

## **Kaum beachtet, aber viel Potenzial: Kommunalberatung**

*Erwin Fellner*

*Erwin Fellner hat Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Politische Bildung<sup>1</sup> studiert. Nach langjähriger Berufspraxis als Journalist in verschiedenen Medien, Pressesprecher und Kommunikationsmanager in der Industrie berät er Führungskräfte in der Wirtschaft und im öffentlichen Bereich in Fragen der Kommunikation. Er ist Trainer und Dozent für Öffentlichkeitsarbeit und Krisenkommunikation an verschiedenen Bildungseinrichtungen.*

„Politikberatung auf kommunaler Ebene?“ Experten, die Abgeordneten und Ministerialbeamten ihr Wissen zur Verfügung stellen, zeigen sich häufig erstaunt, wenn die Rede auf den Beratungsbedarf in Gemeinden kommt. Denn der große Renner sind die Kommunen nicht. Sie fristen im Schatten der Landes-, Bundes- und Europapolitik ein Randdasein.

Was aber den politikwissenschaftlichen Kontext betrifft, haben Kommunen „sogar erhöhte strukturelle Bedarfe für das Einsetzen von Politikberatungsprozessen.“<sup>2</sup> Hierfür fehlen allerdings spezifisch politikwissenschaftliche Lösungen.<sup>3</sup> „Aus wissenschaftlicher Perspektive wäre es zunächst notwendig, die kommunale Ebene der Demokratie, gerade aus der Perspektive der Sozialwissenschaften, überhaupt als ernst zu nehmendes Forschungs-, Handlungs- und Beratungsfeld zu identifizieren und verstärkt zu nutzen.“<sup>4</sup> Doch hier scheint ein gravierender Mangel zu herrschen. Ganz zu Unrecht, denn Gemeinden sind, wie der erste Bundespräsident Theodor Heuss erkannte, „der Ort, an dem die Bürger ihrem Staat in vielfältiger Weise zuallererst begegnen. Hier erleben sie Demokratie unmittelbar und können mit gestalten.“<sup>5</sup> Von den vier politischen Ebenen Europäische Union, Bund, Länder und Kommunen sind gerade die Gemeinden, Städte und Landkreise dem Menschen und seinen alltäglichen Problemen am nächsten. Hier finden die Bürger „ein Lernfeld demokratischer Werte und Prozesse“.<sup>6</sup>

### **Kommunen verdienen mehr Beachtung**

Im Lokalen werden für die Menschen die Megatrends von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik konkret. Die Folgen der zunehmenden Globalisierung, die wachsende Intransparenz politischer Prozesse und die Entfremdung von politischen Entscheidungen verschiedener Ebenen stellen stärker als früher die Legitimation von Herrschaft vor Begründungszwänge. Das bekommen Bürgermeister und Landräte, Gemeinde- und Kreisräte in ihren Kommunen zu spüren.

---

<sup>1</sup> Vorliegender Artikel basiert auf der Masterthesis „Politikberatung auf kommunaler Ebene am Beispiel von Kommunikationsberatung für Gemeinden im Freistaat Bayern“ (Donau-Universität Krems, 2012)

<sup>2</sup> Walter, Thomas: Politikberatung und politische Praxis – Anmerkungen zur kommunalen Ebene, in: Lamping, Wolfgang/Schridde, Henning (Hrsg.): Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung. Festschrift für Bernhard Blanke, Opladen/Farmington Hills 2011, S. 113.

<sup>3</sup> Walter 2011, S. 114.

<sup>4</sup> Walter 2011, S. 117.

<sup>5</sup> Gemeindetag Baden-Württemberg,

<http://www.gemeindetag-bw.de/php/index.php?d=0&action=vorstellung&id=3> (30.04.2013)

<sup>6</sup> Geißel, Brigitte: Kritische Bürger: Gefahr oder Ressource für die Demokratie? Reihe: Studien zur Demokratieforschung, hg. von Dirk Berg-Schlosser et al., Bd. 12, Frankfurt am Main 2011, S. 35.

