Institut für den öffentlichen Sektor

Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen

Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkreten Reformerfahrungen und Zukunftsperspektiven

Gefördert durch

KPMG

INHALT

Management Summary 3

Zur Zukunft der Kommunen 5

Studienaufbau 7

A Eine empirische Bestandsaufnahme auf Basis des „Zukunftspanels Staat & Verwaltung“ 8

A1 Kommunalverwaltungen unter Handlungsdruck 9

A2 Digitalisierung und E-Government: Status quo und Herausforderungen 10

A3 Budgetdruck und Haushaltsmodernisierung 13

A4 Hoher Handlungsdruck bei Personal und Führung 17

A5 Sinkende Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber 18

A6 Zurückhaltende Umsetzung einer stärkeren Beteiligung von Bürgern 19

A7 Gesamtbewertung der bisherigen Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen 21

B Fallstudie: Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern 24

B1 Gebietsreformen als kommunales Allheilmittel? 24

B2 Bisherige Gebietsreformen in Deutschland 26

B3 Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern 27

C Szenarien – Kommunalverwaltung im Jahr 2040 32

C1 Der Blick in die Zukunft 32

C2 Die Kommunalverwaltung der Zukunft 35

D Quo vadis Kommune? 45

Literaturverzeichnis 50

Autoren:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Franziska Holler, Lorenz Löffler, Dr. Ferdinand Schuster

Mit Unterstützung von:

Dr. Heiko von der Gracht

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Management Summary

1. Kommunen müssen individuell auf die drei großen Herausforderungen „budgetärer Druck“, „Digitalisierung“ und „demografischer Wandel“ reagieren

Der digitale Wandel ist für die Entscheidungsträger in den deutschen Kommunen die größte Herausforderung. Die Bedeutung von Digitalisierung und E-Government ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen, gleichzeitig hinkt jedoch die Umsetzung von technologischen Neuerungen in den Kommunen hinterher. Budgetärer Druck und Einsparungen sind die zweitgrößte Herausforderung, insbesondere der Investitionsrückstand bei Verkehrsinfrastrukturinvestitionen wird zum akuten Problem für viele Kommunen. Auf dem dritten Platz sehen die kommunalen Führungskräfte die Herausforderungen des demografischen Wandels, der auch von der Flüchtlingswelle nicht kompensiert wird.

Auf die genannten Herausforderungen gibt es keine einheitliche Lösung: Aufgrund der heterogenen Ausgangslage müssen die Kommunen individuelle Wege finden: Die einen erzielen Überschüsse im Haushalt, die anderen gehen in ihren Schulden fast unter; die einen kämpfen mit Wohnungsknappheit, die anderen gegen Bevölkerungsschwund; die einen haben eine „digitale Bevölkerung“, die am liebsten alle Verwaltungsgänge online erledigt, die anderen vor allem „analoge Bürger“, die am liebsten schriftlich oder persönlich kommunizieren.

2. Fast die Hälfte der Kommunen sieht weiteren Handlungsbedarf bei Reformen. Jüngste Erfahrungen mit den vielfach diskutierten Gebietsreformen sind allerdings eher ernüchternd

Erfahrungen aus der aktuellen Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern zeigen ein gemischtes Bild. Unsere Untersuchungen zeigen, dass erhoffte Einsparungen nur teilweise erzielt wurden. Eine mögliche Alternative zu Gebietsreformen sind interkommunale Kooperationen oder intrakommunale Zusammenarbeit zwischen Kommunen und öffentlichen Unternehmen.

3. Kommunen müssen ihren Platz in der digitalisierten Welt finden

Kommunen müssen die Chancen, aber auch die Risiken der Digitalisierung im Blick behalten: Neben Sicherheitsrisiken müssen sie darauf achten, dass sie im Zuge der Digitalisierung der Verwaltung ihre regionale Präsenz und Verankerung aufrechterhalten und somit nicht an Bedeutung verlieren. Von der ursprünglichen Konzeption des Grundgesetzes her sollte die Kommune im Sinne der Selbstverwaltung das Leben vor Ort aktiv gestalten. Vor allem digitale Kommunikationskanäle und Portale können hier unterstützen und die Interaktion mit dem „digitalen Bürger“ erleichtern.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

4. Die Kommunen müssen ihre Bürger aktivieren und in Entscheidungen besser einbeziehen

Weniger als 40 Prozent der Kommunen planen, Bürger[1] verstärkt bei der Gestaltung von Verwaltungsleistungen und kommunalen Haushalten einzubeziehen. Um die Kommunen als unterste Verwaltungseinheit und ersten Ansprechpartner für den Bürger zu stärken, muss es aber eine Wiederbelebung der lokalen Demokratie und die stärkere Berücksichtigung von Interessen der örtlichen Bevölkerung geben.

5. Zukunftsszenarien zeichnen mögliche Entwicklungswege für eine bürgerorientierte Kommunalverwaltung in der digitalen Zukunft

Die kommunale Verwaltung muss sich auf die zukünftige Bevölkerung und ihre Präferenzen einstellen. Mithilfe der Szenariotechnik zeigen wir, dass es neben dem Trend zur Digitalisierung auch weiterhin den „analogen Bürger" geben wird. Genauso wie es neben dem Trend hin zu mehr bürgerschaftlichem Engagement (den „Tu-Bürgern") nach wie vor auch „bequeme Bürger" geben wird, welche die öffentliche Verwaltung auf andere Weise nutzen. Aus diesen vier unterschiedlichen Haltungen lassen sich vier Szenarien der zukünftigen Entwicklung der Kommunalverwaltung ableiten.

6. Die kommunale Handlungsfähigkeit muss gesichert und – wo nötig – wiederbelebt werden

Bund und Länder müssen einen regulatorischen und finanziellen Rahmen schaffen, in dem Kommunen wieder auf individuelle Weise handlungsfähig sind. Kommunen wurden in den vergangenen Jahren immer mehr zu Ausführungsgehilfen des Bundes und der Länder und tragen oft die Folgen von Entscheidungen, die auf einer höheren Ebene getroffen wurden; das jüngste Beispiel ist die Flüchtlingspolitik.

Deutschland benötigt ein neues kommunales Selbstverständnis mit Mut zum „small is beautiful". Kommunen benötigen dafür aber ausreichend finanzielle Mittel. Dazu gehören eine konsequente föderale Entflechtung von Aufgaben und Finanzströmen und eine neue Einnahmestruktur für die Kommunen.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beide Geschlechter.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Zur Zukunft der Kommunen

Aus der Perspektive deutscher Kommunen besteht ein zunehmend dringender Handlungsbedarf, die Verwaltung neu auszurichten. Insbesondere das Zusammenspiel aus „demografischem Wandel", „öffentlicher Verschuldung" und „Digitalisierung" gepaart mit den aktuellen Herausforderungen der Flüchtlingsthematik verlangen nach zukunftsorientierten Strategien und Reformen. Dieser Beitrag verfolgt deshalb das Ziel, Lösungsansätze zu entwickeln, die vor allem in der Kombination das Potenzial haben, die Handlungsfähigkeit der Kommunen auch langfristig sicherzustellen.

Auch wenn aktuell die Tagesordnung der Kommunen in Deutschland durch die Flüchtlingsthematik bestimmt wird, stellt der **demografische Wandel** eine der bedeutendsten Herausforderungen für die Kommunen dar. Die Verbindung aus steigender Lebenserwartung der Bevölkerung und sinkender Geburtenrate bedingt eine grundlegende Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung – insbesondere aber auch der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung – in Richtung einer immer älteren Gesellschaft. So wird laut einer Schätzung des Statistischen Bundesamts bis 2060 der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 27,2 Prozent im Jahr 2013 auf bis zu 40 Prozent steigen.[2] Eine weitere Konsequenz dieser Entwicklung ist der prognostizierte Rückgang der Bevölkerungszahl. Nach einer aktuellen Raumordnungsprognose sinkt die Einwohnerzahl Deutschlands bis 2035 auf 78,2 Millionen.[3] Allerdings ist nicht jede Kommune in gleichem Maße von dieser Entwicklung betroffen: In ländlichen, peripheren und damit meist auch strukturschwachen Regionen wird der demografische Wandel durch eine Abwanderung insbesondere junger qualifizierter Fachkräfte weiter verstärkt, während Kommunen in wirtschaftsstarken und städtisch geprägten Regionen einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen. Vor allem Bayern, Baden-Württemberg und Südhessen werden im Gegensatz zu den neuen Bundesländern wachsen, sehen sich damit aber auch mit neuen Anforderungen an Infrastruktur und Leistungserbringung konfrontiert.

Diese Prognosen berücksichtigen nicht die im Jahr 2015 aufgrund der verschärften Flüchtlingsproblematik stark angewachsene Zahl an Migranten, die die demografische Entwicklung beeinflussen werden. Allein im Jahr 2015 wurden fast 1,1 Millionen Flüchtlinge in Deutschland registriert und die Entwicklung in den kommenden Jahren ist weiter ungewiss. Allerdings zeigen die langfristig angelegten Bevölkerungsvorausberechnungen, dass die aktuell hohe Zuwanderung den Trend der Alterung der Bevölkerung nicht aufhalten kann. Experten gehen vielmehr davon aus, dass sich durch die hohe Nettozuwanderung lediglich das Tempo und das Ausmaß der Alterung abschwächen lassen.[4] Mit anderen Worten: Die Flüchtlingsthematik führt zumindest kurz- bis mittelfristig zu zusätzlichen Herausforderungen für die Kommunen.

Die Kommunalverwaltungen selbst sind auch durch die zunehmende Alterung gefordert. Aufgrund der vielfach zu erwartenden Verrentungswelle und der Gefahr einer Beschäftigungslücke muss der öffentliche Dienst zum einen seine Attraktivität besonders für qualifizierte Nachwuchskräfte steigern. Beispielsweise sollten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert oder verstärkt Menschen mit Migrationshintergrund für den öffentlichen Dienst gewonnen werden. Zum anderen müssen die Kommunalverwaltungen auch auf die durch den demografischen Wandel regional unterschiedlich stark veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedarfe reagieren. Insbesondere in wirtschaftsschwachen Regionen ist durch den Rückgang der Bevölkerung mit einer reduzierten Nachfrage an bestimmten einwohnerbezogenen Infrastrukturleistungen zu rechnen. Beispiele sind der Bedarf an Schulen und Kindertagesstätten, Altersheimen und Pflegeeinrichtungen sowie der (soziale) Wohnungsbau.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt (2015), S.45 ff.

3 Vgl. Demografieportal des Bundes und der Länder (2015)

4 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016a)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Gleichzeitig stehen viele Kommunen vor begrenzten finanziellen Ressourcen. Trotz Begrenzung der kommunalen Schulden durch das kommunale Haushaltsrecht der Länder (Kommunalschuldenbremsen), ist die **öffentliche Verschuldung** einiger Kommunen beträchtlich. Die Summe der Kassenkredite aller verschuldeten deutschen Kommunen beträgt aktuell bereits 49 Milliarden Euro, wobei sich die Hälfte allein auf 25 Städte verteilt.[5] Zwar sind aufgrund der guten Konjunktur insgesamt die Steuereinnahmen gestiegen, doch trifft dies nicht auf alle Kommunen gleichermaßen zu. Zu befürchten ist, dass sich die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen verfestigt.[6] In vielen Kommunen führt die durch den Bevölkerungsrückgang reduzierte Nachfrage zu einer Kostensteigerung pro Kopf, da die bestehenden Fixkosten auf eine geringere Anzahl an Nutzern umgelegt werden müssen (Fixkostenprogression).[7] Insbesondere strukturschwache Kommunen verlieren durch Abwanderung Zuweisungen und Steuereinnahmen, während die Städte und Ballungszentren weiter wachsen.[8] Hinzu kommt, dass der kommunale Finanzdruck durch die Kosten für die Unterbringung und Gewährung existenzsichernder Leistungen für Asylsuchende weiter steigen wird. Die Erbringung von Leistungen (AsylbLG) und die Umsetzung integrationspolitischer Aufgaben liegen in der Praxis weitgehend bei den Kommunen. Zwar sind die Länder für die finanzielle Ausstattung verantwortlich, allerdings fällt sowohl die Delegation von Aufgaben als auch deren Vergütung regional höchst unterschiedlich aus.[9] In der Folge verschwimmen die Grenzen zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, insbesondere da in dieses Geflecht auch der Bund eintreten wird. Zur Lösung des Dilemmas könnte die Schaffung einer neuen „Gemeinschaftsaufgabe" nach dem Vorbild der Jobcenter beitragen.

Die Besonderheiten des deutschen Verwaltungsföderalismus spielen auch in der **digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung** eine beherrschende Rolle. Vor dem aktuellen Hintergrund der Flüchtlingsthematik werden die strukturellen Defizite offensichtlich: So haben beispielsweise die Unterschiedlichkeit der IT-Systeme sowie das Fehlen von Schnittstellen zu Doppel- und Mehrfacherfassungen der Asylsuchenden und erheblichen Problemen bei der Verteilung der Antragsbearbeitung geführt.[10] Gleichwohl stehen die **Digitalisierung** der öffentlichen Verwaltung und der **Ausbau von E-Government-Angeboten** ganz oben auf der Agenda von Kommunen. Insbesondere die Politik versucht mit zahlreichen Programmen und Initiativen den gestiegenen Erwartungen von Bürgern und Unternehmen zu entsprechen. Die „Digitale Agenda 2014–2017" der Bundesregierung sieht unter anderem mit der Einführung der E-Akte sowie von Online-Bürgerkonten eine flächendeckende Digitalisierung der Verwaltung vor, die Bürger und Unternehmen von unnötigen Behördengängen entlasten und eine einfachere Kommunikation mit der Verwaltung ermöglichen soll.[11] Gerade für den ländlichen Raum ist die Digitalisierung eine große Zukunftschance. Voraussetzung für eine ortsunabhängige Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung ist aber der flächendeckende Ausbau der digitalen Infrastruktur.

Unmittelbar mit der Digitalisierung, den damit einhergehenden neuen Kommunikationskanälen und der jederzeitigen Verfügbarkeit von Daten ist die gestiegene **Erwartung der Bürger** nach mehr **Mitsprache und Beteiligung in politischen Gestaltungsprozessen** verbunden. Der Bürger wird zum Kooperationspartner der Verwaltung. Am aktuellen Beispiel der Versorgung, Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen sind neue Formen der Koordination und Koproduktion zwischen öffentlicher Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren bereits deutlich zu erkennen. Der Staat und die Kommunen werden zu Koordinatoren, die die nötigen Mittel zur Verfügung stellen, aber gleichzeitig auf das ehrenamtliche Engagement von Bürgern und Zivilgesellschaft angewiesen sind. Diese neuen Formen der Governance werden derzeit intensiv in der internationalen Verwaltungsforschung diskutiert und weisen auch in anderen Bereichen auf ein großes Potenzial hin.[12] Erhoffte Vorteile der stärkeren Einbindung von Bürgern sind neben einer besseren Qualität von Verwaltungsentscheidungen auch Effizienzsteigerungen sowie eine gesteigerte Legitimation und Akzeptanz des Verwaltungshandelns.

5 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a), S. 10
6 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a)
7 Vgl. Reichard, C. (2009), S. 95–98
8 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015b)
9 Vgl. Schammann, H. (2015), S. 26–31
10 Vgl. Ludewig, J. (2015)
11 Vgl. Bundesregierung (2014)
12 Vgl. OECD (2011)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Studienaufbau

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die aktuellen Herausforderungen der Kommunen genauer zu beleuchten und den Stand bisheriger Reformansätze in den zentralen Handlungsbereichen „Digitalisierung und E-Government", „Budgetdruck und Haushaltsmodernisierung", „Personal und Führung" sowie „Bürgerbeteiligung" aufzuzeigen. Aus der Perspektive der Kommunen werden aktuelle Reformerfahrungen dargestellt, die eine systematische Bestandsaufnahme der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene vermitteln. Ein Fallbeispiel der jüngsten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern wirft die Frage auf, ob klassische Ansätze der Verwaltungsmodernisierung wie Territorial- und Funktionalreformen heute noch ausreichen, um den sich gewandelten Ansprüchen und Herausforderungen gerecht zu werden. Im Anschluss an die empirischen Befunde werden mit Blick auf mögliche zukünftige Ansprüche der Bürger und mögliche Digitalisierungstrends vier Szenarien entwickelt, die die Lebenswirklichkeit der Kommunen im Jahr 2040 darstellen könnten. Diese werden abschließend genutzt, um Handlungsempfehlungen für die Kommunen in Deutschland auf ihrem Weg in die Zukunft abzuleiten. Die Studie gliedert sich wie folgt:

Teil A beleuchtet aktuelle Erfahrungen und Einschätzungen kommunaler Entscheidungsträger. Dazu werden erstmals die Ergebnisse der deutschlandweiten Behördenbefragungen „Zukunftspanel Staat & Verwaltung" der Jahre 2013, 2014 und 2015 mit Blick auf die kommunale Ebene (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) ausgewertet. Aus den Ergebnissen der Umfrage geht hervor, dass insbesondere der demografische Wandel und die Digitalisierung, aber auch der zunehmende Kostendruck für die Kommunen die größten Herausforderungen darstellen. In immer mehr Bundesländern werden Gebietsstrukturreformen als Möglichkeit gesehen, um auf diese Herausforderungen zu reagieren und zukunftsfähige Strukturen zu schaffen.

In **Teil B** der Publikation wird ein solches Beispiel umfassender struktureller Veränderungen anhand der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern untersucht. Die Fallstudie wurde auf Basis von Experteninterviews sowie Literatur- und Dokumentenrecherchen erstellt und wurde bereits in detaillierterer Form veröffentlicht.[13] Im Kontext der Studie soll insbesondere die Frage beantwortet werden, inwieweit eine umfassende Neugestaltung der Kreisstruktur dazu beiträgt, dem wachsenden finanziellen Druck der Gemeinden und Landkreise infolge des demografischen Wandels offensiv zu begegnen und welche Rolle die digitale Transformation der Verwaltung dabei spielt.

In **Teil C** der Studie werden schließlich visionär vier Szenarien zur „Kommune der Zukunft" im Jahr 2040 entwickelt. Der Ausblick in die Zukunft soll dabei helfen, grundlegende Trends und Auswirkungen besser zu verstehen, um Lösungsräume aufzuzeigen. In Zusammenarbeit mit dem Zukunftsforscher Heiko von der Gracht wurden mit Methoden der Zukunftsforschung (Szenarioachsenmethode) vier mögliche Verwaltungstypologien im Rahmen von Expertengesprächen, Trendrecherchen und Workshops für das Jahr 2040 entworfen. Nähere Informationen zur Methodik sind in den jeweiligen Teilabschnitten aufgeführt.

Der **Teil D** fasst die Ergebnisse der Untersuchungen zusammen und skizziert Handlungsmöglichkeiten für die Kommunen.

13 Vgl. Hammerschmid, G.; Hübner, S.; Löffler, L.; Schuster, F. (2015), S. 182–191

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

TEIL A

Eine empirische Bestandsaufnahme auf Basis des „Zukunftspanels Staat & Verwaltung"

In diesem ersten Teil der Studie werden ausgewählte Ergebnisse einer deutschlandweiten Behördenbefragung zu Herausforderungen und aktuellem Stand der Verwaltungsmodernisierung in den deutschen Kommunen präsentiert. Das jährlich gemeinsam von der Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy und der Hertie School of Governance durchgeführte „Zukunftspanel Staat & Verwaltung" richtet sich an die obersten Entscheidungsträger in allen 295 Landkreisverwaltungen, circa 670 Städten und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern, in allen Ministerien auf Bundes- und Länderebene sowie nachgeordneten Behörden des Bundes. Die auf einer weitgehenden Vollerhebung[14] der allgemeinen öffentlichen Verwaltung beruhende Untersuchungsreihe ermöglicht somit einen systematischen Überblick über den Stand der Verwaltungsreformen in Deutschland und wird jährlich im Rahmen des Zukunftskongresses „Staat & Verwaltung" vorgestellt und diskutiert.

14 Die Rückläufe der Zukunftspanels 2013, 2014 und 2015 wurden anonymisiert und bereinigt (berücksichtigt wurden lediglich weitgehend ausgefüllte Fragebögen; in Ausnahmefällen wurden auch zwei Antworten einer gleichen Verwaltungseinheit zugelassen, wenn sie etwa aus sehr unterschiedlichen Bereichen stammten). Angesichts der Methodik kann kein voller Repräsentativitätsanspruch erfüllt werden, dennoch ergeben die Daten auf Basis der zugrunde liegenden Vollerhebung ein weitgehend repräsentatives Bild.

