

Rainer König/Juliane Feldner
Verständlichkeit ist keine Hexerei - Neun Thesen zum
Kommunikations-Verhältnis von Politik und Verwaltung in
Kommunen

Kommunikation ist nicht alles, aber alles ist nichts ohne Kommunikation

1. Die Politik bestimmt die Grundlagen der Verwaltungsarbeit. Die KGSt entwarf dazu 1996 das folgende Leitbild:
 - Die Politik entwickelt politische Programme, trifft Grundsatzentscheidungen und setzt Rahmenbedingungen. Mit Kontrakten stellt sie sicher, dass die Verwaltung die Vorgaben der Politik ohne jede Einschränkungen beachtet.
 - Im Gegenzug respektiert die Politik, dass die Verwaltung den Einzelfall und die Art der Auftrags erledigung eigenverantwortlich regelt. Beide Seiten entwickeln Spielregeln, die sicherstellen, dass jede Seite unangefochten und ungehindert den ihr zugewiesenen Raum ausfüllen können.
 - Durch Controlling und Berichtswesen entlang produktgenau ermittelter Indikatoren kann die Politik überprüfen und bewerten, ob und in welchem Maße sie ihre Ziele erreicht hat.
 - Gegenüber den Bürgern vertritt die Politik die Grundlinien ihres politischen Wollens und erläutert die von ihr gesetzten Rahmenbedingungen. Die Verwaltung vertritt dagegen ihren Verantwortungsbereich und zeigt die von ihr entwickelten Perspektiven.
 - Die Organisation der Ausschüsse und der Fraktionsarbeit muss sich der neuen Kompetenzverteilung „spiegelgleich anpassen“: Entscheidungen sind an Fachausschüsse/Fachgruppen der Fraktionen zu delegieren. Diese Ausschüsse/Gruppen werden spiegelbildlich den Fachbereichen der Verwaltung gebildet. Was der Entscheidung von Rat/Kreistag vorbehalten ist, wird von der Gesamtfraktion vorberaten.
2. Es darf nicht verwundern, dass dieses Leitbild auch 5 Jahre nach seiner Formulierung noch nicht zufrieden stellend umgesetzt wurde. Wahrscheinlich ist das auch gar nicht möglich. Der Grund: Das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung ist *nicht* das einer sachlichen Arbeitsteilung – wie etwa das zwischen Aufsichtsrat und Vorstand einer Aktiengesellschaft. Eine Arbeitsteilung setzt immer voraus, dass man (mental und kommunikativ) in einer einheitlichen Arbeitswelt und Organisation lebt. Genau das ist in Kommunen nicht der Fall: Politik und Verwaltung gehören völlig unterschiedlichen sozialen Systemen mit unterschiedlichen Interessen, Zielen und Sprachen oder Kommunikationscodes an. Insofern ist den dadurch entstehenden Kommunikationsproblemen nur bedingt mit technischen Verfahren der Optimierung von Arbeitsabläufen wie Kontrakten, Controlling und Berichtswesen beizukommen.
3. Politisches Handeln ist seinem Wesen nach am Erhalt oder Erreichen von Machtpositionen orientiert. Wobei Macht als die Chance zu verstehen ist, seinen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen. Nun gibt es natürlich

auch innerhalb von Firmen und Verwaltungen Machtinteressen, -kämpfe und -karrieren – Organisationssoziologen sprechen hier von der sog. Mikropolitik. Aber eben als *Mikropolitik* bleiben diese Auseinandersetzungen den Maximen und Interessen des jeweiligen Systems untergeordnet: in einer Firma den wirtschaftlichen Interessen der Verwertung, in einer Kommunal-Verwaltung den rechtlichen Vorgaben des Gesetzes. Anders sieht dies im politischen System aus: egal ob man sich auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene befindet, sind die sachlichen Interessen hier immer den politischen untergeordnet. Jede Sachfrage ist hier im Kern stets eine Machtfrage und jede Sachdiskussion ein Machtkampf mit dem politischen Gegner. Schon aus diesem Grunde kann es die von der KGSt geforderte 'sachliche' Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung mit einer entsprechend 'spiegelbildlichen' Arbeitsstruktur nicht geben. Als Politiker 'controllen' Politiker die Verwaltung nicht primär nach den Indikatoren des Berichtswesens – da mögen diese noch so transparent oder SAP-gestützt sein wie sie wollen. Sie kontrollieren die Verwaltung vielmehr nach den Vorgaben, Themen, Zielen und Zwängen des politischen Tageskampfes. Von hier aus können weder Zahlen und Statistiken einfach nur aufgelistet und vorgelegt werden, noch kann es langfristige Kontrakte mit der Verwaltung geben. Vielmehr werden Zahlen im politischen Tageskampf stets im Lichte der je eigenen Position *interpretiert*. Und die Themen, an denen sich die politischen Kämpfe auf der kommunalen Ebene entzünden, sind nicht einmal für die nächste Woche berechenbar. Oft entwickeln sie sich spontan und explosionsartig aus unvorhersehbaren Ereignissen und 'Skandalen' – wie bei BSE, Kampfhunden oder dem Fastkonkurs der Berliner Bank. Mittel- und langfristige Vereinbarungen kann die Politik deshalb gar nicht eingehen bzw. einhalten.

