



Ortlieb Fliedner

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

14. Kommunalverwaltung



Über die KommunalAkademie

Bei der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung qualifizieren sich Kommunalpolitiker_innen für ihre politische Arbeit. Sie bietet Weiterbildung, Beratung und Dialog für die kommunale Politik und das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune. Durch die Vermittlung von Fachwissen und methodischer Kompetenz im Rahmen von Konferenzen, Seminaren, digitalen Formaten oder Publikationen stärkt die KommunalAkademie die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit insbesondere ehrenamtlich Engagierter in der Kommunalpolitik.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie

Verantwortlich: **Anne Haller**

Redaktionsleitung: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Autor: **Dr. Ortlieb Fliedner**

Ortlieb Fliedner

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

14. Kommunalverwaltung



INHALT

Einleitung	2
14.0 Einführung	3
14.1 Personal	10
14.2 Organisation	15
14.3 Öffentlichkeitsarbeit/Service	21
14.4 Verwaltungsverfahren	26
Literaturverzeichnis	30
Über den Autor dieser Ausgabe	31
Impressum	33

Einleitung

Die Kommunalverwaltung ist Teil der öffentlichen Verwaltung, der Exekutive, und bildet die unterste Verwaltungsebene im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland.

Im nächsten Kapitel, 14.0, wird die Vielfalt der möglichen Verwaltungstätigkeiten dargestellt und das Verhältnis von Kommunalparlament und Kommunalverwaltung beleuchtet.

Die Rahmenbedingungen für das Personal und die Organisation der Kommunalverwaltung sind Themen der Kapitel 14.1 und 14.2.

In Kapitel 14.3 geht es um die Kommunikation der Kommunalverwaltung mit der Öffentlichkeit. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Zum einen stellt sich die Verwaltung in der Öffentlichkeit dar und informiert über ihre Tätigkeit. Zum anderen werden für verschiedene Entscheidungen, die in kommunaler Verantwortung liegen, Serviceleistungen angeboten, sei es über Internetportale oder in einem Bürgerbüro.

Im Kapitel 14.4 werden die Grundzüge des Verwaltungsverfahrens erläutert. Die Kommunalverwaltung ist für sehr viele Entscheidungen, die die Bürger_innen benötigen, zuständig. Alle diese Entscheidungen werden in einem rechtsstaatlich geregelten Verfahren getroffen, dem Verwaltungsverfahren.

14.0 Einführung

Kommunalverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung

In Kapitel 1.1 „Kommunen im Bundesstaat“ wird dargestellt,

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

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

Die Vielfalt der Erscheinungsformen öffentlicher Verwaltung ist so groß, dass es keine einheitliche Definition gibt.

Die Verwaltungstätigkeiten werden daher zumeist in Bereiche eingeteilt¹:

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

- **Die Leistungsverwaltung.** Sie unterstützt zum einen den Einzelnen, der öffentlicher Hilfe bedarf (Sozialhilfe, Wohngeld, BAföG), und stellt zum anderen öffentliche Einrichtungen für die Bürger_innen zur Verfügung, wie zum Beispiel Kindergärten, Schulen, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe. Dieser zweite Aspekt der Leistungsverwaltung wird als öffentliche Daseinsvorsorge bezeichnet.

- **Die Lenkungsverwaltung.** Sie will durch gezielte Fördermaßnahmen, Subventionen oder Pläne bestimmte Ziele im wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Leben erreichen.

- **Die Abgabenverwaltung.** Sie ist für die Beschaffung der Geldmittel zuständig und sorgt dafür, dass die gesetzlich oder satzungsmäßig festgelegten Steuern, Abgaben, Gebühren oder Beiträge erhoben werden.

- **Die Gewährleistungsverwaltung.** In den letzten Jahrzehnten wurden viele Aufgaben, die bisher durch die öffentliche Verwaltung wahrgenommen worden sind, privatisiert. Auf bundesstaatlicher Ebene wurden zum Beispiel die Telekommunikation, die Post und die Eisenbahn privatisiert. Im kommunalen Bereich wurden zum Beispiel die Müllabfuhr und der kommunale Wohnungsbestand privaten Unternehmen übertragen. Wenn einst staatliche Maßnahmen privatisiert werden, muss sichergestellt werden, dass die Rechte der Bürger_innen nicht beeinträchtigt und die vorgesehenen Leistungen von den privaten Unternehmen in ausreichendem Umfang und in angemessener Weise erbracht werden.

¹ Vgl. Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage, München 2017, S. 2ff.

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

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

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

Besonderheiten der Kommunalverwaltung

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

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

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

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

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

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

Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Gemeinderat und dem oder der Bürgermeister_in, die an der Spitze der Verwaltung stehen, ist in den Gemeindeordnungen im Wesentlichen gleich geregelt.

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

Geschäfte der laufenden Verwaltung obliegen den Bürgermeister_innen, sofern sich der Rat nicht für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehalten hat.⁵ Geschäfte der laufenden Verwaltung sind solche Aufgaben, die aufgrund ihrer Regelmäßigkeit und Häufigkeit für die Verwaltung üblich sind, nach feststehenden Grundsätzen wahrgenommen werden und keine weittragenden Konsequenzen haben. Vom Gemeinderat können hierzu Richtlinien und Wertgrenzen festgelegt werden.

Der oder die Bürgermeister_in ist verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der ge-

² Vgl. Art. 20 Absatz 3 GG.

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

⁴ Vgl. § 41 Absatz 2 GO NRW.

⁵ Vgl. § 41 Absatz 3 GO NRW.

samen Verwaltung.⁶ Die Gemeindeverwaltung ist in fast allen Gemeindeordnungen in dieser Weise monokratisch organisiert, das heißt, an der Spitze steht eine Person, die für die gesamte Verwaltung verantwortlich ist und die über die dafür erforderlichen Weisungsbefugnisse verfügt.⁷ Diese grundsätzliche Kompetenzaufteilung lässt jedoch viel Spielraum für die Interpretation des Verhältnisses von Rat und Verwaltung.

Das Verhältnis von Rat und Verwaltung

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

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

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

Eine dritte Variante des Verhältnisses von Rat und Verwaltung hat das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) formuliert. Unter dem Begriff „**Unternehmen Stadt**“ soll der Rat wie der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft die Ziele des Unternehmens formulieren, während die Verwaltung wie der Unternehmensvorstand das operative Geschäft betreibt, also die konkrete Umsetzung der politischen Ziele in eigener Verantwortung vornimmt.⁹

Alle drei Modelle bilden das, was in der Praxis geschieht, nur eingeschränkt ab.

Das Modell „Unternehmen Stadt“ verkennt, dass im Gemeinderat gewählte Vertreter_innen der Bürgerschaft sitzen, die sich natürlich auch um die konkreten Probleme

der Bürger_innen kümmern müssen. Deshalb wird kein Kommunalparlament nur Ziele für die Verwaltung formulieren, sondern immer auch konkrete Einzelfälle auf die Tagesordnung des Rates setzen.

Das hierarchische Modell berücksichtigt nicht ausreichend, dass die Verwaltung mit ihrem professionellen Sachverstand in der Regel die Entscheidungen des Rates fachlich vorbereiten muss, da die ehrenamtlichen Ratsmitglieder oft nicht über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen.

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

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

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

Wenn Bürgermeister_innen einer Partei oder politischen Gruppierung angehören, die zur Ratsmehrheit gehört, wird es zumeist nicht zu einem Konkurrenzverhältnis kommen. Differenzen werden intern ausgetragen. Gegenüber der Öffentlichkeit will man als „regierende Ratsmehrheit“ einheitlich und geschlossen auftreten.

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

⁶ Vgl. § 62 Absatz 1 Satz 2 GO NRW.

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

⁸ Vgl. Bogumil, Jörg: Veränderungen im Kräfterdreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung, unter: www.sowi.rub.de/regionalpolitik/professur/aufsammelbaende.html.de (Aufsatz Nr. 2003e).

⁹ 20 Jahre später hat die KGSt dieses Modell überarbeitet und nennt es jetzt Kommunales Steuerungsmodell.