Tabelle 1: **Struktur der angeschriebenen und antwortenden Kommunalverwaltungen**

	Grundgesamtheit (angeschriebene Behörden)		Rücklauf (antwortende Behörden)		Rücklaufquote
			Zukunftspanel 2013		
Landkreise	295	**30,7 %**	69	**38,8 %**	23,4 %
Städte/Gemeinden	666	**69,3 %**	109	**61,2 %**	16,4 %
gesamt	**961**	100 %	**178**	100 %	**18,5 %**
			Zukunftspanel 2014		
Landkreise	295	**30,5 %**	61	**34,5 %**	20,7 %
Städte/Gemeinden	672	**69,5 %**	116	**65,5 %**	17,3 %
gesamt	**967**	100 %	**177**	100 %	**18,3 %**
			Zukunftspanel 2015		
Landkreise	295	**30,5 %**	74	**40,2 %**	25,1 %
Städte/Gemeinden	673	**69,5 %**	110	**59,8 %**	16,3 %
gesamt	**968**	100 %	**184**	100 %	**19,0 %**

Institut für den öffentlichen Sektor e.V., eigene Darstellung

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

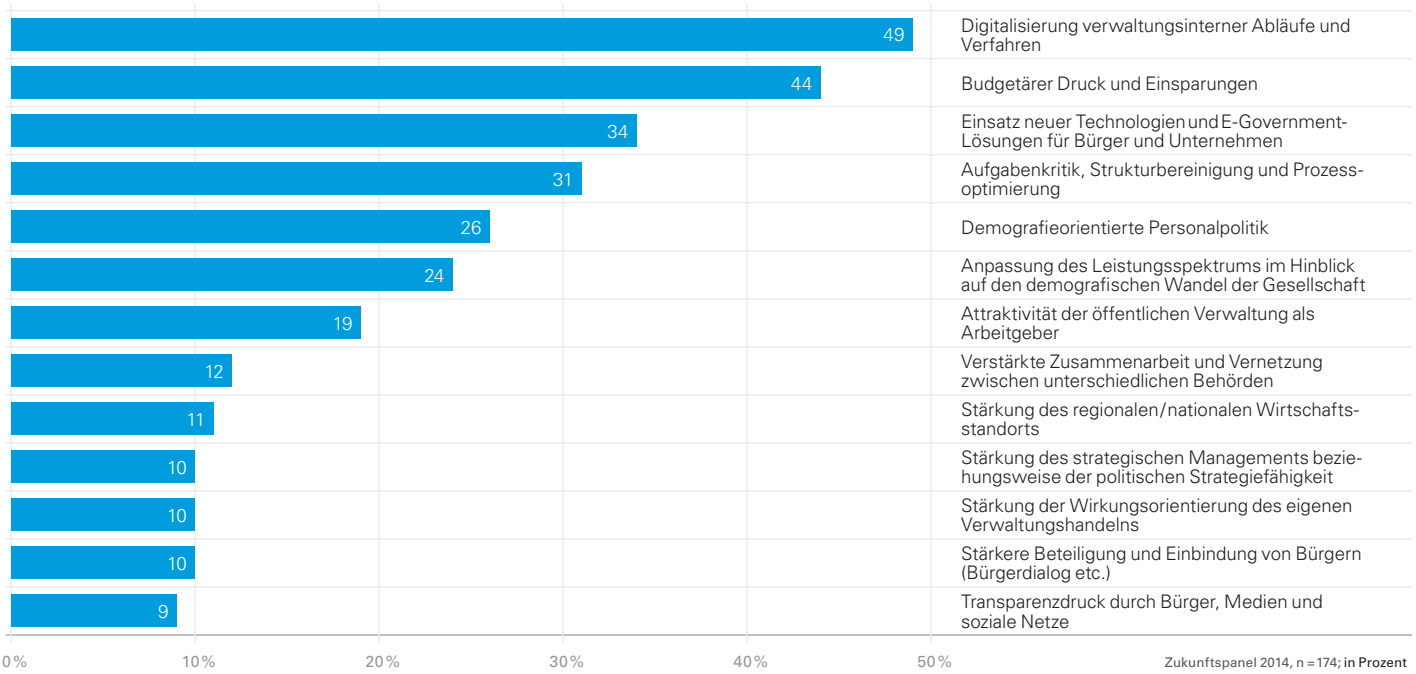
Für diese Studie werden erstmals die Antworten der Zukunftspanels 2013, 2014 und 2015 für die kommunale Ebene ausgewertet, deren Rücklaufquote im Schnitt bei knapp 20 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Die Antworten der Bezirksverwaltungen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sind aufgrund ihrer Besonderheit und Unterschiedlichkeit gegenüber den übrigen kommunalen Strukturen in der Stichprobe nicht enthalten. Bezogen auf die letzten drei Jahre lässt sich der überwiegende Anteil der Antworten den kreisangehörigen Städten und Gemeinden (44,4 Prozent) sowie den Landkreisen (37,3 Prozent) zuordnen. Die kreisfreien Städte (18,3 Prozent) sind ihrer tatsächlichen Häufigkeit entsprechend weniger stark repräsentiert. Die überwiegende Mehrheit der Antworten (84,8 Prozent) stammt aus den bevölkerungsstarken westdeutschen Flächenländern: Nordrhein-Westfalen (25,7 Prozent), Niedersachsen (13,7 Prozent), Bayern (12,3 Prozent) und Baden-Württemberg (10,9 Prozent). Auf die ostdeutschen Bundesländer verteilen sich im Mittel der drei Jahre 15,2 Prozent der Antworten, insbesondere Brandenburg (4,9 Prozent), Sachsen (4 Prozent) und Thüringen (3,5 Prozent). Die befragten Führungskräfte lassen sich mehrheitlich den Bereichen „Organisation“ (19,9 Prozent), „IT“ (17,4 Prozent) oder „E-Government/Verwaltungsmodernisierung“ (11,4 Prozent) zurechnen. Auf weitere Leitungsfunktionen entfallen im Durchschnitt der drei Jahre 23,3 Prozent der Antworten und der Anteil der Fragebögen, die direkt durch die Behördenleitung beantwortet wurden, liegt bei 12,1 Prozent.

A1 Kommunalverwaltungen unter Handlungsdruck

Die Ergebnisse des Zukunftspanels 2014 zeigen, dass die Digitalisierung und der Einsatz neuer E-Government-Lösungen als die zentrale Herausforderung für die künftige Arbeit der Kommunen eingestuft werden (siehe Abbildung 1). Diese Tendenz bezieht sich sowohl auf verwaltungsinterne Abläufe und Verfahren (49,4 Prozent) als auch auf

Abbildung 1: **Die größten Herausforderungen in den nächsten fünf Jahren**

Von welchen der nachfolgenden Herausforderungen sind Sie in Ihrer Tätigkeit in den nächsten fünf Jahren am stärksten betroffen? Bitte kreuzen Sie die aus Ihrer Sicht **drei** wichtigsten an.



Zukunftspanel 2014, n = 174; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

die Leistungserbringung gegenüber Bürgern und Unternehmen (33,9 Prozent). An zweiter Stelle stehen der budgetäre Druck und Einsparungen (44,3 Prozent), die eng mit einsparungsorientierten Ansätzen wie der Aufgabenkritik, Strukturbereinigung und Prozessoptimierung (30,5 Prozent) verknüpft sind. Als sehr wichtig werden auch Herausforderungen des demografischen Wandels wie eine demografieorientierte Personalpolitik (26,4 Prozent), ein dem gesellschaftlichen Wandel angepasstes Leistungsspektrum (24,1 Prozent) und die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber (19,0 Prozent) erachtet. Allen weiteren abgefragten Herausforderungen wird eine deutlich geringere Relevanz zugeschrieben. Besonders auffällig ist die relativ geringe Bürger-/Außenorientierung: Nur eine kleine Minderheit der Kommunen sieht den Transparenzdruck durch Bürger, Medien und soziale Netzwerke (8,6 Prozent), die stärkere Beteiligung und Einbindung von Bürgern (9,8 Prozent) oder eine bessere Wirkungsorientierung als zentrale Herausforderung.

A2 Digitalisierung und E-Government: Status quo und Herausforderungen

Die digitale Revolution hat auch die deutschen Kommunen erreicht. Vor allem die mit der zunehmenden Vernetzung einhergehende permanente Verfügbarkeit und Ortsunabhängigkeit von Daten verändert die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung grundlegend. Dies spiegelt sich in neuen Anforderungen wie dem 2013 verabschiedeten E-Government-Gesetz wider. Zahlreiche von der Bundesregierung ins Rollen gebrachte Programme und Pläne wie die „Digitale Agenda 2014–2017“, die „Digitale Verwaltung 2020“ und der „Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8“ sind klare Anzeichen dieser neuen Anforderungen an die Verwaltung und finden in vielfältigen ähnlichen Programmen und Plänen auf Länder- und Kommunalebene ihre Fortsetzung. Mit dem IT-Planungsrat kümmert sich seit 2010 ein eigenes Gremium um die föderale Zusammenarbeit in Digitalisierungsfragen, indem unter anderem gemeinsame Standards geschaffen werden.

Gerade die Personalisierung von Online-Diensten verspricht ein hohes Potenzial. Nicht nur Dienstleistungen könnten an die individuellen Bedürfnisse des Nutzers (Bürger, Unternehmen) angepasst werden, sondern auch grundlegende Daten müssten nur einmal bereitgestellt werden, um innerhalb der Verwaltung weiterverwendet zu werden. Neben einer stärkeren Vernetzung von Behörden und Abteilungen ist vor allem ein hohes Maß an Datenschutz und Transparenz zu gewährleisten.

Steigender Stellenwert von E-Government und Digitalisierung

Während 2014 in fast 60 Prozent der Verwaltungen die Themen „Digitalisierung“ und „E-Government“ nur einen vergleichsweise geringen Stellenwert einnahmen, ist ihre Bedeutung im Jahr 2015 deutlich gestiegen: Knapp drei Viertel der Befragten sehen einen deutlichen Anstieg innerhalb des letzten Jahres (siehe Abbildungen 2 und 3).

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung kann allerdings nur gelingen, wenn entsprechende Ziele und Vorhaben auch Eingang in die konkreten Strategien finden. Und auch hier sind deutliche Verbesserungen zu beobachten. Laut Zukunftspanel 2015 ist der Anteil der Kommunen mit einer digitalen Strategie erstmals genauso hoch wie der Anteil derjenigen, die bislang noch über keine verfügen (jeweils 30,3 Prozent). Gleichzeitig planen viele Verwaltungen zurzeit eine eigene digitale Strategie (39,4 Prozent). Im Vergleich zu 2014 ist der Anteil der Kommunen, die weder über eine digitale Strategie verfügen noch eine solche planen, um knapp 6 Prozent gesunken.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Zögerliche Umsetzung wesentlicher Technologietrends

Neben der strategischen Ausrichtung der Digitalisierung ist die Umsetzung technischer Innovationen ein weiterer Indikator für den Stand der digitalen Transformation. Knapp die Hälfte der befragten Entscheidungsträger bestätigt im aktuellen Zukunftspanel 2015, dass in ihrer Behörde die gestiegenen Anforderungen an die IT-Sicherheit (64,7 Prozent) beziehungsweise die Einführung der elektronischen Akte und Vorgangsbearbeitung (47,6 Prozent) bereits stark aufgegriffen worden sind (siehe Abbildung 4). Weitere wichtige Entwicklungen der digitalen Verwaltung, die von einer Vielzahl an Behörden bereits umgesetzt werden, sind der Auf-/Ausbau des Online-Angebots (45,2 Prozent), der Auftritt in sozialen Netzwerken (39,3 Prozent) sowie der Aufbau

Abbildung 2: **Stellenwert Digitalisierung und E-Government im Jahr 2014**

Welchen Stellenwert hat die Digitalisierung beziehungsweise Umsetzung von E-Government in Ihrer Behörde?

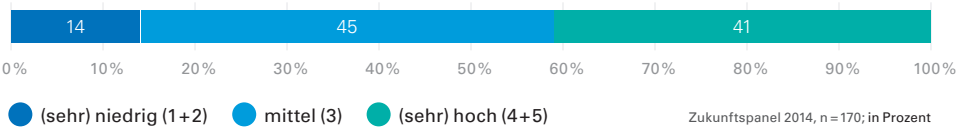


Abbildung 3: **Zunehmende Bedeutung von Digitalisierung und E-Government im Jahr 2015**

Wie hat sich der Stellenwert der Digitalisierung beziehungsweise Umsetzung von E-Government in Ihrer Behörde im letzten Jahr entwickelt?

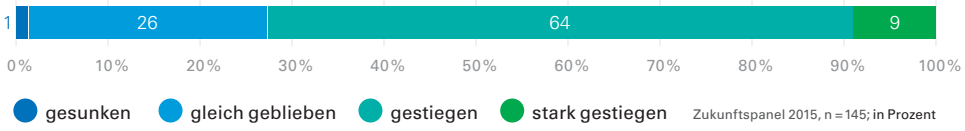
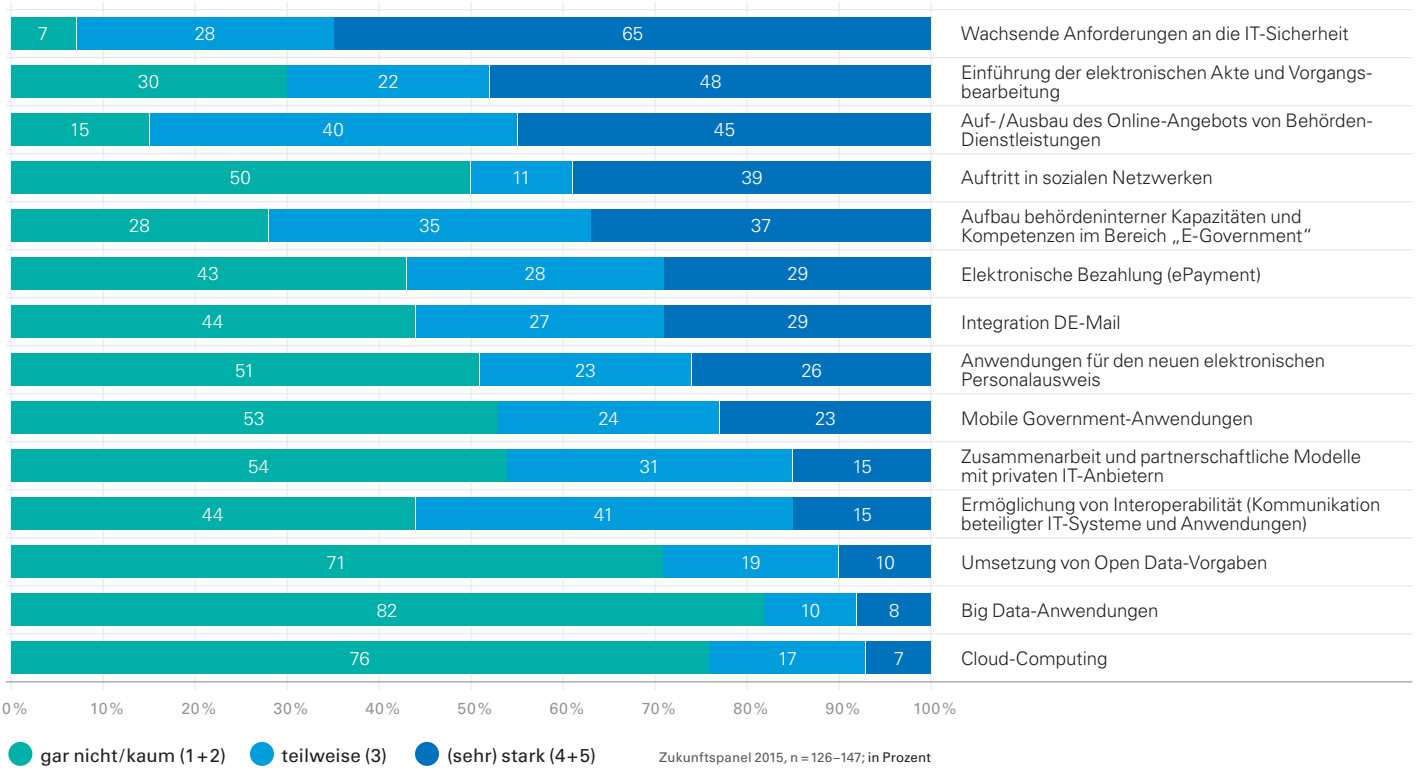


Abbildung 4: **Von den Kommunen bereits aufgegriffene Entwicklungen der digitalen Verwaltung**

In welchem Ausmaß hat Ihre Behörde die folgenden Entwicklungen der digitalen Verwaltung bereits aufgegriffen?



© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

interner Kapazitäten und Kompetenzen im Bereich „E-Government“ (37,0 Prozent). Allerdings bleibt ein erhebliches Potenzial vieler digitaler Anwendungen bisher ungenutzt: DE-Mail, elektronische Bezahlung, Interoperabilität (Kommunikation beteiligter IT-Systeme und Anwendungen), mobile Government-Anwendungen oder Open Data-Vorgaben wurden bis jetzt nur von einer Minderheit der befragten Behörden aufgegriffen. Innovativere Entwicklungen und Einsatzmöglichkeiten wie Cloud-Computing oder Big Data werden von der großen Mehrheit der Kommunen bisher kaum oder gar nicht genutzt (75,6 Prozent beziehungsweise 82,4 Prozent).

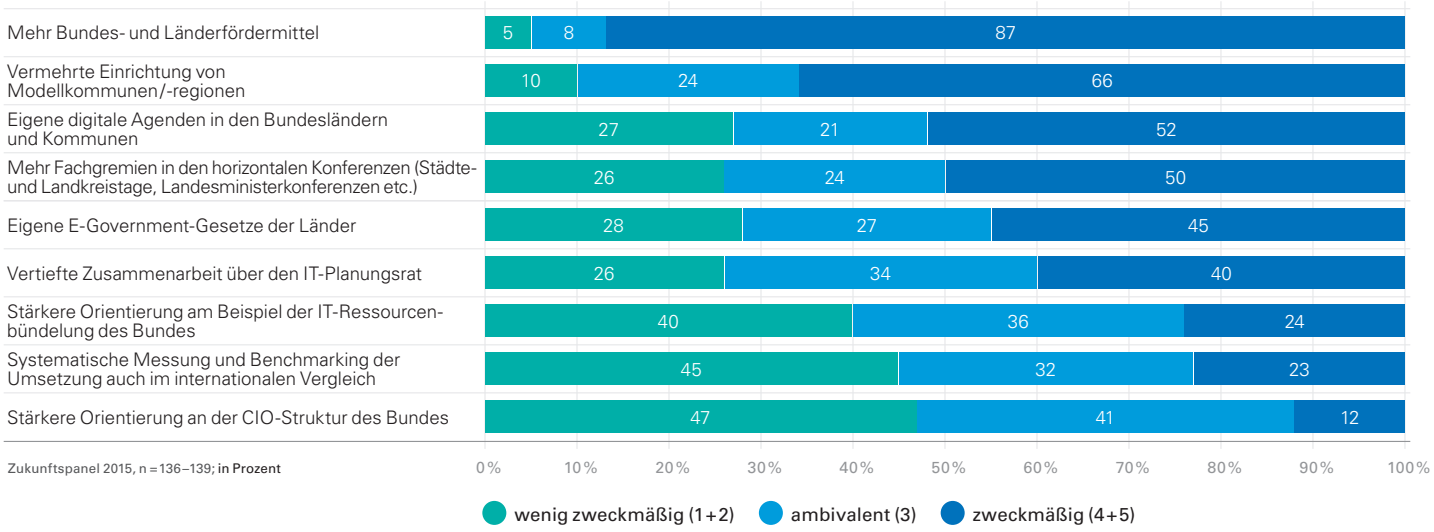
Die zurückhaltende Umsetzung etwa der elektronischen Akte steht auch in Widerspruch zu den bisherigen Umsetzungserfahrungen. So bewertete die Mehrheit der Kommunen, die im Zukunftspanel 2014 angegeben hatten, die E-Akte bereits umgesetzt zu haben, ihre Erfahrungen positiv: Zwei Drittel (66,7 Prozent) beurteilten die Ergebnisse als zufriedenstellend und rund 13,3 Prozent sahen ihre Erwartungen sogar übertroffen. Viele Kommunen, die keine Einführung vorgesehen hatten, zeigten sich hingegen von diesem Konzept generell nicht überzeugt.

Wie kann die Digitalisierung weiter gestärkt werden?

Die zahlreichen Programme, Initiativen und Strategien unterstreichen, dass die Politik und viele Entscheidungsträger der kommunalen Verwaltung das große Potenzial der Digitalisierung erkannt haben. Welche weiteren Maßnahmen sind angesichts der bisher erst zögerlichen Umsetzung aus Perspektive der kommunalen Entscheidungsträger erforderlich, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung weiter zu stärken? Laut Zukunftspanel 2015 bedarf es vor allem mehr Bundes- und Länderfördermittel (87,1 Prozent), eigener digitaler Agenden der Bundesländer und Kommunen (51,5 Prozent) sowie mehr Fachgremien in horizontalen Konferenzen wie Städte- und Landkreistagen, Landesministerkonferenzen etc. (50,4 Prozent), um die Digitalisierung auch über die verschiedenen Verwaltungsebenen voranzutreiben (siehe Abbildung 5). Ebenso sprechen sich zwei Drittel der Befragten für eine vermehrte Einrichtung von Modellkommunen oder -regionen (66,2 Prozent) aus. Hingegen werden eine stärkere Orientierung an der CIO-Struktur oder IT-Ressourcenbündelung des Bundes (47,1 Prozent beziehungsweise 40,4 Prozent) sowie eine systematische Messung der Umsetzung (45,3 Prozent) weitgehend als wenig zweckmäßig abgelehnt.

Abbildung 5: **Maßnahmen zur Stärkung der Digitalisierung im föderalen System**

Wie beurteilen Sie die Zweckmäßigkeit folgender Vorschläge, um die Digitalisierung im föderalen System Deutschlands erfolgreich voranzutreiben?



Zukunftspanel 2015, n = 136–139; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

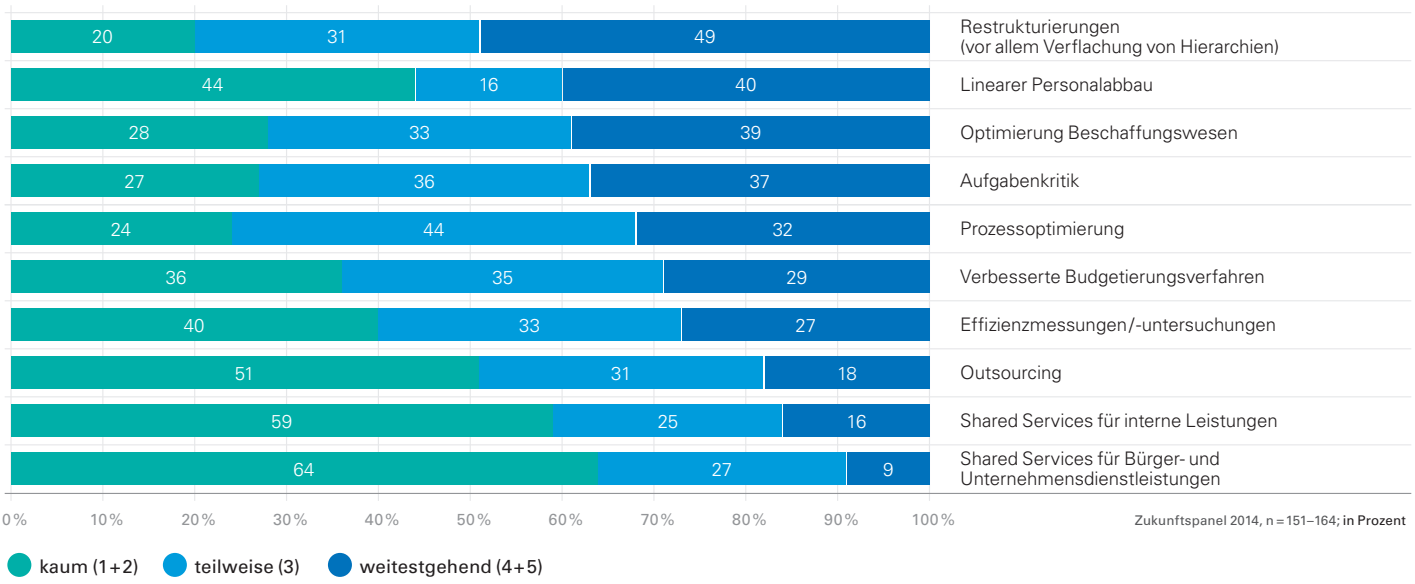
A3 Budgetdruck und Haushaltsmodernisierung

In der kommunalen Verwaltungspraxis müssen immer mehr Aufgaben bei gleichzeitig knapper werdenden personellen und finanziellen Ressourcen bewältigt werden. In vielen Kommunen gehört daher die Haushaltskonsolidierung seit Jahren zur obersten Maxime. Basierend auf den Antworten des Zukunftspanels 2014 haben bereits viele der befragten Kommunen Restrukturierungen/Abflachen von Hierarchien (49,1 Prozent), linearen Personalabbau (40,3 Prozent) und eine Optimierung des Beschaffungswesens (38,9 Prozent) umgesetzt, um Einsparungen zu erzielen (siehe Abbildung 6). Demgegenüber werden Einsparungsansätze, die eine externe Beteiligung verlangen, eher skeptisch gesehen: Bei einer Mehrheit der Kommunen konnten sich bislang Shared Services für Bürger-/Unternehmensleistungen (64,2 Prozent) und interne Leistungen (59,4 Prozent), aber auch Outsourcing (51,0 Prozent) kaum durchsetzen. Überraschend ist auch, dass Maßnahmen wie Effizienzmessungen/-untersuchungen und Aufgabenkritik, deren Einsparungspotenzial im Zukunftspanel 2013 mehrheitlich als (sehr) hoch eingeschätzt worden war, bislang nicht flächendeckend umgesetzt wurden. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass diese Maßnahmen deutlich aufwendiger und deshalb schwieriger umsetzbar sind als beispielsweise Restrukturierungen und linearer Personalabbau.

