

STANDPUNKT

Ein Blick in die Zukunft der Kommunalverwaltung

Ob Haushaltslage oder die Zusammensetzung der Einwohnerschaft – die Ausgangsbasis deutscher Kommunen ist kaum vergleichbar. Auch die zukünftige Entwicklung dürfte in unterschiedliche Richtungen verlaufen. Im Institut für den öffentlichen Sektor haben wir dennoch einen Blick in die Zukunft gewagt und gemeinsam mit unserem wissenschaftlichen Partner, der Hertie School of Governance, vier Szenarien für die Kommunalverwaltung im Jahr 2040 erarbeitet.

Gleiche Trends – unterschiedliche Auswirkungen

Aktuelle Umfragen haben drei große Herausforderungen für Kommunen identifiziert: Digitalisierung, budgetärer Druck und demografischer Wandel.¹ Ihre Auswirkungen sind überall spürbar, gerade die beiden Letztgenannten treffen die Kommunen jedoch in unterschiedlichem Maße.

So gibt es zahlreiche große Städte und Ballungszentren, die geprägt sind von stetiger Zuwanderung und Unternehmensansiedlungen. Die Herausforderungen für diese Kommunen liegen in der Bewältigung der Wohnungsknappheit und einer zunehmend erhöhten Nachfrage nach Verwaltungsdienstleistungen. In kleinen Städten und Gemeinden auf dem Land hingegen nehmen die Bevölkerungszahlen immer mehr ab und der Altersdurchschnitt steigt. Auf der anderen Seite gibt es aber auch florierende Kleinstädte, die sich durch erfolgreiche Selbstorganisation den Folgen des demografischen Wandels entgegenstellen und bislang ein funktionierendes Gemeindeleben aufrechterhalten haben.

Auch finanziell klafft die Schere zwischen den Kommunen immer weiter auseinander; während die einen Schulden abzubauen, wächst in anderen Kommunen der Schuldenberg.²

Wesentliche Einflussfaktoren auf die Kommunen

Abstrakt betrachtet wirken drei unterschiedliche Systeme auf die Kommunalverwaltung ein. Hierzu zählt das **ökonomische System**, also die Zahl und Entwicklung der Unternehmensansiedlung, die Arbeitsmarktsituation und die Einkommensstruktur der Bürger. Zudem beeinflusst das **soziokulturelle System** – also die Alters- und Sozialstruktur, das Bildungsniveau oder die Bevölkerungszusammensetzung – die Entwicklung in der Kommune. Wesentlich ist auch die Ausgestaltung des **politisch-administrativen Systems**, nicht zuletzt der politische Handlungsspielraum der Kommunen und die Rahmenseetzungen für Digitalisierung und E-Government.

Angesichts der in der Praxis kaum vergleichbaren Ausgangslagen müssen die Kommunen auf die individuellen Entwicklungen reagieren und sich an die Anforderungen ihres sozialen und ökonomischen Umfelds anpassen. Dazu zählt auch, sich mit den dynamischen Ansprüchen der Einwohnerschaft auseinanderzusetzen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Verwaltungsstrukturen man sich in Zukunft leisten will und kann.

Der Blick in das Jahr 2040 – vier Szenarien für die Kommunalverwaltung

Alle geschilderten Einflussfaktoren nach unterschiedlichen Varianten zu analysie-

ren, würde eine Untersuchung mit sehr hoher Komplexität und entsprechendem Umfang erfordern. Im Ergebnis würden kaum handhabbare Szenarien für die Zukunft entstehen. Sinnvoller ist es daher, die Vielzahl der Einflussfaktoren auf zwei besonders wesentliche zu verdichten.

Ein hilfreiches Instrument ist hierfür die Szenarioachsen-Methode.³ Sie erlaubt die Beschreibung multipler Zukunftsalternativen, wobei innerhalb einer Szenariomatrix zwei maßgebliche Faktoren in Form von Achsen variiert werden. Durch die jeweiligen extremen Ausprägungen der beiden Faktoren entstehen vier gegensätzliche Pole (vergleiche Abbildung 1, Seite 20). Das Ergebnis sind vier Zukunftsbilder, die sich aus der Kombination der vier Extrempole beschreiben lassen. Es handelt sich dabei nicht um eine wissenschaftliche Vorausschau, sondern um die subjektive, gleichwohl in sich konsistente, Beschreibung unterschiedlicher Situationen in der Zukunft vor dem Hintergrund der bewusst ins Extrem gedehnten Entwicklung zweier Einflussfaktoren.