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

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

Das Bürokratiemodell von Max Weber und das Neue Steuerungsmodell

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

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

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

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

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

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

Zwei Entwicklungen führten dazu, dass weitere Nachteile dieses Bürokratiemodells in den Blick gerieten. Zum einen waren aus den Untertanen, die kritiklos die Entscheidungen der Verwaltung hingenommen hatten, mit der Zeit Bürger_innen geworden, die sich nicht mehr damit zufriedengaben, dass die Verwaltungsbeamten_innen sich hinter ihren Vorschriften verschanzten. Sie verlangten, gehört zu werden, zumindest aber eine verständliche und nachvollziehbare Erklärung für die Verwaltungsentscheidungen zu bekommen.

Zum anderen hatte sich die finanzielle Situation der Verwaltungen, insbesondere der Kommunalverwaltungen, erheblich verschlechtert, sodass beim jährlichen Haushalt kräftig gespart werden musste. Um sinnvolle Sparscheidungen zu treffen, musste man aber wissen, wie groß der Bedarf für die einzelnen Leistungen der Verwaltung ist und was diese Leistungen kosten.

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

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

Die Bürger_innen sollten nicht mehr geduldige Empfänger_innen von Verwaltungsakten sein, sondern wurden jetzt als Kund_innen angesehen, die Dienstleistungen der Verwaltung in Anspruch nehmen. Damit wurden neben der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung auch Gesichtspunkte wie Schnelligkeit und Qualität der Entscheidung bedeutsam und messbar gemacht.

Darüber hinaus wurden jetzt systematisch die Kosten und der Bedarf der einzelnen Verwaltungsleistungen erfasst, um sinnvolle Sparscheidungen zu ermöglichen.¹⁰

¹⁰ Die Verwaltungsleistungen werden im Neuen Steuerungsmodell in Produkte eingeteilt, um ihre Kosten systematisch zu erfassen. Die Erstellung solcher Produktlisten innerhalb einer Verwaltung erfolgte zum Teil aber so detailliert, dass der Erstellungsaufwand manchmal größer als der daraus resultierende Nutzen war.

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

Diese Sichtweise des Neuen Steuerungsmodells hat zu erheblichen Veränderungen in der Organisation und der Arbeitsweise in den Verwaltungen geführt und insbesondere auch durch die Möglichkeiten des E-Government (siehe Kapitel 14.3) viele Verbesserungen für die Bürger_innen bewirkt. Die mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells anfangs verbundene Hoffnung, die Haushalte konsolidieren zu können, hat sich allerdings nicht erfüllt.¹¹

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

Bunte Vielfalt der Verwaltungsorganisation

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

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

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

Das Leitbild

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

Mit der Abkehr von diesem Modell entstand das Bedürfnis, den Mitarbeiter_innen ebenso wie der Öffentlichkeit in einem eigenen Leitbild die Kriterien, Grundsätze und Wertvorstellungen offen zu legen, an denen die Arbeit in der Verwaltung ausgerichtet und gemessen werden sollte. Ähnlich der *corporate identity* von Unternehmen wurden daher in den Kommunalverwaltungen als Teil ihrer Modernisierungsbemühungen Leitbilder entwickelt.

Vom diesen Leitbildern der Verwaltung ist das kommunalpolitische Leitbild zu unterscheiden, das die langfristigen Ziele und Schwerpunkte der Kommune formuliert und zumeist unter Beteiligung der Bürger_innen erstellt wird. Einen ausführlichen Überblick über die Kommunen, die ein kommunalpolitisches Leitbild oder ein Verwaltungsleitbild erarbeitet haben, bietet die Internetseite www.haushaltssteuerung.de/kommunale-Leitbilder.html.

Wesentlich für den Erfolg eines Verwaltungsleitbildes ist es, dass die Mitarbeiter_innen der Verwaltung intensiv in den Prozess der Erarbeitung einbezogen werden. Ein Beispiel für ein solches Leitbild ist das der Stadt Marl, das in vielen Diskussionsrunden von den Mitarbeiter_innen der Stadtverwaltung erarbeitet und schließlich vom Rat der Stadt gebilligt wurde:

¹¹ Ausführlich dazu Holtkamp, Lars: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: dms – der moderne Staat, Heft 2/2008, S. 423–446.

Das Leitbild der Stadtverwaltung Marl

Präambel

Das Leitbild ist unter breiter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erarbeitet worden. Es ist für alle verbindlich. Für die Einhaltung sind alle verantwortlich. Die Formulierungen basieren auf in den Werkstattgesprächen und weiteren Beteiligungsprozessen erarbeiteten Zielen der Beschäftigten.

Auf der Grundlage des Leitbildes muss unsere Verwaltung gründlich und umfassend modernisiert werden. Dieser Entwicklungsprozess ist auf Dauer angelegt und muss regelmäßig überprüft und in Gang gehalten werden.

Auch bei allen Bestrebungen nach Eigenständigkeit und Dezentralisierung verfolgen wir unser wichtiges Ziel: ein Wir-Gefühl entwickeln.

Das Leitbild versteht sich als Zielvorgabe, an der sich unser Verwaltungshandeln ebenso orientieren muss wie an den politischen Beschlüssen und den bestehenden Gesetzen.

Unsere Leistungen

Wir verstehen uns als ergebnisorientierte Dienstleistungsverwaltung. Unsere Arbeit orientiert sich an den Bürgerinnen und Bürgern.

Dazu gehört die Anpassung der Öffnungszeiten an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und eine freundliche und umfassende Beratung. Das setzt Zuhören, Erklären der Zusammenhänge und sachgerechtes Handeln voraus.

Wir überprüfen regelmäßig unsere Leistungen auf ihre Qualität, Effektivität, das Kosten-/Leistungsverhältnis und ihre Auswirkungen auf das Zusammenleben der Menschen in Marl.

Hierzu entwickeln wir das erforderliche Kontroll-Instrumentarium und ein adäquates Informations- und Kommunikationskonzept.

Wir überprüfen regelmäßig in unseren Gebäuden die räumliche Aufteilung unserer Abteilungen unter den Gesichtspunkten der guten Erreichbarkeit und der sach- und fachgerechten Aufgabenerledigung. Eine durchgängige und leicht verständliche Orientierungshilfe für die Bürgerinnen und Bürger ist uns selbstverständlich. Wir sorgen bei der Gestaltung der Räumlichkeiten und Wartezeiten für eine freundliche Atmosphäre und Sauberkeit.

Unser Umgang mit den Ressourcen

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

Dies beinhaltet:

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

Wir verteilen unsere Ressourcen flexibel vor dem Hintergrund der jeweils zu erbringenden Leistung.

Wir arbeiten ämter- und bereichsübergreifend. Das gilt für die Koordination der Arbeitsabläufe (Projektmanagement) ebenso wie für die Nutzung der personellen Ressourcen.

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

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

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

Wir beschäftigen schwerbehinderte Menschen über die gesetzlich vorgeschriebene Mindestquote hinaus.

Unsere Organisations-, Führungs- und Personalgrundsätze

Wir entwickeln uns zu einem Team „Stadtverwaltung Marl“.

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

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

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

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

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

Wir halten Vereinbarungen verlässlich ein und vertreten gefundene Lösungen gemeinsam.

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

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

Bei der Übertragung von Aufgaben und bei Beförderungen sind die derzeitigen und künftigen Anforderungen mit den Fähigkeiten und Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Übereinstimmung zu bringen.

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

Die Verantwortung für unsere Leistungen ist klar geregelt.

Unser Verhältnis zur Politik und unseren Partnern

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

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

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

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

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

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

14.1 Personal

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

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

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

Unterschiedliches Recht für Tarifbeschäftigte und Beamte

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

Damit für die Beschäftigten in der Kommunalverwaltung der TVöD automatisch Anwendung findet, muss die Kommune allerdings Mitglied in der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) sein.

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

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

Besondere Rechtsstellung der Beamt_innen

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

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

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

§ 33 des Beamtenstatusgesetzes regelt die Grundpflichten von Beamt_innen:

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

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

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

Die Rechte von Beamt_innen sollen diese rechtlich und wirtschaftlich unabhängig stellen, sodass sie ihre Aufgaben und Pflichten unparteiisch und uneigennützig erfüllen können. Zu diesen Rechten gehört einmal das Lebenszeitprinzip. Beamt_innen können demnach nur in den gesetzlich bestimmten Fällen aus dem Dienst ausscheiden oder entlassen werden. Das Alimentationsprinzip gewährleistet eine angemessene Besoldung und Versorgung im Alter. Das Recht auf angemessene Verwendung besagt, dass Beamt_innen nicht unterhalb ihrer Laufbahnbefähigung eingesetzt werden dürfen.