Wie können die aktuellen Finanzierungsprobleme bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich gelöst werden? In der Erhebung 2014 votierte eine große Mehrheit der befragten Kommunen für eine Anpassung der Finanzausstattung zwischen Bund, Ländern und Kommunen (92,9 Prozent), eine Aufgabenreduktion beziehungsweise -kritik (69,5 Prozent) sowie eine stärkere Kooperation mit ähnlichen Behörden (58,0 Prozent) und/oder der föderalen Ebene (57,1 Prozent). Gebietsstrukturreformen als Lösung für Finanzierungsprobleme werden bereits deutlich ambivalenter eingeschätzt (von jeweils einem Drittel der befragten Kommunen als positiv beziehungsweise negativ). Klar abgelehnt wird hingegen die Erschließung neuer Einnahmequellen beispielsweise durch eine Sonderabgabe (63,3 Prozent).

Abbildung 6: **Maßnahmen zur Realisierung von Einsparungen**

Inwieweit sind in Ihrer Behörde bereits folgende Maßnahmen zur Realisierung von Einsparungen umgesetzt?



Zukunftspanel 2014, n = 151–164; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Spannungsfeld von Investitionsbedarf und Schuldenbremse

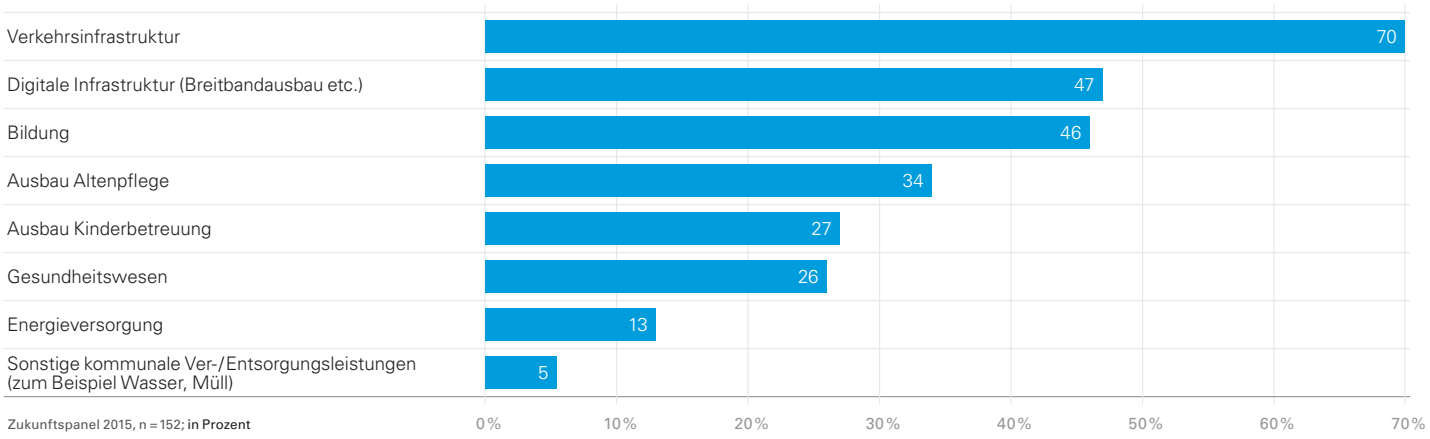
Einsparungen und Budgetdruck haben vor allem auch negative Auswirkungen im Hinblick auf erforderliche Investitionen in die Infrastruktur. Das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln beziffert den Bedarf an Investitionen in Infrastruktur in den kommenden zehn Jahren allein für den Ausbau und die Modernisierung von Straßen, IT-Netzen und Stromnetzen auf rund 120 Milliarden Euro, um den Standortvorteil und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu sichern.[15] Laut Zukunftspanel 2015 sehen die befragten kommunalen Entscheidungsträger insbesondere in den Bereichen „Verkehrsinfrastruktur" (70,4 Prozent), „digitale Infrastruktur" (47,4 Prozent) und „Bildung" (46,1 Prozent) den größten Investitionsbedarf (siehe Abbildung 7). Im Gegensatz dazu wird der Investitionsbedarf in die Energieversorgung (12,5 Prozent) und vor allem in die kommunalen Versorgungs- und Entsorgungsleistungen (4,6 Prozent) als deutlich geringer eingeschätzt.

Die Möglichkeiten staatlicher Verschuldung zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben wurden durch die 2011 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse vor allem für die Länder erheblich eingeschränkt. Viele Kommunen befürchten, dass dies auch für sie nicht ohne Konsequenzen bleibt (siehe Abbildung 8): Rund zwei Drittel der Befragten sind der Ansicht, dass die Schuldenbremse insbesondere die Kommunen vor große Herausforderungen stellt (68,3 Prozent) und ohne größere Anstrengungen

15 Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2014)

Abbildung 7: **Größter Investitionsbedarf der öffentlichen Hand in den nächsten fünf Jahren**

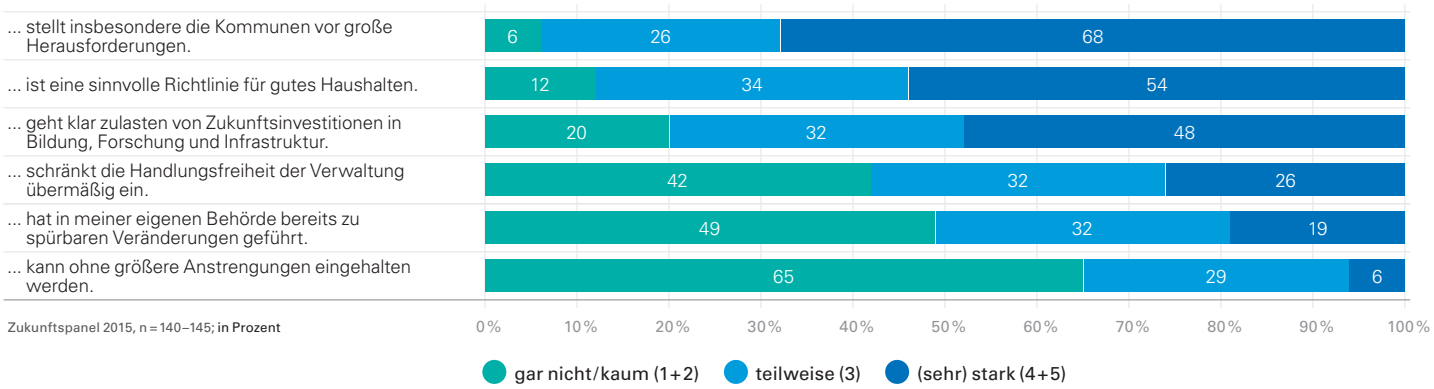
In welchen Bereichen erwarten Sie den größten Investitionsbedarf für die öffentliche Hand in den kommenden fünf Jahren? Bitte wählen Sie **bis zu drei** Optionen.



Zukunftspanel 2015, n = 152; in Prozent

Abbildung 8: **Einschätzungen zur Schuldenbremse**

Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die seit 2011 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse ...



Zukunftspanel 2015, n = 140–145; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

nicht eingehalten werden kann (64,5 Prozent). Deutlich zeigt sich auch das Spannungsverhältnis zwischen Investitionsbedarf und Schuldenbremse. Fast die Hälfte der kommunalen Entscheidungsträger ist überzeugt, dass die Schuldenbremse zulasten von Zukunftsinvestitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur (47,9 Prozent) geht. Trotz dieser Befürchtungen wird die Schuldenbremse mehrheitlich als ein geeignetes Instrument für gutes Haushalten (54,2 Prozent) und von den meisten Befragten als nicht übermäßige Einschränkung der Handlungsfreiheit eingeschätzt. Dies könnte aber auch damit zusammenhängen, dass bisher lediglich knapp 20 Prozent der befragten Führungskräfte als Folge der Schuldenbremse eine dauerhafte Veränderung in ihrer eigenen Behörde wahrgenommen haben.

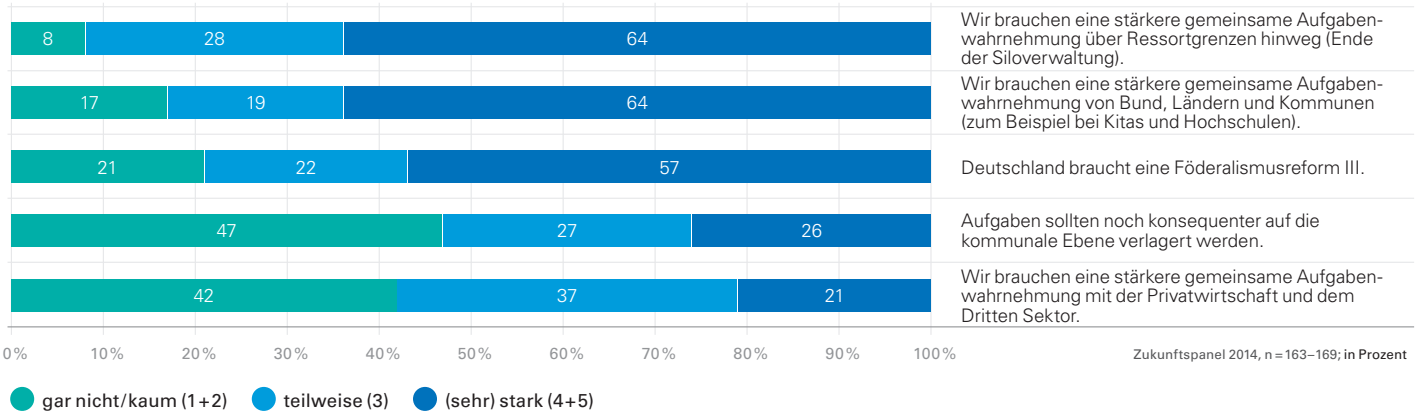
Hohe Dringlichkeit einer verbesserten Kooperation im föderalen Mehrebenensystem

Nicht zuletzt durch die Vorgaben der Schuldenbremse haben sich dringende Investitionen in die öffentliche Infrastruktur aufgestaut. Aus diesem Grund rücken Fragen klarer Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten und verstärkter Koordination und Zusammenarbeit im föderalen System in den Vordergrund. Im Zukunftspanel 2014 sprach sich etwa eine klare Mehrheit der Kommunen in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung und Neuregelung der öffentlichen Finanzen für eine verbesserte Kooperation und Koordination im föderalen System aus (siehe Abbildung 9). Rund zwei Drittel der befragten Kommunalvertreter befürworten eine stärkere gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, sowohl über Ressortgrenzen hinweg (64,1 Prozent) als auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen (63,9 Prozent). Deutlich mehr als die Hälfte (57,1 Prozent) vertritt die Ansicht, dass Deutschland eine Föderalismusreform III braucht. Im Gegensatz dazu lehnt knapp die Hälfte (47,0 Prozent) der Befragten die konsequentere Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene ab. Auch eine stärkere gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit der Privatwirtschaft wird von den Kommunen tendenziell verweigert.

Aber auch im Hinblick auf die Digitalisierung ist nach Ansicht der Kommunen eine verbesserte behördenübergreifende Koordination dringend geboten. 82,1 Prozent der Befragten befürworteten im Zukunftspanel 2013 mehr Verbindlichkeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beim Einsatz gemeinsamer Standards und Infrastrukturkomponenten (lediglich 6,9 Prozent lehnten dies ab). Und auch im Bereich der Haushaltsmodernisierung findet eine stärkere Abstimmung und Koordination über die Verwaltungsebenen deutliche Zustimmung.

Abbildung 9: **Aufgabenverteilung im föderalen System**

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?



Zukunftspanel 2014, n = 163–169; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Ambivalente Beurteilung der Haushaltsmodernisierung in den Kommunen

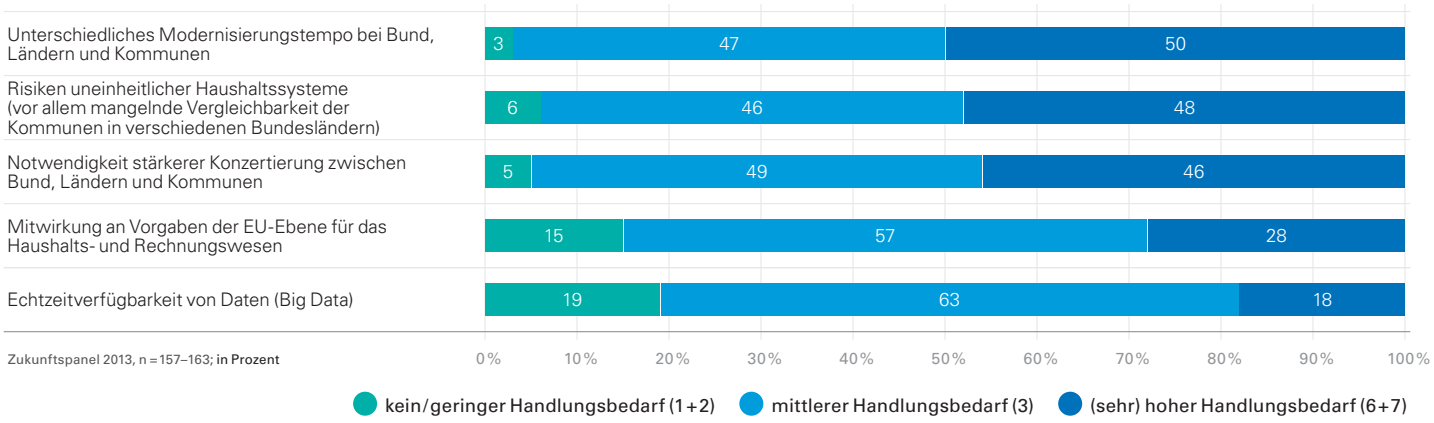
Im Hinblick auf den Budgetdruck und eine nachhaltige Finanzpolitik besteht die Notwendigkeit einer verbesserten Transparenz von Haushaltsplanung und Rechnungslegung.[16] Auf EU-Ebene werden zurzeit etwa einheitliche Rechnungslegungsstandards in den Mitgliedstaaten (European Public Sector Accounting Standards) ähnlich den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) diskutiert. Bereits die Antworten des Zukunftspanels 2013 ließen erkennen, dass die kommunalen Entscheidungsträger einen Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Haushaltsmodernisierung wahrnehmen (siehe Abbildung 10). Etwa die Hälfte der Befragten sieht insbesondere das unterschiedliche Modernisierungstempo bei Bund, Ländern und Kommunen (49,7 Prozent) sowie die mangelnde Koordination zwischen den Verwaltungsebenen (47,9 Prozent) als problematisch und erachtet eine verstärkte Koordination der Reformen zwischen den Ebenen als notwendig (45,6 Prozent).

Auffällig ist, dass gleichzeitig die bisherigen Reformbemühungen in Richtung doppelter Buchführung (Doppik) und ergebnisorientierter Steuerung von den Kommunen im Zukunftspanel 2013 relativ ambivalent beurteilt wurden. Einerseits werden die Vorteile der Doppik für eine verbesserte Planung und Steuerung der Haushalte klar gesehen. Andererseits wird die bisherige Einführung der Doppik in den Kommunen nur von etwa einem Viertel (25,9 Prozent) der Befragten als erfolgreich bewertet (siehe Abbildung 11). Demgegenüber stimmen 39,7 Prozent der Aussage zu, dass bei der Anwendung der Doppik Vereinfachungen gegenüber dem HGB zweckmäßig sind, was den Wunsch nach einfacheren Systemen erkennen lässt. Ähnlich ambivalent wie die Ein-

16 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2011)

Abbildung 10: **Handlungsbedarf bei der Haushaltsmodernisierung**

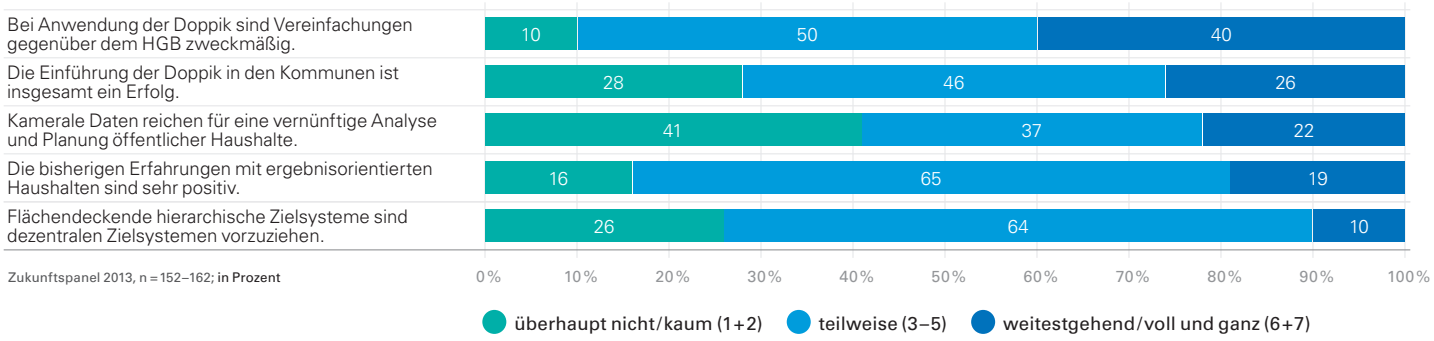
Inwieweit sehen Sie Probleme beziehungsweise Handlungsbedarf bei der Haushaltsmodernisierung im Hinblick auf nachfolgende Faktoren?



Zukunftspanel 2013, n = 157–163; in Prozent

Abbildung 11: **Einschätzungen zu Kameralistik und Doppik**

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Einschätzungen beziehungsweise Aussagen zu?



Zukunftspanel 2013, n = 152–162; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

führung der Doppik werden auch die bisherigen Erfahrungen mit ergebnisorientierten Haushalten beurteilt. Die Antworten lassen des Weiteren eine relativ deutliche Skepsis gegenüber flächendeckenden Zielsystemen erkennen.

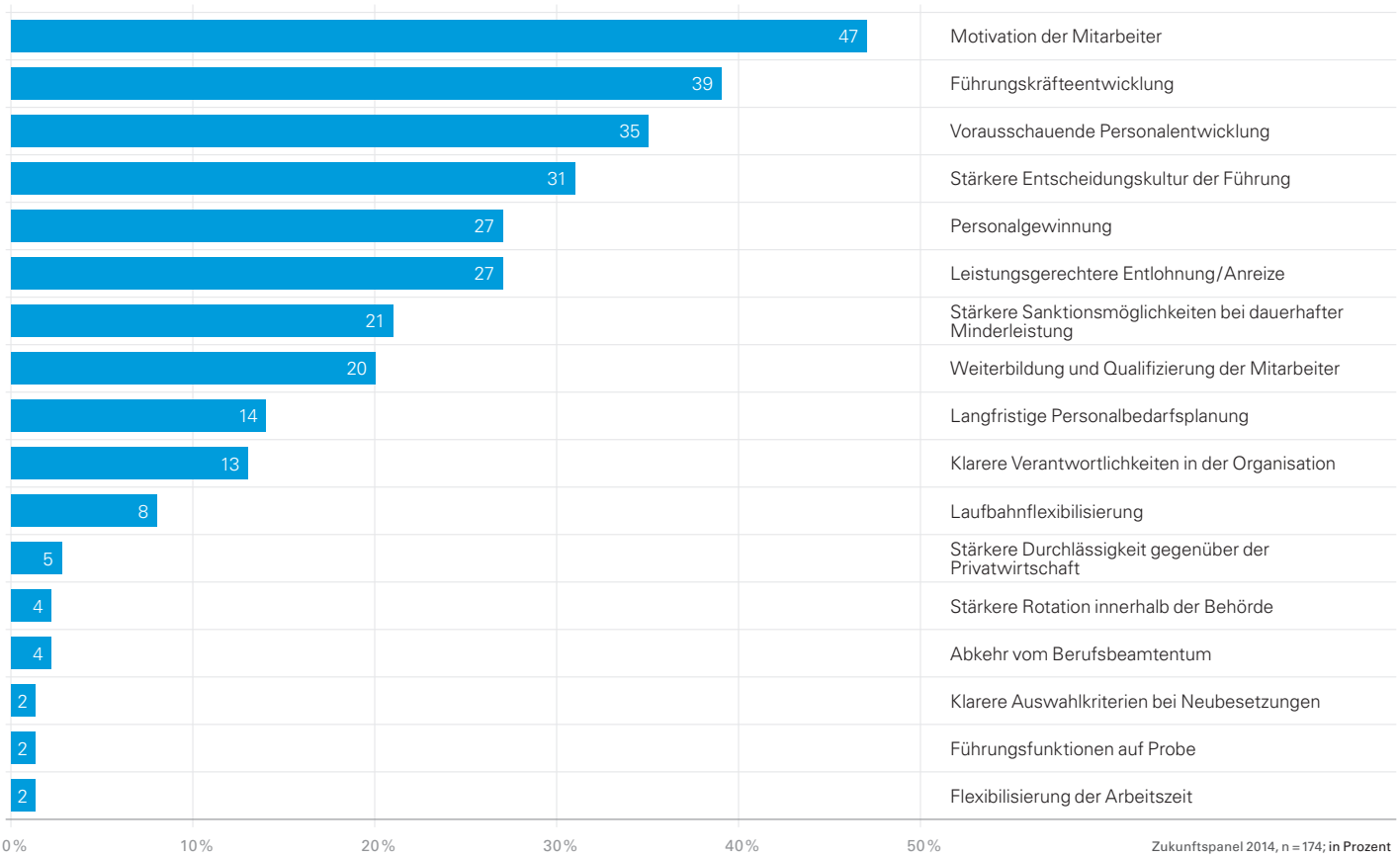
A4 Hoher Handlungsdruck bei Personal und Führung

Die Zukunftspanels der letzten beiden Jahre haben klar bestätigt, dass Personal und Führung als zentrale Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung gesehen werden. Laut Zukunftspanel 2014 (siehe Abbildung 12) besteht sehr hoher Handlungsbedarf insbesondere bei der Motivation der Mitarbeiter (46,6 Prozent), der Führungskräfteentwicklung (38,5 Prozent), einer vorausschauenden Personalentwicklung (35,1 Prozent) sowie einer stärkeren Entscheidungskultur der Führung (30,5 Prozent). Eine vergleichsweise geringe Resonanz finden hingegen eine stärkere Durchlässigkeit gegenüber der Privatwirtschaft (5,2 Prozent), Abkehr vom Berufsbeamtentum (4 Prozent), Führungsfunktion auf Probe (1,7 Prozent) und Flexibilisierung der Arbeitszeit (1,7 Prozent).

Und im Zukunftspanel 2015 sieht eine deutliche Mehrheit der befragten Behörden eine systematischere Förderung von Nachwuchsführungskräften (86,5 Prozent), den Ausbau von Fachkarrieren (69,2 Prozent) sowie eine stärkere Flexibilisierung des Beamtendienstrechts (57,7 Prozent) als stark erforderlich an, um die Handlungsfähigkeit,

Abbildung 12: **Handlungsbedarf im Hinblick auf eine erfolgreiche Führung der Behörde**

Wo sehen Sie im Hinblick auf eine erfolgreiche Führung Ihrer Behörde den größten Handlungsbedarf? Bitte kreuzen Sie die aus Ihrer Sicht **drei** wichtigsten an.