In Deutschland gibt es knapp 300 Landkreise sowie rund 11.200 Gemeinden und Städte. Sie tätigen zwei Drittel aller Investitionen der öffentlichen Hand in Deutschland und setzen etwa 80 Prozent der Bundes- und Ländergesetze um, die erst dadurch für die Bürger spürbar werden.<sup>7</sup> Ein stärkeres Interesse an der Analyse, der Theoriebildung und der Konzeptentwicklung für Kommunen ist also geboten. Politikberater sind in einer Situation des Umbruchs besonders gefragt. Und in der stecken auch die Kommunen. Seit den 1980er Jahren sahen sie sich – wie die Verwaltung generell – wachsender Kritik ausgesetzt. In vielen Ländern wuchs die Unzufriedenheit, die Verwaltung sei „ineffizient, ineffektiv, zu teuer, wenig bürgernah und zu starr“.<sup>8</sup> Ausgehend von der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik vor allem in den USA und Großbritannien entwickelte sich die Idee eines „New Public Management“.<sup>9</sup>

In diesem Zusammenhang entwarf die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement in Köln (KGSt) 1992 das „Neue Steuerungsmodell“.<sup>10</sup> Dessen Ziele sind eine Neuausrichtung und Flexibilisierung der kommunalen Arbeit: Jeden Wandel als Chance begreifen; Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitern treffen; kooperative Zusammenarbeit praktizieren; Eigenverantwortung und Vertrauen schaffen; flache Organisation und Teamarbeit einführen; Kundenorientierung etablieren; ein neues kommunales Finanzwesen entwickeln, um die geleistete Wertschöpfung transparent zu machen.<sup>11</sup>

Dieser Ansatz greift auf viele Instrumente der Unternehmensführung zurück und „verbetriebswirtschaftet“ die öffentliche Verwaltung. Er hat essenzielle Auswirkung auf die Gestaltungsfreiheit der kommunalpolitischen Entscheidungsträger.

### **Auf dem Weg zur Bürgerkommune**

Vor allem an der undifferenzierten Projektion von Abläufen und Strukturen der Wirtschaft auf die öffentliche Verwaltung hat sich Kritik entzündet. Die KGSt hat dies aufgegriffen und 1999 die Vision einer Bürgerkommune ausgearbeitet, in der sie eine wachsende Bedeutung der Bürger als Mitwirkende in den Prozessen kommunaler Politik und Verwaltung manifestiert und den Schwerpunkt kommunaler Leitbilder in Richtung Partizipation verschiebt.<sup>12</sup>

Durch die demografischen Veränderungen und die rasanten technologischen Innovationen werden weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen virulent. Sie übersteigen die Ressourcen der Kommunen und erfordern ein Einbeziehen der Bürger. Auch die Bürger selbst wollen immer stärker an Entscheidungen für das Gemeinwesen beteiligt werden.

So wird aus der Dienstleistungskommune eine Bürgerkommune, die den Gedanken einer sozialen Gemeinschaft mit bestimmten Werten und einer aktiven Bürgerteilhabe zu ihrer Grundlage macht. Dies entspricht den auch international stark aufkommenden Tendenzen zu einer deliberativen Demokratie und einer breiten Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen, etwa auch der nicht wahlberechtigten Migranten.

### **Der Handlungsdruck steigt**

---

<sup>7</sup> Geißel 2011, S. 35.

<sup>8</sup> Meyer, Ulli Christian: Das Neue Steuerungsmodell – Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeit, Reihe: Münchner Juristische Beiträge, Bd. 26, Diss. iur. Universität des Saarlandes, München 2002, S. 13f.

<sup>9</sup> Stickler, Claus: Veränderungsprozesse in der Kommunalverwaltung. Ziele, Inhalte und Methoden, Wiesbaden 2000, S. 41-43.

<sup>10</sup> Dick, Matthias/Karls, Oliver: Organisation, Führung, Verwaltungstechnik. Reihe „Schriften der Thüringer Verwaltungsschule, Bd. L 14, Weimar 2008, S. 112.

