

Neuorganisation der Stadtverwaltung Nürnberg

- ein Modellvorschlag für die Zukunft -

- Diskussionspapier –

Meist beginnen Debatten über Neuorganisationen unter Druck – unter Konsolidierungsdruck, unter populär-politischem Druck der „Einsparung bei den Häuptlingen“. Da wird dann in Personal- oder Institutionenkategorien gedacht, nicht aber in Prozessverflechtungen, Wertschöpfungsketten oder Kundenbeziehungen.

Es macht daher Sinn, anhand von Maßstäben oder Kriterien vorzugehen, über die zunächst abstrakt nachgedacht werden sollte, um sie danach auf die augenblicklich vorhandene Struktur anzuwenden.

Das habe ich in dem folgenden Diskussionspapier versucht. Es wirft – weil es sich abstrakter Organisationskriterien unterwirft – manche Gewohnheit über den Haufen. Ich habe versucht, die Verwaltung nicht von „innen heraus“ zu denken, also über Gesetzesvorgaben, Stadtratsbeschlüsse, Verwaltungsprinzipien, sondern von „außen her“ zu sehen, das heißt von der Bürgerschaft, aber auch von angenommenen Bedürfnislagen her. Insofern ist natürlich auch diese Sichtweise subjektiv.

Ganz wichtig ist folgende Feststellung: Ich lege ein Diskussionspapier zur Verwaltungsorganisation und -struktur vor, kein Aufgabenkritikpaket. Es wird mithin niemandes Aufgabe in Frage gestellt, alle Funktionen bleiben erhalten, wenn auch zum Teil in neuen größeren Einheiten. Dass manche Ämter mit ihren bisherigen Referatsbeziehungen nicht mehr vorkommen, bedeutet also keine Schwächung des jeweiligen Geschäftsbereiches. Dies stärkt häufig sogar Kapazitäten zur Erledigung der Aufgaben, weil Schnittstellen und „Überarbeitsteiligkeiten“ abgebaut werden.

Die Kriterien, die ich hier zugrunde gelegt habe, sind:

1. Art und Häufigkeit der Kundenkontakte, wobei bei der Art zwischen „Zwangskunden“ und „freiwilligen Kunden“ unterschieden wird.
2. Funktionale Verflechtung
3. Prozessuale Verflechtung
4. Klassische Geschäftsbereichsorganisation

1. Kundenbeziehungen, also Art und Häufigkeit der Bürgerkontakte einzelner städtischer Leistungserbringer

Beispiel:

Das Einwohneramt hat Zwangskunden, denn jeder braucht es, allerdings die meisten nicht oft. Weil es jeder braucht, muss die Stadt eines haben.

Ein Kulturladen hat auch Bürgerkontakte, häufigere als das Einwohneramt, aber ausschließlich freiwillige. Nicht jeder braucht ihn. Doch die Stadt braucht so etwas schon, immerhin rangiert die Zukunftsaufgabe „durch Kultur- und Freizeitangebote attraktiv sein“ auf Platz 2 der Wunschliste der Nürnberger Bevölkerung.

Am Extrembeispiel wird es noch deutlicher:

Ich schlage vor, die Abteilung Jugendamt/5, das sind die Freizeitheime, dem neuen Referat „Kultur, Sport und Freizeit“ zuzuschlagen, wo alle offenen, unverbindlichen Angebote der Stadt zusammengefasst sind. Die Fachleute werden aufschreien – schließlich ist eine Jugendfreizeitstätte ein Pflichtangebot der Kommune, das sogar im Kinder- und Jugendhilferecht noch zitiert ist, während ein Kulturladen ja „bloß“ durch einen Stadtratsbeschluss legitimiert ist.

Ich bleibe dabei: vom Kunden, von den Bürgerbeziehungen her ist eine Freizeitstätte ein städtisches Haus für seine (jugendlichen) Bürger, ein Seniorentreff ein solches für ältere Menschen und ein Kulturladen eines für (fast) alle. Funktional *und* vom Kunden her gedacht gehört das zusammen und es hat auch mehr miteinander zu tun als das Freizeitheim mit der ebenfalls im Jugendamt angesiedelten Stelle, die wirtschaftliche Jugendhilfe bei therapeutischen Maßnahmen gegen Diskalkulie oder Legasthenie gewährt.

Ähnliches gilt für die Zusammenlegung von (Rest-)Sozialamt, Allgemeiner Sozialdienst, (Rest-)Jugendamt und (Teil-)Wohnungsamt. Hier werden dann praktisch alle gesetzlichen Sozialstaatsfunktionen gebündelt, die da sind: Schutz vor Armut, Obdachlosigkeit, Wohnungsnot, Hilfe und Therapie in allen Lebenslagen.