Zukunftspanel 2014, n = 174; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Flexibilität und Innovationsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern. Aber auch eine stärker leistungsorientierte Vergütung von Führungskräften, neue Rekrutierungswege für Führungspositionen sowie eine stärkere Öffnung von Führungspositionen für Nichtjuristen und Führungskräfte aus der Privatwirtschaft finden hohe Zustimmung.

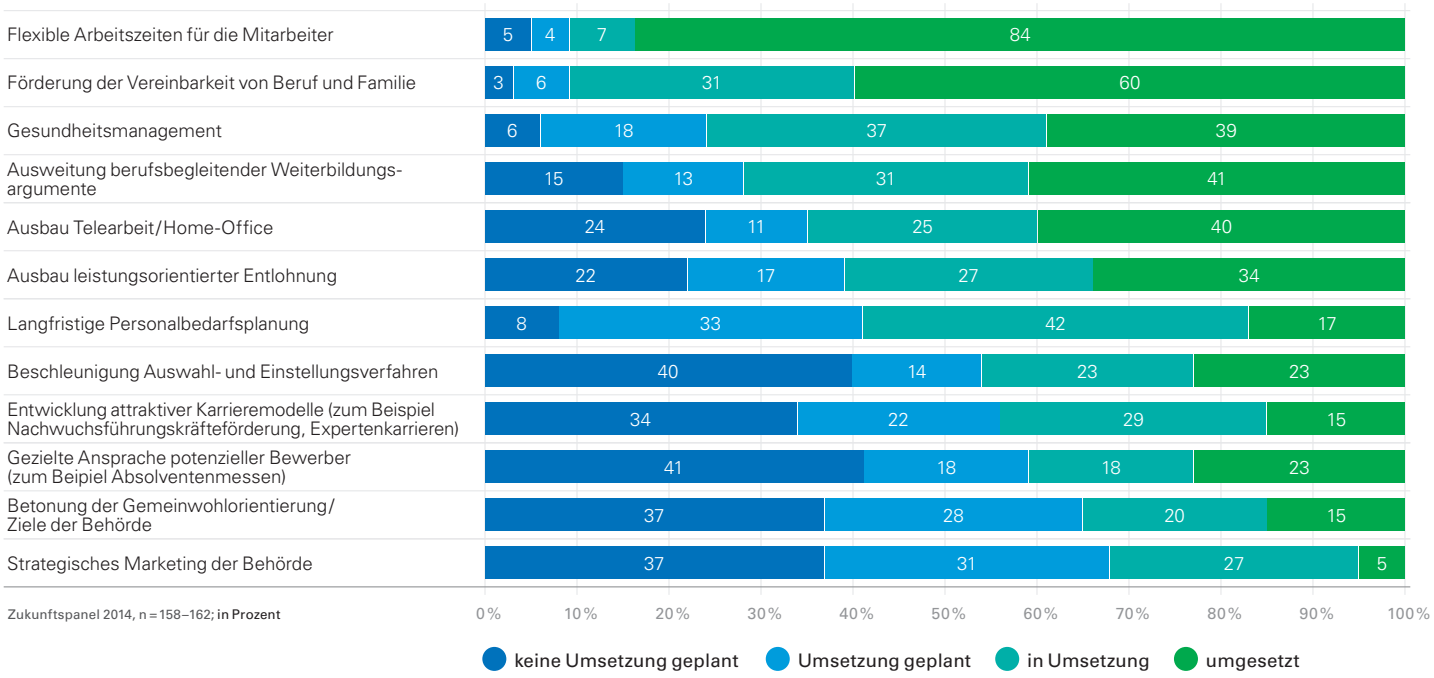
A5 Sinkende Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der anstehenden Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst wird die öffentliche Verwaltung ihre Attraktivität als Arbeitgeber deutlich steigern müssen. Wie bereits in Abschnitt A1 „Kommunalverwaltungen unter Handlungsdruck" angesprochen, sieht knapp ein Fünftel der befragten Führungskräfte in der Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber eine zentrale Herausforderung. Eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze und Maßnahmen ist in den letzten Jahren bereits in den Kommunalverwaltungen etabliert worden. Hierbei zeigt sich eine deutliche Tendenz zu Maßnahmen und Programmen, die auf die bestehende Belegschaft abgestimmt sind. Laut Zukunftspanel 2014 sind bei einer deutlichen Mehrheit der befragten Kommunen sowohl flexible Arbeitszeitmodelle für Mitarbeiter (83,6 Prozent) als auch weitere Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (60,0 Prozent) bereits umgesetzt (siehe Abbildung 13). Ebenso sind in mehr als zwei Dritteln der Behörden berufsbegleitende Weiterbildungsangebote, die Möglichkeit von zu Hause aus zu arbeiten (Home-Office) sowie ein Gesundheitsmanagement entweder in Umsetzung oder bereits umgesetzt.

Im Gegensatz dazu sehen die meisten Kommunen Maßnahmen, die auf die Anwerbung und Rekrutierung neuer Mitarbeiter gerichtet sind, nicht vor. So ist in vielen Behörden keine Umsetzung von Maßnahmen wie die gezielte Ansprache potenzieller

Abbildung 13: **Attraktivität der Kommunalverwaltung als Arbeitgeber**

Es werden derzeit vielfältige Maßnahmen diskutiert, um die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung als Arbeitgeber zu erhöhen. Inwieweit sind die nachfolgenden Maßnahmen in Ihrer Behörde bereits umgesetzt?



Zukunftspanel 2014, n = 158–162; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Bewerber (40,5 Prozent), eine Beschleunigung des Auswahl- und Einstellverfahrens (39,6 Prozent), eine Betonung der Gemeinwohlorientierung der Behörde (37,3 Prozent) sowie ein strategisches Marketing der Behörde (36,7 Prozent) geplant. Ein klarer Bedeutungszuwachs ist in den nächsten Jahren für folgende Maßnahmen zu erwarten, die sich bei einer Vielzahl der befragten Kommunen bereits in der Umsetzung befinden oder deren Umsetzung zumindest geplant ist: langfristige Personalbedarfsplanung, strategisches Marketing der Behörde, Gesundheitsmanagement und Entwicklung attraktiver Karrieremodelle.

A6 Zurückhaltende Umsetzung einer stärkeren Beteiligung von Bürgern

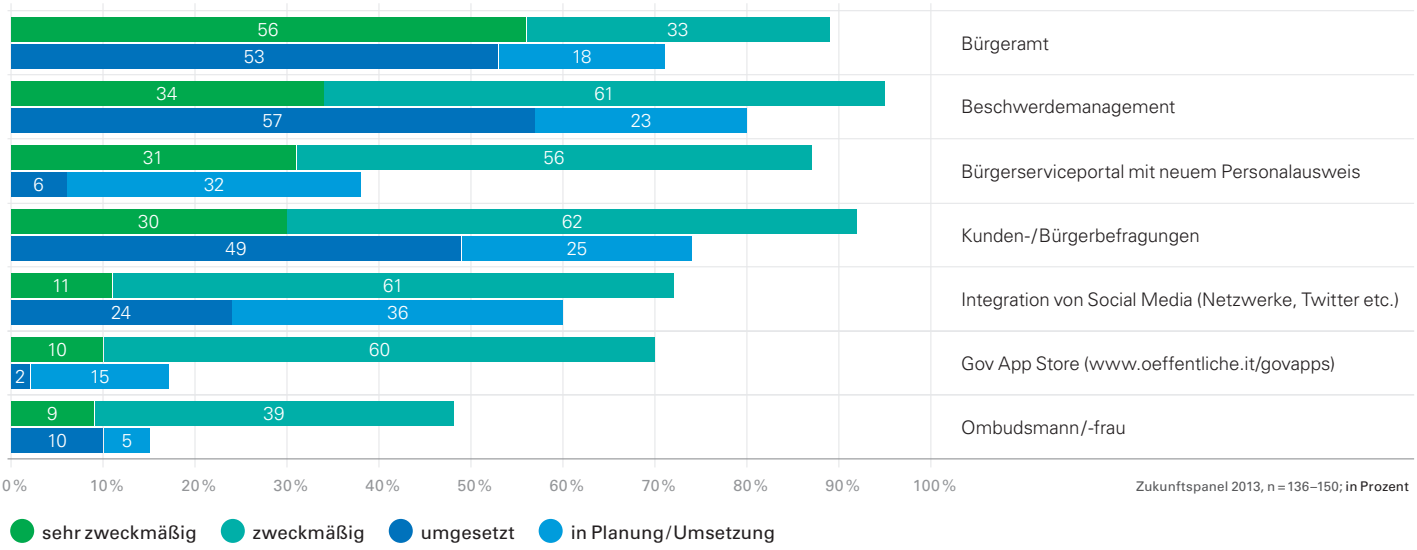
Spätestens seit den Protesten um „Stuttgart 21“ ist das Spannungsverhältnis zwischen Bürgern und Politik wieder in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gerückt. Der Bürgerwunsch nach mehr Gehör, Mitbestimmung und Beteiligung hat dabei vielfältige Ursachen. Neben einem gestiegenen Ohnmachtsgefühl und Misstrauen der Bürger in die Politik und auch die Verwaltung können der gesellschaftliche Wertewandel, mit dem der Protest zu einem probaten Mittel der Meinungsäußerung geworden ist, als auch die beschränkten politischen Beteiligungsmöglichkeiten angeführt werden.[17]

Die Ergebnisse des Zukunftspanels 2015 lassen auch ein deutliches Verbesserungspotenzial im Hinblick auf Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung erkennen. Zum einen fällt auf, dass dieses Thema bei den abgefragten Herausforderungen nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die relativ geringe Priorisierung geht einher mit Schwierigkeiten in der Umsetzung. Eine Mehrheit der befragten Behördenleitungen (56,4 Prozent) sieht große Herausforderungen im Falle einer Umsetzung und räumt der Thematik derzeit auch keine hohe Priorität ein. Instrumente wie Kunden-/Bürgerbefragungen und die Integration von Social Media-Netzwerken sind bis heute mehrheitlich nicht umgesetzt und innovativere Ansätze wie Online-Diskussionsplattformen oder Online-Petitionen sind erst ansatzweise im Einsatz. Für das Zukunftspanel 2013 wurden die Kommunen konkret nach der Zweckmäßigkeit sowie dem Umsetzungsstand bestimm-

17 Vgl. Vetter, A.; Klages, H.; Ulmer, F. (2013), S. 254

Abbildung 14: **Zweckmäßige Ansätze zur Bürgerbeteiligung im täglichen Verwaltungshandeln**

Welches sind nach Ihrer Ansicht (unabhängig von der Meinung Ihrer Behörde) die zweckmäßigsten Ansatzpunkte für eine stärkere Beteiligung von Bürgern im täglichen Verwaltungshandeln (Kommunikation Kunde/Verwaltung)? Inwieweit sind diese in Ihrer Behörde bereits umgesetzt?

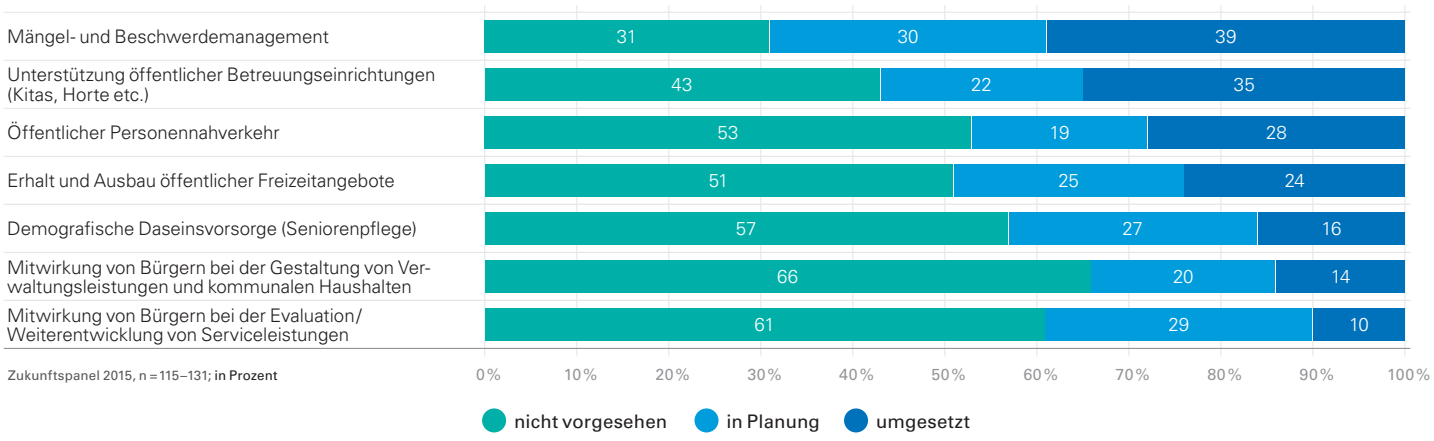


© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

ter Ansatzpunkte für eine stärkere Beteiligung der Bürger im alltäglichen Verwaltungshandeln befragt (siehe Abbildung 14). Gerade die als zweckmäßig wahrgenommenen Ansätze der Bürgerbeteiligung wurden bisher auch stärker umgesetzt. Allerdings hat erst etwa die Hälfte der Kommunen Ansätze wie Bürgeramt, Beschwerdemanagement sowie Kunden-/Bürgerbefragungen aufgegriffen. Ein weiteres Viertel beziehungsweise Fünftel plant deren Umsetzung. Deutlicher Nachholbedarf besteht gerade im

Abbildung 15: **Modelle zur Koproduktion**

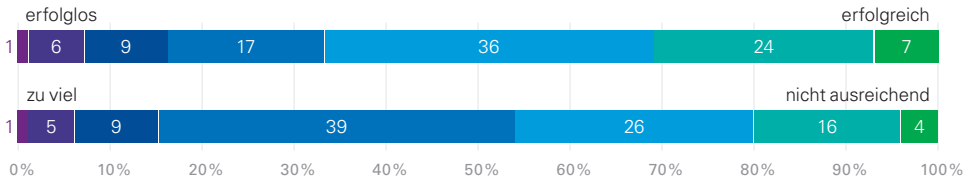
In welchem der nachfolgenden Bereiche setzt Ihre Behörde auf Modelle zur Koproduktion öffentlicher Leistungen in Zusammenarbeit mit den Bürgern und der Zivilgesellschaft?



Zukunftspanel 2015, n = 115–131; in Prozent

Abbildung 16: **Bewertung der bisherigen Verwaltungsmodernisierung in der eigenen Behörde**

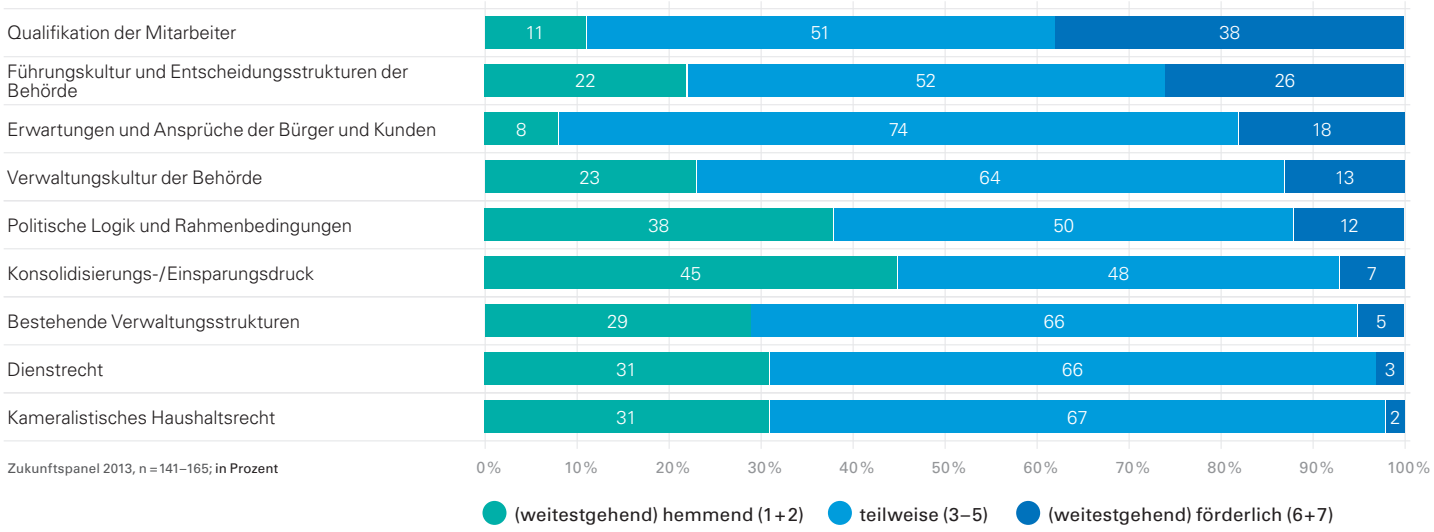
Wie stufen Sie die bisherige Verwaltungsmodernisierung in Ihrer Behörde anhand der folgenden Skalen ein?



Zukunftspanel 2013, n = 162–164; in Prozent

Abbildung 17: **Hemmende und förderliche Faktoren zukunftsorientierten Handelns**

Was sind Ihrer Erfahrung nach die derzeit wesentlichsten hemmenden/förderlichen Faktoren für zukunftsorientiertes Regierungs- und Verwaltungshandeln in Ihrer Behörde?



Zukunftspanel 2013, n = 141–165; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Hinblick auf neue IT-basierte Ansätze wie das Bürgerserviceportal mit dem neuen Personalausweis sowie den „Gov App Store“, die bislang von weniger als einem Zehntel der befragten Behörden umgesetzt wurden.

Der jüngst verstärkt in Wissenschaft und Praxis diskutierte Governance-Ansatz erweitert die Debatte nach mehr direkter Demokratie dahin gehend, dass neben einer stärkeren Beteiligung an politischen Entscheidungsfindungen insbesondere auch neue Formen der staatlichen Leistungserbringungen beispielsweise in kooperativen Netzwerken diskutiert werden.[18] Dahinter steht die Idee, dass mit einer Beteiligung von Bürgern, Wirtschaftsunternehmen, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und weiteren lokalen Interessengruppen als Koproduzenten staatlicher Leistungen eine gesteigerte Innovationsfähigkeit, Netzwerkeffekte und Kostenersparnisse für die öffentliche Hand realisiert werden können. Ein aktuelles Beispiel ist die Bewältigung des massiven Zustroms an Flüchtlingen und Asylbewerbern, die ohne die Hilfe der genannten Akteure nicht bewältigt werden könnte. Laut dem Zukunftspanel 2015 ist die Umsetzung in den deutschen Kommunen bisher erst zurückhaltend (siehe Abbildung 15). Lediglich ein Drittel der befragten Kommunen setzt auf eine Zusammenarbeit mit den Bürgern in den Bereichen „Mängel- und Beschwerdemanagement“ (38,9 Prozent) sowie in öffentlichen Betreuungseinrichtungen (35 Prozent). Rund 30 Prozent der Kommunen planen zumindest eine verstärkte Umsetzung kooperativer Modelle in den Bereichen „Beschwerdemanagement“ (29,8 Prozent), „Evaluation und Weiterentwicklung von Serviceleistungen“ (28,6 Prozent) oder der demografischen Daseinsvorsorge. Im Gegensatz dazu ist bei einer klaren Mehrheit der befragten Kommunen eine Mitwirkung von Bürgern bei der Gestaltung von Verwaltungsleistungen und kommunalen Haushalten (66,4 Prozent) nicht vorgesehen.

A7 Gesamtbewertung der bisherigen Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen

Die bisherigen Reformanstrengungen in den Kommunen konzentrierten sich überwiegend auf die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells (NSM), die Umstellung der kameralistischen Haushaltsführung auf die Doppik im Rahmen des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) und die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren. Aus der Befragung des Zukunftspanels 2013 geht hervor, dass rund ein Drittel der befragten Kommunen (31,2 Prozent) ihre bisherigen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung als klar erfolgreich betrachten sowie weitere 35,6 Prozent einen leichten Erfolg sehen (siehe Abbildung 16). Lediglich 15,9 Prozent sehen diese als tendenziell erfolglos. Allerdings erachten die Kommunen gleichzeitig weitere Reformanstrengungen als notwendig: Lediglich 14,8 Prozent der Kommunen bewerten die bisherige Verwaltungsmodernisierung in der Tendenz als „zu viel“ (Werte 1 bis 3), während fast die Hälfte (46,3 Prozent) diese tendenziell als „nicht ausreichend“ (Werte 5 bis 7) einschätzt, was als klares Signal einer vorhandenen Reformbereitschaft interpretiert werden kann.

Hemmende und förderliche Faktoren der Verwaltungsmodernisierung

Die Ergebnisse des Zukunftspanels 2013 zeigen, dass der Konsolidierungs-/Einsparungsdruck (44,5 Prozent), die politischen Rahmenbedingungen (38,3 Prozent), das Dienst- (31,3 Prozent) und das kameralistische Haushaltsrecht (31,2 Prozent) sowie die bestehenden Verwaltungsstrukturen (28,7 Prozent) von den meisten Kommunen als hemmend erachtet werden (siehe Abbildung 17).

18 Vgl. ebenda, S. 257

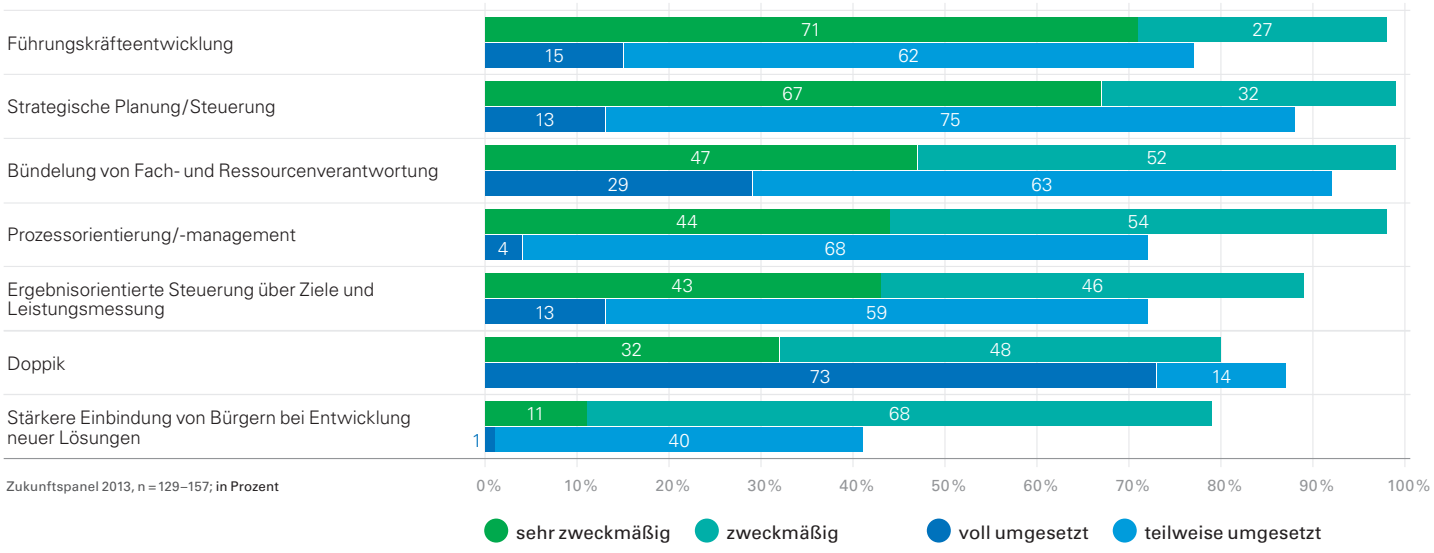
© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Demgegenüber werden die hohe Qualifikation der Mitarbeiter (37,6 Prozent) sowie – mit einigem Abstand – die Führungskultur und Entscheidungsstrukturen der Kommunen (26,4 Prozent) als stark förderlich für das zukunftsorientierte Handeln angesehen.

