



Marga Pröhl, Andreas Osner (Hrsg.)

Ratsarbeit besser machen

Ein Handbuch für kommunale Mandatsträger,
sachkundige Bürger und Verwaltungschefs

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Marga Pröhl, Andreas Osner (Hrsg.)

Ratsarbeit besser machen

**Ein Handbuch für kommunale Mandatsträger,
sachkundige Bürger und Verwaltungschefs**

erarbeitet vom
POLIS-Arbeitskreis der Bertelsmann Stiftung



| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 E-Book-Ausgabe (PDF)

4. Auflage 2006

© 2002 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Andreas Osner

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Sabine Reimann

Umschlaggestaltung: Nadine Humann

Umschlagabbildung: Veit Mette

Illustrationen: Christiane Pfohlmann, Bamberg

Gesamtherstellung: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-159-5

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

»Guter Rat ist teuer«	7
1 Was Ihnen dieses Handbuch bietet	11
2 Veränderte Rahmenbedingungen: Gute Gründe für eine Effektivierung der Ratsarbeit	15
3 Ein neues Selbstverständnis der Fraktionen	21
4 Und es geht doch! Die wichtigsten Bausteine in der Umsetzung	25
4.1 Dezentrale Ausschussstruktur zur Verbesserung der politischen Steuerung	26
4.1.1 Lernen aus der Praxis	27
4.1.2 Sonderfall Großstädte	41
4.1.3 Neue Zusammenarbeit im Jugendhilfeausschuss	44
4.1.4 Unterschiedliche Gemeindeordnungen der Länder	49
4.2 Eine neue Kultur der Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung	51
4.2.1 Vertrauensbildende Maßnahmen und Spielregeln	51
4.2.2 Informations- und Kommunikationssysteme zur Erleichterung der Ratsarbeit	54
4.3 Erfolgsfaktoren in den Fraktionen	57
5 Der Weg zum Ziel: Ein Umsetzungsleitfaden	63
5.1 Wo hakt es? Kritische Punkte, Fallstricke und Erfolgsfaktoren	63
5.1.1 Fünf Schlüsselfaktoren: Angst, Vertrauen, Macht, Mut und Transparenz	63

5.1.2	Angst vor der Verantwortung	64
5.1.3	Angst vor der Abgabe von Verantwortung ...	66
5.1.4	Konfliktvermeidung in der Fraktion	67
5.1.5	Die Informationsmonopolisten	68
5.1.6	Effektive Ratsarbeit und die schlanke Verwaltung	70
5.1.7	Die Fraktionen, der Bürgermeister und der Konsens	71
5.1.8	Beteiligung der kleinen Fraktionen	74
5.1.9	Keine Dezentralisierung ohne Berichtswesen	75
5.2	Wie geht es weiter? Ein Neun-Punkte-Plan	76
5.3	Checkliste zur Umsetzung	85
6	Ein systemisches Coaching-Programm für Fraktionen	91
7	Anhang	107
7.1	Literatur, Links und Kontakte	107
7.2	Zusammenfassung der Ergebnisse des Rechts- gutachtens zur Neuorganisation der Ratsarbeit »Ländervergleich der Kommunalverfassungen«	118
7.3	Fallbeispiel für die Neuorganisation der Ratsarbeit: Gemeinde Ganderkesee (Niedersachsen)	120
7.4	Fallbeispiel für die Fusion von Jugendhilfe- und Schulpolitik: Stadt Arnsberg (Nordrhein-Westfalen) ...	129
7.5	Fallbeispiel für die Neuorganisation der Ratsarbeit: Stadt Dortmund (Nordrhein-Westfalen)	142
7.6	Fallbeispiel für Spielregeln zur Zusammenarbeit Rat und Verwaltung: Stadt Coesfeld (Nordrhein-Westfalen)	152
7.7	Fallbeispiel für die Arbeit mit einem Rats- und Bürgerinformationssystem: Stadt Emsdetten (Nordrhein-Westfalen)	153
7.8	Fallbeispiel für die Neuregelung der Organisation der Ratsvorlagen: Stadt Frankfurt/Oder (Brandenburg).....	162
	Die Autorinnen und Autoren	165
	Mitwirkende im POLIS-Arbeitskreis	166

»Guter Rat ist teuer«

lautet ein Sprichwort. Doch wenn wir Kommunalpolitik wertschätzen und anerkennen, dass die Qualität der politischen Steuerung entscheidenden Einfluss hat auf die Standort- und Lebensqualität in unseren Kommunen, sollte uns ein »guter Rat« tatsächlich lieb und teuer sein.

