

# 1. Die Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung

## K.I.L.O. als Teil des Verwaltungsmodernisierungsprozesses

Helmer Otto, Karin Peters



Die „Kommunale Initiative Lernende Organisation“ (K.I.L.O) ist der erste Versuch, alle Ansätze von Verwaltungsmodernisierung in einem einzigen Projekt, d.h. hier in die Überlegungen zur Weiterentwicklung von Organisationen, einzubeziehen. Lernende Organisation sind in einem Prozess permanenter Selbstreflexion, dadurch reagieren sie nicht nur auf die sich ständig verändernden Bedingungen, sondern sie agieren, sie versuchen die Entwicklung für sich mit zu gestalten.

In den letzten Jahren haben in Schleswig-Holstein fast alle kommunalen Verwaltungen Reformen umgesetzt, es gab zahlreiche Modellprojekte und Modellkommunen, welche die zahlreichen Elemente des Neuen Steuerungsmodells für sich und für die anderen erprobt haben - der Reformwille ist schwächer geworden, aber der Druck ist groß! Um den Veränderungsdruck nachvollziehen zu können, muss man ein wenig zurückschauen. Welche Entwicklung hat dazu geführt, dass fast alle Kommunen ihre Verwaltungsorganisation verändert haben? Wo liegen die Grundlagen, wo die Ursachen?

Eine dieser Grundlagen, liegt sicher in der verfassungsrechtlichen Basis für die Kommunen. Die Kommunen haben aus der Aufgabenstellung des Grundgesetzes zwei Funktionen:

- Zum einen sind sie nach Artikel 28 GG ein Teil der Länder und haben in diesem Rahmen staatliche Aufgaben möglichst effektiv, rationell und bürgernah zu erfüllen. Dabei werden der staatlichen Ebene sehr weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten über das Ob und Wie der Erfüllung dieser Aufgaben auf kommunaler Ebene eingeräumt. Damit teilen die Kommunen schon über diese Schiene die Entwicklungen, die von der staatlichen Ebene vorgegeben werden.

- Der Artikel 28 Abs. 2 GG enthält für die Gemeinde und Gemeindeverbände nur die institutionelle Garantie für die kommunale Selbstverwaltung, d. h. das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Allerdings stellen auch die Kommentatoren zum Grundgesetz bereits sehr frühzeitig fest, dass der Rechtsbegriff der Selbstverwaltung im Grundgesetz nicht präzisiert wird und damit als elastisch und substanzschwach angesehen wird. Das mag der Grund sein, weshalb die Meinung vertreten wird, dass sich die faktischen Voraussetzungen und Unterlagen der kommunalen Selbstverwaltung so stark verändert haben, dass sogar Zweifel auftauchen können, ob sie in dem vom Grundgesetz gewollten und geregelten Sinn noch bestehen kann oder bereits so ausgehöhlt ist, dass Abs. 2 auf sie nicht mehr passt (siehe Maunz-Dürig Kommentar zum Grundgesetz Rdnr. 42 und 43).

In den Nachkriegsjahren bis in die 60iger Jahre hinein beschränkte sich die staatliche Ebene weitestgehend darauf, ihre obrigkeitlichen Aufgaben zu regeln. Für den Vollzug bediente sie sich vorrangig eigener Organe oder der Kreise. Die gemeindliche Ebene war vorrangig für das weite Feld der Daseinsvorsorge eigenverantwortlich zuständig. Dabei muss man sich vor Augen halten, dass gerade in diesen Aufbaujahren die Aufgabenfülle auf diesem Sektor immens war und nur durch ein intensives Miteinander von Hauptamt, Ehrenamt und ehrenamtlichen Engagement vor Ort zu bewältigen war. Geprägt war diese Zeit durch eine äußerst kleinräumige Gemeinde- und Verwaltungsstruktur, die allerdings eine ausgesprochene ortsnahe Präsenz und eine breite demokratische Legitimation gewährleistete und darüber alle Kräfte vor Ort mit einbinden konnte. Die hauptamtlichen Verwaltungen mit ihrer gering ausgeprägten Verwaltungskraft konnten sich naturgemäß schwerpunktmäßig nur darum kümmern, dass die staatlichen Aufgaben im Rahmen ihrer Möglichkeiten erledigt wurden und dass sie das Ehrenamt verwaltungsmäßig unterstützten.