Für das Zukunftspanel 2013 wurden die Kommunalverwaltungen auch gebeten, ausgewählte Modernisierungsansätze in Bezug auf ihre Zweckmäßigkeit und hinsichtlich ihres Umsetzungsstandes zu bewerten (siehe Abbildung 18). Insgesamt werden die meisten Modernisierungsansätze als klar positiv eingeschätzt. Mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen stufen die Führungskräfteentwicklung (71,3 Prozent) und die strategische Planung/Steuerung (66,5 Prozent) als sehr zweckmäßige Ansätze ein. Etwa die Hälfte erachtet die Bündelung von Fach- und Ressourcenverantwortung

Abbildung 18: **Zweckmäßige Ansätze der Verwaltungsmodernisierung**

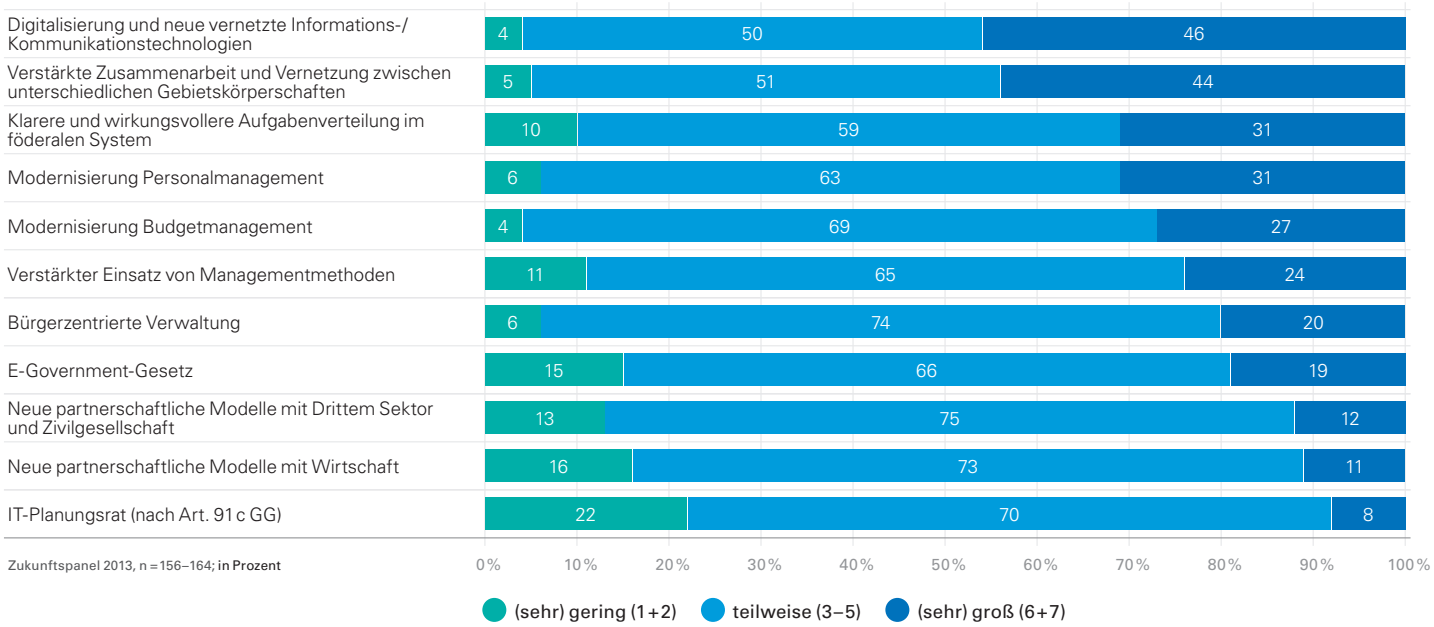
Wie bewerten Sie folgende Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung aus Sicht Ihrer Behörde?



Zukunftspanel 2013, n = 129–157; in Prozent

Abbildung 19: **Größte Chancen der Verwaltungsmodernisierung**

Wo liegen Ihrer Ansicht nach die größten Chancen in den nächsten fünf Jahren?



Zukunftspanel 2013, n = 156–164; in Prozent

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

(46,5 Prozent) sowie Prozessorientierung/-management (44,4 Prozent) als sehr zweckmäßig. Auch die in den letzten Jahren kontrovers diskutierten und teilweise kritisierten Ansätze der ergebnisorientierten Steuerung über Ziele (42,5 Prozent) und doppelten Buchführung (32,0 Prozent) werden von rund einem Drittel der befragten Kommunalverwaltungen als sehr zweckmäßig beschrieben. Demgegenüber zeigt sich eine deutliche Skepsis in Bezug auf eine stärkere Einbindung von Bürgern, die von nur 10,8 Prozent der Kommunen als sehr zweckmäßig eingestuft wird.

Allerdings zeigt sich, dass die positive Einschätzung der Zweckmäßigkeit der unterschiedlichen Reformansätze nicht im Einklang mit deren Umsetzung steht. Im Gegenteil: Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der Umsetzungsstand gegenüber der eingeschätzten Zweckmäßigkeit zurückbleibt und als klare Modernisierungslücke interpretiert werden kann. Der hohe Anteil an Kommunen, die diese Ansätze erst teilweise umgesetzt haben, zeigt klar die Notwendigkeit einer verstärkten Implementierung dieser Instrumente.

Wesentliche Chancen der Verwaltungsmodernisierung

Bereits für das Zukunftspanel 2013 wurden die Kommunen nach den größten Chancen unterschiedlicher Ansätze der Verwaltungsmodernisierung für die kommenden fünf Jahre gefragt (siehe Abbildung 19). Die erfolgversprechendsten Lösungsansätze zukunftsorientierten Regierungs- und Verwaltungshandelns werden vor allem in der Digitalisierung und in neuen vernetzten Informations- und Kommunikationstechnologien (46,3 Prozent), der verstärkten Zusammenarbeit und Vernetzung verschiedener Gebietskörperschaften (43,8 Prozent), einer klareren und wirkungsvolleren Aufgabenverteilung im föderalen System (30,9 Prozent), der Modernisierung des Personal- und des Budgetmanagements (30,7 Prozent beziehungsweise 27,3 Prozent) sowie dem verstärkten Einsatz von Managementmethoden (24,2 Prozent) gesehen. Ansätze, die auf eine stärkere Öffnung gegenüber Bürgern, der Wirtschaft oder dem Dritten Sektor abzielen, werden überraschend skeptisch beurteilt. Die relativ kritische Beurteilung des IT-Planungsrates deutet auf einen erheblichen Kommunikationsbedarf gegenüber den Kommunen.

Im Reformfeld der verstärkten Vernetzung verschiedener Gebietskörperschaften zeigen sich in den letzten Jahren wieder vermehrt Reformbemühungen. Gerade die großen Flächenländer mit einem großen Teil ländlicher Gebiete diskutieren oder implementieren (Kreis-)Gebietsreformen.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

TEIL B

Fallstudie: Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern

B1 Gebietsreformen als kommunales Allheilmittel?[19]

Der demografische Wandel und die ungünstige Haushaltssituation vieler Bundesländer und Kommunen bei weiterhin stark ansteigenden Sozialausgaben stellen Leistungsfähigkeit, Strukturen und territoriale Größe kommunaler Verwaltungseinheiten sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene auf den Prüfstand.[20] Hinzu kommen

Gebietsreform als eine Möglichkeit der Verwaltungsmodernisierung

Verwaltungsreformen umfassen organisatorische, personelle, verfahrensmäßige, instrumentelle und territoriale Anpassungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, leistungsfähige Verwaltungseinheiten zu schaffen. Dabei muss grundsätzlich zwischen drei Reformansätzen unterschieden werden:

(1) Als **Funktionalreform** (Zuständigkeitsreform) wird die Neuzuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen bestehenden Verwaltungseinheiten bezeichnet, zum Beispiel die Verlagerung einer Landesaufgabe auf die Kommunen.

(2) Unter einer **Verwaltungsstrukturreform** versteht man eine Neuordnung des Verwaltungsaufbaus selbst, das heißt die physische Auflösung, Zusammenlegung oder Neuschaffung von Verwaltungseinheiten, zum Beispiel die Fusion zweier Landesämter.

(3) Im Zuge einer Territorialreform **(Gebietsreform)** wird schließlich die Veränderung des territorialen Zuschnitts von gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten wie Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise) oder staatlichen Regierungsbezirken bewirkt[21], zum Beispiel die Zusammenlegung zweier Gemeinden.

19 Die folgenden Ausführungen wurden in Auszügen in der Fachzeitschrift „PublicGovernance" (Ausgabe Sommer 2015) veröffentlicht: Karl, D.; Schuster, F. (2015), S. 15–17

20 Vgl. Franzke, J. et al. (2013), S. 7

21 Vgl. Ebinger, F.; Bogumil, J. (2011), S. 45–52

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Personalengpässe beziehungsweise der sich abzeichnende Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst. Für die Bundesländer gibt es verschiedene Möglichkeiten, um die Zukunftsfähigkeit staatlichen Handelns sicherzustellen – Gebietsreformen sind eine davon. Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder neue Vorstöße, die bestehenden Verwaltungsstrukturen zu optimieren und effizienter zu gestalten, meistens allerdings ohne die erhofften Ziele zu erreichen.[22] Seit gut einem Jahrzehnt ist erneut eine umfangreiche Reformwelle zu beobachten. Durch Gebiets- und Funktionalreformen (siehe Kasten) bemühen sich die Länder um eine Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung sowie um eine gesteigerte Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten.

Die erhofften Ziele solcher Reformmaßnahmen sind Einsparungen durch Synergieeffekte und damit eine Entlastung der kommunalen Haushaltslage sowie leistungsfähigere Verwaltungsstrukturen, die qualifiziertes Personal anziehen und halten. Darüber hinaus ist unter anderem durch den Verzicht auf staatliche Mittelinstanzen (Regierungspräsidien) in einigen Bundesländern sowie durch den Bevölkerungsrückgang in vielen Regionen ein Bedarf an regionaler Bündelung und Koordination entstanden, wofür größere Regionalverwaltungen eine institutionelle Lösung bieten können.[23]

Zukunftsfähige, bürgerfreundliche, effiziente und wirtschaftliche Strukturen erfordern eine Neujustierung der vertikalen und horizontalen Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden. Darauf aufbauend, müssen die zur Verfügung stehenden Personal- und Finanzmittel auf die verschiedenen Verwaltungsebenen verteilt werden. Daher sollten Gebiets-, Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen nach Möglichkeit Hand in Hand gehen und sich gegenseitig ergänzen.[24]

Kommunaler Bevölkerungsrückgang macht Reformen notwendig

Der demografische Wandel, der besonders stark auf die lokale Ebene durchschlägt, kann für Gebietsreformen in Deutschland eine besondere Antriebskraft darstellen. Die Kombination aus Bevölkerungsrückgang, Abwanderung der erwerbsfähigen Bevölkerung und zunehmender Alterung der Gesellschaft im Zusammenspiel mit öffentlichen Finanzierungsproblemen können dazu führen, dass die bislang angebotenen Verwaltungsleistungen und -institutionen der lokalen Ebene nicht mehr aufrechterhalten werden können.[25] Anfang der 1990er-Jahre erfuhren die meisten deutschen Gemeinden noch ein Bevölkerungswachstum, heute trifft das allerdings auf nur noch 5 Prozent aller Gemeinden zu. Mehr als 20 Prozent der Gemeinden schrumpfen – vor allem in Landgemeinden außerhalb von Großstadtregionen ist ein nachhaltiger Bevölkerungsschwund zu verzeichnen.[26] Das hat tief greifende Folgen unter anderem auf die öffentliche Daseinsvorsorge, die Entwicklung der lokalen Wohnungsmärkte und das Fachkräfteangebot. Besonders betroffene Bereiche sind beispielsweise der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) und die soziale Infrastruktur.[27] Durch den Zusammenschluss örtlicher Gebietskörperschaften und die Zusammenlegung beziehungsweise Zentralisierung von Organisationseinheiten wie zum Beispiel im öffentlichen Nahverkehr könnten Synergieeffekte (durch die bessere Steuerung dezentraler Strukturen) bei kommunalen Daseinsvorsorgeeinrichtungen beziehungsweise kommunalen Unternehmen realisiert werden.

Auf Personalengpässe reagieren

Zukünftig muss der gestiegenen Erwartungshaltung von Bürgern und Unternehmen gegenüber Staat und Verwaltung mit weniger und vor allem älteren Mitarbeitern in der Verwaltung begegnet werden.[28] Der kontinuierliche Personalabbau auf allen föderalen Ebenen durch Nichtnachbesetzung frei werdender Stellen beziehungsweise Einstellungsstopps sowie die Nichtübernahme von Auszubildenden haben im öffentlichen Dienst Spuren hinterlassen. Darüber hinaus führen Abwanderung und Überalterung

22 Vgl. ebenda
23 Vgl. Kuhlmann, S.; Bogumil, J. (2010), S. 11
24 Vgl. Franzke, J. et al. (2013), S. 7
25 Vgl. Kuhlmann, S.; Bogumil, J. (2010), S. 12
26 Vgl. Franzke, J. (2013), S. 14–15
27 Siehe hierzu Plazek, M.; Schiebold, M. (2012), S. 12–15
28 Vgl. McKinsey (2012)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

bereits heute dazu, dass in zahlreichen Kommunalverwaltungen offene Stellen aufgrund fehlender Fachkräfte nicht mehr besetzt werden können. Vor allem in bestimmten Spezialbereichen (zum Beispiel amtsärztliche Dienste, Bau- und Planungsverwaltungen, IT-Dienste) ist diese Problematik deutschlandweit schon erkennbar. Daneben zeigt die mangelnde Rekrutierung von Nachwuchskräften in der Vergangenheit ihre Auswirkungen auf die Altersstruktur der öffentlich Beschäftigten.[29] Bereits im Jahr 2008 war die Altersklasse der 45- bis 54-Jährigen in den kommunalen Verwaltungen am stärksten besetzt, nur etwa 6 Prozent aller Kommunalbeschäftigten waren im Durchschnitt jünger als 25 Jahre.[30]

Ausgehend von den Vorstellungen der Befürworter könnte eine Fusion von personell ausgedünnten Verwaltungen ermöglichen, die entstandenen Lücken zu füllen und die Mitarbeiter wieder stärker zu spezialisieren beziehungsweise ihnen neue Entwicklungschancen zu eröffnen. In diesem Fall wäre der Abbau von Kapazitäten in den Kommunalverwaltungen an die infolge des demografischen Wandels veränderten Fallzahlen zu koppeln. Eine optimale Gestaltung der Fusionsprozesse könnte somit einen Abbau spezifischer Verwaltungsleistungen vermeiden. Außerdem könnten Gebietsreformen auch die Möglichkeit zur höheren Spezialisierung und Professionalisierung der Mitarbeiter ermöglichen und eine damit verbundene Qualitätssteigerung der Verwaltung, da in kleinen Verwaltungseinheiten Spezialisten oftmals nicht vorgehalten werden können. Allerdings wäre damit unter Umständen auch ein Rückzug der Kommunalverwaltung aus der Fläche verbunden.

B2 Bisherige Gebietsreformen in Deutschland

Gebietsreformen gibt es in Deutschland bereits seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Den radikalsten Ansatz wählten die Siegermächte mit der Bildung der im Wesentlichen noch heute (beziehungsweise in Ostdeutschland wieder) existenten Länderstruktur, seither verändert um die Fusion dreier Länder zu Baden-Württemberg 1952. In den 1970er-Jahren wurden in den westdeutschen Flächenländern zum Teil umfassende Gebietsreformen durchgeführt, in Ostdeutschland ab 1991. Die Reformen haben vor allem die Kreiszuschnitte, in manchen Bundesländern auch die Gemeindegrenzen, nachhaltig verändert. Den Auftakt der jüngsten Reformwelle machten Sachsen-Anhalt (2007), Nordrhein-Westfalen (2007), Sachsen (2008) und Mecklenburg-Vorpommern (2011), die ebenfalls tief greifende Gebiets- und Funktionalreformen initiiert haben. Entsprechende Reformen sind derzeit auch in den Ländern Brandenburg und Thüringen in der Planung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ostdeutschen Flächenländer in erheblich schnellerer Folge den Weg der westdeutschen nachvollzogen und nach der ohnehin tief greifenden Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen im Zuge der Wiedervereinigung einen erheblichen Reformdruck aufrechterhalten haben. So hat sich zum Beispiel das Land Brandenburg zum Ziel gesetzt, nach der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993, den Funktionalreformen Mitte der 1990er-Jahre und der Gemeindegebietsreform 2003 seine Kommunal- und Landesverwaltung bis zum Jahr 2020 erneut zu reformieren.[31] Die Koalitionsregierung hat sich in ihrer Vereinbarung nach den Landtagswahlen 2014 auf eine Kreisgebietsreform in Brandenburg verständigt.[32]

29 Vgl. Beck, S. (2012), S. 7

30 Vgl. Robert Bosch Stiftung (2009), S. 26

31 Vgl. Franzke, J. et al. (2013), S. 7

32 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages (2014–2019)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

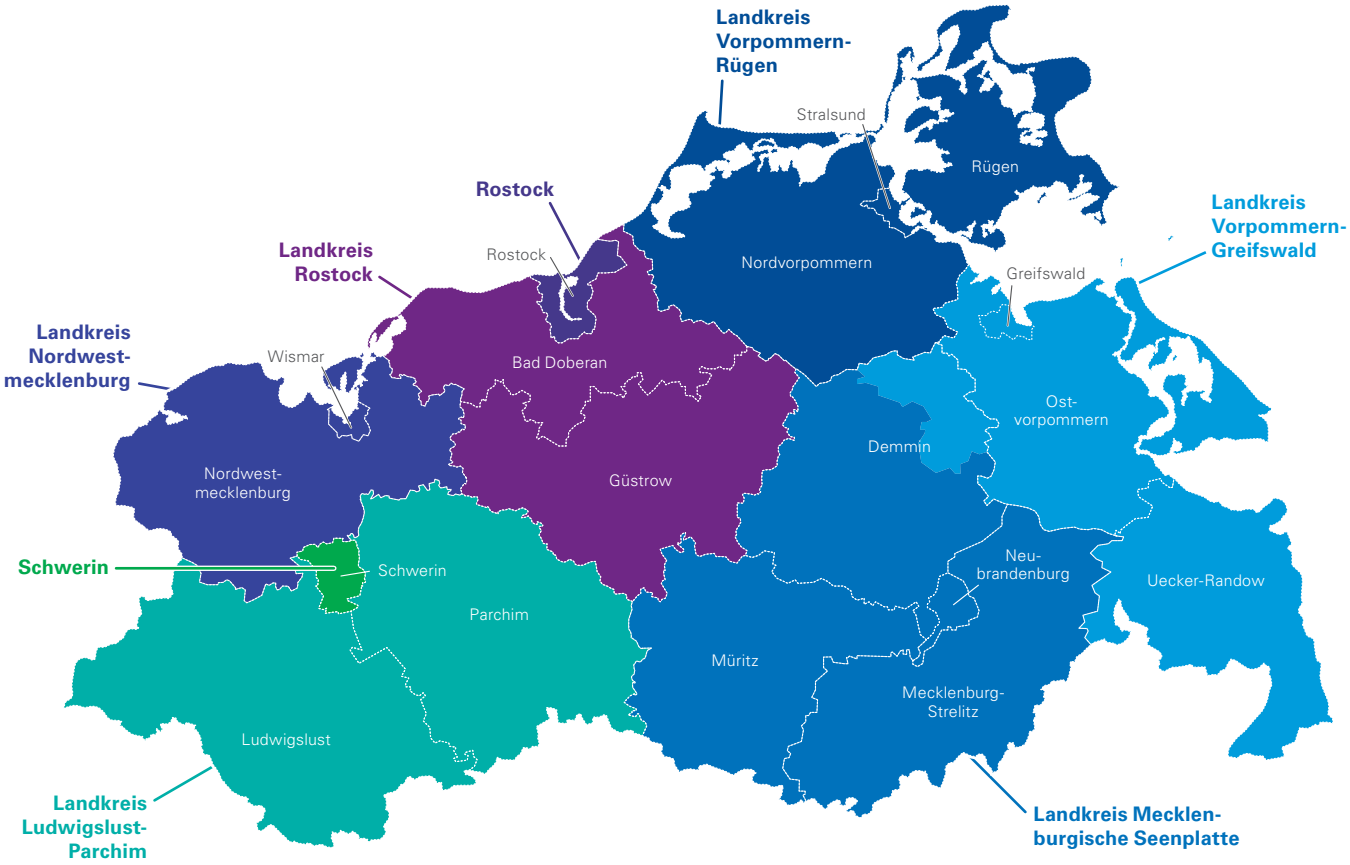
B3 Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Im September 2011 trat die ein Jahr zuvor durch den Landtag beschlossene Kreisstruktur- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern in Kraft. Das Land ist bereits heute besonders massiv von den Folgen des demografischen Wandels betroffen. Zwischen 1990 und 2012 ist die Bevölkerung um 15 Prozent auf rund 1,6 Millionen Einwohner gesunken, sodass Mecklenburg-Vorpommern mit nunmehr 70 Einwohnern je Quadratkilometer das am dünnsten besiedelte Bundesland ist. Im selben Zeitraum hat sich der Altersdurchschnitt infolge der selektiven Abwanderung junger Menschen und des demografischen Wandels um zehn Jahre erhöht. Auch für die Zukunft gehen Bevölkerungsprognosen von einem weiteren Rückgang und einer Alterung der Bevölkerung aus.[33] Zudem fehlt Mecklenburg-Vorpommern der Nachwuchs für den öffentlichen Dienst. Lediglich jeder zehnte Beamte oder Angestellte aller Laufbahngruppen ist jünger als 30 Jahre.[34] Die Landesregierung begründete die Reformnotwendigkeit mit dem beschriebenen dramatischen Bevölkerungsrückgang, den rückläufigen finanziellen Ressourcen sowie der zunehmenden Verschuldung des Landes und der Kommunen.