Denn schlechter Rat kostet ein Vielfaches. Nur lässt sich das, was schlechte Politik bewirkt, nicht juristisch nachweisen, es steht auch in keinem Haushaltsplan. Unproduktive, schleppende politische Prozesse verursachen das, was an Fortschritt in der Kommune nicht stattfindet, was an Zukunftsfähigkeit nicht erreicht wird, was an Demokratiepotezial nicht ausgeschöpft wird und letztendlich, was an Ansehen bei der Bevölkerung verloren geht. Es geht schließlich auch um das Vertrauen in unsere demokratischen Institutionen.

Mit dem Projekt POLIS (Politische Steuerung) will die Bertelsmann Stiftung die lokale Demokratie und die ehrenamtliche Kommunalpolitik stärken. Die politische Gremienarbeit muss wieder wirkungsvoller und zeitsparender werden und in Strukturen ablaufen, die den heutigen Herausforderungen gewachsen sind. Eines unserer Ziele ist auch, dass Kommunalpolitik wieder mehr Freude macht, damit sich mehr Menschen bereit finden, hier Verantwortung zu übernehmen. Dazu gibt es eine Reihe von praxisorientierten Lösungsvorschlägen, die wir in der vorliegenden Publikation systematisch zusammengestellt haben.

Dieses Handbuch ist ein Gemeinschaftsprodukt des POLIS-Arbeitskreises, der sich regelmäßig unter Moderation der Bertelsmann Stiftung trifft. Der Arbeitskreis besteht aus Vertretern der kommunalpolitischen Vereinigungen, der Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung und Friedrich-Naumann-Stiftung sowie aus weiteren kommunalen Praktikern. Er begleitet die konzeptionelle Arbeit im POLIS-Projekt aus politisch-praktischer Perspektive und

versteht sich als kritischer Resonanzboden und als parteiübergreifende Ideenschmiede. Die Zusammensetzung des Arbeitskreises verdeutlicht, dass die Herausforderungen an ehrenamtliche Kommunalpolitiker aller Parteien sehr ähnlich sind.

Die hier vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen werden insbesondere von diesen kommunalpolitischen Vereinigungen unterstützt:

- Kommunalpolitische Vereinigung der CDU
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
- Grüne Alternative Liste in den Räten
- Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker

An dieser Stelle möchte die Bertelsmann Stiftung dem POLIS-Arbeitskreis für die konstruktive Mitarbeit danken. Wir bedanken uns insbesondere bei Klaus Viktor Kleerbaum (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU, Bildungswerk e.V. in NRW) und Gisela Johanne Fuchs (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW) für ihre Mitarbeit an den Entwürfen und speziell für die Bereitstellung ihrer Beiträge für die Kapitel 3 und 4. Dr. Sybille Stöbe-Blossey (Institut Arbeit und Technik am Wissenschaftszentrum NRW) hat den Beitrag zum Ausschusswesen im Jugendhilfebereich, die Empfehlungen zur Optimierung der Routinen sowie die Checklisten zur Umsetzung beigesteuert. Achim Moeller (Akademie für Kommunalpolitik, Hessen) hat uns den Beitrag zum systemischen Fraktionscoaching in Kapitel 6 zur Verfügung gestellt. Dr. Andreas Osner ist gesamtverantwortlicher Autor und Redakteur.

