

Beigeordneter Dr. Helmut Fogt^{*)}

Perspektiven der Kommunalstatistik aus der Sicht des Deutschen Städtetages^{**)}

Lassen Sie mich mit einer Frage beginnen - einer Frage, die relativ selten offen formuliert wird, die man schon etwas öfter in verklausulierter Form zu hören bekommt, und - was besonders beunruhigend ist - die so manchen in Form von Selbstzweifeln beschäftigt. Die Frage lautet: Brauchen wir überhaupt eine eigenständige Kommunalstatistik, und wozu brauchen wir eine eigenständige Kommunalstatistik? Nicht nur die Kommunalstatistik stellt solche Fragen - der Präsident des Statistischen Bundesamtes, Johann Hahlen, warnte jüngst vor der Gefahr der Marginalisierung der staatlichen Statistik insgesamt.

Die Daseinsberechtigung der Kommunalstatistik, um das gleich vorweg zu sagen, steht für mich außer Frage. Gleichwohl scheint es mir nützlich, die Frage nach dem besonderen Auftrag der Kommunalstatistik zu stellen, weil sich dieser besondere Auftrag heute ganz anders darstellt als noch vor 10 oder 20 Jahren.

In diesen 10 oder 20 Jahren hat sich für unsere Kommunen, für die kommunale Selbstverwaltung in unserem Land vieles verändert und keineswegs nur zum Besseren. Dass sich unsere Städte in einer existenzgefährdenden Krise sehen, hat zwar schon gute Tradition - ich erinnere an den dramatischen Appell des Deutschen Städtetages von 1971 „Rettet unsere Städte jetzt“. Damals ging es um die Verkehrsbelastung, die Umweltbelastung, um städtebauliche Fehlentwicklungen, über die sich heute schon kein Mensch mehr aufregt. Aber dass die Lage der Kommunen heute ernster ist als Anfang der 70er Jahre, daran besteht kein Zweifel. Ich nenne drei der wohl gravierendsten Herausforderungen, mit denen sich die kommunale Selbstverwaltung in unserem Land auseinandersetzen muss:

- Da ist zum ersten die dramatisch angespannte Finanzlage der meisten Städte, von denen manche bereits den Haushaltsnotstand erklären mussten, etwa die HSK-Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Eine Notlage, die durch die forcierte Wettbewerbspolitik der EU laufend weiter verschärft wird, da die europäischen Wettbe-

werbsbestimmungen die wirtschaftliche Betätigung unserer Kommunen auf breiter Front in Frage stellen und damit eine für sie wichtige Einnahmequelle.

- Zweitens: Ohne Rücksicht auf diese schwierige finanzielle Situation werden den Kommunen laufend weitere Aufgaben übertragen und zugemutet, ohne dass für die Erstattung der anfallenden Kosten hinreichend Vorsorge getroffen wird. Die Beispiele sind bekannt: flächendeckender Anspruch auf Kindergartenplätze, mit der Tendenz zur Ausweitung auf Kinderhortplätze; die Übertragung der Grundsicherung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Kommunen; jüngst der Vorschlag der Opposition im Deutschen Bundestag, die Arbeitslosenhilfe in vollem Umfang auf Städte und Gemeinden zu übertragen.

- Weniger konkret fassbar, dafür in den Auswirkungen um so tiefgreifender drittens Veränderungen in der Bewusstseinslage unserer Bürger. Die Erwartungen und Ansprüche gegenüber staatlichen Einrichtungen steigen laufend weiter. Nicht genug damit, dass der überkommene Obrigkeitsstaat längst vom modernen Sozialstaat und Daseinsvorsorgestaat abgelöst worden ist, der Leistungen gewährt und regulierend in alle gesellschaftlichen Bereiche eingreift. Heute wird mehr erwartet: Nicht nur Verteilungsbürokratie, sondern Service, Beratung und Betreuung, wie man das von privaten Dienstleistungsunternehmen her kennt.

In der Summe zwingen diese Entwicklungen unsere Kommunen dazu, Ziele und Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung einer kritischen Prüfung zu unterziehen. In Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik wächst die Einsicht, dass es weitreichender Neubestimmungen und Reformen bedarf, um den neuen Herausforderungen gerecht werden zu können. Drei Leitbilder oder Leitorientierungen stehen dabei im Vordergrund:

1. Von mehr Effizienz zu mehr Effektivität, zu mehr Wirksamkeit kommunalen Handelns. Was ist damit gemeint? Wie Sie wissen, ging seit Anfang der 90er Jahre eine erste Welle der Verwaltungsmodernisierung über das Land, die zunächst ganz im Zeichen von mehr Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns stand. Ein Gedanke, der der klassischen Verwaltung eher fremd war, für die der Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit der allein maßgeblich war. Jetzt also: Budgetierung, Kosten-Leistungs-Rechnung, Controlling, Berichtspflichten - alles Instrumente, um einen möglichst sparsamen und effizienten Ein-

^{*)} Dr. Helmut Fogt ist Beigeordneter des Deutschen Städtetages für die Bereiche Personal, Organisation, Statistik und Wahlen

^{**)} Eröffnungsvortrag zur gemeinsamen Frühjahrstagung des Verbandes Deutscher Städtestatistiker und des KOSIS-Verbands am 26.03.2001 in Erfurt

satz der vorhandenen personellen und sachlichen Ressourcen zu erreichen.

2. Der Bürger freut sich natürlich, wenn mit seinen Steuergeldern sparsam umgegangen wird. Noch wichtiger ist ihm (und der Kommunalpolitik) aber etwas anderes: Wichtiger als Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist ihm *Effektivität* und *Wirksamkeit* des Verwaltungshandelns. Nicht ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, interessiert ihn primär, sondern ob mit den Mitteln der angestrebte Zweck auch erreicht wird. Nicht ob Jugendhilfe, Wirtschaftsförderung, Grünflächenpflege und was es sonst alles gibt effizient organisiert wird, kümmert ihn, sondern ob mit der so organisierten Jugendhilfe ein überzeugendes Freizeitangebot für die Jugendlichen auf die Beine gestellt wird, ob soziale Auffälligkeiten, Jugendkriminalität etc. verhindert werden können; ob die Wirtschaftsförderung auch zur Ansiedlung von Unternehmen führt; ob der Grünflächeneinsatz auch den Erholungswert der Stadt steigert. Mit einem Wort: Die Verwaltungsreform soll nicht nur den Stadtkämmerer zufrieden stellen, sie soll vor allem den Bürger zufrieden stellen.

3. Leitbild Bürger- und Kundenorientierung: Auf dem Weg zur bürgerfreundlichen Verwaltung haben unsere Kommunen beachtliche Fortschritte gemacht. Eine Umfrage des Instituts für Demoskopie, Allensbach, hat im vergangenen Herbst ergeben, dass die Mehrzahl unserer Bürger findet, der Service auf den Ämtern sei besser geworden, die Abläufe unbürokratischer, die Beratung gut. Dieses Bemühen um Bürgerfreundlichkeit muss fortgesetzt und weiter gesteigert werden. Es ist gut und sinnvoll, wenn der Bürger auch gegenüber einer staatlichen Verwaltung fragt, ob das Verhältnis von Preis und Leistung stimmt, wenn er Vergleiche zu privaten Dienstleistern anstellt. Diese Art „Konsumentendruck“ ist gut und nützlich, weil sie hilft, die Neigung aller staatlichen Verwaltungen zur Binnenorientierung zu überwinden und weil sie den Modernisierungsprozess laufend weiter vorantreibt. Der Kunde muss freilich auch „eine Stimme bekommen“, d.h. die Kommunen müssen Befragungen veranstalten bei ihren Kunden. Übrigens auch bei ihren Mitarbeitern - daraus kann man z.B. lernen, dass heute die Kunden mit der Verwaltung gelegentlich schon zufriedener sind als die eigenen Mitarbeiter - so das Ergebnis einer Befragung jüngst in Düsseldorf.

4. Leitbild „Gewährleistende Stadt“: Der moderne Wohlfahrts- und Daseinsvorsorgestaat leidet an Selbstüberforderung, diese Erkenntnis ist nicht neu. Nicht nur aus finanziellen Gründen ist

eine „Vollversorgung“ des Bürgers durch den Staat heute nicht mehr darstellbar. Viele Leistungen, auch das ist nichts Neues, können durch Private kostengünstiger und besser erbracht werden als durch staatliche Einrichtungen. Zumal die Kommunen sollten sich daher in vielerlei Hinsicht darauf beschränken, sicherzustellen und zu gewährleisten, dass bestimmte Leistungen erbracht werden, bzw. auf Vorgaben, wie diese Leistungen zu erbringen sind, ohne dass sie die Leistungen immer auch selbst erbringen müssen. Dieser Prozess der Aufgabenübertragung ist gegenwärtig in vollem Gange - einmal im Wege der Privatisierung staatlicher Einrichtungen, zum anderen im Wege der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit privaten Leistungserbringern. Aber auch im Verhältnis Bürger-Kommune lässt sich ein solches Public Private Partnership organisieren: Statt einer Vollversorgung mit bestimmten Leistungen wäre durchaus denkbar das Angebot eines reduzierten Leistungsumfangs zu reduzierten Gebühren bzw. Abgaben bei entsprechender Eigenbeteiligung des Bürgers. Beispiele dafür lassen sich viele finden: von der Straßenreinigung bis zur Kinderbetreuung. Hauptproblem dieses Leitbilds der gewährleistenden Stadt freilich bleibt die wirksame Steuerung, sei es von Ausgründungen, sei es eines entsprechenden Bürgerengagements durch die Kommune.

Sie werden fragen, was diese Darstellung kommunalpolitischer Leitbilder mit unserem Thema zu tun hat. Die Antwort ist einfach: alle diese Leitbilder und Zielvorstellungen - Wirksamkeit des Verwaltungshandelns, Kundenorientierung, gewährleistende Stadt - setzen Informationen voraus, in Zahlen und Ziffern, Kennziffern und Indikatoren gefasste Informationen, Informationen in einer Intensität und in einem Umfang, der über alles bisher Bekannte weit hinausreicht.

- Beurteilung der Wirksamkeit von Verwaltungshandeln:

Wenn ich wissen will, wie wirksam meine Bemühungen um Wirtschaftsförderung sind, dann benötige ich Informationen über mein Standortangebot einschließlich des Angebots an qualifizierten Arbeitnehmern und der Möglichkeiten zu einem „Wissenstransfer“; dann benötige ich Informationen über Unternehmensansiedlungen, über geschaffene Arbeitsplätze, über Firmenzufriedenheit. Wenn ich mir ein Bild verschaffen will über die Wirksamkeit meiner Sozialpolitik, dann benötige ich Informationen über die Reintegration von Langzeitarbeitslosen, über kommunale

Gesundheitsleistungen, über Kinderbetreuung, über die Akzeptanz ausländischer Mitbürger.