Kommunale Wahlbeamt_innen

Bürgermeister_innen (Oberbürgermeister_innen) werden mittlerweile in allen Bundesländern direkt vom Volk gewählt. Sie sind hauptamtlich tätig und stehen an der Spitze der Kommunalverwaltung.³ Ihre Wahlzeit ist in den Gemeindeordnungen unterschiedlich geregelt.⁴

Neben den Bürgermeister_innen sind auch Beigeordnete kommunale Wahlbeamt_innen. Sie werden nicht vom Volk, sondern von der Gemeindevertretung gewählt. Die Regelungen für Beigeordnete sind in den Gemeindeordnungen der Länder unterschiedlich. Sie werden je nach Gemeindeordnung auf sechs, sieben, acht oder zehn Jahre gewählt. In der Regel müssen sie eine erste und zweite Wiederwahl annehmen. Tun sie dies ohne wichtigen Grund nicht, sind sie entlassen.⁵

Einige Gemeindeordnungen schreiben den Gemeinden vor, wie viele Beigeordnete sie wählen dürfen, andere überlassen es den Gemeinden, die Zahl der Beigeordneten in der Hauptsatzung festzulegen. Sofern Beigeordnete gewählt wurden, muss ein_e Beigeordnete_r vom Rat als Vertretung des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin gewählt werden. Einige Gemeindeordnungen verlangen, dass Beigeordnete die für ihr Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und ausreichende Erfahrung für dieses Amt nachweisen müssen.

Für größere Städte wird zum Teil bestimmt, dass Beigeordnete die Befähigung zum Richter, zur Richterin haben müssen und dass ein_e Beigeordnete_r als Stadtkämmerer_in zu bestellen ist. Als Kämmerer_in werden Beigeordnete bezeichnet, die für die Gemeindefinanzen zuständig sind. Kämmerer_innen haben unter anderem bei der Aufstellung des Haushalts eine besondere Rechtsstellung.

Der Stellenplan

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

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

³ In Hessen ist der oder die direkt gewählte Bürgermeister_in aufgrund der Magistratsverfassung nur primus/prima inter pares (Erste_r unter Gleichen).

⁴ In den meisten Bundesländern beträgt die Wahlzeit sechs Jahre. Im Saarland werden Bürgermeister_innen auf zehn Jahre, in Nordrhein-Westfalen auf fünf Jahre gewählt.

⁵ Vgl. zum Beispiel § 71 Absatz 5 GO NRW.

⁶ Vgl. zum Beispiel § 71 Absatz 3 GO NRW.

⁷ Vgl. zum Beispiel § 79 Absatz 2 GO NRW.

⁸ Vgl. zum Beispiel § 57 Satz 1 GO Ba-Wü.

Der Stellenplan weist nicht nur die besetzten, sondern auch die unbesetzten Stellen aus. Die Zahl der Auszubildenden, Abordnungen und Beurlaubungen werden ebenfalls im Stellenplan dargestellt. Der Stellenplan ist verbindlich und muss eingehalten werden. Von ihm darf nur abgewichen werden, wenn dies nach dem Besoldungs- oder Tarifrecht zwingend erforderlich ist.⁹

Die Laufbahnen

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

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

„Für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst ist zu fordern

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

In einigen Bundesländern werden diese Laufbahnen zu zwei Laufbahngruppen, in Bayern sogar zu einer Lauf-

bahn zusammengefasst. Die vergleichbar geregelten Bildungsanforderungen bestimmen dann, an welcher Stelle man in die Laufbahn oder die jeweilige Laufbahngruppe einsteigen darf.

Um die Laufbahnbefähigung zu erlangen, sind Vorbereitungszeiten abzuleisten, die mit einer Laufbahnprüfung abschließen. Die Vorbereitungszeiten für die einzelnen Laufbahnen sind von unterschiedlicher Dauer. Für den einfachen Dienst dauern sie zum Beispiel sechs Monate, für den mittleren und gehobenen Dienst in der Regel drei Jahre, für den höheren Dienst mindestens zwei Jahre an.

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

Beamtenverhältnisse auf Zeit müssen gesondert in einem Gesetz geregelt sein, da prinzipiell das Lebenszeitprinzip gilt. Diese Verhältnisse gelten zum Beispiel für die Bürgermeister_innen und Beigeordneten und sind in den Gemeindeordnungen geregelt.

Leistungsorientierte Bezahlung

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

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

Für Beamt_innen ist der Aufstieg in den Stufen der Grundgehaltstabelle nunmehr auch mit der individuellen Leistung verbunden. Darüber hinaus wurde in einigen Ländern nach dem Vorbild des Bundes die Möglichkeit geschaffen, einem kleineren Teil der Beamt_innen in

⁹ Vgl. zum Beispiel § 74 Absatz 2 GO NRW.

einem festgelegten finanziellen Rahmen Leistungsprämien und Leistungszulagen zu zahlen. Den Kommunen wird hierzu in Landesgesetzen teilweise ein erweiterter Spielraum eingeräumt, indem Leistungsbezüge nach Maßgabe eines in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung festgelegten Systems gewährt werden können.¹⁰

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

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

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

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

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

Fortbildung

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

Die Beamtengesetze regeln daher auch eine Verpflichtung der Beamt_innen, sich fortzubilden.

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

So formuliert es zum Beispiel § 22 des niedersächsischen Beamtengesetzes.

Der TVöD stellt fest, dass ein hohes Qualifikationsniveau und lebenslanges Lernen im gemeinsamen Interesse von Beschäftigten und Arbeitgebern liegen. § 5 des TVöD trifft daher umfangreiche Regelungen zur Qualifizierung der Beschäftigten, die als Teil der Personalentwicklung verstanden werden. Zwar haben die Beschäftigten nach dem TVöD keinen individuellen Anspruch auf Qualifizierungsmaßnahmen, der Tarifvertrag sieht aber die Möglichkeit vor, in freiwilligen Betriebsvereinbarungen und in Dienstvereinbarungen das Qualifizierungsangebot näher auszugestalten.

Außerdem trifft der TVöD Regelungen zur Kostentragung und bestimmt, dass vom Arbeitgeber veranlasste Qualifizierungsmaßnahmen grundsätzlich von ihm zu tragen sind. Die Beschäftigten haben darüber hinaus einen Anspruch auf ein regelmäßiges Gespräch mit der jeweiligen Führungskraft, in dem festgestellt wird, ob und welcher Qualifizierungsbedarf besteht.¹²

Bund, Länder und Gemeinden haben eine Vielzahl von Einrichtungen geschaffen, die der Fortbildung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung dienen. Die Bildungsurlaubsgesetze der Länder, die allen Arbeitnehmer_innen für eine begrenzte Zeit Urlaub zu Bildungszwecken ermöglichen, gelten selbstverständlich auch für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Sie können daher diesen gesetzlichen Anspruch auch für ihre individuelle Fortbildung nutzen.

¹⁰ Vgl. zum Beispiel § 60 Abs. 4 Landesbesoldungsgesetz NRW.

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

¹² Vgl. § 5 Absatz 4 TVöD.

Personalvertretung

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

Für die öffentlichen Verwaltungen gelten die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder, für die Kommunalverwaltungen also das jeweilige Landespersonalvertretungsgesetz. Die Landesgesetze unterscheiden sich nicht unerheblich voneinander, insbesondere im Umfang der Rechte, die dem Personalrat zustehen.

Geregelt werden in den Personalvertretungsgesetzen unter anderem die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Dienststelle und dem Personalrat, die Bildung und Zusammensetzung des Personalrates, die Einberufung der Personalversammlung oder die Bildung einer Jugendvertretung. Ein umfangreicher Teil dieser Gesetze regelt die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Personalrates.

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

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

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

Können sich Dienststelle und Personalrat nicht einigen, regeln die Personalvertretungsgesetze das Verfahren, das dann zur Anwendung kommt. Wenn alle Instanzen ausgeschöpft sind, entscheidet eine Einigungsstelle über die zu treffenden Maßnahmen.