Weiterhin wurden die Entwürfe des Handbuches in der Arbeitsgruppe »Optimierung der Ratsarbeit« des Netzwerks »Kommunen der Zukunft«* beraten. Einige der im Anhang aufgeführten Fallbeispiele wurden von den im Netzwerkknoten beteiligten Kommunen zur Verfügung gestellt. Wir bedanken uns für die fruchtbare Kooperation insbesondere bei den Städten Emsdetten (Nordrhein-Westfalen), der Gemeinde Ganderkesee (Niedersachsen) und Frankfurt/Oder (Brandenburg).

* Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt.

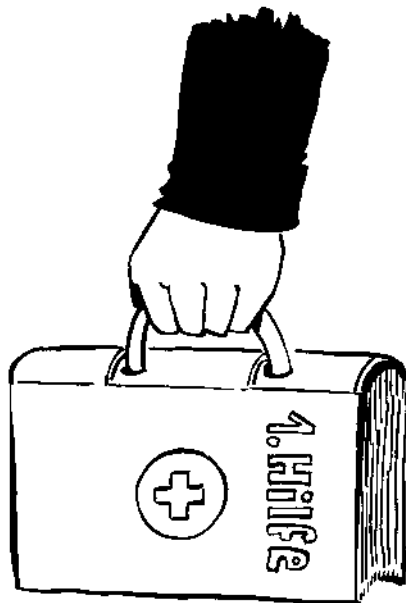
Erfolgreiche Kommunalpolitik steht und fällt mit der Qualität des politischen Personals in den Fraktionen. Sie muss attraktiver werden und zur persönlichen Entwicklung der Menschen beitragen, die sich im Rat oder im Kreistag engagieren. Nachwuchsförderung und Personalentwicklung durch die Parteien und Fraktionen müssen selbstverständliche Pflicht werden. Es geht somit im Projekt POLIS auch um die Aufwertung des kommunalen Ehrenamtes insgesamt – gerade in Zeiten von Politikverdrossenheit und niedriger Wahlbeteiligung. Daher wird der POLIS-Arbeitskreis aufbauend auf den vorliegenden Materialien weitere Orientierungshilfen für die Personalarbeit in der Kommunalpolitik erarbeiten und der Fachöffentlichkeit vorstellen.

Zunächst aber freuen wir uns auf eine anregende Diskussion mit den Leserinnen und Lesern und stehen für den weiteren Austausch zur Verfügung.

Dr. Andreas Osner
Projektmanager
Bertelsmann Stiftung

Kontakt:
Dr. Andreas Osner
0 52 41/81 81 280
andreas.osner@bertelsmann.de
www.politikreform.de

1 Was Ihnen dieses Handbuch bietet



Dieses Handbuch soll ein Instrument sein, mit dem kommunale Fraktions- und Parteimitglieder, sachkundige Bürger und weitere Mitglieder kommunalpolitischer Gremien ihre Arbeit beurteilen, kritische Erfolgsfaktoren identifizieren und die richtigen Schritte zur Verbesserung gehen können. Bei der Zusammenstellung der Inhalte haben wir uns von folgenden Prämissen leiten lassen:

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die gleichzeitige Nennung von männlichen und weiblichen Bezeichnungen sowie auf die vollständigen Bezeichnungen kommunalpolitischer Organe verzichtet. Wenn im Folgenden die männlichen Funktionsbezeichnungen genannt werden, so sind die weiblichen Funktionsbezeichnungen selbstverständlich immer mit gemeint. Was die Gebietskörperschaften betrifft, sind neben den Städten auch die Gemeinden sowie Kreise gemeint. Auch hier wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit hauptsächlich der Begriff »Rat« verwendet; es sind aber alle kommunalen Vertretungskörperschaften angesprochen, wie z. B. die Stadtverordnetenversammlungen und die Kreistage.

- Diejenigen Probleme, die kommunale Mandatsträger in ihrer täglichen Arbeit bewegen, werden kritisch angesprochen.
- Diese Probleme sollen nicht (nur) dargestellt und analysiert werden, sondern es werden Lösungsmöglichkeiten ausführlich dargelegt.
- Die vorgeschlagenen Lösungsperspektiven kommen aus der Praxis für die Praxis und sind an der Umsetzbarkeit vor Ort orientiert.
- Dabei wollen wir Hindernisse und kritische Punkte in der Umsetzung nicht verschweigen, sondern offen ansprechen und dadurch bearbeitbar machen.

