfähigkeit abgesprochen werden, wird es auch nicht an Versuchen fehlen, die Politik auszuschalten oder sie durch andere Akteure zu ersetzen – seien dies nun verselbstständigte Verwaltungseinheiten oder Kernverwaltungen, Gerichte⁹³ oder die Bürgerschaft als

⁹¹ Marga Pröhl, Die Ziele der Kommunalpolitischen Recherche im Projekt POLIS der Bertelsmann Stiftung, Redemanuskript zum Begrüßungsvortrag zur Konferenz „Qualitätsfaktor Politische Steuerung“ am 15. Juni 2000 in Gütersloh, S. 3.

⁹² Zum Folgenden vgl. ebenda und Brandel/Reichert (Fn. 17), S. 4 ff.

⁹³ Vgl. Rüdiger Bubner, Zur juristischen Substituierung des Politischen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 10 (1993), S. 399 ff.

der eigentlichen Souverän⁹⁴. Hier manifestiert sich die eigentliche Schwäche der Politik. Die Protagonisten des NSM scheuen sich bisher jedoch, diese Thematik in ihre Ansätze einzubeziehen, obwohl sie in Kontexten wie „Qualitätsmanagement“ oder „Bürgerkommune“ längst darauf gestoßen sein müssten – nicht zuletzt deswegen, weil „Politikverdrossenheit“ nicht bei den Politikern Halt macht, sondern auch den von diesen gesteuerten Apparaten gilt.

Wenn die Politik ihre Glaubwürdigkeit wiedergewinnen will, bedarf sie einer regulativen Idee. In diesem Kontext wird, wie in anderen Zusammenhängen, in Wissenschaft wie Praxis wieder über Begriffe wie „öffentliches Interesse“ und „Gemeinwohl“ diskutiert – die auch Bestandteil der angemahnten modernen Regierungslehre werden könnten⁹⁵. Politische Leitentscheidungen sollten, legt man diesen Ansatz zugrunde, nicht allein Resultat von Partizipations- und Aushandlungsprozessen zwischen Kommunalverwaltung und gesellschaftlichen Akteuren, sondern auch Ausdruck eines „kollektiven Willens“ sein. Aushandlungsprozesse moderieren kann die Verwaltung ebenso gut, wenn nicht besser als die Politik. Einen solchen Willen zu formulieren, ist dagegen ur-eigenste Aufgabe der Politik, und nur sie ist dazu auch legitimiert⁹⁶. Füllt sie diese Rolle tatsächlich aus, wird sie verlorenes Bürgervertrauen zurückgewinnen und so viel Unterstützung finden, dass sie keinerlei Anlass mehr hat, sich gegenüber der Verwaltung ohnmächtig zu fühlen. Dann wird nämlich sie es sein, welche den Gang der Kommunalpolitik bestimmt – und zwar im Großen wie, wenn ihr das dann noch wichtig ist, im Kleinen.

Zusammenfassung

Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung

Derzeit wird der dritte Anlauf unternommen, um das seit jeher schwierige Verhältnis von Rat und Verwaltung neu zu ordnen. Ging es in den 70er-Jahren um die Stärkung der Räte und in den 80er-Jahren um die der Verwaltung, so setzt man heute im Zuge der Verwaltungsmodernisierung auf Trennung oder Entmischung der Zuständigkeiten beider Kommunalorgane. Ob dem aktuellen Anlauf mehr Erfolg beschieden sein wird als früheren, ist derzeit noch nicht eindeutig zu erkennen. Skepsis erscheint allerdings angebracht, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die ursprüngliche Reformkonzeption

⁹⁴ Einer der Hauptkritiker der „politischen Klasse“ weist dem Volk eine Schlüsselrolle bei der Kanalisierung der „Vitalinteressen“ dieser Klasse zu, wobei Volksentscheide und die Herstellung echter Wahlmöglichkeiten als Hauptinstrumente dienen (vgl. *Hans Herbert von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, München 1997, S. 367 ff.).

