

Gabriele C. Klug
Stadtkämmerin a.D.

Beitrag Round Table

Auf der Suche nach Passierschein A38 – Ermessensspielräume und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung

Umgang mit kommunalen Ermessensspielräumen

Danke für die Einladung, der ich gerne gefolgt bin. Ich bin auf den Diskurs in diesem Abschnitt unseres heutigen Round Table sehr gespannt.

Für Köln habe ich 2018 eine Studie ([Leistungsfähige Infrastruktur Management Summary / Abschlussbericht Leistungsfähige Infrastruktur](#)) vorgelegt, in der – erarbeitet mit den wesentlichen Beteiligungen der Stadt und für die Aufgaben im „Konzern Stadt“ – bedarfsgerechte Planung, Methoden des integrierten strategischen Infrastrukturmanagements und die Auswirkungen auf generationengerechte Finanzierung dargestellt wurden. Auch das IW war im Beirat vertreten und kennt die Diskussionen dort: Wirksam und wirtschaftlich zu handeln heißt, die intergenerativen Wirkungen des Handelns einzubeziehen.

Wenn wir uns also aktuell mit Effizienz, Effektivität und Ermessen befassen, müssen wir uns – nicht nur, aber auch – mit den Grundlagen der Planung und Steuerung befassen. Wie ist das Spannungsverhältnis zwischen **integrierter Steuerung / raus aus den Silos, gesellschaftlichen Interessen** und dem **Ermessen einer Gestaltung organisierender Verwaltung** konstruktiv zu lösen? Warum sind die kommunalen Ermessensspielräume ein so besonderes Thema und zu Recht bei dieser Veranstaltung hervorgehoben?

- In ihnen spiegelt sich wie im Brennglas der Konflikt zwischen einer kurzfristigen Effizienzsteigerung und der Struktur demokratisch-rechtsstaatlicher Prozesse. In den ihnen zugrundeliegenden legitimierenden Entscheidungen treffen Strukturen kommunaler Willensbildung, Steuerung kommunaler Wirtschaftseinheiten und strategische Steuerungskompetenz der kommunalen Ebene bei wesentlichen Infrastrukturaufgaben aufeinander. Dies drückt sich übrigens auch in der wichtigsten kommunalen Kompetenz - der Ausübung der Planungshoheit - aus.
- In den Wirkungen sind die kommunalen Entscheidungen und damit die Ausübung des kommunalen Ermessens **am unmittelbarsten wirksam und für Gesellschaft und Wirtschaft spürbar**. Damit einher geht die **unmittelbare Verantwortung** für die **tendierten und nicht tendierten Wirkungen**. Diesem Aspekt kommt angesichts der derzeitigen Transformationsaufgaben eine besonders hohe Bedeutung zu. Doch sind die Kommunalverwaltungen dafür aufgestellt?
- Das gilt in allen wesentlichen Bereichen der **Daseinsvorsorge**, denn diese sind **kommunal organisiert**. Das aus gutem Grund – das Grundgesetz hat sich für die bürgernächste Ebene entschieden.
Welche Instrumente benötigt die Ausübung kommunalen Ermessens, um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen?
Und wodurch kann ein Beitrag zur Stärkung von demokratischen Entscheidungen geleistet werden? Welche Alternativen zur immer stärkeren Verrechtlichung und Verprozesslichung

sind erkennbar? Fragen, die auch bezogen auf die Kultur der Verwaltung gestellt werden müssen.

Mit diesem Impuls möchte ich Erkenntnisse und Bewertungen einer „aufgeklärten Bürokratin“ mit Ihnen teilen und zur Diskussion beitragen.

Im Einzelnen:

1. Rahmenbedingungen für Kommunales Ermessen

Vieles spielt bei der Ermittlung, bei der Entwicklung kommunaler Ermessensspielräume eine Rolle. Zum Beispiel auch, dass mit den Räten/Stadtverordnetenversammlungen und der Verwaltung zwei Akteure ihre Einflussnahmen ausbalancieren müssen. Das ist je nach Gemeindeordnung mehr oder minder geklärt. In NRW bedarf es noch weiterer Klarstellung, insbesondere, wenn es um die Organisationsgewalt geht – die uns als Rahmenbedingung für die Aufstellung von Verwaltungsprozessen sehr interessieren muss.