Allerdings können diese Arbeitsmaterialien nicht alle kommunalpolitischen Probleme lösen, mit denen Mandatsträger derzeit konfrontiert sind. Unsere Ansätze zur Effektivierung der Rats- und Fraktionsarbeit werden demnach nicht

- die Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume durch die Aufgabenabwälzung vom Staat auf die Kommunen kompensieren;
- Gemeinden, die in einem Haushaltssicherungskonzept stecken, kurzfristig zu einem ausgeglichenen Haushalt führen;
- die zunehmende Verlagerung öffentlicher Aufgaben in private Gesellschaftsformen und private Träger kompensieren.

Wir wollen vielmehr Perspektiven in neue Richtungen eröffnen und Wege aufzeigen, wie man mit internen Strukturproblemen der Ratsarbeit besser fertig werden kann: Zeitknappheit, Sitzungsüberlastung, Reibungsverluste, Informationsmängel, Misstrauen, Führungsmängel. Hier bestehen in der Fachdiskussion wie in der Politik vor Ort große Lücken; auf diese unterbelichteten Stellen haben wir uns konzentriert.

Zu weiteren Ansätzen einer Effektivierung der Ratsarbeit ist in der Literatur bereits eine Menge geschrieben worden, weshalb wir auch auf folgende Themen nicht weiter eingehen:

- die konsequente Delegation operativer Aufgaben an die Verwaltung,
- die wirkungsorientierte Budgetierung als verzahnte Haushaltsplanung von Politik und Verwaltung,
- die Steuerung der ausgelagerten Aufgaben durch ein effektives Beteiligungsmanagement.

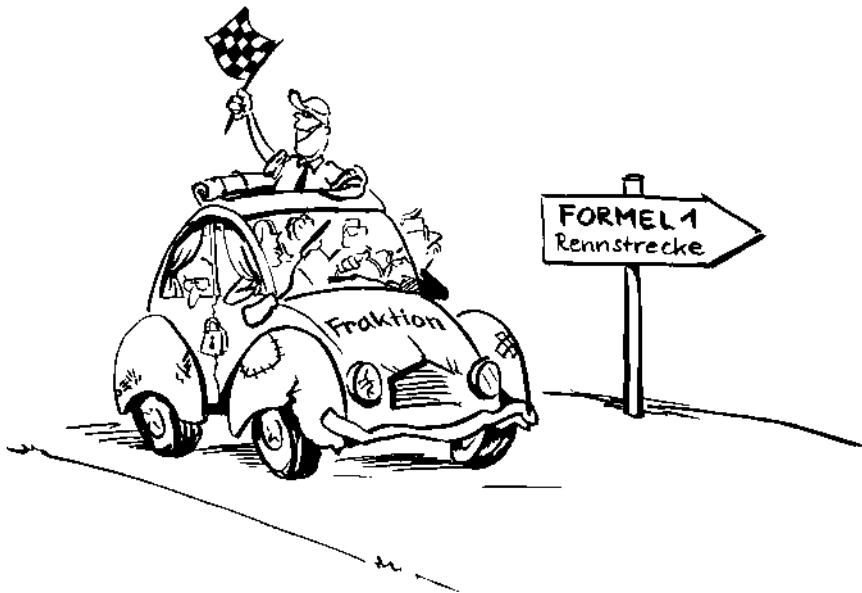
Im Anhang haben wir unter »Literatur, Links und Kontakte« hierzu und zu weiteren wichtigen Bereichen der Ratsarbeit verschiedene Literaturhinweise aufgelistet. Dort finden Sie übrigens nicht nur ergänzenden Lesestoff, sondern auch Weblinks zu interessanten Quellen und Projekten sowie Kontakte zu Ansprechpartnern, die von eigenen Erfahrungen berichten können. Einige Falldarstellungen aus Kommunen, die bereits Erfahrungen mit verschiedenen Ansätzen der Effektivierung der Ratsarbeit gemacht haben, ergänzen den Anhang.