Bei der Wahl der Faktoren für die Szenarioachsen haben wir uns bewusst auf die Einwohnerschaft konzentriert. Eine zukunftsfähige Kommunalverwaltung muss sich auf die Erwartungshaltung der Bürger einstellen. Die Bürger sind nicht nur als „Kunden“, sondern auch als poli-

¹ Vgl. Hertie School of Governance und Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy (2016): Zukunftspanel Staat & Verwaltung. (Sonderauswertung für die kommunale Ebene)

² Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunalen Finanzreport 2015

³ Vgl. zur Methodik der Szenarioplanung Van't Klooster, S. / van Asselt, M. (2006): Practising the scenario-axis technique. In: Futures (38), S. 15–30

tische Auftraggeber und Mitgestalter kommunalen Lebens zu verstehen. Sie sollten aus unserer Sicht der maßgebliche Akteur für die Gestaltung der kommunalen Verwaltung sein.

Unsere beiden Faktoren beschreiben also zum einen die Einstellung der Bürger zur Digitalisierung („digitale Akzeptanz“) und zum anderen das bürgerschaftliche Engagement („Aktivitätsgrad“). Beim „Grad der digitalen Akzeptanz“ gibt es zwei extreme Ausprägungen, den „analogen Bürger“, der vor allem um Datenschutz besorgt ist und persönlichen Kontakt mit der kommunalen Verwaltung bevorzugt, und den „digitalen Bürger“ mit sehr hoher digitaler Kompetenz und Aktivität. Beim „Aktivitätsgrad des Bürgers“ gibt es auf der einen Seite den „bequemen Bürger“, der durch sehr wenig gesellschaftliches Engagement, einen geringen Grad der Eigenverantwortung, Desinteresse an staatlichen Institutionen und am privaten Nutzen orientiertes Verhalten gekennzeichnet ist. Der „Tu-Bürger“ hingegen engagiert sich intensiv, lebt einen ausgeprägten Gemeinschaftssinn und bringt sich in sehr hohem Maße aktiv in alle Entscheidungsprozesse ein. Er ist aber auch extrem anspruchsvoll gegenüber öffentlichen Institutionen und kaum bereit, belastende Verwaltungsakte zu akzeptieren.



Analoge Tu-Bürger: die Boutique-Verwaltung

Die Kommunalverwaltung im Jahr 2040 ist sehr kleinteilig strukturiert und von zahlreichen Spezialbehörden dominiert. Standardisierte Prozesse sind kaum vorhanden, weil sie nicht mehr durchsetzbar sind. Stattdessen wird in personalintensiven persönlichen Gesprächen nach maßgeschneiderten Lösungen für die individuellen Bedürfnisse der Bürger gesucht. Der Dienstleistungsgedanke steht an oberster Stelle des Verwaltungshandelns. Allerdings besteht mit einer leistungsorientierten Vergütung für die „Bürgerberater“ auch ein finanzieller Anreiz, den enormen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung gerecht zu werden.



Analoge und bequeme Bürger: die Tante-Emma-Verwaltung

Die Kommunalverwaltung im Jahr 2040 generiert keinen zeitlichen oder organisatorischen Mehraufwand für den Bürger. Verwaltungsgänge können bequem im Zusammenhang mit anderen Dienstleistungen etwa in Einzelhandelsgeschäften, Banken, Ausgabestellen oder in einem mobilen Rathaus erledigt werden. Der Staat hat seine eigene Verwaltungsinfrastruktur weitestgehend aufgegeben und vergibt stattdessen Konzessionen an Private. Der jeweilige Leistungserbringer vor Ort kennt die Bedürfnisse des Bürgers und bietet bei Nachfrage individuelle Lösungen an.

Aus diesen beiden Faktoren mit ihren zwei extremen Ausprägungen lassen sich nun vier kommunale Zukunftsszenarien mit einer jeweils passenden Kommunalverwaltung für das Jahr 2040 zeichnen (vergleiche Abbildung 1 und oben stehende Textkästen).