⁹⁵ *Jann* (Fn. 1], S. 275) bevorzugt den Begriff des öffentlichen Interesses, weil das Gemeinwohl nach einigen Demokratietheorien a priori erkannt werden kann (was nach dem Modell der – vordemokratischen – „autonomen Verwaltung“ der Verwaltung als Aufgabe obliegt). Zur neuen Diskussion um diese Begriffe vgl. die Veranstaltungsreihe der „Querschnittsgruppe Gemeinwohl“ des Wissenschaftszentrums Berlin (Sprecher: Prof. Dr. Folke Schuppert) und der Arbeitsgruppe „Gemeinwohl und Gemeinsinn“ der Humboldt-Universität zu Berlin (Sprecher: Prof. Dr. Herfried Münkler) im Frühjahr 2000.

⁹⁶ *Jann* (ebenda). Hier wird nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Politik dabei auch die öffentlichen Akteure einbeziehen muss. Denn diese sind, entgegen den vorherrschenden Vorstellungen von der „hierarchischen Verwaltung“, ja keine politischen Neutren. Ihre Auffassungen müssen deswegen auch nicht automatisch mit dem öffentlichen Interessen gleichgesetzt werden. Die Einbeziehung der öffentlichen Akteure kann ein weiteres Element einer modernen Regierungslehre bilden.

bereits korrigiert werden musste und bisher kaum eine der vielen Reformstädte dieses zentrale Modernisierungselement mit allen Konsequenzen aufgegriffen und umgesetzt hat. Geschuldet ist solche Zurückhaltung der vorherrschenden „Misstrauenskultur“ zwischen Politik und Verwaltung. Denn diese lässt Räte zögern, auf die gewohnten Eingriffe in operative Verwaltungsangelegenheiten zu verzichten, und hält Verwaltungen davon ab, sich so „gläsern“ zu geben, wie dies für eine wirksame strategische Steuerung durch die Politik unerlässlich ist. Zudem behindern die Verflechtungen zwischen den beiden Organen die im Rahmen neuer Steuerungsmodelle angestrebte eindeutige Trennung von operativen und strategischen Zuständigkeiten. Vergegenwärtigt man sich außerdem, dass sowohl die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen, als auch die normativen Leitbilder für das Verhältnis von Rat und Verwaltung reichlich widersprüchlich sind, dann wird erkennbar, dass auch der neue Reformanlauf der Komplexität der Beziehungen zwischen den beiden Kommunalorganen kaum gerecht wird. Dies spricht für eine weitere Überprüfung der Reformkonzeption – bis hin zur Entwicklung einer modernen Regierungslehre, die für das Verhältnis von Politik und Verwaltung über die kommunale Ebene hinaus ein neues normatives Leitbild bereitzustellen vermag. Solange eine solche Regierungslehre noch aussteht, muss man sich „vor Ort“ mit pragmatischen Lösungen behelfen.

Summary

Harmony or discord?

The difficult relationship between elected council members and administration officers

Presently, a third attempt is being made to restructure the perennially difficult relationship between elected council members and administration officers. In the 1970s the emphasis was on empowering council members. In the 1980s supporting administration officers was stressed. Today, following the modernisation of administration, the goal is to separate and disentangle the responsibilities of each municipal body. It remains to be seen whether this current attempt will be more successful than earlier ones. However, it seems doubtful, given that the original conception of the reform has already had to be revised, and up to now hardly any of the reform towns have adopted and implemented this central element of modernisation thoroughly. This reticence is the fault of the „culture of suspicion“ which prevails between elected council members and administration officers. This atmosphere makes council members hesitant to forgo their accustomed intervention in matters of operative administration and deters administration officers from making their activities as „transparent“ as necessary for effective strategic control by council members. In addition, the intricate relationships between the two bodies obstruct the unequivocal separation of operational and strategic responsibilities, which is the objective of new management models. Bearing in mind that municipal constitutional statutes and the normative models for the relationship between council members and administration officers are highly contradictory, even the new attempts at reform are obviously not going to cope with the complexity of the relationships between the two municipal bodies. A further revision of the reform conception is required – perhaps even the development of a modern governmental science capable of providing a new normative model for the relationship between council members and administration officers over and above the municipal level. As long as no such govern-

mental science exists, pragmatic solutions at „grass-roots“ level will have to suffice.