Im Kern wurde die Anzahl der kreisfreien Städte von sechs auf zwei und die Anzahl der Landkreise von zwölf auf sechs verringert (siehe Abbildung 20). Das Flächenland besitzt damit bundesweit die größten Landkreise. Im Jahr 2005 war bereits eine noch weiter gehende Reform mit nur fünf Großkreisen geplant, die aber 2007 vor dem Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern scheiterte.[35]

33 Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013), S. 5–6
34 Vgl. McKinsey (2012)
35 Vgl. LVerfG M-V (2007)

Abbildung 20: **Landkreise und kreisfreie Städte in Mecklenburg-Vorpommern nach der Kreisgebietsreform 2011**



© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

In dem neuerlichen Gesetzgebungsverfahren für die Kreisgebietsreform wurde die Beteiligung der Betroffenen erweitert und die künftigen Kreisnamen- und sitze wurden in einem Bürgerentscheid bestimmt. Im Gesetzesentwurf von 2005 war noch vorgesehen, die unteren staatlichen Behörden mit den zukünftigen Kreisen zu verschmelzen und unterhalb der Ministerialebene nur noch die Landratsämter als Vollzugsebene zu belassen.[36] Dies wurde im neuen Gesetz nicht weiterverfolgt. Während vor zehn Jahren noch eine Aufgabenübertragung im Volumen von rund 1.700 Personalstellen[37] vorgesehen war, sind es im aktuell umgesetzten Vorhaben nur noch rund 200 Stellen. Um dennoch eine Verschlankung der staatlichen Strukturen zu erreichen, wurde im Gegenzug die Anzahl der unteren staatlichen Behörden auf Landesebene (vor allem Landwirtschaft, Umwelt und Natur) reduziert.[38]

In Reaktion auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts ist im jetzt umgesetzten Kreiszuschnitt vorgesehen, dass die Maximalgröße der Landkreise nicht die Ausübung des ehrenamtlichen Kreistagsmandats unzumutbar einschränkt oder bestehende Kreisgrenzen geschnitten werden. So beträgt heute die durchschnittliche Kreisgröße 3.812 km² gegenüber 4.635 km², die im Gesetzesentwurf von 2005 vorgesehen waren.[39]

Obwohl die meisten Synergieeffekte durch die Kreiszusammenschlüsse voraussichtlich erst in einigen Jahren sichtbar werden, lassen sich bereits nach drei Jahren erste Veränderungen im Verwaltungsalltag und -umfeld erkennen.

Ziele und Methodik der Untersuchung

Im Mittelpunkt einer Analyse dieser Reformen stand die Frage, welche Effekte sich durch solche Gebietsreformen erzielen lassen und ob diese ausreichen, die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Verwaltung in Deutschland nachhaltig zu verbessern. Aufbauend auf einer umfangreichen Dokumentenanalyse sowie mehreren Experteninterviews wurden die bisherigen Auswirkungen dieser umfassend angelegten Reform analysiert und im Hinblick auf Lehren für andere Bundesländer kritisch reflektiert. Die Experteninterviews wurden mit Vertretern aus der Verwaltung, der Politik, den Kommunalverbänden und der Wissenschaft geführt, um die konkreten Auswirkungen der Reform sowie Nachbesserungspotenziale zu identifizieren.[40]

Verbesserung von Verwaltungsprozessen und -strukturen

Im Vorfeld der Reform prognostizierte das Gutachten des Landesrechnungshofs „Synergieeffekte, bspw. durch Zusammenlegung bzw. Zentralisierung von Organisationseinheiten und Aufgabenbereichen".[41] Diese positiven Effekte werden von den meisten Interviewpartnern im Rahmen der erwähnten Analyse bestätigt. So seien jeweils die Prozesse desjenigen Altkreises in die Verwaltung des neuen Kreises übernommen worden, welche eine höhere Effizienz versprachen. Dies gelte vor allem für IT-Strukturen, die Kämmereien sowie für den allgemeinen Verwaltungsbereich wie beispielsweise das Personalwesen. Zusätzlich seien Synergieeffekte bei den kommunalen Einrichtungen und Unternehmen sichtbar. Kooperationen, die aus Sicht der Interviewpartner in der Vergangenheit häufig am politischen Willen beziehungsweise den technischen Möglichkeiten gescheitert seien, könnten nun stärker vorangetrieben werden.

Bei der Kommunikation mit den Bürgern gelte es jedoch, nachzubessern. Die Befragten betonten, dass neben den häufig eingerichteten, zusätzlichen Bürgerbüros vor allem E-Government-Lösungen den Kontakt mit den Bürgern erleichtern könnten, um vor allem auch die – nicht zuletzt aufgrund der geografischen Entfernung – wachsende Distanz zwischen Kreisverwaltung und Bürgern aufzufangen.

36 Vgl. Gayl, J. (2010), S.125–129

37 Hierbei entfallen 900 Personalstellen auf die Straßenmeistereien.

38 Vgl. ebenda, S.133

39 Vgl. ebenda, S.135–136

40 Die folgenden Ergebnisse beziehen sich auf eine Veröffentlichung der Autoren in der Fachzeitschrift „Verwaltung und Management": Hammerschmid, G.; Hübner, S.; Löffler, L.; Schuster, F. (2015), S. 182–191

41 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009), S. 8

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Erste Anzeichen einer verbesserten Struktur lassen sich für private Unternehmen erkennen. Die Vorteile der vergrößerten Landkreise zeigten sich vor allem in der Reduktion der relevanten Ansprechpartner, im besseren Service, einer weiteren Deregulierung sowie mittelfristig in einer besseren Wirtschaftsförderung, so die Erfahrung einzelner im Rahmen der Analyse befragten Interviewpartner.

Auch im „Konzern Landkreis" haben sich offenbar durch Zusammenlegungen kommunaler Unternehmen wie zum Beispiel im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) vereinzelt bereits Synergieeffekte und eine bessere Steuerung ergeben.

Personaleinsparungen nur in ersten Ansätzen sichtbar – Personalentwicklung ausbaufähig

Die meisten der im Vorfeld erstellten Gutachten formulierten Einsparungen beim Personal als eine zentrale Fusionsrendite der neuen Struktur. Ein KGSt-Gutachten aus dem Jahr 2010 bezifferte die personalbedingte Fusionsrendite mit insgesamt knapp 62 Millionen Euro bis 2020.[42] Das vom Landesrechnungshof beauftragte Gutachten von 2009 nannte sogar ein jährliches rechnerisches Einsparpotenzial von knapp 54 Millionen Euro.[43] Trotz der vor allem politischen Fokussierung auf den Personalabbau ist dieser in Mecklenburg-Vorpommern bis heute kaum ersichtlich.[44]

Diese Zahlen erklären sich vor allem auch dadurch, dass das Reformgesetz für die ersten drei Jahre (bis Herbst 2014) durch die Reform bedingte Kündigungen ausgeschlossen hat.[45] Diese seien aus Sicht der meisten Befragten aber auch nach Ablauf dieser Frist nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Aufgrund wachsender Anforderungen in manchen Bereichen, wie zum Beispiel dem Sozialwesen, zeichne sich sogar eine eher gegenläufige Entwicklung ab.

Die Beibehaltung vieler vorheriger Standorte der alten Kreisverwaltungen zeigt, dass für viele Bereiche auch in den neuen Landkreisen weiterhin eine dezentrale Organisation bevorzugt wird. Zentralisierungen werden häufig lediglich im Backoffice-Bereich, wie zum Beispiel bei der IT sowie dem Haushalts- und Personalwesen, angedacht.

Neben den potenziellen personellen Einsparungen betrachtete das Gutachten des Landesrechnungshofs auch die Personalentwicklung.[46] Die Gutachter prognostizierten die Möglichkeit einer höheren Professionalisierung und Spezialisierung der Mitarbeiter und eine damit verbundene Qualitätssteigerung der Verwaltung.[47] Diese wird von den Interviewpartnern auch gesehen. Langfristig sei davon auszugehen, dass der Auswahlprozess im Personalbereich professioneller erfolgen und auf eine Bestenauslese abzielen würde. Nach Aussage einiger Interviewpartner würde sich dieses aufgrund der nach der Reform entstandenen größeren Verwaltungseinheiten schon jetzt abzeichnen.

Insbesondere bei der Ausbildung und Personalentwicklung sehen die Interviewpartner noch die Notwendigkeit, nachzusteuern, da bereits heute kaum mehr junge Leute in den Kommunalverwaltungen Mecklenburg-Vorpommerns ausgebildet werden.[48] Daraus könnte sich ein künftiger Personalengpass ergeben, da sogar zwingend notwendige Stellen nicht mehr nachbesetzt werden könnten. Mehrere Interviewpartner sahen ein Hauptproblem darin, dass eine Anstellung nach der Ausbildung nicht gewährleistet werden könne und deshalb die Kommunalverwaltungen auch nicht mehr als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen würden.

Aus Sicht der Befragten müsse nach der nun abgeschlossenen ersten Umsetzungsphase die Personalentwicklung priorisiert werden, um die Kreisverwaltungen optimal aufzustellen.

42 Vgl. KGSt (2010), S. 89

43 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009), S. 13

44 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2013), S. 7

45 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2010)

46 Vgl. WIBERA AG (2009), S. 17

47 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009), S. 7

48 Von 2012 in Mecklenburg-Vorpommern im öffentlichen Dienst auf der kommunalen Ebene 24.396 beschäftigten Personen (inklusive 2.080 Beamter) waren nur 740 (inklusive 138 Anwärter und Anwärterinnen) Auszubildende (vgl. dbb 2014).

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Kosten der Umsetzung wurden unterschätzt

Nach der Verschmelzung von finanzstarken und finanzschwachen Landkreisen wiesen zunächst alle neu gebildeten Landkreise ein Finanzierungsdefizit auf.[49] Ein direkter Vergleich der ersten beiden Haushaltsjahre nach der Reform (2012 und 2013) zeigt, dass alle Landkreise ihren jahresbezogenen Negativsaldo der laufenden Ein- und Auszahlungen reduzieren konnten. Im Jahr 2013 wiesen allerdings erst zwei Landkreise (Rostock und Ludwigslust-Parchim) einen positiven Saldo auf.[50] Nach Einschätzung einiger Interviewpartner wurden die durch die Kreisgebietsreform entstandenen (kurzfristigen) Kosten zunächst unterschätzt und mussten daher über eine Erhöhung der Kreisumlage auf Städte- und Gemeindeebene und finanzielle Zuschüsse vonseiten des Landes geschultert werden. Die „Anschubfinanzierung" von 100 Millionen Euro für Investitionen durch die Landesregierung reichte nach Ansicht einiger Interviewpartner nicht aus, um die gewünschten Synergieeffekte herbeizuführen.

Auch beim kommunalen Finanzausgleich müsse nach Ansicht vieler Interviewpartner nachgesteuert werden. Im Hinblick auf die Haushalte sowie die Haushaltskonsolidierung der Kreise werde deshalb das für 2018 geplante neue Finanzausgleichsgesetz voraussichtlich sogar wichtiger sein als die Kreisgebietsreform. Hierfür müsse die Aufteilung der finanziellen Mittel zwischen Landes- und Kommunalebene sowie die Mittelverteilung zwischen den Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden) grundsätzlich neu strukturiert werden.

Gebietsreform als nachhaltiger Lösungsansatz?

Zusammengefasst vermitteln die Ergebnisse der Kreiszusammenlegung in Mecklenburg-Vorpommern ein sehr gemischtes Bild. Vor allem die Einsparungen bei Finanzen und Personalstellen wurden vor Reformbeginn als besonders wesentliches Argument verwendet, wurden aber bisher nur ansatzweise realisiert. Eine leichte Abnahme der Stellen ist erkennbar, hinsichtlich der Finanzausstattung können jedoch noch keine klaren Einsparungen festgestellt werden.[51] Hingegen berichten die Interviewpartner von einzelnen organisatorischen Verbesserungen. Auch für eine verbesserte Personalentwicklung wurden Belege angeführt. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Aussage, dass sich das politische Gewicht der nun geringeren Anzahl an Landräten auf der Landesebene erheblich verstärkt habe.

Dass die erhofften Effizienzsteigerungen zu substanziell verbesserten Kommunalfinanzen führen werden, erscheint angesichts der Entwicklung der kommunalen Ausgaben als eher unwahrscheinlich. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass auch eine gute konjunkturelle Lage nicht zu einer nachhaltigen Senkung der Soziallasten der Kommunen geführt hat.[52] Demzufolge werden höchstwahrscheinlich mögliche Einsparungen in der Verwaltung durch eine Kostensteigerung im Sozialbereich oder durch neue Belastungen kompensiert.

Vor allem aber zeigen die Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern, dass für eine nachhaltige Modernisierung der Kommunalverwaltung eine reine Kreisreform beziehungsweise gebietliche Neugliederung von Körperschaften zu kurz greift. Auf Basis der Empfehlungen der Enquetekommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung" wurde bereits im April 2008 ein Gesamtrahmen zur umfassenden Verwaltungsmodernisierung durch den Landtag beschlossen, der insgesamt elf Politikfelder umfasst.[53] Unter anderem sollte im Sinne einer Funktionalreform der Abbau von Doppelstrukturen zu schlankeren Verwaltungsstrukturen führen und Aufgaben sollten von der Landes- auf die kommunale Ebene übertragen werden. Allerdings hat sich im Rahmen der Literaturauswertung und den Interviews gezeigt, dass diese Überlegungen bisher noch nicht beziehungsweise nicht in ausreichendem Maße umgesetzt worden sind. Zwar wurde ein Teil der bisher vom Land wahrgenommenen Aufgaben im Rahmen des Aufgabenzuordnungsgesetzes auf die Landkreise und kreisfreien Städte über-

49 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013), S. 21

50 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015), S. 20

51 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015), S. 7, 13

52 Vgl. Deutscher Städtetag (2014), S. 10

53 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

tragen (Kommunalisierung), jedoch wurden schon vor Inkrafttreten der gesetzlichen Aufgabenübertragungen Änderungen vorgenommen. Nach Ansicht einiger Befragten sei demnach die Kommunalisierung nicht mehr als ein „Papiertiger", da die meisten Aufgaben ohnehin beim Land verblieben seien.

Neben strukturellen Veränderungen umfasst der Gesamtrahmen auch Ansätze zur Digitalisierung, die auf die Arbeitsweise der Behörden abzielen. Allerdings geht aus den Interviews hervor, dass Digitalisierung und E-Government in den bisherigen Reformbemühungen eine sehr untergeordnete Rolle gespielt haben. Dabei besteht bereits mit der E-Government-Strategie (Masterplan 2011) der Landesregierung ein Orientierungsrahmen für die zukünftige Digitalisierung der Landes- und Kommunalverwaltung,[54] deren Umsetzung bisher allerdings noch aussteht.

Künftige Reformbemühungen sollten allerdings von vornherein in einen Gesamtrahmen zur Verwaltungsmodernisierung eingebettet sein, der insbesondere die Chancen der Digitalisierung und des E-Governments nutzt sowie begleitende Maßnahmen der Personal- und Führungskräfteentwicklung vorsieht. Vor allem die Motivation der Bürger, sich an gesellschaftlichen Herausforderungen zu beteiligen, und die Akzeptanz der digitalen Transformation der Verwaltung spielen eine entscheidende Rolle in der zukünftigen Gestaltung der Kommunen.

Um einen Blick in die Zukunft der Kommunen zu wagen, werden im nachfolgenden Teil vier mögliche Szenarien entwickelt.

54 Vgl. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2011)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

TEIL C

Szenarien

Kommunalverwaltung im Jahr 2040

C1 Der Blick in die Zukunft

Der demografische Wandel, eine sich wandelnde Erwartungshaltung der Bürger bei gleichzeitig steigendem Einsparungsdruck und das Leben in einer digitalisierten Welt sind wesentliche Herausforderungen für die kommunale Ebene.[55] Diesen muss sie durch Anpassungen in ihrer eigenen Verwaltungsorganisation, aber auch in der Interaktion mit den Bürgern begegnen.

Während die drei großen Trends – demografischer Wandel, öffentliche Verschuldung und Digitalisierung – in allen Kommunen in unterschiedlicher Ausprägung spürbar sind und durch aktuelle Themen wie die zunehmende Migrationsbewegung verstärkt werden, so hat doch jede Kommune ihre jeweiligen regional spezifischen Herausforderungen. So gibt es in deutschen Kommunen zum Beispiel eine große Varianz in der Haushaltslage[56], ebenso in der Zusammensetzung der Bevölkerung und damit in den Ansprüchen und Erwartungen an die öffentliche Verwaltung.

Jede Kommune ist anders

Grob lassen sich bereits heute drei verschiedene Typen erkennen, deren Ausprägung sich durch Trends wie eine zunehmende Urbanisierung in den kommenden Jahren vermutlich noch verstärken wird:

Die urbane Kommune, entweder selbst eine große Stadt oder in deren unmittelbarem Umland gelegen, zeichnet sich durch stetige Zuwanderung von Bürgern und Ansiedlung von Unternehmen aus und muss mit allen Vorteilen und Belastungen von Ballungszentren umgehen.

Die abhängige Kommune ist der Gegenpol zur urbanen Kommune. Dazu gehören kleine Kommunen in der Fläche, die durch den demografischen Wandel und die „Landflucht" immer mehr Einwohner verlieren und die nur noch mit der Hilfe übergeordneter Institutionen finanziert und aufrechterhalten werden können.

Die selbstverwaltete Bürgerkommune hingegen ist eine kleine oder mittelgroße Kommune in der Fläche, die sich durch Selbstorganisation den Folgen der demografischen Entwicklung entgegenstellt und somit eine eigene Identität und ein eigenes Gemeindeleben aufrechterhält.

Wenn es um die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung geht, wird sich also jede Kommune fragen müssen: Was ist unsere Ausgangslage? Welche Verwaltungsstrukturen können wir uns leisten, was erwarten unsere Bürger? Welche Faktoren beeinflussen unser Verwaltungshandeln? Wie können wir bestmöglich auf diese Faktoren reagieren und uns gesellschaftlichen Trends anpassen?

Dabei sind für unterschiedliche Ausgangslagen jeweils unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten denkbar, die sich durch Zukunftsszenarien beschreiben lassen. Um Diskussionen zur Zukunft der Kommunalverwaltung anzustoßen, präsentieren wir vier Szenarien für die Kommunalverwaltung im Jahr 2040.

55 Siehe Teil A dieser Publikation

56 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Die Szenarioplanung

Die Szenariotechnik ist eine Methode der Zukunftsforschung, mit der multiple Zukunftsalternativen beschrieben werden. Ein Szenario bildet dabei keinesfalls die „einzig wahre Zukunft" ab, sondern beschreibt in sich konsistent und plausibel eine mögliche Situation in der Zukunft.[57] Die Entwicklung der Szenarien geschieht innerhalb einer Szenariomatrix, in der zwei Unsicherheitsachsen mit vier gegensätzlichen Polen kombiniert werden. Zudem wird ein vorab festgelegter Szenariohorizont betrachtet.[58] Für die vorliegende Untersuchung wurde der Zeithorizont des Jahrs 2040 gewählt, um den prognostizierten Veränderungen in den kommenden rund 25 Jahren Rechnung zu tragen. Dieser Betrachtungszeitraum entspricht etwa einer Generation.

Wie sich eine Kommune als Ganzes zukünftig entwickelt, ist abhängig von den verschiedensten Einflussfaktoren. Dazu gehört unter anderem das ökonomische System, in dem sich eine Kommune befindet, also die Entwicklung von Unternehmensansiedlungen, der Situation auf dem Arbeitsmarkt und der Einkommensstruktur der Bevölkerung, aber auch der Größe und Organisation des kommunalen Konzerns selbst. Ebenso nimmt das soziokulturelle System Einfluss auf die Entwicklung einer Kommune und deren Verwaltung. Es beschreibt die Alters- und Sozialstrukturen der Bevölkerung, aber auch das Bildungsniveau oder die Bevölkerungszusammensetzung (zum Beispiel den Migrantenanteil). Ein weiterer Einflussfaktor ist das politisch-administrative System. Der Handlungsspielraum der Kommunen im eigenen Land und die Regulierung der Europäischen Union werden unmittelbar die kommunale Entwicklung beeinflussen. Nicht zuletzt nehmen die Digitalisierung und die damit verbundenen regulatorischen Anforderungen des Staats Einfluss auf die Entwicklung einer Kommune.

Die Kommunalverwaltung der Zukunft wird auf die individuellen Entwicklungen in der jeweiligen Kommune reagieren und sich an die veränderten Anforderungen des sozialen und ökonomischen Umfelds anpassen müssen. Im Sinne der Szenarioplanung werden die genannten Einflussfaktoren im Folgenden auf zwei Entwicklungslinien beschränkt, die wahrscheinlich maßgeblichen Einfluss auf die Verwaltungsorganisation in einer Kommune haben.

Die Szenarien zur Kommunalverwaltung im Jahr 2040 werden durch zwei exogene Faktoren beschrieben, nämlich den „Grad der digitalen Akzeptanz" und den „Aktivitätsgrad des Bürgers". Diese Faktoren stellen grundlegende gesellschaftliche Entwicklungen dar. Sie wurden ausgewählt, da sie allgemein als zentrale Treiber für die Verwaltungsmodernisierung gesehen werden und – etwa im Gegensatz zu demografischem Wandel und Budgetdruck – alle Kommunen Deutschlands in relativ ähnlicher Form betreffen. Eine zukunftsfähige Kommunalverwaltung, die vor Ort und nah beim Bürger sein möchte, wird sich auf die zunehmende Digitalisierung und die Erwartungshaltung der Bürger einstellen müssen. Gerade die Bürger mit ihren individuellen Wünschen, Einstellungen und Präferenzen sollten nicht nur als Kunde der Verwaltung, sondern auch als politischer Auftraggeber und Mitgestalter verstanden werden.[59] Mithilfe der beiden Achsen werden so vier mögliche zukünftige Gesellschaftsmodelle beschrieben, in die dann eine jeweils passende Verwaltungsorganisation eingefügt wird.

Die Szenarioachsen

Durch vier gegensätzliche Pole auf zwei Achsen wird für jedes Szenario ein Zukunftsraum aufgespannt. Gemäß der Szenarioachsen-Methode[60] wurden für die beiden Achsen mit den beiden oben genannten Aspekten Einflussfaktoren gewählt, die sowohl in ihrem Eintreten unsicher sind, sich also in zwei gegensätzliche Richtungen entwickeln können, und gleichzeitig großen Einfluss auf die Entwicklung der Kommunalverwaltungen haben.[61]

57 Von der Gracht, H. (2013)

58 Zur Szenariotechnik vgl. van't Klooster, S.; van Asselt, M. (2006) und Ralston, B.; Wilson, I. (2006)

59 Vgl. Jann, W.; Bogumil, J. (2005), S. 215

60 Vgl. van't Klooster, S.; van Asselt, M. (2006), S. 15–30

61 Vgl. van't Klooster, S.; van Asselt, M. (2006), S. 15–30

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Die erste Achse beschreibt den **Grad der digitalen Akzeptanz**. Die beiden Extrempole auf dieser Achse sind ein „digitaler Bürger" mit sehr hoher digitaler Akzeptanz, wie sie sich heute bereits bei den sogenannten Digital Natives beobachten lässt, sowie ein „analoger Bürger", der insbesondere aus Datenschutzgründen am liebsten auf digitale Interaktion verzichtet.