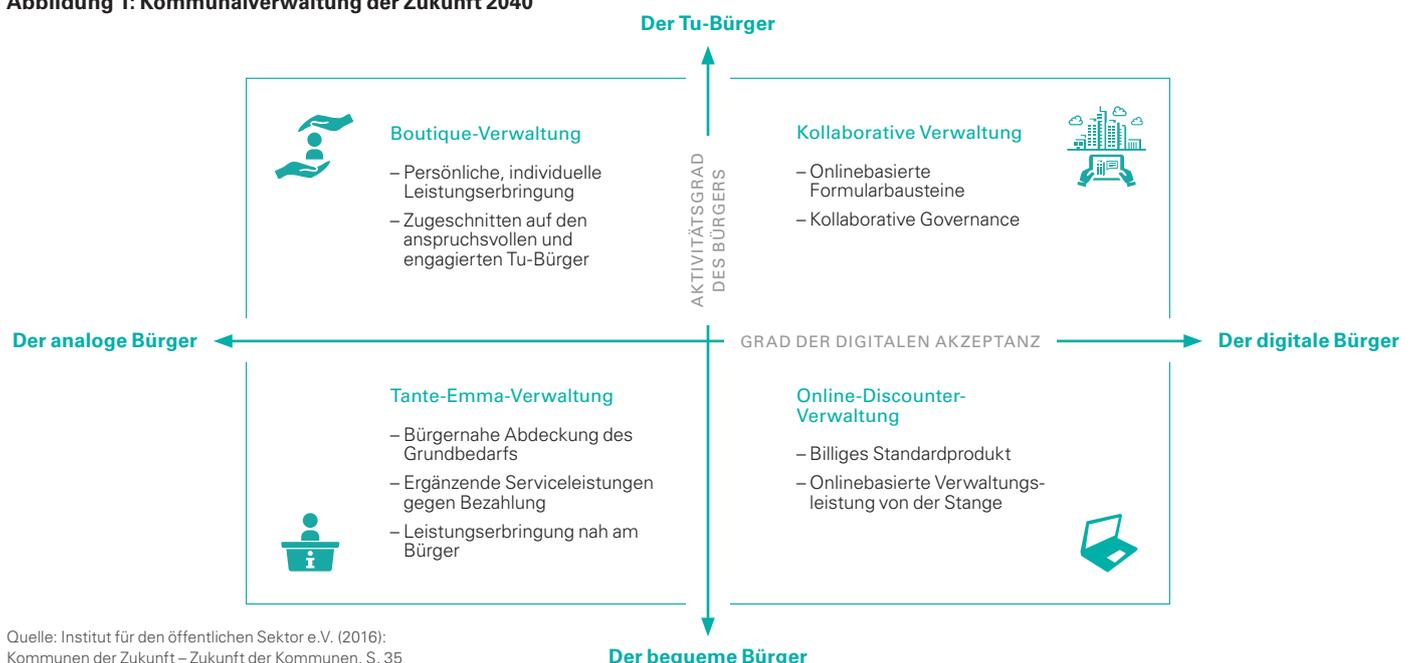
Quo vadis Kommune?

Die Kommunen in Deutschland werden sich mit ihren individuellen Besonderheiten in unterschiedliche Richtungen entwickeln. Je nachdem, wie sich die regulatorischen Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene ausgestalten,

wird der eine oder andere beschriebene Trend verstärkt oder abgemildert auftreten. Bereits jetzt sind Elemente aller Szenarien zu beobachten.

Das Szenario „Online-Discounter-Verwaltung“ zum Beispiel könnte die Folgen der Umsetzung weiterer Gebietsreformen skizzieren. Danach werden die Verwaltungsgebiete immer größer und ein minimales digitales Verwaltungsangebot ermöglicht die Erreichbarkeit in der Fläche. Kommunen müssen hierbei aber darauf achten, durch diese Onlinedienste nicht obsolet zu werden. Onlineangebote

Abbildung 1: Kommunalverwaltung der Zukunft 2040



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016): Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen, S. 35



Digitale Tu-Bürger: die kollaborative Verwaltung

Die Kommunalverwaltung im Jahr 2040 ermöglicht die digitale Abwicklung von Verwaltungsvorgängen und bietet eine Onlineplattform zum partizipativen Austausch mit den Bürgern. Alle Bürger besitzen ein individuelles Onlineprofil, in dem biometrische Daten zu Identifikationszwecken hinterlegt sind. Je nach Angabe der Präferenzen des Bürgers werden dort die relevanten Verwaltungsvorgänge bereitgestellt, der Bürger kann dann aus modular aufgebauten Formularen die für ihn passenden auswählen. Parallel kann er über die Plattform bequem seine Anliegen kommunizieren und sich bei öffentlichen Entscheidungsprozessen und Bürgerinitiativen beteiligen.



Digitale und bequeme Bürger: die Online- Discounter-Verwaltung

Die Kommunalverwaltung im Jahr 2040 muss im Netz leicht zugänglich sein und ist vollständig auf zentral vorgehaltene Onlineverfahren umgestellt. Die persönliche Identifikation erfolgt durch elektronische Signaturen und biometrische Daten. Die Verwaltung hat sich komplett aus der Fläche zurückgezogen. Ein direkter Bürgerkontakt besteht nur noch in wenigen Dienstleistungszentren, die in Ausnahmefällen tätig werden. Zentral vorgegebene, standardisierte Formulare und Vorgehensweisen reduzieren den Personalbedarf auch für nicht elektronische Dienstleistungen auf ein Minimum.

sind überall auf der Welt verfügbar und dem Bürger ist es letztlich egal, welche Verwaltungsebene für sein Anliegen zuständig ist. Stattdessen könnte sich in Landgemeinden ohne digital aktive Bürger eine regional verankerte Kommunalverwaltung im Stil der Tante-Emma-Verwaltung entwickeln. Statt Zentralisierung wären dann inter- und intrakommunale Kooperationen sowie die Zusammenarbeit mit privaten und Nonprofit-Anbietern das Mittel der Wahl, um das kommunale Leistungsspektrum und vor allem die Nähe zum Bürger aufrechtzuerhalten.