In den 50iger Jahren hat es dann die einzige nennenswerte Gemeindegebietsreform gegeben, die in etwa eine Halbierung der Gemeindezahl mit sich brachte. Seit dieser Zeit ist die auch weiterhin überwiegend kleinräumige Gemeindestruktur in Schleswig-Holstein nahezu unverändert geblieben. Grund dafür, dass, anders als in anderen Bundesländern, in Schleswig-Holstein nie eine ernstzunehmende Forderung zur Bildung von Großgemeinden aufkam, war das äußerst erfolgreiche und immer behutsam weiterentwickelte Modell der Amtsverfassung. In der Amtsverwaltung bündelte sich die Anforderung an die professionelle Bearbeitung der ständig zunehmenden staatlichen Aufgaben mit der Kreativität, die Gemeinden bei der Umsetzung von Aufgaben im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung zu unterstützen.

Allerdings musste die Ämterstruktur den Veränderungen in den 60iger Jahren Tribut zollen, indem 1970 die Zahl der Amtsverwaltungen in etwa halbiert wurde. Grund hierfür waren die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse, die das Staatsverständnis veränderten. Die stärkere Betonung des Sozialstaatsprinzips gegenüber dem defensiven Obrigkeitsstaat führte dazu, dass die Leistungsfähigkeit und die Verwaltungskraft durch die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten gestärkt werden sollten, um diese neuen staatlichen Aufgaben zu bewältigen. Im gleichen Umfang nahmen die gemeindlichen Aufgaben im Rahmen der reinen kommunalen Daseinsvorsorge ab.

Diese Entwicklung ging mit einer weiteren Veränderung in der Gesellschaft einher, die um 1970 zu einem geänderten Verständnis des Bürgers zum Staat führte. War in der Nachkriegsgeneration der Bürger im wesentlichen Befehlsempfänger von staatlichen Weisungen, so brachte spätestens die 68- Generation eine radikale Umkehr dieses Denkens. Der Staat wurde zum Dienstleister für gesetzlich fixierte Rechtsansprüche. Dieses führte zu erhöhten Anforderungen an Rechtssicherheit und Transparenz. Der immer lauter geforderte Gleichheitsgrundsatz und das Postulat „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ forderten die Verwaltungen in einem weitaus höheren Maße und setzten andererseits der kommunalen Selbstverwaltung immer engere Grenzen.



Mit zunehmender Größe, verändertem Aufgabenprofil und einer neuen Generation von Mitarbeitern wandelte sich auch der Charakter der Verwaltungen. Waren die Verwaltungen in der Aufbauphase nach dem Krieg noch mit Generalisten und Pragmatikern besetzt, drängten zunehmend fachlich gut ausgebildete Mitarbeiter fundiertem Spezialwissen in die Verwaltungen. Diese Entwicklung ging einher mit Verwaltungszusammenschlüssen, die eine wesentlich stärkere Arbeitsteiligkeit ermöglichten. Das erste Mal entstand die Idee, Musterorganisationen zu entwickeln, die nach objektiven Kriterien ein Optimum an Effektivität und Wirtschaftlichkeit herstellen sollten. Hieraus entstand auch bei kleineren Amtsverwaltungen eine Organisation, welche die noch heute übliche Aufgabenstruktur mit Hauptamt, Kämmerei, Ordnungs- und Sozialamt sowie Bauamt hatte. Geprägt war diese stark arbeitsteilige Struktur durch einen starken Fokus auf eine Bündelung der Fachlichkeit zu Lasten einer ganzheitlichen Sicht von Aufgaben. Vorreiter und Vorbild dieser Entwicklung war die Wirtschaft und es ist bezeichnend, dass es häufig Wirtschaftsberatungsfirmen waren, die eine betriebswirtschaftliche Sichtweise in die Organisation der Kommunalverwaltungen brachten, ohne dass berücksichtigt wurde, dass es signifikant andere Rahmenbedingungen gibt. Da man bei der Umsetzung der Musterorganisationen davon ausging, dass es sich um eine objektiv ideale Organisation handelt, wurde es nicht für erforderlich erachtet, diese Einführung gemeinsam mit den Mitarbeitern durchzu-

führen. In der Regel wurden die Verwaltungsstrukturreform und die Neuordnung der Verwaltungsorganisation von oben verordnet.

Ein weiterer Paradigmenwechsel war die Neuorientierung der hauptamtlichen Verwaltung. Sie beinhaltet eine eindeutige Orientierung an die Bedürfnisse der staatlichen Aufgaben. Die zunehmende Professionalisierung im Hinblick auf das Rechtsstaatsgebot in Verbindung mit der zunehmenden staatlichen Regelungsdichte führten dazu, dass die Ämter, die ursprünglich schwerpunktmäßig die Schreibstuben der Gemeinden sein sollten, d. h. die kommunale Selbstverwaltung ermöglichen sollten, diese Aufgaben nicht mehr vorrangig wahrnehmen konnten. Die vorhandenen insbesondere in den Ämtern sehr knappen Ressourcen wurden immer weniger für die Verwirklichung der kommunalen Selbstverwaltung eingesetzt, weil staatliche Vorgaben im Vordergrund standen.