Digitalisierung und E-Government werden seit mehreren Jahren konsequent unter den größten Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung genannt.[62] Neben einer zunehmenden Tendenz zur Digitalisierung wird in der Gesellschaft auch eine grundlegende Skepsis deutlich, insbesondere hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen bei sensiblen und persönlichen (Verwaltungs-)Vorgängen. Die digitale Ausrichtung der Kommunalverwaltungen wird von diesen gesellschaftlichen Trends bestimmt werden. Und diese können sich aus heutiger Sicht in zwei völlig gegensätzliche Richtungen entwickeln. Einerseits ist es denkbar, dass unser Leben immer digitaler wird und wir bald nur noch auf elektronischem Weg interagieren. Andererseits könnte ein steigendes Bewusstsein für Datenschutz und Sicherheit dazu führen, dass die Menschen wieder verstärkt traditionelle Kommunikations- und Informationswege bevorzugen.

Die zweite Achse beschreibt den **Aktivitätsgrad des Bürgers** und bildet die gegensätzlichen Extrempole des „bequemen Bürgers" und des sehr aktiven und teilweise auch kritischen „Tu-Bürgers". Bislang scheint eine stärkere Einbindung und Beteiligung der Bürger von der Mehrzahl der Kommunalverwaltungen als wenig relevant eingestuft zu werden.[63] Die Kommunalverwaltung wird aber auch durch ihre Interaktion mit dem Bürger bestimmt. Daher sollten bei Diskussionen zu ihrer zukünftigen Ausrichtung gerade auch die Erwartungshaltung und das Verhalten des Bürgers als entscheidende Faktoren berücksichtigt werden.

Auf der einen Seite erleben wir in den vergangenen Jahren eine zunehmende „Politikverdrossenheit" in der Bevölkerung. Beteiligten sich bei den Bundestagswahlen 1998 noch über 80 Prozent, gingen im Jahr 2013 nur noch gut 70 Prozent der wahlberechtigten Deutschen zur Wahl.[64] Ein Teil der Bürger zeigt so ein scheinbares Desinteresse

62 Vgl. Wegweiser Research & Strategy und Hertie School of Governance: Zukunftspanel 2013–2015 und Teil A dieser Publikation

63 Vgl. ebenda

64 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016b)

Abbildung 21: **Definition der Szenarioachsen**

Grad der digitalen Akzeptanz

Der analoge Bürger ⟷ **Der digitale Bürger**

Der analoge Bürger
- Legt großen Wert auf persönliche Interaktion
- Verzichtet aus Datenschutzgründen auf Online-Profile
- Abgeschreckt vom „gläsernen Bürger"
- Erledigt Offizielles lieber persönlich oder auf dem Postweg

Der digitale Bürger
- Legt in allen Plattformen ein persönliches Profil an, wo er auch Kreditkarten- und Adressinformationen hinterlegt
- Rund um die Uhr online und in sozialen Medien vernetzt
- Erledigt sämtliche Vorgänge am liebsten von zu Hause aus und online

Aktivitätsgrad des Bürgers

Der bequeme Bürger ⟷ **Der Tu-Bürger**

Der bequeme Bürger
- Familie und Freunde im Mittelpunkt
- Kaum gesellschaftliches Engagement
- Niedriger Grad der Eigenverantwortung
- Nutzenmaximierend
- An staatlichen Institutionen desinteressiert

Der Tu-Bürger
- Ausgeprägter Gemeinschaftssinn
- Ehrenamtlich sehr engagiert
- Hoher Grad der Eigenverantwortung, Streben nach Individualität
- Bringt sich aktiv in Entscheidungsprozesse ein
- Befürwortet direkte Demokratie

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

an politischen Entwicklungen. Gleichzeitig kann dies auch Ausdruck einer Bequemlichkeit sein, die häufig mit der Erwartungshaltung einhergeht, dass den Bürgern möglichst viel vom Staat abgenommen wird.

Auf der anderen Seite beteiligen sich die Bürger auch zunehmend konstruktiv am politischen Dialog und bringen sich durch eigene Ideen, gesellschaftliches Engagement und Teilhabe in den politischen Prozess ein. In Deutschland zeichnet sich ein zunehmender Trend zu direkter Demokratie und ehrenamtlichem Engagement ab. So gab es im Zeitraum 1956 bis 2015 in Deutschland 6.447 Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene – mehr als die Hälfte davon fand allein im Zeitraum 2003 bis 2013 statt.[65]

Abbildung 21 veranschaulicht die grundlegenden Annahmen zu den Achsen „Grad der digitalen Akzeptanz" und „Aktivitätsgrad des Bürgers".

C2 Die Kommunalverwaltung der Zukunft

Aus den Extrempolen dieser beiden Achsen lassen sich schließlich vier Verwaltungstypen ableiten, die jeweils mit einem charakteristischen Namen versehen wurden.

Jedes der vier Szenarien beschreibt ein mögliches Bild der Kommunalverwaltung im Jahr 2040. Zudem werden die äußeren Bedingungen (die „Welt") beschrieben, unter denen die jeweilige Verwaltung existiert. Dies geschieht anhand von sechs Dimensionen, die neben den gesellschaftlichen auch die wirtschaftlichen, technologischen und politischen Rahmenbedingungen erläutern. So werden im Rahmen der Szenarien mögliche Zukunftswelten beschrieben, in die sich die jeweiligen beschriebenen Verwaltungstypen einfügen.

65 Vgl. Mehr Demokratie e.V. (2014), S.7

Abbildung 22: **Kommunalverwaltung der Zukunft 2040**

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SZENARIO 1

Online-Discounter-Verwaltung

Kommunalverwaltung im Netz (der bequeme und digitale Bürger)

DIE KOMMUNALVERWALTUNG IM JAHR 2040 muss im Netz leicht zugänglich sein und ist vollständig auf zentral vorgehaltene Online-Verfahren 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 in den Kommunen, die in Ausnahmefällen tätig werden. Zentral vorgegebene, standardisierte Formulare und Vorgehensweisen reduzieren den Personalbedarf auch für nicht elektronische Dienstleistungen auf ein Minimum.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

2040: die Welt der Online-Discounter-Verwaltung

Die Gesellschaft …
… ist stark entpolitisiert und hinsichtlich ihrer Ansprüche und persönlichen Ziele vergleichsweise homogen. Bürger streben in diesen Tagen in allen Lebenslagen nach „Convenience". Dabei dominiert der Anspruch, in möglichst kurzer Zeit möglichst viel und mit möglichst wenig Aufwand zu erreichen. Sie geben sich gern im öffentlichen Sektor mit Dienstleistungen „von der Stange" zufrieden, solange ihr aktuelles Bedürfnis schnell und unkompliziert befriedigt wird. Freundschaften werden zunehmend online und über Aktivitäten in sozialen Netzwerken gepflegt.

Der Arbeitsmarkt …
… ist durch sichere Anstellungsverhältnisse geprägt. Arbeitnehmer möchten kaum Kompromisse eingehen und streben nach Simplizität, die ihnen insbesondere die hoch technologisierten Smart Cities bieten. Durch die fortschreitende Digitalisierung wird der mobile Arbeitsplatz zur Selbstverständlichkeit, Home-Office und Telearbeit sind die Regel und nicht mehr die Ausnahme.

Die Politik …
… ist durch niedrige Wahlbeteiligung geprägt. Um Wahlen für den Bürger zugänglicher zu machen, kann dieser seine Stimme online oder über eine Smartphone-App abgeben. Politische Entscheidungen und Vorgaben der höchsten föderalen Ebene (EU) werden über die Bundes- an die Landesebene weitergegeben und dort implementiert. Kommunalpolitik spielt kaum noch eine Rolle, da die kommunale Ebene hauptsächlich Vorgaben „von oben" umsetzt.

Die Wirtschaft …
… ist geprägt durch große transnationale Konzerne, die vor allem in den großen Städten und Ballungszentren Standardprodukte anbieten. Es dominieren große Einkaufsketten mit einem in der Regel vereinheitlichten Angebot, Online-Shopping und Home Delivery boomen.

Die Informationstechnologie …
… ist durch zahlreiche Innovationen gekennzeichnet. Systeme für die Echtzeit-Sprachübersetzung, Gesichtserkennung, virtuelle Identitätskarten und eine persönliche Identifikation durch biometrische Daten (Finger, Iris) vereinfachen Prozesse und eröffnen neue Möglichkeiten des Bürgerdaseins. Büro- und Verwaltungstätigkeiten sind standardisiert und werden vollautomatisch durch intelligente Systeme abgewickelt.

Die Staatseinnahmen …
… werden seit der Jahrtausendwende stark vereinfacht generiert. Das vereinheitlichte Steuer- und Gebührensystem wurde auf den Durchschnittsbürger zugeschnitten. Um für den Bürger den Aufwand so gering wie möglich zu halten, entspricht die Steuererklärung dem „Bierdeckelprinzip". Die Verschlankung und Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung und die Standardisierung von Prozessen haben zu einer Reduzierung aller Staatsausgaben und damit zu ausgeglichenen Haushalten geführt.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SZENARIO 2

Tante-Emma-Verwaltung

Die bequeme Verwaltung vor Ort (der bequeme und analoge Bürger)

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.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

2040: die Welt der Tante-Emma-Verwaltung

Die Gesellschaft …
… ist stark entpolitisiert und geprägt durch Ich-Bezogenheit. Die Selbstoptimierung und Work-Life-Balance stehen bei den Bürgern im Vordergrund. Von der öffentlichen Verwaltung wird eine unkomplizierte Bearbeitung aller Anliegen erwartet. Gute Erreichbarkeit und persönliche Interaktion stehen für den bequemen Bürger in allen Lebensbereichen im Vordergrund.

Der Arbeitsmarkt …
… ist sehr arbeitnehmerfreundlich, da Unternehmen gegenseitig um Fachkräfte buhlen. Die Bedürfnisse der Arbeitnehmer, wie geregelte Arbeitszeiten und eine Überstundenvergütung, haben einen hohen Stellenwert. Flexible Arbeitszeitmodelle ermöglichen es Arbeitnehmern und Führungskräften, ihr Beschäftigungsverhältnis der privaten Lebenssituation anzupassen. Dennoch finden die überwiegende berufliche Kommunikation und der Gedankenaustausch innerhalb des Bürogebäudes statt.

Die Politik …
… ist durch geringes Interesse der Bürger an politischen Entscheidungen geprägt. Die Wahlbeteiligung auf der kommunalen Ebene erreicht maximal ein Drittel der Wahlberechtigten. Bürgerbeteiligung wird nicht mehr gelebt, stattdessen erfolgen Entscheidungsprozesse eher „top-down". Aufgabe der Politik ist es, dem Bürger möglichst viel abzunehmen.

Die Wirtschaft …
… ist stark regional organisiert. Regional begrenzte Einkaufsketten prägen den Einzelhandel, um den Bedürfnissen der Bürger auch in gering besiedelten Regionen gerecht zu werden. Auf lokaler Ebene boomen mit Tourismus und Freizeitgestaltung Bereiche des Quintären Sektors. Internationale Konzerne konzentrieren sich auf „lohnende" Standorte statt in der Fläche präsent zu sein.

Die Informationstechnologie …
… wird von den Bürgern überwiegend skeptisch betrachtet. Gefahren der Cyberkriminalität haben zu einer immer stärkeren Sensibilisierung für die Themen „Datenschutz" und „Informationssicherheit" geführt. Die Gesellschaft verzichtet zugunsten der Privatsphäre immer mehr auf die Möglichkeiten der digitalisierten Welt.

Die Staatseinnahmen …
… speisen sich aus einer hohen Pauschalsteuer. Für die persönliche Leistungserbringung „nah am Bürger" müssen ausreichend Sachmittel zur Verfügung gestellt werden, sodass zur Vermeidung defizitärer Haushalte auch Zusatzgebühren erhoben werden müssen. Diese bezahlen die Bürger etwa für die Bereitstellung ergänzender oder individualisierter Serviceleistungen und Formulare.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SZENARIO 3

Kollaborative Verwaltung

Die Online-Verwaltung zum Mitmachen (der digitale Tu-Bürger)

DIE KOMMUNALVERWALTUNG IM JAHR 2040 ermöglicht die digitale Abwicklung von Verwaltungsvorgängen und bietet eine Online-Plattform zum partizipativen Austausch mit den Bürgern. Alle Bürger besitzen ein individuelles Online-Profil, 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.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

2040: die Welt der kollaborativen Verwaltung

Die Gesellschaft …
… strebt nach größtmöglicher Entfaltung der Spielräume des Einzelnen. Allerdings stehen auch das Teilen von Gütern und Dienstleistungen („Share Economy") sowie die Übernahme von Verantwortung für die Gesellschaft im Vordergrund. Die Bürger erwarten, dass der Staat ihnen nur einen regulatorischen Rahmen sowie Mittel zur Erfüllung ihrer individuellen Bedürfnisse zur Verfügung stellt.

Der Arbeitsmarkt …
… ist äußerst heterogen. Selbstständigkeit wird gegenüber einem Angestelltenverhältnis bevorzugt. Über das Internet werden für Kleinunternehmer neue und globale Vertriebskanäle eröffnet. Die Berufswahl ist eng verknüpft mit den eigenen Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Hinzu kommt das Bedürfnis, durch die eigene Tätigkeit auch einen gesellschaftlichen Mehrwert zu schaffen.

Die Politik …
… ist auf allen Ebenen durch kontroverse politische Diskussionen um die Gesellschaft und das Gemeinwohl geprägt. Statt im Plenarsaal erfolgen die Diskussionen in Online-Foren und über digitale Nachrichtenkanäle. Plattformen im Internet ermöglichen zudem eine aktive Bürgerbeteiligung, kollaborative Governance-Modelle finden immer mehr Zuspruch. Die Politik auf EU-, Bundes- und Landesebene wird vor allem als Rahmengeber verstanden. Die zentralen Entscheidungen fallen auf der lokalen und kommunalen Ebene.

Die Wirtschaft …
… ist geprägt durch hochdifferenzierte Informations- und Kommunikationstechnologien. Das Internet schafft Plattformen, die eine gesellschaftliche Vernetzung im Sinne der „Share Economy" ermöglichen, wie zum Beispiel Online-Tausch- und -Leihbörsen. Digital Entrepreneurship ist auf dem Vormarsch. Globale Konzerne konkurrieren mit Start-ups um Marktanteile.

Die Informationstechnologie …
… bietet völlig neue Arbeits- und Kommunikationsmodelle. Sie ist Grundlage für die Abwicklung sämtlicher Geschäftstätigkeiten, privater Interaktionen und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die digitale Informationsflut hat zu einem Aussterben der Printmedien geführt. Nachrichten in Echtzeit und uneingeschränkte Kommunikationsmöglichkeiten halten den interessierten Bürger ständig auf dem neusten Stand und ermöglichen einen direkten Zugang zu gesellschaftlichen Diskussionen und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Die Staatseinnahmen …
… werden von einer zentralen Steuerbehörde erhoben und dann nach Abzug der Mittel für die besonderen Leistungen des Bundes und der EU nach einem Einwohnerschlüssel an Länder und Kommunen verteilt. Hinzu kommen Sonderzahlungen und Solidaritätszuschläge für das Vorhalten moderner Infrastruktur in schwach besiedelten Gegenden. Der Anteil der Personalausgaben schrumpft, während immer mehr in den Ausbau und die Pflege digitaler Infrastruktur investiert wird.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SZENARIO 4

Boutique-Verwaltung

Die serviceorientierte Verwaltung (der analoge Tu-Bürger)

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.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

2040: die Welt der Boutique-Verwaltung

Die Gesellschaft …
… ist durchdrungen von einem Streben nach Individualität. Individueller Wohlstand und Besitz stehen hoch im Kurs. Jeder verlangt von sich selbst und seinen Mitmenschen hohe Bereitschaft zu gesellschaftlichem Engagement. In allen Lebensbereichen werden bestmögliche Qualität, hohe Standards und höchstmöglicher Service erwartet. Die Anspruchshaltung an die Qualität der öffentlichen Verwaltung manifestiert sich nicht zuletzt darin, dass belastende Verwaltungsakte in nahezu allen Fällen angefochten werden.

Der Arbeitsmarkt …
… ist durch Unternehmen gekennzeichnet, die individuelle Lebensläufe und ambitionierte Persönlichkeiten suchen. Ein problemloser Wechsel zwischen einzelnen Arbeitsverhältnissen, öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft sowie Angestelltenverhältnis und Selbstständigkeit ist ausdrücklich erwünscht. Der Leistungsgedanke durchdringt alle Bereiche, im öffentlichen Dienst wurden Elemente des Berufsbeamtentums (Lebenszeit- und Senioritätsprinzip) abgeschafft. Die Beratungs- und Coachingwirtschaft zur „Beschäftigungsfähigkeit" (Employability) boomt.

Die Politik …
… definierte schon vor Jahren das „Bruttoregionalglück" als Grundlage allen Handelns. Wie dieses gesteigert werden soll, ist jedoch jeder Verwaltungseinheit selbst überlassen. Die Bürger sollen sich möglichst frei und individuell entfalten können. Regelmäßig bauen Bürgerinitiativen spontan und anlassbezogen Druck auf, um staatliche Leistungen im Eigeninteresse zu erweitern und gleichzeitig Belastungen zu vermeiden.

Die Wirtschaft …
… ist stark geprägt durch das Spezialistentum kleiner und mittelständischer Unternehmen. Der Servicegedanke sowie eine persönliche Kundenbetreuung sind wesentliche Voraussetzungen, um im Wettbewerb zu bestehen. Der in der Regel gut ausgebildete und hoch mobile Arbeitnehmer wird als wichtigster Motor der Wirtschaft angesehen, dessen Bedürfnissen mit flexiblen Arbeitszeitmodellen und Arbeitsverträgen Rechnung getragen wird.

Die Informationstechnologie …
… ermöglicht einen uneingeschränkten Zugang zu Informationen abseits von den Massenmedien und standardisierten Produkten. Individualität wird jedoch mit Privatsphäre gleichgesetzt. Unternehmen, die auf Cybersecurity und Datenschutz spezialisiert sind und somit eine vermeintliche Privatsphäre für die Bürger garantieren, stehen hoch im Kurs. Eine Entwicklung zum „gläsernen Welt-Bürger" soll somit vermieden werden.

Die Staatseinnahmen …
… setzen sich aus einer relativ geringen Basissteuer und relativ hohen variablen Nutzergebühren für öffentliche Leistungen zusammen. Die Einnahmen reichen dennoch nicht immer aus, um die sehr aufwendige und dezentrale Verwaltungsstruktur zu finanzieren. Viele Bürger sind aber bereit, Geld für zusätzliche Verwaltungsleistungen auszugeben (Premium-Pay-Modell). Je nach Beratungstiefe unterscheiden sich die Gebühren in ihrer Höhe, um die hohen Personalkosten für die individuelle Beratung abzudecken.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Aufbauend auf zwei zentralen kommunalen Reformthemen und Lösungsansätzen – Digitalisierung sowie stärkere Mobilisierung und Einbindung der Bürger – wurden vorangehend mithilfe der Szenariotechnik unterschiedliche Zukunftsbilder für die kommunale Ebene skizziert. Die Frage, welches dieser Szenarien in der Zukunft eintritt, lässt sich nicht vorhersagen. Die Entwicklung wird stark von den konkreten und teilweise sehr differenzierten Rahmenbedingungen und Ausgangslagen einer Kommune abhängen. Welche allgemeinen Politik- und Handlungsempfehlungen sich aber aus solchen Szenarien beziehungsweise den empirischen Erfahrungen, die in den anderen Kapiteln dargestellt wurden, ableiten lassen, wird im abschließenden Kapitel skizziert.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

TEIL D

Quo vadis Kommune?

Die drei großen Herausforderungen: Digitalisierung, budgetärer Druck und demografischer Wandel

Die Digitalisierung verwaltungsinterner Abläufe und Verfahren, aber auch externer Leistungen wird von den Kommunen als wichtigste Herausforderung gesehen, noch vor dem budgetären Druck und dem demografischen Wandel. Im Jahr 2015 ist bei fast drei Vierteln der Kommunen die Bedeutung der Digitalisierung und des E-Governments gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen. Die Erkenntnis ist also vorhanden, auch wenn technologische Neuerungen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen erst zögerlich umgesetzt werden. Bisher stehen vor allem wachsende Anforderungen an die IT-Sicherheit im Fokus, während Anwendungen für den neuen Personalausweis (eID), die Integration einer verifizierten E-Mail-Adresse (DE-Mail), die elektronische Bezahlung (E-Payment) oder mobile E-Government-Anwendungen bisher kaum aufgegriffen werden. Die öffentliche Verwaltung trägt somit einerseits der in breiten Teilen der Gesellschaft verankerten Sorge um die Sicherheit personenbezogener Daten Rechnung; andererseits ist im Jahr 2015 die E-Government-Nutzung in Deutschland im Vergleich zum Vorjahr um sechs Prozentpunkte auf 39 Prozent gesunken. In puncto Nutzung hinkt Deutschland anderen europäischen Staaten wie Schweden (75 Prozent), Österreich (73 Prozent) oder der Schweiz (69 Prozent) deutlich hinterher.[66]

Die zögerliche Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gerade in Bezug auf ihr Serviceangebot gegenüber Bürgern und Wirtschaft zeigt deutlich, dass die deutschen Kommunen ihren Platz in der digitalisierten Welt erst noch finden müssen. Entsprechend der strategischen Neuorientierung in der Wirtschaft und der notwendigen Anpassung der Geschäftsmodelle stellt die digitale Revolution auch die öffentliche Verwaltung vor große strategische Entscheidungen.

Die digitale Verwaltung ist Chance und Risiko zugleich. Zeit- und ortsungebundene Online-Dienste ermöglichen bei einem Rückzug aus der Fläche Einsparungsmöglichkeiten für Kommunen, ohne dabei gleichzeitig die Verfügbarkeit und Qualität der Angebote einzuschränken. Die öffentliche Verwaltung kann durch ein vergrößertes elektronisches Angebot die Servicequalität für viele „digitale" Bürger erhöhen und gleichzeitig ihre eigenen Abläufe effizienter gestalten. Nicht zuletzt ermöglichen digitale Kanäle eine erhöhte Mitsprache und Beteiligung der Bürger bei politischen Entscheidungsprozessen. Dabei müssen Kommunalverwaltungen neben der Erfüllung von Anforderungen an die Datensicherheit jedoch darauf achten, dass sie im Zuge zunehmender Digitalisierung nicht obsolet werden. Online-Dienstleistungen sind überall auf der Welt verfügbar und den Bürgern ist es im Prinzip egal, welche Verwaltungsebene für ihre Anliegen zuständig ist. Sofern bundeseinheitliche Zugangsportale existieren (wie zum Beispiel die einheitliche Behördenrufnummer D 115), werden diese Zugänge von den Suchmaschinen und den Nutzern präferiert. Damit ist in letzter Konsequenz keine regionale Verankerung oder Präsenz in der Fläche mehr erforderlich, somit könnten lokale Verwaltungseinheiten im Netz überflüssig werden. Eine Antwort darauf sind die Kommunen bislang schuldig geblieben.