14.2 Organisation

Gesetzliche Vorgaben für die Organisation

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

In einigen Gemeindeordnungen ist vorgeschrieben, dass Beigeordnete und Bürgermeister_in zusammen den Verwaltungsvorstand oder ein ähnlich bezeichnetes Gremium bilden, das regelmäßig tagen muss und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung gewährleisten soll.¹ Auch in diesen Fällen verbleibt das Letztentscheidungsrecht aber beim Bürgermeister oder bei der Bürgermeisterin.

In fast allen Gemeindeordnungen wird die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten vorgeschrieben. Ihr Aufgabengebiet und ihre Kompetenzen sind ebenfalls dort geregelt.² Über andere Gesetze werden weitere Beauftragte genannt: Schwerbehindertenvertretung, Arbeitssicherheitsbeauftragte, Datenschutzbeauftragte.

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

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

Mit dem Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells haben viele Kommunen ihre Organisation zum Teil erheblich verändert. Ein neues einheitliches Organisationsmodell hat sich jedoch dadurch nicht herausgebildet. Immerhin orientieren sich noch immer mehr als die Hälfte aller Kommunen am Organisationsmodell der KGSt.³ Im Folgenden werden daher die Grundzüge dieses Organisationsmodells und einige neuere Entwicklungen bei der Organisation der Kommunalverwaltungen dargestellt.

Aufbau- und Ablauforganisation

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

Mit der Aufbauorganisation wird die innere Struktur der Verwaltung festgelegt. Sie bestimmt die Arbeitseinheiten, zum Beispiel Dezernat, Fachbereich, Amt, Abteilung,

¹ Vgl. zum Beispiel § 70 GO NRW.

² Vgl. zum Beispiel § 5 GO NRW.

³ Vgl. Bogumil, Jörg und Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Auflage, Wiesbaden 2009, S. 160.

sowie die Hierarchiestufen, zum Beispiel Bürgermeister_in, Dezernent_in, Fachbereichsleiter_in, Amtsleiter_in und Abteilungsleiter_in. Außerdem wird durch die Aufbauorganisation geregelt, welche Arbeitseinheit welche Aufgabe zu erledigen hat, sie legt also die Zuständigkeiten fest.

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

Die Aufbauorganisation nach dem KGSt-Modell

Die KGSt hat bereits in den 1950er-Jahren einen Verwaltungsgliederungsplan entwickelt, der jeweils neueren Entwicklungen angepasst wurde. An diesem Organisationsmodell orientieren sich noch immer mehr als die Hälfte der Kommunen.

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

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

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

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

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

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

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

Zum anderen wurden mit diesem KGSt-Modell Gemeindegroßenklassen gebildet und je nach Gemeindegröße die Bildung unterschiedlich vieler Ämter empfohlen.

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

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

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

⁴ Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2. Auflage, Heidelberg 1983, S. 118.

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

Der abgebildete Organisationsplan der Leverkusener Stadtverwaltung, die grundsätzlich nach dem KGSt-Modell organisiert ist, zeigt, wie die Organisation den eigenen Bedürfnissen angepasst werden und wie auch neueren Entwicklungen Rechnung getragen werden kann, zum Beispiel mit der Arbeitseinheit „33 Bürgerbüro“ oder der Einheit „20 Finanzen“.

Stand: 01.01.2018

Organisationsplan der Stadt Leverkusen

DEZERNAT I Oberbürgermeister	DEZERNAT II Finanzen	DEZERNAT III Bürger, Umwelt und Soziales	DEZERNAT IV Schulen, Kultur, Jugend und Sport	DEZERNAT V Planen und Bauen
Oberbürgermeister Uwe Ricthraß Erstvertreter: Markus Märrens Zweitvertreter: Marc Adomat	Stadtdirektor/Stadtkämmerer Markus Märrens Erstvertreter: Andrea Deppe Zweitvertreter: Marc Adomat 20 Finanzen Leiter: <i>Dietmar Geiser</i> SG Koordination Rechnungswesen/IT 200 HPL/Finanzsteuerung/KLR 201 Beteiligungen/Steuern/Abgaben 203 Finanzbuchhaltung/Vollstreckung 204 Liegenschaften Im Rahmen des Beteiligungscontrollings zuständig für die Steuerung von insbes.: RELOGA EVL IVI JSL KLINIKUM KSL wupsi nbsa SPL WFL WGL 30 Recht und Ordnung Leiterin: <i>Michaela Drescher</i> 300 Rechtsberatung 301 Ordnungs-/Gewerbe-/Verkehrsangelegenh. 302 Bußgeldstelle 303 Zentrale Vergabestelle 304 Zentrale Dienste/Innenrevision	Beigeordnete/-r N. N. Erstvertreter: Markus Märrens Zweitvertreter: Andrea Deppe Kommunales Integrationszentrum (KI) Leiterin: <i>Susann Peters</i> 36 Bürger und Straßenverkehr Leiter: <i>Friedhelm Leurs</i> Stabsstelle Baustellenmanagement Wahlen/IT/Back-Office Bürgertelefon Integrationsrat Stadt-Laden 361 Melde- und Personenstandswesen 362 Integration und Zuwanderung 363 Statistikstelle 364 Zulassung und Fahrerlaubnisse 365 Verkehr 39 Veterinärmedizin Leiter: <i>Dr. Kurt Molitor</i> 50 Soziales Leiter/-in: <i>N. N.</i> 500 Zentrale Aufgaben 501 Soziale Dienste 502 Soziale Leistungen 503 Migrationsangelegenheiten Jobcenter AGL Leiterin: <i>Renate Heif</i> 53 Medizinischer Dienst Leiterin: <i>Birgit Kunanz</i>	Beigeordneter Marc Adomat Erstvertreterin: Andrea Deppe Zweitvertreter: Markus Märrens 40 Schulen/Schulamt Leiterin: <i>Carolin Maus</i> SG 1 Bildungsentwicklung SG 2 Schulbetreuung SG 3 Verwaltung Schulamt/Personal SG 4 Medien und zentrale Dienste SG 5 Bildungsbüro 41 KulturStadt Leverkusen (KSL) Betriebsleiterin: <i>Biggi Hürigen</i> 51 Kinder und Jugend Leiterin: <i>Angela Hillen</i> 510 Verwaltung, Zentrale Dienst und Tageseinrichtungen für Kinder 511 Familienberatungsstelle 512 Erziehungshilfe 513 Gerichtswesen und Wirtschaftliche Hilfe 514 Jugendförderung 52 Sportpark Leverkusen (SPL) Betriebsleiter: <i>Georg Boßhammer</i>	Beigeordnete Andrea Deppe Erstvertreter: Marc Adomat Zweitvertreter: Markus Märrens Stabs: Mobilitätsmanagement Leiter: <i>Christian Syring</i> 32 Umwelt Leiter: <i>Dirk Terfenden</i> 322 Natur/Boden/Umweltvorsorge/-planung 323 Wasser/Abfall/Gewerbli. Immissionsssch. 37 Feuerwehr Leiter: <i>Hermann Greven</i> 37.1 Stabsstelle Verwaltung 371 Gefahrenabwehr 372 Gefahrenvorbeugung 60 Büro Baudozernat Leiterin: <i>Sabine Heymann</i> 61 Stadtplanung Leiterin: <i>Petra Cremer</i> 612 Generelle Planung 613 Städtebauliche Planung 62 Kataster und Vermessung Leiter: <i>Jürgen Späker</i> 620 Geoinformation/Thematische Karten 621 Liegenschaftskataster/Grundst. bewert. 622 Vermessung/Technische Pläne/Bodenordnung 63 Bauaufsicht Leiter: <i>Alfred Görllich</i> 630 Verwaltung 631 Bauaufsicht/ Denkmalpflege 65 Gebäudewirtschaft Leiterin: <i>Maria Kümmel</i> 650 Gebäudemanagement 651 Hochbau 652 Techn. Gebäudeausstattung 653 Gebäudeservice 66 Tiefbau Leiter: <i>Reinhard Schmitz (Kommissarisch)</i> 660 Verkehrs- u. Straßenbauplanung 661 Verwaltung 67 Stadtgrün Leiter: <i>Lothar Schmitz</i> 670 Interne Steuerung 671 Unterhaltung 672 Neubau TBL Anstalt des öffentlichen Rechts Leiter: <i>Volfgang Herwig</i>

Neuere Entwicklungen bei der Organisation der Kommunalverwaltung

Die Bürgerämter

Mit dem Neuen Steuerungsmodell⁵, das für viele Kommunen Grundlage ihrer Bemühungen war, die Verwaltung zu modernisieren, wurde die Serviceorientierung der Verwaltung hervorgehoben, Bürger_innen wurden zu Kund_innen (siehe Kapitel 14.0).