4. Die sachliche Kontrolle der Verwaltung ist der Politik auch deshalb unmöglich, weil ihr der dazu nötige Sachverstand oft fehlt. Sachkompetenz hat nämlich für eine politische Karriere einen minderen Stellenwert. Statt dessen häufen sich heute in den Kommunen, den Ländern und dem Bund die Karrieren reiner Berufspolitiker: Direkt nach der Ausbildung oder dem Studium wendet man sich ausschließlich der politischen Arbeit in den Parteien und Parlamenten zu. Eine nicht unwesentliche Entfernung von den 'tatsächlichen' Problemen des Alltags der Wähler ist die Folge. Bei Kommunalpolitikern kommt zumeist noch hinzu, dass ihnen ganz einfach die Zeit fehlt, sich in die Sachmaterie einzuarbeiten. Da sie immer noch einem 'normalen' Beruf nachgehen, kann selbst das Studium der Ausschussunterlagen nur in der Freizeit geschehen.
5. Des weiteren sind gerade Lokalpolitiker zumeist in ein enges Netzwerk von Vereins-Mitgliedschaften und innerparteilichen Freundeskreisen eingebunden, die - wie Untersuchungen in Revierstädten gezeigt haben - die innerparteiliche Machtposition und damit die Wiederwahl entscheidend fördern. Die Sachbezogenheit der Kommunalpolitik wird dabei nicht selten durch Vorteilsnahme tangiert.

6. Schließlich 'leidet' die Sachbezogenheit auch darunter, dass in politischen Gremien nur selten die wirklich Betroffenen zu Worte kommen. Während der Verwaltungsmitarbeiter z.B. als Raumplaner, Bauingenieur oder Jurist in seinem Arbeitsethos von der Sache, die er im Rat, im Ausschuss oder in der BV vertritt, immer *persönlich* betroffen ist, reden Politiker im allgemeinen und Kommunalpolitiker im besonderen eben als demokratisch gewählte *Vertreter* des Volkes zumeist über Probleme *von anderen*. Hinzu kommt, dass die Politikkarriere zumeist Mitglieder solcher Berufsstände einschlagen, die relativ privilegiert sind, weil sie a) die Zeit und auch das Geld dazu haben, sich aktiv in der Politik zu engagieren, und b) die Liebe zur expressiven Rede als Arbeitsauftrag enthalten: In kommunalen Räten, Ausschüssen und Vertretungen sind deshalb Lehrer, Juristen und Sozialpädagogen überrepräsentiert. „Richtige“ Arbeiter, Arbeitslose, Hausfrauen kinderreicher Familien oder allein erziehende Sozialhilfeempfängerinnen muss man dagegen selbst in klassischen Arbeiterstädten und –bezirken mit der Lupe suchen.
8. Neben z.T. entgegen gesetzten Kommunikationsstilen, unterschiedlichen Sachverständen und Betroffenheiten wird die Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung darüber hinaus noch durch voneinander gravierend abweichende Motivlagen erschwert. Während die Motivationslage der Verwaltungsbeschäftigten charakteristischerweise vom Streben nach sozialer Sicherheit der Arbeitsbiografie und klarer Sachbezogenheit der Arbeitsinhalte, -verläufe und –ergebnisse geprägt ist, sieht die typische Motivlage des Lokalpolitikers ganz anders aus. Eine Umfrage ergab, dass man sich selbst 1. als Diener/in am Gemeinwohl, 2. als Lokalmanager und 3. als Vermittler/in zwischen verschiedenen Positionen sieht. Auch wenn man dieses Selbstbild nicht – wie Erwin K. Scheuch - als zum „Sonntagsbild geschönte Selbstvorstellung“ ansieht, dürfte die tatsächliche Motivlage noch differenzierter aussehen. So wie ein Olympiasieger nicht nur die Ehre seines Landes im Sinn hat, sondern darüber hinaus das egoistische Streben nach subjektivem Ruhm, dürfte auch den Lokal-Politiker neben den obigen Motiven die Sehnsucht nach erlebter Macht antreiben. Dieses Machtgefühl ist gerade im kommunalen Bereich besonders konkret zu erleben: Anders als auf Bundes- und Landesebene sieht und erfährt man direkt, was man aktiv mit-gestaltet oder beim Gestalten anderer aktiv mit-verhindert hat: jeder gerettete Baum oder jeder gebaute bzw. verhinderte U-bahnkilometer macht die eigene gestalterische Macht oder Ohnmacht sinnlich erfahrbar. Der Konflikt, der sich aus diesen unterschiedlichen Motivlagen her entwickelt ist vorprogrammiert: die Verwaltungsmitarbeiter empfinden die im Prinzip politisch orientierten Fragen, Beiträge und Kommentare der Politiker zu ihren Berichten als unsachlich und sind persönlich beleidigt; die Politiker wieder empfinden die Verwaltungsleute oft als langatmig, hölzern und dünnhäutig.
9. Last but not least erschwert die Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung ein wechselseitiges Misstrauen, dass sich aus dem Akzeptanzkonflikt zwischen Fachmann/-frau und Laien ergibt. Einerseits können Fachleute nur schwer die fachliche Kompetenz der Laien für einen besonderen Fall in ihren Fach akzeptieren. Fragen und Kritik von Laien fassen sie deshalb schnell als dumm oder bösartig auf. Umgekehrt fühlen