Als zweite große Herausforderung nennen die Kommunen den budgetären Druck und notwendige Einsparungen. Doch nicht jede Kommune in Deutschland ist davon

66 Vgl. Initiative D21 e.V.; Institute for Public Information Management (2015), S.8

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

gleichermaßen betroffen und in Zukunft wird die Entwicklung in den einzelnen Kommunen voraussichtlich noch weiter auseinanderdriften: Die Schere zwischen armen und reichen Kommunen wird immer größer. Während die einen in der Falle zwischen hohen Sozialausgaben und niedrigem Investitionsniveau gefangen sind, erwirtschaften die anderen positive Ergebnisse und können ihren Schuldenstand nachhaltig abbauen.[67] Gerade bei den finanzschwachen Kommunen führt der immer größer werdende Investitionsrückstand bei Verkehrsinfrastrukturinvestitionen (siehe die Befragungsergebnisse in Teil A) zu dem akuten Problem maroder Straßen und Gebäude, die langfristige Investitionen in Digitalisierung und digitale Infrastruktur noch weiter in die Zukunft verdrängen.

Auf die fehlenden Gelder reagieren die Kommunen verstärkt mit Personalabbau und Restrukturierungen. Ein Beispiel dafür ist die jüngste Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Die dortigen Erfahrungen zeigen allerdings, dass die erhofften Einsparungen nur teilweise erzielt werden konnten (vergleiche Teil B dieser Publikation). Zudem berücksichtigen die bisherigen Reformbemühungen wichtige andere Herausforderungen nur unzureichend: Im Zuge der Gebietsreformen zieht sich die Verwaltung aus der Fläche zurück und bietet so immer weniger analoge Kontaktpunkte für einen aktiven „Tu-Bürger". Die Gebietsreform entspricht damit eher dem Bild des „bequemen" Bürgers, der sich mit einem standardisierten Angebot zufriedengibt (vergleiche Teil C). Für die aktiven Bürger könnten trotz Rückzugs aus der Fläche wegfallende persönliche Kontaktpunkte aber durch ein ausreichend großes digitales Angebot ersetzt werden. Ein entsprechender Aufbau der digitalen Verwaltung wurde bei bereits erfolgten Gebietsreformen jedoch offenkundig vernachlässigt.

An dritter Stelle werden von den Kommunalverwaltungen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel genannt. Damit verbunden sind die Aufgaben, einerseits das Leistungsspektrum der Verwaltung an die veränderte Bevölkerungsstruktur anzupassen und gleichzeitig für die Kommunalverwaltung selbst eine demografieorientierte Personalpolitik zu betreiben. Hierbei sind Landgemeinden und Städte in unterschiedlichem Ausmaß betroffen, denn auch in Deutschland ist der weltweite Trend zur Urbanisierung zu beobachten, in dem eine zunehmende Metropolbildung dem ländlichen Raum eine immer kleinere Rolle zuweist. Hierzulande leben bereits heute fast drei Viertel der Gesamtbevölkerung in Städten und Ballungsräumen.[68] Dies bedeutet für die peripher gelegenen Landgemeinden eher einen Abbau von Kapazität, umgekehrt kann es durch die absehbare „Landflucht" in vielen Städten und den meisten Ballungsräumen zu einer erhöhten Nachfrage nach Verwaltungsleistungen kommen. Diese gegensätzliche Entwicklung kann sich auch im Gebiet eines Landkreises abspielen, wie die Situation der Berliner Umlandkreise schon heute zeigt. Ob durch in Gebietsreformen entstehende größere Einheiten die regionalen Disparitäten besser als bisher ausgeglichen werden können oder demografieorientierte Leistungsanpassungen besser möglich sind, konnte bisher nicht nachgewiesen werden.[69] Es lässt sich aber erkennen, dass im Rahmen von Gebietsreformen die verwaltungsinterne Personalentwicklung optimiert werden kann.

Angesichts aller drei Herausforderungen und der sich eher verstärkenden Auseinanderentwicklung der deutschen Kommunen erscheint es zusammenfassend gesagt als sehr unwahrscheinlich, dass einzelne Lösungskonzepte oder strategische Ansätze für alle Kommunen und ihre Problemlagen gleichermaßen hilfreich sein können.

Szenariomethodik als Hilfestellung bei der Modellierung der zukünftigen Entwicklung einer Kommunalverwaltung

Die vier in Teil C dargestellten Szenarien dienen als Hilfestellung bei der Entwicklung zukünftiger kommunaler Verwaltungsmodelle, wobei es sehr unwahrscheinlich ist, dass eines der vier Szenarien tatsächlich in Reinform eintritt. Realistisch werden vielmehr Kombinationen aus diesen vier möglichen Verwaltungstypen sein.

67 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015a)

68 Vgl. Zukunftsinstitut (2015)

69 Vgl. Hammerschmid, G.; Hübner, S.; Löffler, L.; Schuster, F. (2015), S. 182–191

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Die Szenariomethode weist insbesondere darauf hin, dass es zu jedem Trend auch einen Gegentrend geben kann. Daher erfolgt bei der Szenarioplanung mithilfe der Achsen immer eine Betrachtung gegensätzlicher Entwicklungen. Vor 15 oder 20 Jahren wäre vielleicht eine Gegenbewegung zur Digitalisierungswelle undenkbar gewesen – im Zuge eines in der Zwischenzeit gewachsenen Bewusstseins für Datensicherheit wird dies aber wahrscheinlicher, zudem verharrt gerade die ältere Generation in konventionellen Handlungsweisen, weshalb auch der „analoge Bürger" berücksichtigt werden sollte. Ähnliches gilt auch für weitere Entwicklungen, die großen Einfluss auf die Verwaltungen und das Leben in den Kommunen nehmen. Das derzeit prominenteste Beispiel ist der demografische Wandel: Seit einigen Jahren wurde er als größte Herausforderung als unstrittig und hinsichtlich seiner Auswirkungen als unumkehrbar behandelt. Derzeit wird angesichts der hohen Flüchtlingszahlen diskutiert, ob der Trend einer schrumpfenden Gesellschaft mit der zunehmenden Migrationsbewegung nicht eine plötzliche Wende nehmen könnte. Der große Anstieg der Zuwanderung überwiegend junger Menschen könnte zumindest zu einer Minderung des Demografieproblems in manchen deutschen Kommunen beitragen, sofern Anreize für diese Menschen bestehen, sich in den besonders betroffenen ländlichen und alternden Regionen niederzulassen. Gleichzeitig verstärkt dies den Druck auf die Handlungsfähigkeit und die Budgetknappheit der Kommunen, die gezwungen sind, das Leistungs- beziehungsweise Integrationsangebot für Flüchtlinge kurzfristig massiv auszuweiten.

Heterogene Kommunen: individuelle Entscheidungen auf kommunaler Ebene treffen

Gerade die gespaltene Lage bei den Kommunalfinanzen und die immer größer werdende Schere zwischen armen und reichen Kommunen lässt die im Grundgesetz geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Sinne einer annähernden Vereinheitlichung kaum noch realistisch erscheinen. Die derzeitige Lage der Kommunen stellt sich wie folgt dar: Die einen kämpfen mit Wohnungsknappheit, die anderen gegen Bevölkerungsschwund; die einen erzielen dank gesunder wirtschaftlicher Strukturen regelmäßig ausgeglichene Haushalte, während die anderen durch steigende Sozialausgaben und eine immer größere Investitionslücke in hohen Schulden fast untergehen; die einen haben eine fordernde Bevölkerung mit hohen Ansprüchen, die anderen vor allem „bequeme" Bürger, die mit der öffentlichen Verwaltung so wenig Berührungspunkte wie möglich haben möchten. Die Kommunen in Deutschland werden sich also an einem jeweils anderen Szenario ausrichten, manche werden sich auch nicht eindeutig in einem Szenario wiederfinden, sondern eher in einem Mix der genannten Typologien. Auf diese Situation müssen die Kommunen daher mit individuellen Maßnahmen und Verwaltungsstrukturen reagieren.

I. Die Kommunen und insbesondere deren Entscheidungsträger müssen individuell abwägen, welche Aufgaben sie in einer digitalisierten Welt übernehmen möchten. Die Aufgabe kann im Extremfall darin bestehen, nur eine „Agentur" beziehungsweise ein „Portal" für das Dienstleistungsspektrum des Bundes oder Landes mit wenig eigener Gestaltungsfreiheit zu sein. Die immer weiter zunehmende Regulierung kommunaler Aufgaben beziehungsweise Zuweisung neuer bei gleichbleibender oder sinkender Finanzausstattung deutet in diese Richtung. Von der ursprünglichen Konzeption des Grundgesetzes her sollte die Kommune aber im Sinne der Selbstverwaltung das Leben vor Ort individuell gestalten, sich für den aktiven Bürger vor Ort öffnen und eher bequeme Bürger aktivieren beziehungsweise ihnen ein Lebensumfeld bieten, das Engagement als lohnend erscheinen lässt. Neue digitale Kommunikationskanäle und Online-Plattformen könnten hierbei unterstützen.

II. Zwar sinkt die Wahlbeteiligung, vor allem in den Kommunen ist es keine Seltenheit mehr, dass nur noch weniger als die Hälfte der Stimmberechtigten ihre Stimme abgibt. Doch gleichzeitig engagieren sich Bürger heute stärker als früher,

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

wie die wachsende Anzahl an Bürgerbegehren in Deutschland belegt. Beide Befunde sollten die Kommunalverwaltungen dazu veranlassen, verstärkt die Bedürfnisse ihrer Bürger zu erfragen und bei ihren Entscheidungen einzubeziehen. Die dargestellten Befragungsergebnisse zeigen jedoch eine geringe Außenorientierung der meisten Kommunen. So wurde in Teil A deutlich, dass weniger als 40 Prozent der befragten Kommunen planen, Bürger bei der Gestaltung von Verwaltungsleistungen und kommunalen Haushalten einzubeziehen.

III. Statt eher statischer Gebietsreformen könnten für Kommunen zur Aufrechterhaltung ihres Leistungsspektrums zukünftig eher dynamische interkommunale Kooperationen oder intrakommunale Zusammenarbeit zwischen Kommunen und öffentlichen Unternehmen an Bedeutung gewinnen. So können vor allem in weniger dicht besiedelten Gegenden regionale Potenziale und Synergien entstehen. Bessere Zusammenarbeit im föderalen System ist zweifellos von entscheidender Bedeutung, wie die in Teil A vorgestellten Ergebnisse zeigen.

IV. Dies allein wird den finanzschwachen Kommunen allerdings nur begrenzt helfen. Sie bleiben gefordert, ihre Haushalte weiter zu konsolidieren und ihre Schulden abzubauen,[70] aufgrund des großen Anteils der Pflichtaufgaben ist der Spielraum für Einsparungen auf der Ausgabenseite jedoch begrenzt. Die volatile Gewerbesteuer ist auf der anderen Seite stark abhängig von der Konjunktur und kommt vor allem den Kommunen zugute, die über große Unternehmen auf ihrem Gebiet verfügen. Alle Kommunen brauchen also eine grundlegende Neugestaltung ihrer Einnahmenstruktur, wobei entsprechende Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen, etwa für ein kommunales Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer, bereits in der Diskussion waren.

V. Darüber hinaus sollten Kommunen verstärkt Risiken im gesamten „Konzern Kommune" berücksichtigen.[71] Einzelne Insolvenzen von Stadtwerkeunternehmen stellen eine ohnehin schon finanziell angespannte Kommune vor weitere Herausforderungen: Neben ausfallenden Ausschüttungen müssten sie dann gegebenenfalls auch wieder Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge selbst übernehmen oder fällig werdende Bürgschaften begleichen. Auch wenn sie als Kommunen selbst bislang nicht in ein geordnetes Insolvenzverfahren eintreten können, kann ihnen unabhängig davon aufgrund der kontinuierlich sinkenden Finanzsouveränität trotzdem eine mögliche Zahlungsunfähigkeit drohen. Inwieweit eine Einstandspflicht des Landes besteht, ist aktuell durchaus umstritten. Zwar sind bei zahlungsunfähigen Kommunen bislang die Länder eingesprungen, jedoch ist ein Rechtsanspruch auf diese Unterstützung gemäß einem aktuellen Gutachten nicht gegeben.[72]

VI. Wenn es zurzeit ein übergreifendes Paradigma für kommunales Verwaltungshandeln geben kann, so ist dies möglicherweise die Verfolgung einer Politik der „nachhaltigen Entwicklung" im Sinne der Brundtland-Definition mit ihren drei Dimensionen „Ökonomie", „Ökologie" und „Soziales". Den Kommunen muss es gelingen, sozial und ökologisch angemessene Rahmenbedingungen für die jungen und kommenden Generationen herzustellen. Dabei müssen sie nachhaltig investieren, um ihre Zukunftsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu erhalten. Gleichzeitig müssen sie aber auch eine nachhaltige Finanzierung sicherstellen, um der nächsten Generation keinen unzumutbaren Schuldenberg zu hinterlassen.

Die Wiederbelebung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Die Flüchtlingskrise und die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 zeigen, wie sich globale Krisen flächendeckend auf die kommunale Tätigkeit niederschlagen können. Dies trifft aber seitens der Kommunen auf ganz unterschiedliche Ausgangssituationen. Die Kommunen beschäftigt also die Frage, wie sie individuell mit diesen externen Schocks

70 Vgl. Rehm, H. (2014)

71 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016)

72 Vgl. Der Neue Kämmerer (online, 2015)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

umgehen können. Da eine Patentlösung für alle unwahrscheinlich ist, wäre zunächst eine hohe kommunale Gestaltungsfreiheit notwendig. Kommunen müssen auf zunächst nicht vorhersehbare rasche Veränderungen und mögliche Gegentrends gleichermaßen vorbereitet sein, was seitens der Kommunalverwaltungen ein offenbar bislang nicht notwendiges Maß an Risikofrüherkennung und Reaktionsfähigkeit erfordert.

Ihre Handlungsfähigkeit muss durch ausreichende Ressourcenausstattung und gleichzeitige Stärkung der Eigenverantwortlichkeit wiederbelebt werden. Zwar geht aus den erwähnten Befragungen hervor, dass Kommunen im föderalen System offenbar gar nicht mehr Aufgaben übernehmen wollen. Doch könnte dies vor allem der Angst geschuldet sein, dass damit mehr Lasten ohne entsprechende Kompensation – wie sie gemäß Konnexitätsprinzip vorgesehen wäre – auf sie zukommen.

Es liegt somit in erster Linie an Bund und Ländern, einen regulatorischen und finanziellen Rahmen zu schaffen, in dem die Kommunen wieder verstärkt auf individuelle Weise und angepasst an ihre Situation handlungsfähig sind. In den vergangenen Jahren scheinen die Kommunen immer mehr zu Ausführungsgehilfen der Bundes- und Länderpolitik geworden zu sein. Sie tragen in vielen Fällen die Folgen von Entscheidungen, die auf einer höheren staatlichen, europäischen oder gar globalen Ebene getroffen wurden. Das aktuellste Beispiel ist die Flüchtlingspolitik. Die zusätzlichen finanziellen und administrativen Lasten, die für die Kommunen dadurch ad hoc entstehen, lassen kaum Spielraum mehr für eigene, individuelle Lösungen des jeweiligen Problems. Heterogene Sozial- und Wirtschaftsstrukturen, Lebensentwürfe und Anforderungen der Bürger jedoch werden mittelfristig ganz unterschiedliche Strukturen der kommunalen Verwaltung erfordern.

Damit Kommunen handlungsfähig bleiben, benötigen sie ausreichend finanzielle Mittel. Eine neue Einnahmenstruktur durch selbst gestaltbare Einkünfte (zum Beispiel ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer oder eine Revitalisierung der Grundsteuer) könnte für Kommunen ein Weg dorthin sein. Gleichzeitig muss es eine konsequente föderale Entflechtung von Aufgaben und Finanzströmen geben.

Für die Kommunen der Zukunft benötigt Deutschland daher ein neues kommunales Selbstverständnis, durchaus mit Mut zum „small is beautiful" und quasi als Gegenmodell zu Gebietsreformen, die auf räumlich immer größere Strukturen setzen. Kleingemeinden können von interkommunalen Kooperationen und IT-Lösungen profitieren und bleiben so in der urbanisierten Welt überlebensfähig. Die Kommunen selbst müssen dabei aber eine klare Rollenbeschreibung für ihr (Über-)Leben in einer digitalen Welt finden.

Das Potenzial der Digitalisierung ist bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. Die Kommunen müssen den digitalen Wandel aktiv mitgestalten, um nicht davon überrannt zu werden. Die Verwaltungen müssen sich stärker gegenüber neuen Technologien, innovativen Lösungen aus der Privatwirtschaft und vor allem den Erwartungen und Anforderungen der Bürger und der Wirtschaft öffnen.

Um die Kommunen als unterste Verwaltungseinheiten und ersten Ansprechpartner für den Bürger zu stärken, muss es auch eine Wiederbelebung der lokalen Demokratie durch mehr Bürgerentscheide geben.[73] Kommunale Daseinsvorsorge muss durch die Bürger mitbestimmt und getragen werden. Bürger müssen aktiviert und insbesondere bei langfristigen Entscheidungen miteinbezogen werden, gleichzeitig können sie selbst bei der Erbringung kommunaler Leistungen beteiligt werden. Gestaltung vor Ort von und mit den Bürgern muss möglich sein. Sonst gerät die Kommune neben der staatlichen Ebene in Vergessenheit. Dabei ist es jedoch die Kommune und nicht das Land oder gar der Bund, die das tägliche Leben vor Ort gestaltet.

73 Vgl. Rehm, H. (2014)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

LITERATURVERZEICHNIS

Beck, S. (2012): Öffentliches Personalmanagement zukunftsfähig gestalten. In: PublicGovernance Herbst 2012, S. 6–11

Bertelsmann Stiftung (2015a): Kommunaler Finanzreport 2015

Bertelsmann Stiftung (2015b): Demographischer Wandel verstärkt Unterschiede zwischen Stadt und Land. Abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/juli/demographischer-wandel-verstaerkt-unterschiede-zwischen-stadt-und-land (Stand: 23.2.2016)

Bundesregierung (2014): Digitale Agenda 2014–2017. Abrufbar unter: www.digitale-agenda.de (Stand: 23.2.2016)

Demografieportal des Bundes und der Länder (2015): Bevölkerungsrückgang in vielen Regionen bis 2035. Abrufbar unter: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerungswachstum_Kreise_Prognose.html (Stand: 23.2.2016)

Der Neue Kämmerer (2015): Haftungskette wird angezweifelt (10.12.2015). Abrufbar unter: http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/haftungskette-wird-angezweifelt-30201/ (Stand: 23.2.2016)

Deutscher Städtetag (2014): Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken

Ebinger, F.; Bogumil, J. (2011): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. In: Reichard, C. et al.: Handbuch zur Verwaltungsreform. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 45–52

Franzke, J. et al. (2013): Editorial. In: Franzke, J. et. al.: Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern: der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften (7), Universität Potsdam, S. 7

Franzke, J. (2013): Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit. In: Franzke, J. et. al.: Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern: der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften (7), Universität Potsdam, S. 11–26

Gayl, J. v. (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S.: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 125–129

Von der Gracht, H. (2013): Survive: So bleiben Manager auch in Zukunft erfolgreich. Redline Wirtschaft

Hammerschmid, G.; Hübner, S.; Löffler, L.; Schuster, F. (2015): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Erfolgsbeispiel für andere? In: Verwaltung und Management 21 (4), S. 182–191

Initiative D21 e.V.; Institute for Public Information Management (2015): eGovernment MONITOR 2015

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2014): Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf. Abrufbar unter: http://www.iwkoeln.de/wissenschaft/veranstaltungen/beitrag/pressekonferenz-infrastruktur-zwischen-standortvorteil-und-investitionsbedarf-145161 (Stand: 23.2.2016)

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2011): Runter vom Schuldenberg. Abrufbar unter: www.publicgovernance.de/docs/Positionspapier_Runter_vom_Schuldenberg.pdf (Stand: 23.2.2016)

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2016): Der „Konzern Kommune" in der Krise? Abrufbar unter: www.publicgovernance.de/26812.htm (Stand: 23.2.2016)

Jann, W.; Bogumil, J. (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

KGSt (2010): Renditebetrachtung für die sechs neu zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern

Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages (2014–2019)

Kuhlmann, S.; Bogumil, J. (2010): Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle" subnationaler Verwaltungsreform. In: Bogumil, J.; Kuhlmann, S.: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 11–19

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform. Beratende Äußerung gegenüber dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V. Landtag Mecklenburg-Vorpommern – 5. Wahlperiode. Drucksache 5/2180

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht 2013 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2013

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2011): Masterplan 2011 – Die E-Government-Strategie der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2007): Urteil vom 26.7.2007, 9-17/06

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008): Ziele, Leitbild und Leitlinien des Landtages für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 5/1409

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2010): Kreisstrukturgesetz, § 27 Abs. 5

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2013): Unterrichtung durch die Landesregierung. Erster Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 6/2093

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): Unterrichtung durch die Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 6/3638

Ludewig, J. (2015): Vorwort zur Studie „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg", Hrsg.: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates

McKinsey (2012): Der demografische Wandel – Chance und Modernisierungshebel für die öffentliche Verwaltung

Mehr Demokratie e.V. (2014): Bürgerbegehren, Bericht 2014

OECD (2011): Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society

Plazek, M.; Schiebold, M. (2012): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel. In: PublicGovernance Herbst 2012

Ralston, B.; Wilson, I. (2006): The Scenario-Planning Handbook: A Practitioner's Guide to Developing and Using Scenarios to Direct Strategy in Today's Uncertain Times

Rehm, H. (2014): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik. Herausgegeben vom Institut für den öffentlichen Sektor e. V., Berlin

Reichard, C. (2009): Demografischer Wandel und die Bereiche Ver- und Entsorgung. In: KWI Schriften (2009) 2, Universität Potsdam, S. 95–98

Robert Bosch Stiftung (2009): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung

Schammann, H. (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. In: APuZ 25, S. 26–31

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013): Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Statistik

Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Statistisches Bundesamt (2016a): Alterung der Bevölkerung durch aktuell hohe Zuwanderung nicht umkehrbar. Pressemitteilung vom 20.1.2016–021/16

Statistisches Bundesamt (2016b): Statistik zur Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen in Deutschland von 1949 bis 2013

Van't Klooster, S.; van Asselt, M. (2006): Practising the scenario-axes technique. In: Futures (38), S. 15–30

Vetter, A.; Klages, H.; Ulmer, F. (2013): Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. In: Der moderne Staat 6 (1), S. 253–271

Wegweiser Research & Strategy und Hertie School of Governance: Zukunftspanel 2013–2015

WIBERA AG (2009): Gutachten zum Personalbedarf eines neugebildeten Landkreises. In: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform. Beratende Äußerung gegenüber dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V. Landtag Mecklenburg-Vorpommern – 5. Wahlperiode. Drucksache 5/2180

Zukunftsinstitut (2015): Urbanisierung: Die Stadt von morgen. Abrufbar unter: www.zukunftsinstitut.de/artikel/urbanisierung-die-stadt-von-morgen/ (Stand: 23.2.2016)

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Kontakt

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin

Dr. Ferdinand Schuster
T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com
www.publicgovernance.de

Bildnachweise: S. 1 ©KPMG; S. 35, S. 43 ©Lybimkavector/shutterstock.com;
S. 35, S. 41 ©Alexandr III/shutterstock.com; S. 35, 39 ©vectorchef/shutterstock.com; S.36 ©vectorfusionart/fotolia.com;
S.38 ©cydonna/photocase.de; S. 40 ©Mclek/shutterstock.com; S. 42 ©Africa Studio/shutterstock.com

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2016 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.