Schon heute betreuen oft mehrere Ämter die selben Menschen. Eine Reorganisation muss die verschiedenen sozialen Leistungen der Stadtverwaltung dezentral zusammenführen. Ordentlich zusammenlegen und das, was an Leistung nach außen erbracht wird, vernünftig regionalisieren ist hier wichtig.

Damit werden auch vergleichbare Berufsgruppen (zum Beispiel Sozialarbeiter) zusammengebracht, was den Beschäftigten leichter mal eine Arbeitsplatzveränderung ermöglicht.

Das Kriterium der Kundenorientierung wird gemeinhin in allen Sonntagsreden propagiert, ist aber de facto in öffentlichen Verwaltungen noch lange nicht genug ausgeprägt.

2. Funktionale Verflechtung

Wenn mehrere Stellen das Gleiche oder Verwandtes tun, kann man darüber nachdenken, das gemeinsam zu erledigen. Das bietet sich zum Beispiel in der Querschnittsverwaltung an.

Zum Beispiel:

Ein Rechnungswesen mit Planung, Vollzug und Kontrolle, *eine* Personalabteilung und *einen* internen Dienstleister für Organisation, Logistik und IuK gibt es in jedem Großunternehmen, allerdings fast nirgends so in verschiedene Stellen, Verantwortungen aufgeteilt wie bei uns.

Die kommissarische Zusammenlegung der Bereiche Organisation/Personal und Finanzen nach dem Ausscheiden des bisherigen Organisations- und Personalreferenten bietet hierfür gute Voraussetzungen. Wir sollten hier nicht den Fehler machen, die Mitarbeiter der beiden Referate bloß zusammenzuführen, sondern die Chancen für eine grundlegende Reform nutzen.

3. Prozessuale Verflechtung

Es gibt keine „richtige“ und „falsche“ Organisationsstruktur. Man kann entlang einer Wertschöpfungskette organisieren oder arbeitsteilig interdisziplinär.

Wiederum am Beispiel:

Man könnte auch ein Straßenbauamt schaffen, in dem vom Straßenplan über die technische Ausführungsplanung bis zum operativen Aufbringen der Schwarzdecke und der späteren Straßenreinigung alles zusammengefasst wäre. Dann würde es innerhalb dieses Amtes zur totalen Schnittstellenoptimierung kommen. Aber dafür müsste dann die Straßenplanung mit der Grün-, Stadt- und Umweltplanung koordiniert werden. Synergieeffekte mit anderen Baustellen könnten nicht genutzt werden und später würde der Straßenreiniger neben dem Grünflächenreiniger reinigen.

Die Alternative dazu ist, die Wertschöpfungsketten in arbeitsteilige Schritte zu zerlegen und diese interdisziplinär zu organisieren. Dann gibt es zwar wieder andere Schnittstellen, zum Beispiel die zwischen Planern und Ausführenden; das ist aber weniger gravierend.

In der Managementliteratur herrscht oft die Meinung vor, nicht im jeweiligen Organisationsmodell seien die Vorteile zu erzielen, sondern in regelmäßigen Systemwechseln.

So ist es auch bei meinem Vorschlag: Während ich im Bau- und Grünflächenbereich eher die Wertschöpfungsketten auflöse (Zusammenlegung aller Planungsabteilungen) wähle ich im Bildungsbereich eher eine „bildungsbiographische“ Organisation, das heißt von der Krippe über den Kindergarten und die Schule zur außerschulischen Bildungsarbeit, also zur Wertschöpfungskette. Damit werden die problematischen Schnittstellen (Übergang Kindergarten – Schule, Funktionen Schule, Sozialarbeit) beseitigt.

Der Vorschlag, einen Eigenbetrieb „Service öffentlicher Raum“ als große Lösung zu gründen, und diesen wiederum in handhabbaren Bauhofregionen zu organisieren, ist bereits ein Teil dieses Organisationsvorschlages.

4. Klassische Geschäftsbereichsorganisation

Eine Stadt braucht ein Wirtschafts-, Kultur-, Sozial- und Planungsreferat mit Menschen an ihrer Spitze, mit denen der Geschäftsbereich klar assoziiert werden kann. Das sind die wichtigsten Außenfunktionen. In Nürnberg kommt wegen des kommunalen Schulwesens noch die persönliche Repräsentanz für Bildung dazu. Deshalb halte ich zum Beispiel nichts davon, eine dieser klassischen Außenfunktionen mit einer klassischen Innenfunktion (zum Beispiel „Wirtschaft und Finanzen“) zu kombinieren.