Am hochwertigsten – allerdings auch am teuersten – erscheint die Boutique-Verwaltung. Für wenige „reiche“ Kommunen ohne budgetären Druck könnte dies das präferierte Verwaltungsmodell sein. Doch viele Kommunen werden den Erwartungen ihrer zum Teil anspruchsvollen Bürger durch weniger aufwendige Modelle gerecht werden müssen. Dies würde eher für die Ausprägung einer „kollaborativen Verwaltung“ sprechen. Sie dürfte dem derzeit rasant verlaufenden flächendeckenden Digitalisierungstrend entsprechen und auf dieser Basis gleichzeitig ausreichend Mitsprachemöglichkeiten für die Bürger bieten.

Kommunale Handlungsfähigkeit wiederbeleben

Welchen Weg welche Kommune nehmen wird, ist offen. Die entscheidende Vorbedingung für alle Szenarien ist jedoch, dass eine hohe kommunale Gestaltungs-

freiheit besteht. Dies ist notwendig, um vor dem Hintergrund bereits sehr unterschiedlicher Ausgangssituationen den hier simulierten zukünftig veränderten Erwartungen der Bürger entsprechen zu können. Doch gerade diese notwendige Handlungsfreiheit droht heute in vielen Kommunen verloren zu gehen, denn sie sind bereits jetzt immer mehr zu den Ausführungsgehilfen des Bundes und der Länder geworden.

Damit die Kommunen handlungsfähig bleiben, benötigen sie ausreichend finanzielle Mittel. Es liegt an Bund und Ländern, einen finanziellen und regulatorischen Rahmen zu schaffen, der zukunftsfähiges kommunales Handeln ermöglicht. Eine neue Einnahmestruktur durch selbst gestaltbare Einkünfte (zum Beispiel ein Zuschlagsrecht auf die Einkommenssteuer oder eine Revitalisierung der Grundsteuer) kann ein Weg dorthin sein. Gleichzeitig muss es eine konsequente föderale Entflechtung von Aufgaben und Finanzströmen geben, um eine steigende Eigenverantwortung zu erreichen und das Konnexitätsprinzip zu sichern.

Die Kommunen der Zukunft benötigen ein neues kommunales Selbstverständnis, alternativ zu Gebietsreformen, durch die Verwaltungen immer weiter weg vom Bürger rücken, mit sehr viel mehr Mut zum „small is beautiful“ – das heißt der Belebung kleiner Einheiten trotz Abwanderung und Alterung. Angesichts der

steigenden Zahl an Bürgerbegehren sollten Kommunalverwaltungen die Wiederbelebung der lokalen Demokratie unterstützen. Sie sollten verstärkt die Bedürfnisse ihrer Bürger erfragen und bei ihren Entscheidungen die aktiven „Tu-Bürger“ einbeziehen bzw. versuchen, den äußerst passiven „bequemen Bürger“ zu aktivieren. Die Verwaltungen müssen sich – unter Beachtung des Datenschutzes – insgesamt stärker gegenüber neuen Technologien, innovativen Lösungen, Erwartungen und Anforderungen aus Einwohnerschaft, Privatwirtschaft und „Drittem Sektor“ öffnen.

Um sich zukunftsfähig aufzustellen, müssen die Kommunalverwaltungen Gestaltungsfreiheit genießen. Gestaltung vor Ort und mit den Bürgern muss möglich sein, ansonsten gerät die Kommune neben den anderen staatlichen Ebenen ins Hintertreffen. Denn es ist schließlich die Kommunalverwaltung und nicht das Land oder gar der Bund, die das tägliche Leben vor Ort gestaltet. |

*Franziska Holler, Ferdinand Schuster,
Jens Carstens*



In der Studie „Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen“ des Instituts für den öffentlichen Sektor werden bisherige Reformenerfahrungen analysiert und Handlungsmöglichkeiten entwickelt. Zudem werden vier Szenarien zur Kommunalverwaltung im Jahr 2040 entworfen. Download der Studie unter www.publicgovernance.de.