Wir haben heute schon gehört: Das Ermessen der Verwaltung hat seine Relevanz zunächst vor dem Hintergrund des formalen Rechtsstaats deutscher Prägung als überprüfbares Handeln des eingreifenden Obrigkeitsstaates erhalten. Im Leistungsstaat waren die Maßstäbe zur Überprüfung der Ermessensausübung fast immer Gegenstand interessanter Auseinandersetzungen in der Rechtswissenschaft. Und so ist das Ermessen bis heute ein entscheidendes Konstrukt, dessen sich Verwaltungen zur Adjustierung von Entscheidungen an sich ändernde gesellschaftliche Verhältnisse im Einzelfall bedienen können. Allerdings haben sie in jedem Einzelfall zu beachten, dass sie an die Grundsätze z.B., der Gleichbehandlung und des Willkürverbotes gebunden sind, sodass jede Einzelfallentscheidung die Gefahr eines künftigen Ermessensmissbrauchs oder Fehlgebrauchs in sich trägt. Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln gilt für die Verwaltung.

Die Überprüfbarkeit der Ermessensausübung der Verwaltung durch die Gerichte hat daher eine große **Auswirkung auf die Fehlerkultur der Verwaltung** – und sie wirkt auf den Prozess der Ermessensausübung selbst vor. Wir sollten die **verwaltungsinternen Prozesse** und die besondere **Stellung der Räte/Stadtverordnetenversammlungen** in Bezug auf die Verwaltung in der Diskussion berücksichtigen.

2. Transformation braucht Tatkraft und Handlungskompetenz

Wie kann es die Verwaltung schaffen, nicht nur für hier und jetzt, sondern unter Berücksichtigung künftiger Entwicklungen zu handeln? Hier kommt es ganz besonders auf die Klarheit bei der Abwägung öffentlicher und privater Interessen an. Eine Bauverwaltung wird heute immer integriert planen und denken müssen, also das Binnenklima oder die gesundheitliche Situation der Bevölkerung mitdenken müssen. Dass dies realisiert werden kann, ist eine Frage der **strategischen Ausrichtung und Aufstellung einer Kommunalverwaltung. Raus aus den Silos – hin zu einer integrierten Steuerung und Planung.**

Diese Erkenntnis hat erhebliche Auswirkungen auf **Bildung und Ausbildung** derjenigen, die die Entscheidungen treffen müssen. Und auf die Formen, in denen solche Entscheidungen getroffen wurden. Ich habe rd. 18 Monate bei der Unterbringung der Flüchtlinge in Köln 2015/16 in der Hochzeit der Zuwanderung und großen Mängeln in der Zusammenarbeit zwischen den Ebenen verantwortet und viele Erfahrungen gesammelt. Vom Einwand, keine Gewerbeflächen für Wohnungsbesiedlung zur Verfügung zu stellen bis hin zur Erkenntnis, dass es in Köln kaum Flächen für gesunde Bauweisen gibt, waren viele Argumente auf dem

Tisch. Wir haben alle beteiligten Zweige der Verwaltung zur Erarbeitung schnell umsetzbarer Lösungen zusammengeholt und – im Grunde mit den Methoden eines erweiterten Krisenmanagements – die angemessenen Lösungen erarbeitet.

Ebenso hilfreich wie notwendig waren drei Dinge: erstens, dass ich mit

Entscheidungskompetenz für die Verwaltungsentscheidungen ausgestattet war, also quasi als OB handeln konnte. Jeden Freitag wurden wesentliche Angelegenheiten bis hin zu Einzelfallentscheidungen in einer großen Verwaltungsrunde mit **Kompetenzträgern – Amtsleitungen** oder im Vertretungsfall stellvertretende Amtsleitungen – geregelt. Zweitens, dass dies vom Rat der Stadt im Feld der Flüchtlingsunterbringung **akzeptiert** wurde, wir haben natürlich mit allen Fraktionen, Ausschüssen und gesellschaftlichen Stakeholdern sehr **intensiv kommuniziert, eine angemessene Form der Beteiligung**. Drittens, dass ich ein **Konzept** entwickelt habe, das klar zwischen vorläufigen und dauerhaften Unterbringungsmaßnahmen unterschieden hat. Durch das **Phasenmodell** wurde klargestellt, dass für die dauerhafte Unterbringung die Regeln eines qualitativ konsensfähigen Bauens nicht verletzt würden, mit allen Konsequenzen, die für die Akteure eines städtischen Wohnungsbaus zu berücksichtigen waren. Ein wichtiges Signal für die Bevölkerung. Wenn wir uns heute – bezogen auf die großen Transformationsprozesse – damit befassen, welche Managementstrukturen nötig sind, ist dieses lösungsorientierte und projektbezogenen Zusammenwirken unerlässlich. Dann wiederum entsteht die Frage: wer priorisiert wie bei der Umsetzung von Beschlüssen und Entscheidungen – bei der Zuteilung von Ressourcen etwa oder der Schaffung von Rahmenbedingungen.

3. Unternehmenskultur, Effizienz und Verwaltung, Open Government Partnership zusammen denken

Die eben beschriebenen **Methoden der Entscheidungsfindung: ein integriertes Verfahren zur Ermessensausübung** – eignen sich natürlich nicht für jede rein operative Entscheidung. Wofür ich plädieren möchte ist jedoch die Änderung der Kultur der Zusammenarbeit in den Verwaltungen, die sich nicht in ihren Zuständigkeiten abgrenzen, sondern in ihrem Bemühen, gesetzeskonforme Lösungen zu finden, zusammenarbeiten müssen. Das geht nur, wenn es klare Richtungsgebung von der jeweiligen Verwaltungsspitze gibt, diese sich einig ist und mehr Erfahrung in Projektarbeit vorliegt. Was wir ebenfalls entwickelt haben, ist die strategische, integrierte Planung in einem Verfahren mit den kommunalen Stakeholdern der Zivilgesellschaft abzustimmen. International läuft dieser Prozess unter dem Namen Open Government Partnership und nationale gibt es einen viel zu wenig diskutierten 2.

Aktionsplan, wie die Erkenntnisse einer **offenen, aber verantwortlich handelnden Verwaltung** in Entscheidungsprozesse umgesetzt werden können. Ich persönlich finde zudem, dass das Instrument einer **vertraglichen Vereinbarung zur Ausgestaltung des Ermessens** als weiteres Instrument zusätzlich zum Verwaltungsakt unter sich immer schneller wandelnden und unsicheren Rahmenbedingungen neu reflektiert werden muss. In großen, lang andauernden Prozessen der Stadtplanung und -Entwicklung gibt es Erfahrungen mit dem Instrument des städtebaulichen Vertrags. Nach innen, in die Verwaltung hinein und in das Binnenverhältnis zwischen Verwaltung/Rat zu den besonders bedeutenden Beteiligungen sind längerfristig verlässliche Kooperationsvereinbarungen ebenfalls zu überprüfen – als Maßnahme zur Schaffung von Planungssicherheit.

Die kommunale Ebene – urban oder ländlich – bietet in der Bundesrepublik angesichts der vielfältigen Formen **internetbasierter, frühzeitiger und praktisch erreichbarer Formen der Mitwirkung von Stakeholdern** heute vorzügliche Möglichkeiten, Ermessen gesetzeskonform und lösungsorientiert so auszuüben, dass Entscheidungen halten können. Das ist zentral für

die demokratische Legitimation von Verwaltungsentscheidungen und die Stärkung gelebter Demokratie.

Sie sehen, kommunale Ermessensentscheidungen sind sehr interessant und berühren uns in vielerlei Hinsicht:

- **in der politisch-demokratischen und rechtlichen Dimension**
- **in einer „konzernstrategischen“, innovativen Dimension in Zeiten des gesellschaftlichen Umbaus**
- **in einer kulturellen Dimension des öffentlichen Handelns, der Fehlerkultur und des individuellen Selbstverständnisses der Verwaltungsmitarbeitenden.**

Ich freue mich auf den nächsten Impuls und die Diskussion.

Weitere Unterlagen:

[Erster kölnener tragfähigkeitsbericht zum haushaltentwurf 2019.pdf](#)