Der nun folgende Vorschlag versucht, sich nicht nach jetzt und künftig handelnden Personen und nicht nach Vorschlagsrechten zu richten, ebenso wenig nach klassischen Kriterien wie „freiwillig“ oder „gesetzlich gebunden“. Das wird man daran erkennen, dass (fast) jeder etwas daran aussetzen haben wird. Es wird Wellengang geben auf dem Jahrmarkt der Eitelkeiten und persönlichen Betroffenheiten. Deshalb sei an dieser Stelle nochmals betont: Niemand, der heute einer Verwaltungseinheit vorsteht, die es in meinem Modell nicht mehr gibt, wird in seiner beruflichen Legitimation in Frage gestellt. Funktional gesehen muss die gleiche Arbeit bewältigt werden wie heute. Nur institutionell ändert sich einiges, das Modell spart 4 Geschäftsbereiche und 14 Dienststellen (institutionell!) und erfüllt somit wohl schon das Kriterium einer schlankeren Stadtverwaltung.

Etwas anders ist auch die Beteiligungssteuerung organisiert. Jetzt gibt es ein Mischmodell: „Konzernchef“ in allen Fällen ist der Oberbürgermeister. Das derzeitige Finanzreferat ist „Beteiligungsreferat“, was den formalen Vollzug aller Tätigkeiten beinhaltet, aber auch übergreifende Fragestellungen wie aktuell das Umhängen der wbg.

Daneben gibt es momentan Töchter mit bedarfstragendem Referat (NOA / Sozialreferat, wbg / Wirtschaftsreferat) und Töchter ohne. Ich denke, dass künftig für jede Tochter neben der formalen Zuständigkeit des Finanzreferates und der des Oberbürgermeisters als „Konzernchef“ ein Referat „bedarfstragend“, das heißt inhaltlich-fachlich zuständig zeichnen sollte. Deshalb schlage ich zum Beispiel vor, die N-Ergie dem Wirtschaftsreferat (bedarfstragend) zuzuordnen. Der Stadtrat sollte entsprechend die jeweiligen Referenten in die Aufsichtsratsgremien entsenden.

Aus dieser doch recht radikalen Neuordnung ergeben sich auch Folgen für die Bedarfsträgerschaft der städtischen Töchter:

Geschäftsbereich	Zuständigkeit	Bedarfsträgerschaft
OBM	Allgemeine Konzernsteuerung	Städtische Werke, Klinikum, Sparkasse (kraft Amtes)
Referat I	Finanzen und Personal	Verwaltungsschule
Referat II	Bürgerservice & Sicherheit	Abfallwirtschaft und Stadtreinigungsbetrieb, Stadtentwässerungsbetrieb
Referat III	Bau, Planung und Umwelt	VAG (gegebenenfalls Abfallwirtschaft und Stadtreinigungsbetrieb)
Referat IV	Familie, Bildung, Soziales	Nürnberg-Stift, Werkstatt für Behinderte, NorisArbeit
Referat V	Kultur, Sport, Freizeit	NürnbergBad, Franken-Stadion Nürnberg
Referat VI	Wirtschaft	N-Ergie, Sparkasse, wbg, Flughafen, Messe

... und natürlich auch für die Ratsausschüsse. Hier sollte jeder Geschäftsbereich eigentlich nur einen haben, also

Geschäftsbereich	Zuständigkeit	Fachausschuss
Referat I	Finanzen und Personal	Finanz- und Personalausschuss
Referat II	Bürgerservice & Sicherheit	ebenfalls Finanz- und Personalausschuss (gegebenenfalls Rechts- und Wirtschaftsausschuss)
Referat III	Bau, Planung und Umwelt	Ausschuss für Stadtplanung und Verkehr, Umweltausschuss
Referat IV	Familie, Bildung, Soziales	Jugendhilfeausschuss (per Gesetz; dieser wird auch von Referat V mit bestückt) und Schul- und Bildungsausschuss, Soziales und Sozialhilfe
Referat V	Kultur, Sport, Freizeit	Kulturausschuss (über Sportkommission sollte man reden)
Referat VI	Wirtschaft	Rechts- und Wirtschaftsausschuss (gelegentlich vom Rechtsamt bestückt)

Fazit:

Wir hätten dann 4 Geschäftsbereiche und 14 Dienststellen weniger. Die Stadtverwaltung, wäre aufgeteilt nach Kriterien und Fachbereichen in

- interne Dienstleister,
- Bürgerservice (wo die Bürger „Zwangskunden“ sind),
- Soziales und Bildung (Schnittstelle aufgehoben, vor- und außerschulische Bildung zur schulischen),
- Bürgerangebote für Kultur, Sport und Freizeit (wo mit den Füßen abgestimmt wird),
- Bau, Planung und Umwelt sowie
- Wirtschaft.