- Beispiel Kundenorientierung:

Wenn ich das Angebot an kommunalen Dienstleistungen konsequent auf Ansprüche und Erwartungen der Bürger ausrichten will, dann benötige ich Bedarfsanalysen, Informationen zur einschlägigen Nachfrage nach Dienstleistungen, dann muss ich so etwas wie „Marktforschung“ betreiben, dann muss ich versuchen, mir über Umfragen, Analyse von Nutzerverhalten, aus Strukturdaten sozialer Gruppen ein möglichst zutreffendes Bild von den Erwartungen und Ansprüchen meiner Bürger zu verschaffen.

- Beispiel: Steuerung in der „gewährleistenden Stadt“

Für eine wirksame Beteiligungssteuerung im „Konzern Stadt“ benötige ich Informationen über Ressourcen und Ressourcenverbrauch der betreffenden Ausgründungen, über Absatz und Erlös, über Marktlage und Wettbewerber, über Preise und Leistungen.

Dies nur als grobe Skizze - wie Sie sehen, haben wir es mit einer Fülle neuer inhaltlicher Anforderungen zu tun, zum Teil betreten unsere Kommunen ausgesprochenes Neuland. Eine Warnung muss man gleich dazusetzen. Vor kurzem war in einem Aufsatz über „strategisches Management“ in Kommunen als Illustration eine Art Steuerpult abgebildet, so ähnlich wie auf einer Schiffsbrücke oder in einem Flugzeugcockpit - alle möglichen Messinstrumente, Skalen, daneben Hebel, Steuerruder usw. Die Vorstellung demnach ist: Unsere Oberbürgermeister nehmen zukünftig am Steuerpult Platz, die Messinstrumente mit den entsprechenden Kennziffern sagen ihnen, ob sie noch auf Kurs sind, dann bedienen sie die Hebel der Verwaltung und der große Tanker Kommune bewegt sich sogleich auf den richtigen Kurs.

So wird es sicher nicht kommen. Ich würde auch davor warnen, auf diese Weise in ein ausgesprochen technokratisches Verständnis von Verwaltung zurückzufallen. Ich habe von Heinz Grohmann, dem ehemaligen Vorsitzenden der Deutschen Statistischen Gesellschaft, ein Zitat gefunden, das mir bedenkenswert erscheint: „Das Leben und Treiben in einer Stadt ist kein seelenloses kybernetisches System, das man nach allen Regeln statistischer Zählkunst vermessen und dann wiederum technisch-rational steuern könnte, sondern ein Kosmos von Menschen, die da wohnen, einkaufen, ins Theater

gehen, sich erholen, sozial oder politisch engagieren, und die ihr individuelles und ihr kollektives Handeln an menschlichen Werten und Zwecken, an wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnissen, an politischen Zielen usw. orientieren.“ Dieses menschliche Verhalten, so könnte man hinzusetzen, kann man in Grenzen zu beeinflussen versuchen, von der großen Steuerbrücke herab dirigieren kann man es nicht.

Ich komme zurück auf die Eingangsfrage. Diesen denkbar umfassenden, vielfältigen und zum Teil ganz neuen Informationsbedarf wird überwiegend die Kommunalstatistik zu decken haben. Auch andere Informationsquellen, etwa die eines modernen Finanzmanagements, spielen eine Rolle, aber im Zentrum steht die städtische Statistik. Klaus Trutzel hat das einmal so formuliert: „Eine eigenständige Kommunalstatistik ist ein Fundament der kommunalen Selbstverwaltung: Wer selbständig planen und entscheiden will, muss sich auch selbständig die Informationen beschaffen können, die er für seine selbstbestimmten Planungen und Entscheidungen braucht.“ Den Informationsbedarf, den die Kommunen zu ihrer Aufgabenwahrnehmung benötigen, müssen sie selbst decken, das wird ihnen keine Bundesstatistik und keine Landesstatistik abnehmen. Dann gilt aber auch: Die Kommunalstatistik muss willens und fähig sein, den vielfältigen neuen Informationsbedürfnissen gerecht zu werden. Daraus wird sich nach meiner Überzeugung zukünftig die Daseinsberechtigung einer eigenständigen Städtestatistik herleiten.

Drei Voraussetzungen und Rahmenbedingungen scheinen mir in diesem Zusammenhang von Bedeutung:

1. Mit der Anhäufung statistischer Einzelinformationen und seien sie noch so umfassend, ist es zukünftig nicht mehr getan. Der Vielfalt höchst unterschiedlicher Informationsanforderungen, höchst unterschiedlicher Informationsquellen wird man nur auf der Basis umfassender statistischer *Informationssysteme* gerecht werden können. Dazu gehören auch entsprechend entwickelte Ordnungs- und Bezugssysteme - insbesondere Raumbezugssysteme, wo trotz aller Fortschritte noch immer der gravierendste Entwicklungsbedarf besteht.

2. Statistik arbeitet - wenn ich so sagen darf - grundsätzlich „auf Halde“. Typisches Produkt sind die bekannten „Tabellenberge“, wie sie etwa das Statistische Jahrbuch Deutscher Gemeinden jährlich präsentiert. Wir sehen uns aber - nicht erst seit heute, aber immer mehr zunehmend - einem Bedarf gegenüber an flexibler, problem-

bezogener Ad hoc-Auswertung statistischer Daten. Man könnte sagen, wie in Teilen des verarbeitenden Gewerbes: Produktion auf Bestellung bzw. „just in time“. Informationsnachfrager sollen die Informationen selbst aufbereiten und weiter verarbeiten können, auf die jeweiligen individuellen Bedürfnisse passgenau zugeschnitten, statt sie mehr oder weniger auf gut Glück aus einer tabellarischen Aufstellung herausuchen zu müssen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die klassische Trennung von Informationsanbieter und Informationsnutzer schrittweise aufgehoben wird. Technisch ist dies möglich - es setzt aber eine bestimmte Datenorganisation voraus, insbesondere weitergabefähige Datenbeschreibungen.