<sup>11</sup> Dick/Karls 2008, S. 114.

<sup>12</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, <http://www.kgst.de/themendaecher/buergerkommune/> (30.04.2013)

Für solche Herausforderungen verfügen die Kommunen jedoch über zu wenig Ressourcen. Ihre finanziellen Mittel sind sehr begrenzt. Jede Erweiterung des Personalbestandes ist schwierig, weil der unpopuläre öffentliche Dienst im Gegensatz zur „Jobmaschine Wirtschaft“ als Zuschussunternehmen gesehen wird. Vor einer gegenüber Stellenausweitungen kritisch gewordenen Öffentlichkeit muss jeder neu geschaffene Posten überzeugend gerechtfertigt werden.

So bleiben im Wesentlichen drei Wege.

- *Technisierung*: Die Kommunen müssen ihre informationstechnische Infrastruktur ausbauen und die Möglichkeiten des Internets und des Intranets, das bei vielen Behörden im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen extrem rückständig ist, gezielt nutzen. Die permanente Rationalisierung durch schnellere und schlankere Verwaltungsprozesse kann helfen, die chronische Ressourcenlücke zumindest nicht größer werden zu lassen.
- *Wissenstransfer*: Über ständige Fortbildungen und ein konsequent betriebenes Wissensmanagement können die Kommunen Anschluss an die Entwicklungen halten und lebenslanges Lernen praktizieren.
- *Outsourcing*: Das Auslagern an externe Personen, Einrichtungen und Unternehmen ist bei Beratung und Coaching wie auch für die Umsetzung von Tätigkeiten möglich. Genau hier liegt die Chance für kommunale Politikberatung. Sie ist im Gegensatz zur Beratung auf Landes- und Bundesebene strikt praxisbezogen und macht keine allgemeinen Vorgaben, sondern orientiert sich ihrerseits an der konkreten Umsetzung politischer Vorgaben, weil diese neben dem vom Gesetzgeber definierten Spielraum der Selbstverwaltung die wesentliche Aufgabe der Kommunen ist.

## **Beratungsfelder**

Hier ist in den letzten Jahren eine große Bandbreite von Einsatzmöglichkeiten entstanden. Die Reformbewegung des New Public Management löste eine Privatisierungswelle bei öffentlichen Dienstleistungen wie etwa den Stadtwerken als traditionellen Energieversorgern aus. Die Folge war, dass Kommunen verstärkt Unternehmensberater hinzuzogen, um die für sie bislang unbekannt betriebswirtschaftlichen Denkansätze zu implementieren und Unterstützung bei den anstehenden Umstrukturierungen zu erhalten. Weil die wirtschaftlichen und parallel dazu eintretenden gesamtgesellschaftlichen Veränderungen nun auch mehr soziale Kompetenzen erforderten, wurden entsprechende Experten nachgefragt, vor allem Berater und Trainer auf dem Gebiet der Kommunikation.

Die Tätigkeit kommunaler Politikberater hat sich inzwischen breit ausgefächert. Ein zeitgemäßes Politik- und Verwaltungsmanagement in den Kommunen greift inzwischen auf rund zwanzig Beratungsfelder zurück:<sup>13</sup>

- Betriebswirtschaft, vor allem die Etablierung eines modernen kaufmännischen Rechnungswesens mit Controllingssystem
- Einrichtung eines Compliance Managements zur Einhaltung von Vorschriften und Anti-Korruptionsmaßnahmen
- Rechtsberatung
- Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung
- Prozess- und Qualitätsmanagement

---

<sup>13</sup> Gesamtübersicht bei Grubwinkler, Wolfgang et al.: Modernes Verwaltungsmanagement, hg. von der Bayerischen Verwaltungsschule, Wolfgang Grubwinkler et al., Stuttgart/München et al. 1996.

Hill, Hermann: Kommunikation als Herausforderung für Staat und Verwaltung, in: Steger, Ulrich (Hg.): Lean Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Reihe: HANIEL Stiftung Schriftenreihe Band 7, Frankfurt / Main / New York 1994, S. 59-64.