Schlussbemerkung I:

Wer bis hierher gelesen hat und „Betroffener“ ist, sammelt jetzt möglicherweise mit hohem Adrenalinpiegel Gegenargumente; dennoch setze ich bei allen Beteiligten auf konstruktive Diskussionsbeiträge. Ziel dieses Papiers ist es nicht, ein Gesamtkonzept ex cathedra zu verkünden (entweder so oder gar nicht), sondern deutlich zu machen, welche unterschiedlichen Organisationsmöglichkeiten bei der Anwendung anderer als der gewohnten Kriterien es gibt.

Außerdem heißt Neuorganisation mehr als das plakative Opfern einiger Häuptlingsposten. Das habe ich versucht. Ich freue mich auf die Diskussion.

Zwei wichtige Fragen werden sicher gestellt:

1. Wo bleibt das Schulreferat?
Meine Antwort: In dieser Konstellation sind alle Bildungsthemen (schulische und außerschulische) beieinander und verbunden mit der Verantwortung für die Hauptbildungs*hindernisse*, also soziale Benachteiligung, Migrationshintergrund, familiäre Probleme. Wenn wir das nicht endlich ernster nehmen als bisher, wird sich das bildungspolitische Chancengleichheitsziel auf Sonntagsreden beschränken und montags gehen die deutschen Kinder aus den gutbürgerlichen Vierteln ins Gymnasium und die anderen auf die Hauptschule. Ich bin hier sehr für ganz einfache Ziele unserer Bildungspolitik: 10 Prozent mehr Gymnasiasten, 10 Prozent mehr Realschüler, 10 Prozent weniger Durchfaller (zum Beispiel). Das ist eine klare Stärkung kommunaler Bildungspolitik.
2. Wo bleibt das Umweltreferat?
Das gibt es in der Tat nicht mehr. Gleichwohl werden die Aufgaben integriert und zwar dort, wo sie hingehören. Umweltschutz kommt zum Baurecht und kann in der größeren Einheit deutlich mehr bewirken als bisher. Die Umweltplanung kehrt zur Stadtplanung zurück, wo sie hingehört – das ist keine eigenständige Planungsdisziplin, sondern ein wichtiger Belang der Stadtplanung. Damit kann – das weiß jeder, der sich mit den Prozessabläufen befasst – ein deutlich höherer Umweltoutput erzielt werden, weil Umweltbelange bereits an der Wurzel der Stadtplanung berücksichtigt

werden und nicht erst viel später bei der Instruktion oder Umweltverträglichkeitsprüfung.

Außerdem ist Bau- und Umweltrecht auch bei Anlagengenehmigungen praktisch untrennbar, wie man mühelos am Beispiel einer Asphaltmischanlage zeigen kann.

Schlussbemerkung II:

Geht das überhaupt? Ich meine: ja!

Zwar ist eine Reduzierung um 4 Geschäftsbereiche (3 Referate und das Stadtrechtsdirektorium) schon ein heftiger Schlag, gleichwohl ist er mit dem Vorschlagsrechtmodell prinzipiell kompatibel.

Schwierig wird es für die Grünen. Mit der deutlichen Verkleinerung der Referentenzahl wird die Repräsentanz der kleinsten Fraktion (4 von 70 Sitze im Stadtrat) auf der Referentenbank natürlich schwierig. Die verbliebenen 6 Referate wird man wohl 3:3 zwischen SPD und CSU aufteilen müssen.

Trotzdem ist eine Repräsentanz von Bündnis 90/Die Grünen an der Stadtspitze möglich, etwa so wie heute nach dem Modell des Stadtrechtsdirektoriums. Denkbar wäre, in den großen Referaten III oder IV eine zweite Führungsebene einzuführen. Das aber muss natürlich noch diskutiert werden. Nachdem ich mich hier an den eingangs diskutierten Kriterien „entlangehandelt“ habe, ist das ein Modell, das ich für sachlich richtig und vom Verwaltungsalltag her machbar halte. Es ist also bitte nicht als „provokativer Akt“ gegen die Grünen gedacht.

Am Ende des Diskussionsprozesses werden Kompromisse stehen. Die Rathauszusammenarbeit müsste das schaffen.

Nürnberg, im Dezember 2004

gez. Dr. Ulrich Maly