Anfang der 90iger Jahre fand ein erster Umdenkungsprozess statt, dessen Entwicklung sich schon zuvor andeutete. Schon in den 80iger Jahren war die Erkenntnis gewachsen, dass der Sozialstaat an seine Grenzen stoßen werde. Grenzenloses Anspruchsdenken gepaart mit „organisierter Unverantwortlichkeit“ würden eine Unregierbarkeit des Systems zur Folge haben, zugleich würden die Grenzen der natürlichen Ressourcen aufgezeigt werden. Vorreiter dieses Umdenkens war wieder die Wirtschaft, die feststellte, dass verantwortungsvolles Handeln nur mit eigenverantwortlichen Individuen möglich ist. Organisationen mit eigenverantwortlichen Mitarbeitern, so zeigten die Untersuchungen, bringen bessere Ergebnisse als solche, die zwar hoch spezialisierte Mitarbeiter haben, welche sich ansonsten aber nicht mit den Gesamtergebnissen identifizieren.



Nicht von ungefähr korrespondierten diese Gedanken mit der Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung und dem ehrenamtlichen Engagement, die in einem neuen Gewand erschienen. Freiwilligenarbeit, Agenda 21, Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen bis hin zur Bürgergesellschaft sind nicht nur neue Begriffe, die eine leere Hülle darstellen und eine Modeerscheinung sind, sondern sie beschreiben ein neues Selbstverständnis zum Staat. Sie manifestieren die Erkenntnis, dass es

auf Dauer nicht möglich ist, eine Gesellschaft nach objektiven Kriterien zu administrieren. Ohne die Kreativität des eigenverantwortlichen Individuums ist es nicht möglich, die komplexen Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.

Diese Erkenntnisse und der Veränderungsdruck aus der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung fanden Anfang der 90iger Jahre Eingang in die Organisation von Verwaltungen. So entwickelte die KGSt das Neue Steuerungsmodell zur Modernisierung der Verwaltungen, das viele Einzelaspekte integrieren sollte.

Im Kern des Neuen Steuerungsmodells (NSM) geht es darum, dass die Verwaltung leistungsfähiger, kostengünstiger und gleichzeitig auch bürger- und mitarbeiterorientierter werden soll. Der Druck zur Veränderung resultierte vor allem aus

- einer zunehmenden Verschlechterung der Finanzlage von Bund, Ländern und Kommunen;
- aus der Erkenntnis, dass Verwaltungen viel wirtschaftlicher handeln könnten;
- aus der Behinderung, welche die starre bürokratische Struktur für eine den heutigen Anforderungen gerecht werdende erfolgreiche Verwaltungsführung darstellt;
- aus der fehlenden Motivation der Mitarbeiter/innen und den unzureichenden Führungsqualitäten der Vorgesetzten;
- aus den gestiegenen Ansprüchen der „mündigen“ Bürger/innen, die mit der zunehmenden Bürokratisierung, den teilweise langen Wartezeiten und einer wenig kundenorientierten Behandlung immer unzufriedener waren.

Auf der Umsetzungsebene werden nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) grundlegende institutionelle Veränderungen angestrebt:

- Der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung durch die flächendeckende Gliederung des Haushaltsplans in Produkte und den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung.
- Die Zusammenführung von Aufgaben und Finanzverantwortung in Fachbereichen.
- Den Aufbau eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und im Zusammenhang mit städtischen Beteiligungen.
- Den Aufbau einer zentralen Organisationseinheit für nicht dezentralisierbare Controllingaufgaben.
- Die interkommunalen Leistungsvergleiche.
- Personalentwicklung als zentrale Ressource der Verwaltungsreform

Der Umwandlungsprozess nach dem NSM, so die Überzeugung, werde letztlich eine andere „Verwaltungskultur“ erzeugen.

Da anfangs weder die Mitarbeiter/innen noch die Vorgesetzten Erfahrungen mit dem Umbauprozess haben, müssen für alle das Arbeiten, das Verändern und das Lernen Hand in Hand gehen. Die Verwaltung wird zur „lernenden Organisation“. Hier schließt sich der Kreis zum K.I.L.O.-Projekt.