- IT-Beratung
- Projektmanagement
- Personalentwicklung
- Organisationsentwicklung und Veränderungsmanagement
- Stadtentwicklung und Bauwesen
- Verkehrsplanung
- Kommunale Wirtschaftsförderung und Standortmarketing
- Umweltmanagement
- Strategiefindung
- Politische Grundsatzfragen
- Bürgerbeteiligung
- Moderation
- Mediation
- Coaching
- Kommunikationsmanagement.

Alle Felder sind sehr komplex und bei den Anforderungen an Berater mit hohen Erwartungen verbunden.<sup>14</sup> Obendrein bekommen die Berater oft die Machtkonflikte zwischen den kommunalen Interessenvertretern und der Verwaltung zu spüren.<sup>15</sup>

### **Marktpotenzial und Kunden (Beispiel Bayern)**

In erster Linie sind es die Entscheidungsträger, für die eine Beratungsleistung angefordert wird: politisch Verantwortliche wie Bürgermeister und Landräte, gelegentlich Fraktionen oder Gliederungen von Parteien und Wählergruppen sowie Führungskräfte der Verwaltung, die an der Schnittstelle zwischen Politik und Administration wirken.

Das Marktpotenzial der kommunalen Politikberatung ist vom Umsatz her schwer zu ermitteln. Ohne zwischen Verwaltung und politischen Ebenen zu differenzieren, spricht der Fachverband Öffentlicher Sektor des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater davon, dass die öffentliche Hand im Jahr 2010 in Beratungsleistungen rund 1,9 Milliarden Euro investiert hat, etwa zehn Prozent des Gesamtumsatzes der Beratungsbranche.<sup>16</sup>

Die Zielgruppe der individuellen Beratungskunden besteht in erster Linie aus Mandatsträgern und lässt sich gut erfassen. So wurden in bei den Kommunalwahlen 2008 insgesamt 32.802 Gemeinde- und Stadträte gewählt.<sup>17</sup> Dazu kommen noch 4.390 Kreisräte in den 71 Landkreisen<sup>18</sup> und auf der dritten kommunalen Ebene der sieben Bezirke insgesamt 193 Bezirksräte,<sup>19</sup> Insgesamt also 37.192 Mandatsträger. Mit den 2.056 ersten Bürgermeistern, 71 Landräten und 193 Bezirksräten sind dies insgesamt 39.512 kommunalpolitische Mandatare.<sup>20</sup>

Im weiteren Umfeld sind die Nachrücker auf den Listen interessant, also Kandidaten, die knapp nicht gewählt wurden, aber bei Ausfall eines Mandatars dessen Sitz einnehmen. Dies kann, zurückhaltend geschätzt, bis zu fünf Prozent der Mandatsträger betreffen. Die Nachrücker bereiten sich dann auf

---

<sup>14</sup> Kersting, Norbert: Politikberatung im kommunalen Bereich, in: Bröchler, Stephan/Schützeichel, Rainer (Hg.): Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler, Stuttgart 2008, S. 417f.

<sup>15</sup> Kersting 2008, S. 423.

<sup>16</sup> BDU Bundesverband Deutscher Unternehmensberater: Fachverband Öffentlicher Sektor, [http://www.bdu.de/Uebersicht\\_FV.html?fuseaction=page.content&s\\_kurzname=FV\\_OeA](http://www.bdu.de/Uebersicht_FV.html?fuseaction=page.content&s_kurzname=FV_OeA) (30.04.2013). Siehe hierzu auch den Beitrag von Jakob Lempp in dieser Ausgabe.