Fazit: Dieses Handbuch bietet Ihnen eine Menge an kritischer Reflexion, Anregungen, Perspektiven und Instrumenten – aber keine Garantie für den Erfolg. Die Lektüre unserer Empfehlungen ist der erste Schritt dorthin. Der nächste Schritt, die Umsetzung, muss durch viele Menschen vor Ort geschehen, nicht zuletzt durch Sie selbst.

Erfolgreiche Kommunalpolitik durch Effektivierung der Ratsarbeit – beides liegt in Ihrer Hand.

2 Veränderte Rahmenbedingungen: Gute Gründe für eine Effektivierung der Ratsarbeit

Politische Beratungs- und Entscheidungsprozesse sind arbeitsökonomisch gesehen nichts anderes als vor- und nachgelagerte Stufen der kommunalen Wertschöpfungskette. Vor diesem Hintergrund ist die Effektivierung der Rats- und Fraktionsarbeit eine Grundbedingung für die generelle Verbesserung der Politikqualität und damit der Lebensqualität in der Kommune.



Im Vergleich zu den zahlreichen verwaltungsinternen Umstrukturierungen, ausgelöst durch die Einführung des Neuen Steuerungsmodells und durch die Orientierung an der Bürgerkommune, hat sich die kommunalpolitische Arbeit, insbesondere die Fraktionsarbeit, nur in relativ geringem Maße organisatorisch und inhaltlich verändert. Doch nur eine effizientere Organisation und Arbeitsweise der Fraktionen können zu einer zeitgemäßen Ratsarbeit führen.

Gesellschaftliche Entwicklungen verändern die Ratsarbeit

Von den Entwicklungen in den Kommunen, die die Rats- und Fraktionsarbeit unmittelbar betreffen, sind insbesondere drei Veränderungen von zentraler Bedeutung:

Komplexität der Aufgabenzusammenhänge

Größtes Handicap:
Zeitmangel im Ehrenamt

Es ist unbestritten, dass kommunalpolitische Herausforderungen immer komplexer geworden sind: Zielkonflikte, langfristige Auswirkungen politischer Entscheidungen und der qualitative Anspruch politischer Weichenstellungen haben zugenommen. Kommunalpolitik muss daher strategisch orientiert arbeiten und mehr als bisher Wissen und Problemlösungskompetenz von außen für ihre Entscheidungsfindung nutzen. Und hier liegt der wohl dramatischste Engpass guter Ratsarbeit: der Faktor Zeit. Zeitmangel ist das größte Handicap im täglichen Handeln und Entscheiden der zumeist berufstätigen ehrenamtlichen Volksvertreter. Sie müssen schon im eigenen Interesse ihre knappen Ressourcen schonen, damit Zeit und Energie bleibt, die komplexe Vielfalt kommunaler Aufgaben angemessen zu bewältigen.

Effektivierung der Verwaltung

Vorsprung der Verwaltung

Die zunehmende Verschlankung und Effektivierung der administrativen Abläufe verändert und prägt die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung. Festzustellen ist eine Verdichtung von Fach- und Ressourcenkompetenzen in den Verwaltungseinheiten. Die Delegation von Gesamtverantwortung in die Ämter und deren Zusammenlegung zu integrierten Fachbereichen führt in der Regel zu einer Beschleunigung der verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse und damit zu einem vergrößerten Vorsprung der Verwaltung vor den Entscheidungsprozessen im Rat und seinen Ausschüssen. Fachbereiche mit eigener Ressourcenkompetenz arbeiten immer selbstständiger – das ist Ziel der Dezentralisierung. Der Rat läuft dann allerdings immer öfter den Entscheidungen der Verwaltung hinterher und hat Schwierigkeiten, Weichenstellungen aus politischer Sicht noch rechtzeitig zu beeinflussen.