3. Der stürmische Fortschritt in Datenverarbeitung und Informationstechnologie bietet nicht nur alle Voraussetzungen für die gegenwärtigen Anforderungen, sondern wird auch in Zukunft immer bessere Chancen bieten für ein dezentrales, spezialisiertes Informationsangebot der Städtestatistik. Die Fortschritte kommen einerseits der Speicherung, andererseits dem Transport bzw. der Distribution großer Datenmengen zugute. Also: Kombination moderner Datenbanken inklusive entsprechender Such- und Aufbereitungsfunktionalitäten mit einem Internetzugang. Nimmt man die Aufgaben Service, Beratung, Auswertung hinzu, so wird man von einem *Informationsmanagementsystem* sprechen, das sich im Bereich der Städtestatistik entwickelt, entwickeln muss - als Teil einer modernen *Informationsinfrastruktur* unserer Städte, die nach meiner Überzeugung wichtiger werden wird oder bereits wichtiger ist als die physische Infrastruktur wie Straßennetz oder Leitungsnetz.

Unser zentrales Referenzobjekt für ein solches Informationsmanagementsystem heißt ICOSTAT, ein System, das seit 1997 fix und fertig konzipiert ist und dessen Verwirklichung im vergangenen Herbst endlich in Gang gekommen ist. Wir werden bis Ende nächsten Monats die Strukturdaten aus dem Statistischen Jahrbuch bis zum Jahr 1995 zurück in ICOSTAT eingespeist haben. Gegenwärtig erfolgt die Datenerfassung für das Jahr 2000 durch die datenliefernden Städte. Außerdem wird eine Neufassung des Erhebungsbogens erarbeitet. Wenn alles so geht, so wie wir uns das wünschen, dann wird ICOSTAT im Frühsommer auf der Basis der Strukturdaten arbeitsfähig sein und dann möglichst bald in vollem Umfang. Möglich geworden ist das alles durch die Bereitschaft des Verbands Deutscher Städtestatistiker und ihres Vorsitzenden, Ernst-Joachim Richter, eine DUVA-Lizenz

für das ICOSTAT-Projekt zu übernehmen, zu einem Betrag, der vermutlich ein beträchtliches Loch in die Kasse des Verbandes gerissen hat. Ich möchte mich an diese Stelle ausdrücklich für die Bereitschaft des VDSSt, das Vorhaben in dieser Weise zu unterstützen, bedanken. Bedanken möchte ich mich genauso bei den Fachbereichsverantwortlichen und den Abschnittsbearbeitern, die sich zur Betreuung der entsprechenden Themenbereiche im Rahmen des Projekts bereiterklärt haben. Zugleich geht der Appell an diejenigen Städte, die bisher nicht an der Datensammlung für ICOSTAT beteiligt sind, vorhandene Kapazitäten zukünftig in den Dienst der gemeinsamen Sache zu stellen. Der Deutsche Städtetag fühlt sich für ICOSTAT genauso verantwortlich, wie er sich für das Statistische Jahrbuch über Jahrzehnte verantwortlich gefühlt hat. Wir können uns an dem Vorhaben (einstweilen) nur personell beteiligen, allerdings - mit einem wissenschaftlichen Mitarbeiter und einer Sachbearbeiterin - in einem Umfang, der für die begrenzten Möglichkeiten eines Verbandes wiederum keine Kleinigkeit darstellt.

Die Perspektiven von ICOSTAT sind vielversprechend: Als Informationssystem wird ICOSTAT die Veröffentlichung statistischer Informationen in Papierform genauso ermöglichen wie über CD-ROM und - was entscheidend ist - über das Internet. Auch die Perspektive einer Vermarktung der Daten, ähnlich wie dies das Statistische Bundesamt mit seinem „Statistik-Shop“ betreibt, ist von großer Bedeutung. Weniger, was die Refinanzierung der eigenen Aufwendungen anlangt. Nach aller Erfahrung gelingt dies nur zu einem geringeren Teil. Aber wir werden die Akzeptanz der jeweiligen Aufwendungen innerhalb der beteiligten Städten und insbesondere gegenüber den Finanzverantwortlichen nicht unbeträchtlich steigern können, wenn wir auf einen entsprechenden Refinanzierungserfolg verweisen können, und sei er noch so bescheiden. Der Deutsche Städtetag ist grundsätzlich bereit, sich auch an einem solchen „Data Warehouse“ zu beteiligen; die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen werden gegenwärtig überprüft. Im übrigen wird es darauf ankommen, den definierten Kernbestand an Daten, die über ICOSTAT erschlossen werden, sukzessive zu erweitern, bis das System geeignet ist, den Informationsansprüchen zu genügen, die ich einleitend skizziert habe.

Die Informationsquellen, die für den Zweck kommunalen Managements und kommunaler Steuerung erschlossen werden könnten, sind im Grunde so umfassend wie der entsprechende

Informationsbedarf. Im Rahmen von „Urban Audit“ ist ein breite Palette von Indikatoren der Lebensqualität erarbeitet worden. Dem selben Ziel widmet sich die Bertelsmann Stiftung mit ihrem „Kompass-Projekt“. Seit Mitte der 90er Jahre betreibt die KGSt ein breitangelegtes System von Vergleichsringen zwischen Mitgliedskommunen, in denen eine mittlerweile schon kaum noch zu übersehende Fülle von kommunalen Leistungskennziffern erarbeitet worden ist. Auch hier hat die Bertelsmann Stiftung Vergleichbares erarbeitet. Daneben gibt es einen noch kaum gehobenen Schatz an Informationsressourcen, der als „Prozessdaten“ in operativen Verwaltungsvorgängen, Registern und dergleichen schlummert. Alles dies muss mit in die Betrachtung einbezogen werden, wenn es um ein leistungsfähiges kommunales Informationsmanagement geht. Immer steht die Städtestatistik im Mittelpunkt dieser Betrachtungen.

Die Situation der statistischen Ämter – ich sage Ihnen nichts Neues – entspricht dem leider ganz und gar nicht. Von der Umorganisation im Zuge der Verwaltungsreform sind die Städtestatistiker ganz besonders betroffen, vielerorts sind die statistischen Ämter aufgelöst worden, zum Teil sind die Aufgaben anderen Ämtern oder Fachbereichen zugeschlagen worden. Die Städtestatistik findet sich häufig wieder als Teil der Stadtentwicklung, der Wirtschaftsförderung oder als eine von vielen Querschnittsaufgaben im Rahmen der Hauptämter. Gelegentlich, beileibe nicht immer, ist ein Zugewinn an funktionaler Einbindung zu verzeichnen, durch unmittelbare Anbindung an das Amt des Oberbürgermeisters, des Planungsdezernenten oder eine Einrichtung der Stadtsteuerung. Insofern bedeutet Umorganisation nicht notwendig Abwertung der Aufgabenstellung der Städtestatistik, im Gegenteil.

Entscheidend aber bleibt die Frage, ob arbeitsfähige Einheiten mit qualifiziertem Personal erhalten bleiben, finanziell ausreichend ausgestattet – und, was sehr wichtig ist, hinreichend unabhängig, damit die hohen Qualitätsstandards gesichert bleiben. Wir als Deutscher Städtetag sind der Auffassung, dass diese Voraussetzungen

Beigeordneter Dr. Helmut Fogt^{)}*

Die Stadt als moderner Dienstleister Diskussionsvorlage des Deutschen Städteta-

^{*)} siehe Fußnote auf S. 3

immer noch am besten gesichert sind bei Fortführung der statistischen Ämter bzw. eigenständiger statistischer Fachbereiche.

Lassen Sie mich abschließend einen Gedanken hervorheben, der im Sinne der etwas provokant formulierten Eingangsfrage in meinen Augen entscheidend ist für die weitere Zukunft der Kommunalstatistik. Städtestatistik war schon immer und wird bleiben ein *Gemeinschaftswerk* der großen statistischen Ämter unserer Städte.

KOSIS-Gemeinschaft, ICOSTAT, die DUVA-Anwender – alles das und vieles mehr sind Gemeinschaftseinrichtungen, die in einer gemeinsamen Willensanstrengung ins Leben gerufen worden sind, in gemeinsamer Anstrengung betrieben werden und nur als Gemeinschaftseinrichtungen lebensfähig sind. Gemeinschaftseinrichtungen aber setzen immer dreierlei voraus:

- die Bereitschaft einer hinreichenden Zahl von Betroffenen, sich an einem solchen Projekt zu beteiligen und darin Funktionen zu übernehmen;
- die Bereitschaft, Entscheidungen gemeinsam herbei zu führen, was wiederum voraussetzt, soweit das Prinzip der Einstimmigkeit besteht, äußerste Zurückhaltung beim Gebrauch von Vetopositionen;
- schließlich Mitglieder, die bereit sind, Dinge voranzutreiben, Widerstrebende mitzunehmen - und andere, die sich dann mehr oder weniger bereitwillig auch mitnehmen lassen.

Insbesondere der letztgenannte Punkt scheint mir wichtig. Es sind immer nur einige wenige, die vorangehen, die sich über den Tag hinaus engagieren, die sich eine Sache aktiv zu eigen machen. Jede Gemeinschaftseinrichtung braucht solche Mitglieder. Der Verband Deutscher Städtestatistiker *hat* solche Mitglieder, und darum ist mir um die Zukunft der Kommunalstatistik in diesem Land nicht bange.

**ges zu seiner Hauptversammlung am 08. –
10.05.2001 in Leipzig ^{**)}**

^{**) Diskussionsvorlage zum Forum H der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 08. – 10.05.2001 in Leipzig unter der Moderation von Oberbürgermeister Joachim Erwin, Düsseldorf}

1. Ausgangslage

Die Stadt der Zukunft braucht ein modernes Management. Deshalb haben sich unsere Kommunen schon vor Jahren daran gemacht, ihre Verwaltungen von Grund auf zu reformieren - aus bürokratisch organisierten Ämtern und Behörden werden effiziente und bürgerfreundliche Dienstleistungseinrichtungen.

Die Erfolge der Verwaltungsreform in unseren Städten sind ein Beweis für das Leistungsvermögen und die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in unserem Land. Nur auf dem Boden lokaler Autonomie, dezentraler Initiative, konnte eine derart vielgestaltige und fruchtbare Reformlandschaft entstehen. Umgekehrt sind es die Grundwerte und Grundprinzipien kommunaler Selbstverwaltung - freiheitliche Selbstbestimmung, demokratische Mitgestaltung, Solidarität, Subsidiarität, Bürgernähe - an denen sich kommunale Reformen orientieren müssen. Kommunale Reformen können nur überzeugen, wenn sie einen Beitrag leisten zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung und lokaler Demokratie.

Der Prozess der Verwaltungsreform betrifft im wesentlichen vier Bereiche:

- Die kommunale Verwaltungsorganisation,
- den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationsmedien,
- den Aufbau eines modernen Informationsmanagements,
- das Verwaltungspersonal in den Städten.

Folgende Fragen stehen im Mittelpunkt:

- An welchen Leitvorstellungen und Zielen soll sich der Prozess der Verwaltungsmodernisierung zukünftig ausrichten?
- Welche Unterstützung ist von moderner Informationstechnologie und einem zeitgemäßen städtischen Informationsmanagement zu erwarten?
- Welche Anforderungen stellt der Prozess der Verwaltungsmodernisierung an einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst?

2. Neue Betrachtungsweisen und Ergebnisse

Thesen zur Modernisierung der Verwaltungsorganisation

1. Die Modernisierung der Kommunalverwaltungen ist noch immer stark binnenorientiert und primär am Ziel der Effizienzsteigerung und der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet. Sehr viel wichtiger aber ist die Frage der *Effektivität*, der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns. Nicht *wie* eine Leistung zu Stande kommt, ist für die Bürger wichtig, sondern *ob* mit den Leistungen der beabsichtigte Zweck erreicht wird. Die Verwaltungsreform muss nicht nur den Stadtkämmerer zufrieden stellen, sie muss vor allem die Bürger zufrieden stellen.

2. Die Bürger erwarten heute zurecht, von der Verwaltung nicht als Bittsteller, sondern als Nachfrager einer spezialisierten Dienstleistung, als *Kunden* behandelt zu werden. Sie erwarten ein kundenfreundliches, unbürokratisches „Dienstleistungsangebot aus einer Hand“. Als Kunden und Konsumenten fragen die Bürgerinnen und Bürger, was öffentliche Dienstleistungen kosten, was sie dafür bekommen, ob der Service stimmt, und ob das Angebot dem Vergleich mit privat erbrachten Dienstleistungen standhält. Wir brauchen diesen „Konsumentendruck“, weil er ganz entscheidend hilft, die Gefahr der Binnenorientierung unserer Verwaltung zu überwinden, die Geschäftsabläufe zu verbessern und die Effektivität und Bürgerorientierung kommunaler Dienstleistungen zu erhöhen. Regelmäßige Kundenbefragungen sind notwendig, um dem Kunden auch „eine Stimme zu geben“. Insgesamt muss der Prozess der Verwaltungsmodernisierung und der Reorganisation kommunaler Strukturen noch weiter beschleunigt werden. Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf allen Funktionsebenen ebenso wie in der Kommunalpolitik muss weiter intensiv um Unterstützung für den Reformprozess geworben werden.

3. Vorgaben der Kommunalpolitik ebenso wie das gesamte kommunale Verwaltungshandeln sind auf ihre unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Auswirkungen hin zu überprüfen und zu bewerten (Gender Mainstreaming). Es gilt, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass auch vermeintlich geschlechtsneutrale Bereiche (z.B. Verkehrspolitik, Gesundheit) unterschiedliche Auswirkungen auf das Leben von Männern und Frauen haben. In besonderem Maße gilt dies für alle Fragen städtischer „Zeitpolitik“. Arbeitszeiten, Betreuungszeiten, Öffnungszeiten, Fahrpläne und vieles andere mehr sind Vorgaben, nach denen unsere Bürgerinnen und Bürger ihren Alltag organisieren müssen. Besonders Frauen (und Männer), die Beruf und Familie miteinander vereinbaren wollen, sind auf ein passgenaues Ineinandergreifen dieser Zeitstrukturen angewie-

sen. Dieses Ineinandergreifen zu organisieren ist Aufgabe eines bürgerorientierten Dienstleistungsverständnisses unserer Kommunen.

4. Die Vorstellung, unsere Städte könnten so etwas sein wie ein „Rundumversorger“ mit Dienstleistungen aller Art, ist längst obsolet, und dies nicht nur aus finanziellen Gründen. Das Leitbild muss das der gewährleistenden Stadt sein, die dafür sorgt, dass bestimmte Leistungen erbracht werden, ohne sie zwingend selbst zu erbringen. Möglich muss es zukünftig sein, dass ein wesentlich größerer Teil dieser Leistungen vom Bürger selbst erbracht wird. Die Bürger sind dazu bereit. Umfragen zu Folge sind rund ein Drittel der Bevölkerung für öffentliche und soziale Belange „aktivierbar“. Es geht darum, den Bürgerinnen und Bürgern ein Angebot zu machen: Statt immer weniger und immer teurere Komplettangebote ein Mehr an kommunalen Leistungen zu billigeren Preisen bei angemessener Eigenbeteiligung. Jenseits von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und neuer Dienstleistungskultur ist es dieses Leitbild der „aktiven Bürgerkommune“, das den Grundwerten kommunaler und bürgerschaftlicher Selbstverwaltung am unmittelbarsten entspricht.

Thesen zum kommunalen E-Government

1. Die elektronische Verwaltung (E-Government) stellt einen besonders zukunftssträchtigen Teil der kommunalen Verwaltung dar. Auch wenn herkömmliche Verwaltungsverfahren weiter ihren Stellenwert behalten werden - die Zukunft gehört eindeutig der Internet-basierten, elektronischen Kommunikation und Transaktion, dem elektronischen Geschäftsverkehr zwischen den Bürgern, den Unternehmen und der Verwaltung. Insofern müssen heute bereits die Weichen gestellt werden für die Verwaltung von morgen.

2. Das innovative Potential, das in den neuen Medien steckt, kann der Reform in den Rathäusern einen gewaltigen zusätzlichen Impuls geben - entsprechen doch die neuen Kommunikationsmedien in nahezu idealer Weise dem kommunalen Leitbild einer weniger bürokratisch und hierarchisch, stärker eigenverantwortlich organisierten Verwaltung. Nicht mehr das Denken in „Ämterzuständigkeiten“, die sukzessive Fallbearbeitung und getrennte Informationsbeschaffung werden das Bild der Zukunft prägen, sondern über die Ressorts hinausgreifende Teamarbeit mit dezentralen Strukturen und einem breit fundierten Informationspotential. Die organisatorischen Voraussetzungen für diese Entwicklung zum kommunalen E-Government zu schaffen -

das ist die große Herausforderung, vor der wir stehen.

3. Die meisten größeren Städte arbeiten am „Virtuellen Rathaus“. Vielerorts wird bereits eine durchgängig elektronische Online-Abwicklung einfacher Geschäftsvorfälle angeboten - bei Volkshochschulen, städtischen Bibliotheken, Kultureinrichtungen und in vielen anderen Bereichen. Auch komplexe Geschäftsprozesse sollen „internetfähig“ gemacht werden, was umfangreiche Organisations- und Strukturveränderungen voraussetzt. Das vom Deutschen Städtetag unterstützte Pilotprojekt zur digitalen Antragsbearbeitung von Ausweispapieren (DIGANT) hat in dieser Hinsicht Schrittmacherfunktion erfüllt.

4. Mit den zu erwartenden Veränderungen wird nicht nur eine Effizienzsteigerung der Verwaltung beabsichtigt, sie zielen vor allem auf eine verbesserte Berücksichtigung der Interessen und Wünsche des Bürgers. Die Erwartungen in der Öffentlichkeit an die Kommunalverwaltung, was die Nutzung elektronischer Informations-, Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten anlangt, sind hoch und werden rasch weiter steigen. Die Kommunalverwaltung muss sich darauf einstellen und sich ihren „Kunden“ als leistungsfähige Einrichtung präsentieren, die nachgefragte Dienstleistungen schnell, präzise, rechtssicher und kostengünstig liefern kann.

5. Die neuen Medien sind aber auch in der Lage, die Chancen für mehr Bürgerengagement und mehr Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene beträchtlich zu erweitern. Das Internet erleichtert Gründung und Unterhalt sozialer Netzwerke, auf denen wiederum die aktive Bürgerkommune aufbauen kann. Auch das Interesse und die Beteiligung des Bürgers an der Kommunalpolitik kann einen zusätzlichen Anstoß erhalten, allein durch die Möglichkeit der Information über Ratsangelegenheiten, über Vorlagen, Beschlüsse, Stellungnahmen der Ratsfraktionen und anderes mehr. Zunehmende Bedeutung erlangt auch in der Kommunalpolitik die Interaktion mit dem Bürger und Wähler über Chat-Foren, E-Mail und dergleichen. Die modernen Formen „Elektronischer Demokratie“ (E-Democracy) sollten dabei nicht als Konkurrenz zu den bestehenden Formen repräsentativer Demokratie verstanden werden, sondern im Gegenteil als Gelegenheit für die repräsentative Demokratie, neue Unterstützung und neue Legitimation zu mobilisieren.

Thesen zum modernen Informationsmanagement

1. Es ist offensichtlich, dass sowohl für die Kommunalpolitik wie für eine effektive Verwaltungssteuerung Informationen benötigt werden, die aus den unterschiedlichsten internen und externen Quellen stammen. Aufgrund der unterschiedlichen Informationsanforderungen und angesichts der Vielfalt der Informationsquellen bedarf es eines systematischen und flexiblen Informationsmanagements. Das Ziel des Informationsmanagements besteht darin, Informationen so zu organisieren, dass die richtige Information zur richtigen Zeit am richtigen Ort bereit steht, um vom jeweiligen Nutzer zielgenau weiterverwandelt zu werden. Städtestatistiker, Stadtentwickler und Betreiber interkommunaler Leistungsvergleiche sind aufgefordert, sich diesem Ziel gemeinsam zu widmen - dem Ziel, den wichtigsten „Rohstoff“, aus dem die Verwaltung ihre Produkte erstellt, besser zu managen: ihr Wissen.

2. Die statistischen Ämter und Fachbereiche der Kommunen gehen mehr und mehr dazu über, die Einmalproduktion großer Tabellenberge durch eine flexible Datenorganisation zur problembezogenen Ad hoc-Auswertung zu ersetzen. Per Internet nutzbare, über Suchmaschinen erschlossene Datenbanken erlauben es, Daten gezielt auszuwählen, bereichsübergreifend zu verknüpfen, zu verdichten und in Form von Tabellen, Grafiken oder Karten darzustellen. Zentrales Referenzobjekt für ein solches „Data Warehouse“ ist das vom Deutschen Städtetag betreute statistische Informationssystem „ICOSTAT“. Damit diese Umstellung des statistischen Angebots gelingen kann, müssen voll arbeitsfähige statistische Ämter und Fachbereiche in den Kommunen erhalten bleiben.

3. Während für Wirtschaftsunternehmen der Marktwettbewerb Auskunft über die eigene Produktivität und Leistungsfähigkeit gibt, fehlt im öffentlichen Bereich ein entsprechender Mechanismus. Um auch hier einen permanenten Druck auf Effizienz und Effektivität, auf ein nachfrageadäquates Angebot hin zu bewirken, sind seit Anfang der 90er Jahre interkommunale Leistungsvergleiche zwischen interessierten Kommunen eingerichtet worden. Insbesondere die Bertelsmann-Stiftung und die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) haben entsprechende Vergleichsringe eingerichtet, die Auskunft geben über die Effizienz des Ressourceneinsatzes, über Stärken und Schwächen des jeweiligen kommunalen Leistungsangebotes, auch über Kundenzufriedenheit und Mitarbeiterzufriedenheit. Die entsprechenden Kennzahlen müssen zu Informationssystemen weiterentwickelt werden, die Aussagen über die Wirksam-

keit des Verwaltungshandelns ermöglichen. In der Öffentlichkeit, bei den Bürgern und bei den Unternehmen besteht ein großes und legitimes Interesse an diesen Leistungsvergleichen. Die in interkommunalen Leistungsvergleichen gewonnenen Informationen müssen daher zukünftig veröffentlicht werden.

Thesen zur Zukunft des öffentlichen Dienstes in den Kommunen

1. Die Stadt der Zukunft braucht einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst. Mit dem Prozess der Verwaltungsmodernisierung haben sich auch die Anforderungen an das städtische Personal radikal verändert. Die Abkehr von der klassischen Vollzugsverwaltung bedeutet eine Abkehr vom traditionellen Beamtentypus, der auch Leitfigur war für den Angestelltenbereich - unter Hinwendung zu Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Leistung, des Wettbewerbs, der Mobilität und Flexibilität. Stand in der klassischen Verwaltung der Vollzug von Gesetzen und Rechtsvorschriften im Vordergrund, so ist Rechtswissen heute allenfalls noch als Grundlagenwissen gefragt. Statt durch Gehorsamspflichten wird die Tätigkeit in städtischen Verwaltungen heute geprägt durch kooperative Handlungsstrukturen und Gesamtverantwortung von Leistung und Ressourcenverbrauch. Sozialkompetenz und Persönlichkeitskompetenz gewinnen damit einen Stellenwert, der dem öffentlichen Dienst bisher fremd war. Nur mit den Methoden und Verfahrensweisen eines modernen Personalmanagements werden die Kommunen diesen neuen personalwirtschaftlichen Anforderungen gerecht werden können.

2. Die eingeleitete Reform des Dienstrechts muss konsequent weiter verfolgt werden. Die Reform des Dienstrechts kann sinnvoll nur in enger Verzahnung mit der Verwaltungsreform betrieben werden. Das bedeutet, dass insbesondere dem Leistungsprinzip, nicht im Sinne von Anciennität und zeitlicher Anwartschaft, sondern im Sinne qualitativer Arbeitsleistung verstanden, noch stärker Geltung verschafft werden muss. Eine überlegenswerte Option könnte darin bestehen, das System der Dienstaltersstufen gänzlich abzuschaffen, ein funktionsbezogenes Grundgehalt einzuführen und darauf ein breit angelegtes System von Leistungszulagen und Leistungsprämien aufzubauen, das sich dann allerdings auf ein effizientes Beurteilungssystem stützen könnte. Ein anderer Weg könnte die Einrichtung variabler Besoldungskorridore sein, wie das die Bundesregierung in ihrem Programm „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“ vorgeschlagen hat. Führungspositionen auf allen

Ebenen sollten grundsätzlich zunächst nur auf Zeit vergeben werden.

3. Auch im Tarifrecht der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes müssen die Grundsätze der Leistungsorientierung und Flexibilität endlich den erforderlichen Stellenwert erhalten. Eine entsprechende Umgestaltung des Bundesangestelltentarifs (BAT) ist längst überfällig. Angesichts der unterschiedlichen sektoralen Entwicklungen im öffentlichen Dienst fragt es sich allerdings, ob ein einheitliches Tarifrecht für den gesamten öffentlichen Dienst überhaupt noch ein sinnvolles und erstrebenswertes Ziel sein kann. Vieles deutet darauf hin, dass differenzierten Spartentarifverträgen auch im öffentlichen Dienst die Zukunft gehört. So könnte etwa der jüngst abgeschlossene Tarifvertrag Versorgung (TV-V) mit seiner klar geordneten, leistungs- und funktionsbezogenen Vergütungsstruktur Vorbild sein auch für andere Bereiche des kommunalen öffentlichen Dienstes.

4. Der öffentliche Dienst in den Kommunen leidet darunter, dass er nach den Vorgaben von Bund und Ländern geregelt und organisiert wird. Er besitzt aber eine ganz eigene Struktur, die mit den Verwaltungen in Bund und Ländern keineswegs überein stimmt. Zu den Besonderheiten

gehört u.a. die Tatsache, dass unsere Kommunen bis in den engeren Bereich der Verwaltung hinein einem verstärkten privatwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, wobei dort andere Tarifstrukturen gelten als im öffentlichen Dienst. Für die kommunalen Betriebe und Verwaltungen dürfen die Personalkosten nicht zu einem gravierenden Wettbewerbsnachteil werden, weil sonst der Prozess der Ausgliederungen und der Aufgabenübertragung an Private unvermindert fortgehen wird. Zu fordern ist daher erheblich mehr Eigenständigkeit für den öffentlichen Dienst in den Kommunen: eigene sektorale Tarifverträge und ein eigenes Dienstrecht, das den Anforderungen in Städten, Gemeinden, Landkreisen wirklich gerecht wird. Zentrale Regelungen sollten nur noch den Rahmen einer flexiblen Handhabung in den kommunalen Verwaltungen bilden. Stellenobergrenzenverordnungen, die kommunale Besoldungsverordnung und die Quotierung von Leistungselementen sind mit einer flexiblen Personalwirtschaft nicht vereinbar und daher abzuschaffen. Der Lebenszeitbeamte des Art. 33 GG taugt immer weniger als Leitfigur für den Personaleinsatz in unseren Städten.