<sup>17</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik, <https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09.pdf> (30.04.2013)

<sup>18</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik, <http://www.wahlen.bayern.de/kommunalwahlen/> (30.04.2013)

<sup>19</sup> Wikipedia: Bezirkstag (Bayern), [http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirkstag\\_\(Bayern\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Bezirkstag_(Bayern)) (30.04.2013)

<sup>20</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik, <http://www.wahlen.bayern.de/kommunalwahlen/> (30.04.2013)

ihre neue Aufgabe vor und sind ebenfalls potenzielle Beratungskunden. Bei einem Nachrückeranteil von fünf Prozent wären das bereits 1.975 Personen.

In den Kommunen gibt es zudem Potenzial unter den Führungskräften in den Verwaltungen, deren Tätigkeit zwar in der Administration liegt, aber auch kommunalpolitische Schnittfelder betrifft. Bei etwa zwei bis drei Amts- oder Abteilungsleitern unter den rund 2.134 Gebietskörperschaften dürften dies noch einmal rund 4.500 Personen sein.

Somit kann man insgesamt von einer Beratungszielgruppe von mindestens rund 46.000 Personen allein in Bayern ausgehen.

### **Wettbewerbssituation**

Es gibt einen inhaltlich sehr interessanten und im Einzelnen auch lukrativen Beratungsmarkt für kommunale Politik und Politiker. Mitbewerber sind dünn gesät; sie bewegen sich überwiegend im Bereich Kommunikationsberatung und Coaching, Wirtschaftsförderung / City- und Standortmarketing (in Bayern etwa 20 Agenturen und Einzelberater) sowie weitere auf Kommunalberatung spezialisierte Unternehmen z. B. mit dem Betreuungsschwerpunkt Public Private Partnership (etwa Rechts- und Steuerberatung sowie Wirtschaftsprüfung).

Beratungsleistungen in beschränktem Umfang bieten auch die kommunalen Spitzenverbände für ihre Mitgliedskommunen, in Bayern der Gemeindetag, der Städtetag, der Landkreistag und der Verband der Bayerischen Bezirke. Verschiedene kommunale Bildungseinrichtungen sind nicht nur als Anbieter von Seminaren tätig, sondern vermitteln auch bei Bedarf Berater und Coaches aus ihrem Kompetenzumfeld an die ratsuchenden Bürgermeister, Landräte und Verantwortlichen, etwa die Bayerische Verwaltungsschule, die Bayerische Akademie für Verwaltungs-Management, das Bayerische Selbstverwaltungskolleg sowie die Kommunalwerkstatt des Bayerischen Gemeindetages. Weiters gibt es Fortbildung und Consulting auch über die Bildungseinrichtungen der verschiedenen Parteien.

Doch die Zahl der Experten scheint begrenzt; auf dem bayerischen Kommunalsektor dürfte es in den verschiedenen Consulting-Bereichen kaum mehr als 300 Berater tätig sein.

Für Politikberater auf kommunaler Ebene gibt es also ein großes Marktpotenzial. Dabei fällt auf, dass es von der Provenienz her überwiegend Betriebs- und Volkswirte, Wirtschaftsgeografen, Juristen, Kommunikationswissenschaftler sowie Psychologen und Sozialpädagogen sind, die sich in diesem Segment bewegen. Die Politikwissenschaft erhebt zwar „ausdrücklich den Anspruch, unter anderem Handlungswissen für politische Akteure bereit zu stellen“.<sup>21</sup> Was Kommunalpolitik betrifft, hat sie aber noch großen Nachholbedarf.

### **Fazit**

Die kommunale Politikberatung kann für Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke hochqualifizierte Dienstleistungen erbringen und sie auf ihrem anspruchsvollen Weg zur modernen Bürgerkommune unterstützen. Als Markt findet die Politikberatung hier ein großes Potenzial. Dazu muss sie es verstehen, Wissen praxisnah zu vermitteln und erfolgreich anwendbar zu machen. Auch die Politikwissenschaft sollte sich stärker mit den Kommunen befassen und Theorien und Modelle entwickeln, die das Handeln der Menschen in der untersten politischen Ebene erleichtern.

---

<sup>21</sup> Kusche, Isabel: Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System, Diss. rer. soc. Universität Bielefeld 2007/2008, Wiesbaden 2008, S. 13.