Verschärft wird diese Situation dadurch, dass mit der Abschaffung der Doppelspitze der direkt gewählte Hauptverwaltungsbeamte nunmehr in der ganzen Republik installiert ist. Dies führt zu Machtverschiebungen unterschiedlicher Art, je nach Größe der Kommune und nach der örtlichen personellen Konstellation. Tendenziell führt die Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten zu Einschränkungen der Einflussmöglichkeiten des Rates.

Bürgerorientierte Kommune

In der bürgerorientierten Kommune soll der Bürger im Mittelpunkt der politischen Arbeit stehen. Schon aus diesem normativen Anspruch heraus muss die Bürgermitwirkung – ermöglicht und gefördert durch Kommunalpolitik – im Eigeninteresse der Fraktionen liegen. Sie ist damit nicht als Bedrohung für die Legitimation der Politik als Repräsentativorgan zu verstehen, sondern als Chance für die Bürgermeister und Fraktionen, neue Formen der Zusammenarbeit zu erproben. Doch auch hier haben die Verwaltungen – genauer gesagt deren Bürgermeister – einen Vorsprung, was die Profilierung beim Wähler betrifft. Daher gilt es für Fraktionen und Mandatsträger umso mehr, sich zeitliche und inhaltliche Freiräume zu schaffen, um einen intensiveren Bürgerkontakt zu pflegen, der im Profilierungswettbewerb immer wichtiger wird. Doch genau dieses ist für viele Räte zum Problem geworden, da zu viele interne Sitzungsabläufe und unnötiges Hick-Hack mit der Verwaltung zu Zeit- und Energiefressern geworden sind.

Bürgerorientierte Kommune
wird Realität

Guter Rat ist teuer – Sie investieren richtig!

Auch wenn die oben genannten Entwicklungen zu Veränderungen drängen, kommen Fragen auf wie diese: »Was bringt mir denn der ganze Aufwand, wenn ich nicht genau weiß, ob wir Erfolg haben werden?« Oder: »Bei so vielen Fallstricken in der Umsetzung: Sollten wir uns wirklich dafür aufreihen? Sollten wir nicht lieber an bewährten Strukturen festhalten? Warum müssen wir erst dieses Handbuch lesen?« Unsere Antwort: Geben Sie der Veränderung eine Chance!



Investition in die
Handlungsfähigkeit der
Kommunalpolitik

Veränderungsprozesse kosten Arbeit, insbesondere zu Beginn. Auch kann niemand garantieren, dass jede Kommune mit ihrem Vorhaben Erfolg haben wird, denn dieser liegt schließlich in der Hand vieler politischer Akteure. Gleichwohl sollte man sich zwei Dinge vor Augen halten:

- Der Aufwand lohnt sich für alle, denn es geht nicht nur um die politische Kultur, sondern um die Bewahrung einer lebendigen Demokratie auf lokaler Ebene. Es geht auch um die Sicherung der Qualität der politischen Entscheidungen im ganz eigenen Interesse von Politikern und Fraktionen.
- Die notwendigen Veränderungen sind mit Investitionsmaßnahmen in der Privatwirtschaft zu vergleichen: Unternehmen, die Investitionen vernachlässigen, verschwinden vom Markt. Will man erfolgreich bestehen, muss man laufend investieren, sein Personal und die Organisation entwickeln. Das kostet Arbeitszeit, Kreativität, Geld, nicht zuletzt Vertrauen in die Zuarbeit vieler Mitarbeiter. Auch diese – notwendigen und selbstverständlichen – Prozesse tragen nicht immer sofort Früchte. Oft braucht man einen langen Atem. Auch in der Politik wird sich der zu Beginn erhöhte Aufwand später in Form von dauerhaft niedrigerem Zeitaufwand und einer erhöhten Politikqualität auszahlen. In einem Unternehmen sind derartige Anpassungen völlig normal, aber in der Politik?

Zukunftsfähige Ratsarbeit
erfüllt vier Ziele

Aus Sicht der Fraktionen sind es insbesondere vier Ziele, für die es sich lohnt, die politische Arbeit zu effektivieren und zukunftsfähig zu machen: