

Artikel aus: Landespolitische Wochenzeitung  
bwWoche - Der Staatsanzeiger für Baden-Württemberg  
Ausgabe Nr. 12 vom 04.04.2005

## Raus aus der Routine

Um dem Teufelskreis aus Geldmangel, Bürokratie und ineffektiven Arbeitsstrukturen zu entkommen, setzen die Entscheider in den Kommunen zunehmend auf den Rat externer Berater.

von Christoph Müller, Freiburg.

Externe Berater. Sie sollen mit unbelastetem Blick eingefahrene Verhaltensweisen und Denkstrukturen in den Amtsstuben von Städten und Gemeinden auf die Spur kommen - und zum Besseren wenden. Doch mancher fühlt sich durch den Rat eines Außenstehenden eher gestört als unterstützt. Und so ist die Arbeit der Externen nicht überall gleich gerne gesehen.

### Externe Beratung

Im Bereich der externen Beratungsleistung kommt der Nachfrage der öffentlichen Hand keine besonders große Bedeutung zu: Sie macht lediglich neun Prozent Anteil am Gesamtumsatz der Beratungsbranche aus. Die Tendenz ist zwar steigend, doch liegt dies weniger an der Nachfrage seitens der Verwaltungsspitzen in den Kommunen als an Großaufträgen der Bundesregierung. Der Einsatz von externen Beratern in Städten und Gemeinden erscheint besonders sinnvoll bei komplexen Problemstellungen mit hohem Innovationsgrad, wenn in der örtlichen Verwaltung selbst die Kapazitäten dafür fehlen oder besondere Unabhängigkeit der Berater geboten scheint, um Veränderungen verwaltungsintern überhaupt durchsetzen zu können. Berater werden heute vorrangig engagiert, um Kosten senken, Arbeitsabläufe verschlanken und betriebswirtschaftliche Steuerungsmethoden einführen zu können. Wo früher aufwändige Organisationsprüfungen und Konzeptionsgutachten gefragt waren, werden heute verstärkt Kurzgutachten und Vorschlagspapiere verlangt. Dabei steht zunehmend die Projektarbeit im Zentrum, bei der Verwaltungsmitarbeiter und Berater eng zusammenarbeiten und von Seiten der Berater sozusagen „Hilfe zur Selbsthilfe“ geleistet wird.

Manch einer hält sie für Teufelszeug: Externe Berater, so meinen die Mitglieder der „Tübinger linke - pds offene liste“ auf ihrer Website, seien ein „Folterinstrument“ in der Auseinandersetzung zwischen Stadt und Kreis Tübingen. Und sie fahren fort: „Will man der eigenen Verwaltung heimleuchten, hetzt man sie von Workshop zu Workshop, nistet externe Berater ein und beginnt eine Mobbing-Olympiade mit Benchmarking, Controlling, Supervision, Moderation und Evaluation.“ Doch nicht allein die Vertreter des politischen Linksaußens hegen eine Abneigung gegen den Berufsstand Berater. Auch bürgerliche Gemeinderäte haben bisweilen Vorbehalte - nicht ohne Grund. Früher hätten externe Berater für Kommunen oft Konzeptionsgutachten erteilt, die teuer waren, aber in der Schublade verschwanden, erläutert Harald Burkhart, Referent beim Gemeindetag Baden-Württemberg. „Das steckt noch in den Köpfen manches Gemeinderats“, obwohl externe Beratung heute ganz anders ablaufe.

## **Diktat der Finanzen**

Davon kann Jörg Seibold ein (Lob-)Lied singen. Er ist seit zwei Jahren Bürgermeister von Blaubeuren. Erstmals nach gut zwei Jahrzehnten hat er - unter dem „Diktat der Finanzen“ - wieder externe Berater in die 12 000-Einwohner-Stadt nahe Ulm geholt. Hauptmotiv für Seibold war, wie für einige Leiter anderer Gemeinden auch, durch diesen unbelasteten Blick von außen, die kritische Brille, „die sehr eingefahrenen Verhaltensweisen und Denkstrukturen aufzubrechen“. Den Zuschlag für diese Aufgabe erhielt nach aufwändigem Auswahlverfahren das Institut für Management (IMAKA) in Leonberg (Kreis Böblingen). Dessen Geschäftsführer, Hans-Dieter Boss, kennt Kommunalverwaltungen auch von innen: Er war selbst anderthalb Jahrzehnte als leitender kommunaler Beamter in Stuttgart und in Burladingen auf der Schwäbischen Alb tätig, ehe er die Seiten wechselte und sich selbstständig machte.

## **Kommunen, Gutachten, Begleiten**

In seiner früheren Funktion musste Boss sich oft darüber ärgern, welche Effekte - oder eben eher Nicht-Effekte - externe Beratung erzielte. Einige Berater seien die ganze Sache von vornherein viel zu theoretisch angegangen. In anderen Fällen sei zwar gute, gutachterliche Arbeit geleistet worden, das entscheidende Know-How zur Umsetzung sei der Verwaltung jedoch verloren gegangen, sobald die Berater aus dem Hause gingen. In diesem entscheidenden Punkt werde heute anders verfahren - und überhaupt habe sich der Charakter der Beratertätigkeit sehr verändert. Nicht mehr „Kommen, Gutachten, Gehen“ ist die Devise, sondern die Kommunen „im Veränderungsprozess zu begleiten“. Oder wie Boss im anvisierten Beraterjargon anfügt: „95 Prozent unserer Tätigkeit ist change management.“ Am Anfang freilich stehen Fragen, auch altvertraute: Ist die Aufbauorganisation, also die Struktur der Ämter, optimal und effizient? Welche Aufgaben und Ausgaben müssen die Kommunen übernehmen, weil sie gesetzlich vorgeschrieben sind, und welche sollten sie darüber hinaus selbst anbieten? Welche hingegen können, ja sollten sie an private Dienstleister auslagern? Wie sehen die Arbeitsabläufe heute aus, was ließe sich dabei wie verbessern? Mit solchen Fragen gehen Berater an die bestehende Verwaltungsstruktur heran und analysieren sie. Anschließend werden die externen Ratgeber „prozessbegleitend“ tätig. Auf dieses Wort legt Boss großen Wert. Und Bürgermeister Seibold kann aus der praktischen Zusammenarbeit betätigen, dass es dabei nicht bei Worten bleibt: Boss erbringe „keine Denkvorlage, die sich in Papier ergießt“ und dann irgendwo abgelegt werde und verstaube. Vielmehr werde der Kunde stark mit einbezogen und die Verwaltungsmitarbeiter in die Pflicht genommen. In Blaubeuren wurde ein Gremium gebildet, in dem Amtsleiter, Bürgermeister, Personalratsvorsitzender und eben auch Boss von der IMAKA saßen, der dieses, zusammen mit Seibold, leitete. „Sehr offen, produktiv und konstruktiv“ sei die Arbeit verlaufen, obwohl dabei viele Gespräche „durchaus im Dissens“ geführt wurden. Immer wieder habe Boss nachgehakt, wenn zu schnelles Sich-Zufrieden-Geben drohte. Infolgedessen sei der anvisierte Veränderungsprozess „gar nicht in die Gefahr geraten, zu stocken“.

## **Den Ball weit werfen**

Neben diesem Insistieren und Beharren ist noch etwas anderes vonnöten, damit sich wirklich etwas verändert: eine anspruchsvolle Zielvorgabe. Bei Boss lautet das folgendermaßen: „Den Ball möglichst weit werfen - zurückholen kann man ihn dann immer noch“. Und welche konkreten Ergebnisse hat das in Blaubeuren erbracht? Boss nennt drei Maßnahmen: Die Zahl der Ämter wird verkleinert, Aufgaben werden an die Privatwirtschaft verlagert und Abläufe effizienter gestaltet. Bürgermeister Seibold erläutert das im Detail: Bisher besaß Blaubeuren vier Ämter - Bauverwaltung, Finanzen, Bürgeramt sowie Bauverwaltungs- und Liegenschaftsamt - jeweils mit eigenem Amtsleiter. Das zuletzt genannte Amt falle künftig weg.

Eine Amtsleiterstelle und eine stellvertretende Amtsleiterstelle würden so bereits auf kurze Sicht eingespart. Mittelfristig sollen weitere Einsparungen folgen, insgesamt werden fünfeinhalb Stellen gestrichen. Das hört sich zunächst nicht nach der angestrebten „generellen Verschlinkung“ an. Doch schließlich, so Seibold, sei die Verwaltung von Blaubeuren „ein relativ kleiner und überschaubarer Laden“ und so bedeute das immerhin „nennenswert mehr als zehn Prozent Stellenabbau“.

### **Wer verändert, stört erst einmal**

Das Auslagern von Aufgaben an private Dienstleister - konkret der Gehalts- und Lohnabrechnungen sowie des Gebäudemanagements - steht in Blaubeuren nun ebenfalls zur Debatte. Eine Entscheidung steht hier aber noch aus: Das, so Seibold, „ist in der Prüfungsphase“.

Im Übrigen muss, gängigen Klischees zum Trotz, am Ende externer Beratungstätigkeit nicht zwangsläufig das ewig gleiche Urteil stehen, das Beratern so gerne nachgesagt wird: Streichen, Streichen, Streichen. Vielleicht mit einem lachenden und einem weinenden Auge kann Seibold vermelden, dass der städtische Bauhof laut IMAKA-Analyse „sehr gut organisiert und effizient“ sei. Gerade in einem Bereich, der Beratungsfirmen zufolge besonders in kleinen Gemeinden oft schlecht gemanagt wird und daher hohes Einsparpotenzial bietet, scheint in Blaubeuren also schon alles zum Besten bestellt.

Andernorts freilich gab es Härten - und bei vielen wenig Begeisterung. Seibold hat zwar Wert darauf gelegt, „größtmöglich die Mitarbeiter einzubinden“. So wurden von vornherein „Gesprächszirkel“ eingerichtet. „Auf Wunsch der Belegschaft“ wurde zudem eine Arbeitsgemeinschaft ins Leben gerufen, die als Kommunikations- und Informationsschnittstelle zu den Mitarbeitern nicht allein Resultate übermitteln, sondern „auch jeweilige Zwischenstände dokumentieren“ sollte. Dennoch, merkt Seibold selbstkritisch an, habe man „nicht zu 100 Prozent den direkt Betroffenen das Gefühl vermitteln können, dass sie zu 100 Prozent ernst genommen werden und jederzeit in den Entscheidungsprozess eingebunden sind“. Dabei sei dieser keineswegs eine Einbahnstraße gewesen, so der Bürgermeister, sondern durchaus „ergebnisoffen angelegt“. Doch diese prozessimmanente Ungewissheit habe für Unruhe unter den Mitarbeitern gesorgt. Das sei bedauerlich, aber wohl unvermeidlich, so Seibold: „Wer verändert, der stört zunächst einmal.“ Jetzt aber, wo etwas Ruhe eingekehrt sei, wachse auch die Erkenntnis, dass sich die Ergebnisse, so schmerzlich sie im Einzelfall auch empfunden würden, doch im Sinne der Sache sehen lassen könnten und die laute eben: „Wohl der Organisation über Wohl des Einzelnen“.

### **Die Alternative**

In Blaubeuren kam ein rein privatwirtschaftliches Beratungsunternehmen zum Zuge. Doch ansonsten dominiert, was die Beratung der Verantwortlichen von Städten und Gemeinden betrifft, die Gemeindeprüfanstalt (GPA) den Markt in Baden-Württemberg. Die GPA ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts und als Behörde zuständig für die überörtliche Prüfung der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Daneben bieten ihre Mitarbeiter den Kommunen auch eine Organisations- und Wirtschaftlichkeits- sowie baufachtechnische Beratung an. Ein Angebot, das viele Kommunalvertreter gerne annehmen. Das hat auch gute Gründe: Früher war die GPA alleine schon viel preisgünstiger als die private Konkurrenz; als Prüfungsanstalt besitzen ihre Mitarbeiter zudem umfassende Informationen über Baden-Württembergs Städte und Gemeinden sowie eine hervorragende Vergleichsbasis. Ersteres hat sich geändert: Die Beratungssätze bei der GPA wurden an die der Privaten angeglichen, „so dass inzwischen volle Konkurrenzsituation“ herrsche, wie Harald Burkhart vom Gemeindegtag Baden-Württemberg betont. Weiterhin aber, so Burkhart, „besteht ein ho-

hes Maß an Zufriedenheit" mit der Arbeit der GPA, die 2003 über 300-mal zum Beratungseinsatz kam.

### **Investition statt stumpfer Axt**

Es gibt freilich Kommunalvertreter, die angesichts der schlechten Kassenlage ganz ohne externe Berater auszukommen versuchen - und damit nach eigener Einschätzung auch gut fahren. Beispiel Heidelberg: Dort verkündete die Verwaltungsspitze Ende vergangenen Jahres in ihrem Haushaltsentwurf für die Jahre 2005/06 zum Umsetzen der Verwaltungsstrukturreform nicht ohne Stolz: „Gelder für externe Berater mussten wir in Heidelberg auch nicht aufbringen. Die Querschnittsverwaltung und die betroffenen Fachämter haben sich hier kompetent eingebracht und die Leistungsfähigkeit unserer Verwaltung erneut unter Beweis gestellt.“ Der Steuerzahler wird eine solche Form der Sparsamkeit wohl gerne sehen. Berater wie IMAKA-Chef Hans-Dieter Boss halten ein solches Verhalten hingegen in vielen Fällen für kurzsichtig. Er bemüht dafür das Bild vom Holzfäller, der lieber bis zum Umfallen mit einer stumpfen Axt arbeite als Geld für einen Wetzstein zu investieren.