Nach dieser neuen Sichtweise erbringt die Verwaltung für die Bürger_innen Dienstleistungen und bemüht sich, dies zur Zufriedenheit ihrer Kund_innen zu tun. Die Organisation der Handlungen und Leistungen der Verwaltung muss deshalb den Bedürfnissen der Bürger_innen entgegenkommen.

In dem reinen arbeitsteiligen Ämtermodell mussten Bürger_innen oft von Amt zu Amt laufen, bis ihre Anliegen erledigt waren (siehe in Kapitel 14.4 das Beispiel zur Anmeldung der Eheschließung).

Um Bürger_innen als Kund_innen zufriedenzustellen, wurden jetzt Dienstleistungen, die von den Bürger_innen häufiger nachgefragt wurden, zusammengefasst und in Bürgerämtern, Bürgerbüros oder Bürgerdiensten erbracht.

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

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

Fachbereiche

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

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

Das Amt aber, das sparsam gewirtschaftet und nicht alle zugewiesenen Mittel verbraucht hatte, wurde bestraft, da die Mittel soweit gekürzt wurden, dass sie die Ausschöpfung des Vorjahres deckten. Aufgrund dieses üblichen Verhaltens der Kämmerei war jedes Amt bestrebt, alle ihm nach dem Haushalt zustehenden Mittel auch vollständig zu verbrauchen.

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

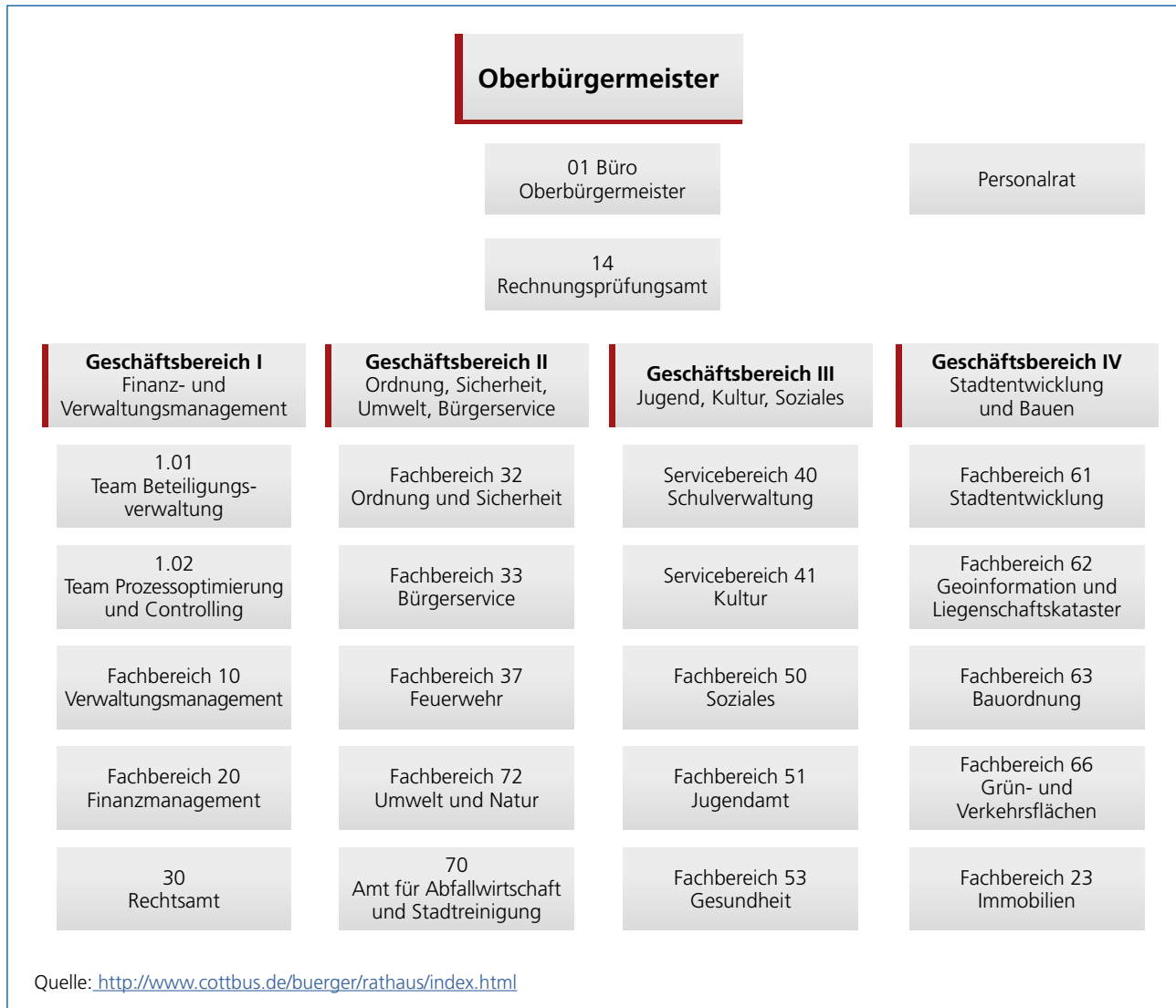
Mit anderen Worten: Es gab keinerlei Anreize, sparsam zu wirtschaften, sondern im Gegenteil den „Zwang“, alle zugewiesenen Mittel vollständig zu verbrauchen und für das Folgejahr höhere Ansätze zu erreichen. Die Höhe des zu verwaltenden Etatansatzes ist ein wesentliches Merkmal für die Bedeutung des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

Durch die Bildung größerer Arbeitseinheiten – der Fachbereiche – und einer Dezentralisierung der Budget- und Ergebnisverantwortung soll nach dem neuen Steuerungsmodell dieser verhängnisvolle Mechanismus beseitigt werden. Grundgedanke dabei ist, dass ein größerer Handlungsspielraum beim Budgetvollzug sowie eine strikte Ergebnisverantwortung in den Fachbereichen dazu führen, dass das Budget sparsam und der Aufgabe gemäß bewirtschaftet wird.

Um trotz dieser größeren Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Fachbereiche noch eine zentrale Steuerung der Aufgabenerledigung zu ermöglichen, sieht das neue Steuerungsmodell zum einen vor, dass durch Zielvereinbarungen mit der Fachbereichsleitung die gewünschten Ergebnisse festgelegt werden. Zum anderen sollen zentrale Steuerungs- und Controllingstellen gebildet werden, die die Tätigkeit der Fachbereiche kontinuierlich überwachen und der Verwaltungsleitung bei ihrer Führungsaufgabe zurarbeiten.

⁵ Seit einigen Jahren nennt die KGSt ihr Modell „kommunales Steuerungsmodell (KSM)“.

Organisation der Stadtverwaltung Cottbus



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

Die Ausgliederung von Aufgaben in betriebswirtschaftlich geführte Einrichtungen

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

Begründet wurde diese neue Praxis vor allem mit dem Argument, dass auf diese Weise Leistungen wirtschaftli-

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

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

14.3 Öffentlichkeitsarbeit/Service

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

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

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

Gesetzliche Unterrichtungspflichten

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

Unterrichtungspflichten regeln die Gemeindeordnungen:

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

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

Zu den Unterrichtungspflichten gehört auch, den Einwohner_innen die Gelegenheit zu geben, die kommunalen Angelegenheiten zu erörtern. Bürgerversammlungen sind ein geeignetes Instrument dafür. Sie können für die ganze Gemeinde, für Gemeindebezirke oder für Ortsteile durchgeführt werden.

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

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

¹ § 20 GO Ba-Wü, ähnlich § 23 GO NRW.

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

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

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

Presse und Rundfunk (Radio und Fernsehen) haben eine besondere Rechtsstellung gegenüber der Verwaltung. Die Verwaltungen sind in der Regel nach den Landespressegesetzen verpflichtet, den Vertreter_innen dieser Medien die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen.⁴ Nur unter gesetzlich im Einzelnen definierten Voraussetzungen, etwa wenn Vorschriften der Geheimhaltung der Auskunftspflicht entgegenstehen, darf die Verwaltung eine verlangte Auskunft verweigern.

Stadtmarketing als besondere Art der Öffentlichkeitsarbeit

Von der kontinuierlichen Unterrichtung der Einwohner_innen über allgemein bedeutsame Angelegenheiten oder über wichtige Planungen und Vorhaben der Gemeinde unterscheidet sich die kommunale Öffentlichkeitsarbeit, mit der die Gemeinde Imagepflege betreibt oder standortpolitische Interessen verfolgt. Diese Öffentlichkeitsarbeit hat nicht nur die Einwohner_innen als Zielgruppe, sondern auch Auswärtige wie Tourist_innen oder Investor_innen. Sie erfolgt zumeist durch eigene Broschüren, Faltblätter oder Flyer, die spezielle Zielgruppen ansprechen sollen. Der gemeindliche Internetauftritt ist ebenfalls gut geeignet, gezieltes Stadtmarketing zu betreiben.

Dieser Teil der Öffentlichkeitsarbeit gehört nicht mehr zu den Pflichtaufgaben einer Gemeinde, Stadtmarketing ist eine freiwillige Aufgabe.

Medien der Öffentlichkeitsarbeit

Grundsätzlich sind die Kommunen frei in der Entscheidung, wie sie ihrer verfassungsmäßig und gesetzlich gebotenen Öffentlichkeitsarbeit nachkommen. Sie können alle vorhandenen Medien nutzen, also Presse, Radio, Fernsehen oder das Internet. Sie können aber auch durch eigene Publikationen und Veranstaltungen die Einwohner_innen unterrichten. Für aktuelle Ereignisse, über die die Einwohner_innen informiert werden müssen, sind Presse, Radio oder Fernsehen die geeigneten Medien. Durch Pressekonferenzen, Pressemitteilungen oder durch ein Interview von Bürgermeister_in oder Fachdezernent_in können die Informationen an diese Medien gegeben werden.

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

Tag der offenen Tür

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

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

² Die Einzelheiten regelt § 3 Absatz 2 Baugesetzbuch.

³ Vgl. § 7 Umweltinformationsgesetz.

⁴ Vgl. zum Beispiel §§ 3, 26 Landespressegesetz NRW.

E-Government, Internet

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

In diesem Zusammenhang wird häufig der Begriff E-Government gebraucht.⁵ Darunter versteht man die planmäßige Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation durch die Verwaltung sowohl im Verhältnis nach außen, also zu den Bürger_innen und Unternehmen, wie auch nach innen, also bei der Gestaltung der Ablauforganisation, der Arbeitsprozesse und der Kommunikation innerhalb der Verwaltung.

Mit anderen Worten: Es wird geprüft, wie die bisherigen Beziehungen der Verwaltung zu den Bürger_innen und Unternehmen ebenso wie die internen Abläufe innerhalb der Verwaltung durch die neuen technischen Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation verbessert werden können. E-Government ist daher auch als ein spezifischer Aspekt der Verwaltungsmodernisierung zu verstehen.

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

Die vielfältigen Aspekte und Serviceleistungen eines gemeindlichen Internetauftritts

Der Auftritt einer Gemeinde im Internet kann ganz verschiedene Funktionen erfüllen. Zum einen können auf den Internetseiten der Gemeinde regelmäßig Informationen verbreitet werden, mit denen die Einwohner_innen

über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde unterrichtet werden. Dies kann von der Darstellung neuer Planungen oder Vorhaben bis zur Unterrichtung über die in der letzten Gemeinderatssitzung gefassten Beschlüsse reichen. In einigen Kommunen werden Ratssitzungen auch live im Internet übertragen.

Den umfangreichsten Teil eines gemeindlichen Internetauftritts bilden oft die **Serviceleistungen**, die von der Gemeinde online angeboten werden. So werden Formulare für Anträge jeglicher Art zur Verfügung gestellt, die von den Bürger_innen und Unternehmen jederzeit abgerufen werden können. In vielen Fällen können die Anträge auch online ausgefüllt und der Verwaltung zurückgeschickt werden, sodass der früher notwendige Gang zum Rathaus entfällt.

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

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

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

- individuelle Fahrplanauskünfte für Bus und Bahn,
- Nachweis von Übernachtungsmöglichkeiten und ggf. auch sofortige Online-Buchung,
- Übersicht über alle kulturellen und sportlichen Veranstaltungen sowie Bestellung von Eintrittskarten,
- Übersicht über aktuelle Baustellen mit größeren Verkehrsbeeinträchtigungen,
- Nachweis von verfügbaren Gewerbegrundstücken.

Von vielen Gemeinden wird der Internetauftritt auch dazu genutzt, Stadtmarketing zu betreiben. Dazu werden die Vorzüge der Gemeinde so dargestellt, dass Tourist_innen oder Investor_innen angesprochen werden. In der Regel werden dazu Dienstleistungen für diese Zielgruppen angeboten. Investor_innen etwa können für sie

⁵ Vgl. ausführlich dazu: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): E-Government in Kommunen, Kommunalpolitische Texte Bd. 23, Bonn 2002.

wichtige Informationen abrufen (freie Grundstücke, Grundstückspreise, Infrastruktur, Verkehrswege usw.) und finden die für sie richtigen Ansprechpartner_innen. Tourist_innen können (virtuelle) Führungen durch die Sehenswürdigkeiten der Kommune abrufen, kulturelle Veranstaltungen vorab buchen oder Übernachtungsmöglichkeiten finden.

Immer mehr Kommunen nutzen das Internet auch dazu, die Meinungen ihrer Einwohner_innen zu bestimmten Themen zu erfahren und sie über diesen Weg an der Willensbildung der Gemeinde zu beteiligen. Ein Beispiel hierfür sind die Bürgerhaushalte, bei denen sich die Bürger_innen in einem festgelegten Verfahren an den Entscheidungen über den Haushalt der Gemeinde beteiligen können (siehe Kapitel 5 „Der kommunale Haushalt“).

Ein anderes Beispiel ist die Möglichkeit, sich mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeinde zu wenden (Anliegenmanagement). Auch die sozialen Netzwerke werden von den Gemeinden zunehmend genutzt, um sich dort zu präsentieren und mit den Bürger_innen zu kommunizieren.

Untersuchungen zeigen allerdings, dass die Digitalisierung der Kommunen noch sehr stark ausbaufähig ist. So betrug der Anteil der Online-Verfahren 2016 unter 5% bei Wohngeldanträgen, bei Kfz-Zulassungen 15% und bei Gewerbeanmeldungen 30%.⁶

Informationen für die Mitarbeiter_innen

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

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

Eine kontinuierliche Information der Mitarbeiter_innen stärkt darüber hinaus ihre Identifikation mit der Gesamtverwaltung und erhöht die Motivation bei der Erledigung der eigenen Arbeit. Als Medien kommen für diese Aufgabe Mitarbeiterzeitungen, das Intranet oder eine Personalversammlung in Betracht.

Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung und Kommunalparlament

Die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung steht nicht selten in einem konflikträchtigen Spannungsverhältnis zu den Wünschen und Vorstellungen der Ratsmitglieder. Das Kommunalparlament entscheidet über die Pläne und Vorhaben der Verwaltung. Die Ratsmitglieder möchten natürlich, dass dies so auch in der Öffentlichkeit dargestellt wird. Wenn jedoch Bürgermeister_innen als Verwaltungschef_innen oder Fachdezernent_innen ein neues Vorhaben in einer Pressekonferenz vorstellen, wird dieses der Verwaltung zugerechnet.

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

Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung sind die Interessen der Ratsmitglieder immer mit zu bedenken. Andernfalls kann es schnell zu Konfrontationen zwischen Rat und Verwaltung kommen, die vermieden werden sollten, da sie eine gute kommunale Arbeit beeinträchtigen und den Bürger_innen nur schwer zu erklären sind. Solche Konfrontationen zwischen Rat und Verwaltung führen bei den Einwohner_innen nicht selten zu Politikverdrossenheit oder zu weniger zivilgesellschaftlichem Engagement.

Repräsentation

In den Ländern, in denen die Gemeindeordnung bestimmt, dass ein_e Bürgermeister_in an der Spitze der Verwaltung steht und dem Gemeinderat vorsteht, obliegt ihm oder ihr die volle Repräsentation des Rates und der Gemeinde.⁷ Für die Repräsentation des Rates wählt dieser aus seiner Mitte stellvertretende Bürgermeister_innen. Die Vertretung der Verwaltung wird aus dem Kreis der Beigeordneten bestimmt.

⁶ Vgl. hierzu den Deutschland-Index der Digitalisierung unter www.oeffentliche-it.de/digitalindex.

⁷ Vgl. zum Beispiel §§ 40 Absatz 2, 63 GO NRW.

In den Ländern, in denen der Rat aus seiner Mitte eine_n Vorsitzende_n wählt⁸, haben diese die Aufgabe, den Rat gegenüber der Bürgerschaft zu repräsentieren.

Städtepartnerschaften

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

Die Stadt Köln begründet ihre Partnerschaften z.B. so: „Seit über 60 Jahren pflegen wir freundschaftliche Beziehungen mit Städten auf der ganzen Welt. Ausgehend von der ersten Städtepartnerschaft 1952 mit Liverpool (Großbritannien) sind wir inzwischen international mit 22 Kommunen auf 4 Kontinenten verbunden. So unterschiedlich sich die einzelnen Beziehungen auch gestalten, und so verschieden die Motivation jeweils war, sie einzu-gehen, eines ist ihnen allen gemein: Sie stehen für den gelebten Willen zur Völkerverständigung. Das gegenseitige Kennenlernen, der Abbau von wechselseitigen Vorurteilen sowie das Verständnis für andere Kulturen waren und bleiben primäre Zielsetzungen von Städtepartnerschaften. Sie können auf kommunaler Ebene einen wertvollen Beitrag leisten, Frieden zu schaffen, ihn dauerhaft zu wahren und den Wohlstand für die Bürgerinnen und Bürger zu mehren.

Bei der Gründung vieler unserer Partnerschaften stand der Wunsch im Vordergrund, ein Zeichen der Wiedergutmachung und der Versöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg zu setzen.“⁹

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

Die Begründung einer Städtepartnerschaft erfolgt durch Beschlüsse der jeweiligen Gemeindevertretung und durch Unterzeichnung der Partnerschaftsurkunde. In der Regel gehen gegenseitige Besuche der Stadtspitze und Vertreter_innen des Rates voraus, in denen sondiert wurde, ob Interesse und Gemeinsamkeiten vorhanden sind, die Grundlage einer lebendigen Partnerschaft sein können. Vorläufer können auch Freundschaftskreise oder Schulpartnerschaften sein.

Das Ziel, dass sich Menschen aus verschiedenen Ländern kennenlernen und Freundschaften begründen, wird erreicht, wenn sich nicht nur die gewählten Repräsentant_innen aus den Partnerstädten regelmäßig treffen, sondern auch vielfältige und intensive Kontakte zwischen den Bürger_innen beider Städte entstehen. Dies kann zum Beispiel durch regelmäßigen Schüleraustausch, durch gegenseitige Besuche von vergleichbaren Vereinen und Institutionen oder durch Auftritte von Kulturgruppen aus der Partnerstadt erfolgen. Die private Unterbringung der Gäste fördert dabei das Entstehen von dauerhaften Freundschaften. Sehr nützlich ist es auch, wenn Vereine oder Clubs entstehen, deren Zweck es ist, die jeweilige Städtepartnerschaft zu fördern und zu pflegen.

Mit der Benennung von Straßen nach Partnerstädten und Ortsschildern, auf denen die Partnerschaften aufgeführt sind, können diese öffentlich sichtbar gemacht werden.

⁸ Vgl. zum Beispiel § 33 GO Schleswig-Holstein.

⁹ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/internationales/staedtepartnerschaften/warumstaedtepartnerschaften>.

14.4 Verwaltungsverfahren

Bedeutung des Verwaltungsverfahrens

Wenn Bürger_innen eine Entscheidung der Verwaltung haben wollen, zum Beispiel eine Baugenehmigung, einen Reisepass oder eine Straßensondernutzung, um Tische und Stühle für ein Café auf den Bürgersteig stellen zu können, geht dieser Entscheidung ein Verwaltungsverfahren voraus. Das Gleiche gilt, wenn die Verwaltung von sich aus gegenüber den Bürger_innen eine Entscheidung trifft, zum Beispiel ein Bußgeld wegen zu schnellen Fahrens verhängt oder den Abriss eines ohne Genehmigung errichteten Gebäudeanbaus verfügt. In all diesen Fällen handelt die Verwaltung aufgrund eines Gesetzes und stellt mit ihrer Entscheidung für die Bürger_innen verbindlich fest, welche konkreten Folgen das Gesetz für sie hat.

Das der Entscheidung vorgeschaltete Verwaltungsverfahren hat dabei die Aufgabe, rechtlich und sachlich angemessene Entscheidungen der Verwaltung zu gewährleisten, aber auch die den Bürger_innen durch Verfassung und Gesetze gegebenen Rechte zu verwirklichen. Für das Funktionieren eines Rechtsstaates sind das Verwaltungsverfahren und seine rechtliche Ausgestaltung daher von ganz wesentlicher Bedeutung.

Darüber hinaus ist die konkrete Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens auch für die Frage bedeutsam, ob die Bürger_innen das für eine Demokratie notwendige Vertrauen haben kann, dass die Verwaltung die Angelegenheiten den Gesetzen entsprechend unparteiisch und fair behandelt. Verstehen Bürger_innen zum Beispiel die Verfahren nicht oder müssen sie zu lange auf eine Entscheidung warten, wird dieses Vertrauen kaum entstehen können.

Schließlich ist die Handhabung des Verwaltungsverfahrens auch für die Ansiedlung von Unternehmen von erheblicher Bedeutung. Werden die erforderlichen Erlaubnisse und Genehmigungen in einem langwierigen und sehr bürokratisch ausgestalteten Verfahren erteilt, kann dies leicht potenzielle Investor_innen abschrecken, die ihre Unternehmen dann vielleicht in einer anderen Stadt ansiedeln.

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

Die wichtigsten Prinzipien des Verwaltungsverfahrens

In früheren Zeiten, als die Bürger_innen noch Untertanen waren, standen Verwaltung und Bürger_innen in einem Über- und Unterordnungsverhältnis zueinander. In der Demokratie hingegen begegnen sich Verwaltung und Bürger_innen auf Augenhöhe als gleichberechtigte Beteiligte des Verfahrens. Langwierige und zu komplizierte Verwaltungsverfahren sind oft Anlass für Klagen über die Bürokratie und ihr bürokratisches Verhalten.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt grundsätzlich die Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens:¹

¹ Vgl. § 10 VwVerfG.

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

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

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

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

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

Dieses Verfahren kann auch wesentlich bürgerfreundlicher gestaltet werden: Beim Anmeldetermin hat das heiratswillige Paar keine Meldebescheinigung mitgebracht. Die Standesbeamtin schickt das Paar aber nicht zum Meldeamt, sondern ruft über das hausinterne Intranet die Wohnsitzdaten des Paares aus dem Melderegister auf, druckt die Meldebescheinigung aus und fügt sie den Heiratsunterlagen bei. Die Gebühr wird ebenfalls von ihr eingenommen.

Die Rechtsvorschriften über die Anmeldung zur Eheschließung sind in beiden Fällen erfüllt, aber im ersten Fall ist dem Paar ein zeitaufwendiger Hürdenlauf durch die Verwaltungszuständigkeiten abverlangt worden, während im zweiten Fall alles aus einer Hand erledigt wurde und dem Paar damit Unannehmlichkeiten erspart wurde. Immer mehr Kommunalverwaltungen bieten den Bürger_innen heute in Bürgerämtern oder Bürgerbüros Verwaltungsleistungen aus einer Hand an.