sich Laien überall dort als die wahren Fachleute, wo sie selbst täglich mit dem Fach zu tun haben: so halten sie sich für die besten Pädagogen und Bundestrainer, denn Erziehen und Fußballspielen tut ja schließlich jeder. Der rein fachliche Fachmensch wirkt auf sie schnell arrogant und weltfremd. Entsprechende Probleme existieren auch zwischen den „Fachleuten“ der Verwaltung und den „Verwaltungslaien“ auf Seiten der Politik:

- einerseits sind die Vertreter der Verwaltung an das Allgemeine der Pläne, Gesetze, Vorschriften und fachlichen Vorgaben gebunden und haben Probleme, die „Fachlichkeit“ des konkreten Erfahrungswissens des Politikers und seiner Bürger nachzuvollziehen und anzuerkennen
- andererseits werden Verwaltungsvertreter von der Politik schnell mit dem Argument abgetan, nur Theoretiker zu sein, die den Fall vor Ort gar nicht kennen können.

Beide Vorurteile erzeugen dann ein Klima des wechselseitigen Misstrauens, das selektives Zuhören und Missverständnisse konditioniert. man redet trefflich aneinander vorbei und bekommt so die eigenen Vorurteile immer wieder bestätigt.

10. Die „Lösung“ des Problems kann nur lauten: *mit dem paradoxen Dilemma leben und es immer wieder reflektieren*. Paradox ist das skizzierte Dilemma, weil Politik und Verwaltung *eben in der Unmöglichkeit miteinander in einer Sprache zu kommunizieren, die Arbeit an der gemeinsamen Sache möglich machen müssen!* Das aber geht nur, wenn beide die Motivlage und Sprache der jeweils anderen Seite so weit wie möglich verstehen lernt. Verstehen setzt aber das *Akzeptieren* des anderen voraus und das impliziert, den Sinn und die Notwendigkeit des jeweils anderen Systems anzuerkennen. So wie wir eine unabhängige und sachbezogene Verwaltung des Gemeinwesens brauchen, so benötigen wir in einer parlamentarischen Demokratie auch die ‚Kontrolle‘ der Verwaltung durch eine Politik, die sich im demokratisch legitimierten Machtkampf bewegt. Vor diesem Hintergrund muss es

8. die Verwaltung lernen, ihre Vorgaben, Vorschläge und Berichte an die Politik in der Sprache der Politik und politischen Öffentlichkeit zu formulieren und umgekehrt muss es
9. die Politik lernen, ihre Visionen, Vorgaben und Anfragen an die Verwaltung in den in ihr üblichen Standards rechtlicher Fundiertheit darzulegen.

Beides setzt weniger ein gemeinsames Leitbild über die Zusammenarbeit als vielmehr zwei andere Dinge voraus:

- eine gemeinsame, von allen getragene Vision über die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Zukunft der Kommune;
- ein wechselseitiges Klima des Vertrauens (nicht der Liebe!), wie es sich aus dem wechselseitigen Kennen lernen ergibt. Solch ein Kennen lernen und Austausch könnte z.B. in der entspannten Atmosphäre informeller Treffen und gemeinsamer „Trainingscamps“ stattfinden, in denen man die Kenntnis der jeweils anderen Sprache erwirbt.

Literatur

- KGSt 1996: KGSt-Bericht 10/96: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell (NSM).
 - König/Berger/Feldner 2001: Rainer König/Christin Berger/Juliane Feldner: Die Kommunalverwaltung als lernende Organisation. Stuttgart 2001.
 - Luhmann 1986: Niklas Luhmann: Ökologische Kommunikation - Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen 1986.
 - Luhmann 1997: Niklas Luhmann: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt/M 1997.
 - Scheuch 1992: Erwin K. und Ute Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren - Über den Verfall der politischen Parteien - eine Studie. Reinbek 1992.
 - Weber 1976: Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. 5. revid. Aufl., Tübingen 1976.