Für Dienstleistungsunternehmen ist dieses Verfahren durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie mittlerweile verpflichtend vorgeschrieben (siehe Kapitel 1.9). Durch gemeindliche Internetauftritte können darüber hinaus viele Verwaltungsleistungen online erbracht werden (siehe Kapitel 14.3).

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

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

² Vgl. § 25 VwVerfG.

³ Vgl. § 28 VwVerfG.

⁴ Vgl. § 29 VwVerfG.

⁵ Vgl. § 21 VwVerfG.

⁶ Vgl. § 39 VwVerfG.

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

Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsentscheidungen

Die richterliche Überprüfung einer Entscheidung der Kommunalverwaltung erfolgt durch die Verwaltungsgerichte. In der Regel ist ein Widerspruchsverfahren vorge-schaltet, das durchlaufen werden muss, bevor das Ver-waltungsgericht zuständig wird.⁸

In dem Widerspruchsverfahren wird die Entscheidung der Verwaltung durch die erlassende Behörde und, wenn die-se bei ihrer Entscheidung bleibt, durch die nächst höhere Behörde überprüft. Bei dieser Überprüfung wird nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der Entscheidung geprüft. Die Verwaltungsgerichte kön-nen dagegen nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungs-entscheidung überprüfen.

Trifft die Verwaltung eine Entscheidung, die in die Rechte der Betroffenen eingreift, ist eine Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht das richtige Rechtsmittel, um die Entscheidung richterlich überprüfen und gegebenen-falls aufheben zu lassen. Lehnt die Verwaltung einen An-trag ab, ist die Verpflichtungsklage das richtige Rechts-mittel.

Informationspflichten

Amtsgeheimnis und Verschwiegenheitspflicht kennzeich-neten das Verhalten der Verwaltungen gegenüber Infor-mationswünschen der Bürger_innen jahrhundertlang. Ein Recht auf Akteneinsicht gab es nur in speziell gesetz-lich geregelten Fällen, wie zum Beispiel im Verwaltungs-verfahrensrecht für die Verfahrensbeteiligten, bei Beamt_innen das Recht auf Einsicht in die Personalakte oder in den Datenschutzgesetzen das Recht auf Auskunft über gespeicherte personenbezogene Daten. Ansonsten stand es im Ermessen der Verwaltung, inwieweit sie die Öffent-lichkeit mit Informationen belieferte. Seit den 1990er-Jahren vollzieht sich jedoch ein grundlegender Wandel, der mit dem Schlagwort „transparente Verwaltung“ um-schrieben wird.

Grundsätzlich ist die Verwaltung zur Herausgabe von ihr vorliegenden Informationen verpflichtet, das heißt, die Bürger_innen haben ein Anspruch auf Auskunft. Sofern eine Auskunft von der Verwaltung verweigert wird, muss sie darlegen, auf welcher Grundlage und mit welcher Be-gründung die erbetene Auskunft nicht gegeben wird.

Mit dem **Umweltinformationsgesetz** von 1994, das eine EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informatio-nen über die Umwelt umsetzte, wurde erstmalig ein An-spruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, für jeder-mann gesetzlich normiert. Für die Kommunalverwaltun-gen gelten die Umweltinformationsgesetze der Länder, die weitgehend inhaltsgleich sind. Das Auskunftsbegeh-ren muss nicht begründet werden. In nicht einfachen Fäl-len dürfen für die Auskunftserteilung Gebühren erhoben werden.⁹

Im Bund und einigen Bundesländern wurden außerdem **Informationsfreiheits- oder Informationszugangs-gesetze** erlassen, die einen grundsätzlichen Anspruch auf freien Zugang zu allen Informationen der Verwaltung normieren. Auch nach diesen Gesetzen muss ein beson-deres Interesse an der gewünschten Auskunft nicht gel-tend gemacht werden. Die Auskunft darf nur verweigert werden, wenn Gründe des Datenschutzes oder ein öf-fentliches Geheimhaltungsinteresse vorliegen. Die Aus-kunftserteilung ist gebührenpflichtig.

Datenschutz

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

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

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

⁹ Vgl. § 5 des nordrhein-westfälischen Umweltinformationsgesetzes.

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 65, 41ff.

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

Zum einen wurden Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder erlassen, die die grundlegenden Rechte der Betroffenen und die Pflichten der Verwaltungen und Unternehmen regeln, die personenbezogene Daten speichern und nutzen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche bereichsspezifische Datenschutzvorschriften, die für bestimmte Verwaltungsbereiche den Besonderheiten dieser Lebenssachverhalte angepasste Datenschutzregelungen treffen. Beispiele sind das Sozialgesetzbuch X, das die besonders sensiblen Sozialdaten schützt, das Telekommunikationsgesetz oder die Meldegesetze des Bundes und der Länder.

Seit 2018 gelten für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten in den Mitgliedstaaten der EU einheitliche Regeln, die mit der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der EU erlassen wurden.

Das für den Datenschutz zuständige Bundesinnenministerium hat die Ziele und die wesentlichen Regelungen der DSGVO zusammengefasst.¹¹

Weisungsunabhängige und mit einer besonderen Rechtsstellung ausgestattete Datenschutzbeauftragte wachen im Bund, in den Ländern, in jeder Behörde und in den Kommunalverwaltungen darüber, dass die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Sie sind unmittelbare Ansprechpartner_innen in Sachen Datenschutz und Datensicherheit für jeden. Außerdem sind sie unter anderem zu beteiligen, wenn neue Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten in der Verwaltung entwickelt und eingeführt werden sollen.

¹¹ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/it-digitalpolitik/datenschutz/datenschutzgrundvo-liste.html>.

Literatur

Bogumil, Jörg und Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Auflage, Wiesbaden 2009.

Kopp, Ferdinand O. und Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 17. Auflage, München 2016.

Bundesministerium des Innern, Wie kommunales E-Government dennoch gelingt – ein Kochbuch für Praktiker unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/e-government-kochbuch.pdf;jsessionid=A046>.

Lasar, Andreas: Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung, Lohmar 2001.

Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage, München 2017.

Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2. Auflage, Heidelberg 1983 (Eine Neuauflage ist für 2021 angekündigt).

„Das neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung“. KGSt-Bericht 5/1993, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln 1993.

„Das neue Steuerungsmodell, Bilanz der Umsetzung“. KGSt-Bericht 2/2007, hrsg. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln 2007.

„Das kommunale Steuerungsmodell (KSM)“ KGSt-Bericht 5/2013.

Zilkens, Martin: Datenschutz in der Kommunalverwaltung. Recht – Technik – Organisation, 4. Auflage, Berlin 2014.

Über den Autor dieser Ausgabe

Dr. Ortlieb Fliedner

Rechtsanwalt, Bürgermeister a.D.

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

IMPRESSUM:

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2019
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Telefon +49 (0) 228 883-7126
www.fes.de/kommunalakademie
Gestaltung: pellens.de
Titelfoto: [Patrick Lienin/Fotocase.de/Retusche](http://PatrickLienin/Fotocase.de/Retusche) pellens.de
Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent
Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem
Blauen Engel)

ISBN 978-3-96250-458-8

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

www.fes.de/kommunalakademie



Wie funktioniert Kommunalpolitik? Was wird auf kommunaler Ebene entschieden und gestaltet? Welche Politikfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich von Städten und Gemeinden? Welche Schwerpunkte legt eine sozialdemokratische Kommunalpolitik?

Die Textreihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ bietet Antworten auf die grundlegenden Fragen der Kommunalpolitik: In 15 Heften bekommen die Leserinnen und Leser fundierte Informationen zu Themen wie Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf kommunaler Ebene. Sie lernen, wie ein kommunaler Haushalt aufgestellt wird, man dem demografischen Wandel auf kommunaler Ebene begegnen kann oder Rats- und Fraktionsarbeit funktioniert. So können sich vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über die unterschiedlichen Handlungsbereiche einer Kommune informieren. Es bietet Information und Orientierung, wie Politik auf kommunaler Ebene im Sinne einer sozial gerechten Gesellschaft gestaltet werden kann. Die KommunalAkademie will mit den anschaulichen und übersichtlichen Kapiteln die lokale politische Arbeit unterstützen und erleichtern.

Eine Übersicht der einzelnen Hefte finden Sie hier:

www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik