

# Innovationen gemeinsam gestalten\*

## A. Einleitung

„Ganz herzlich willkommen“ – wenn auch um ein Jahr verspätet zu unserem großen kommunalen Familientreffen in der Bundesstadt Bonn mit 2.100 Teilnehmern vor Ort und noch einmal 1.600 digital mitwirkenden Teilnehmern, das alle Kommunen aus Stadt und Land vereint. Die KGSt mit ihren Mitarbeitern, die die Veranstaltung akribisch geplant und mit ihren Gremien, die die Durchführung in kluger Verantwortung 2020 gestoppt, in diesem Jahr aber ermöglicht haben, und die Bundesstadt Bonn mit der Oberbürgermeisterin *Katja Dörner* an der Spitze, haben uns hier, an diesem „Lagerfeuer“ der Kommunalverwaltungen für drei Tage zusammengebracht, um uns dafür zu rüsten, Innovationen gemeinsam zu gestalten. Dafür danke ich Ihnen allen sehr herzlich.

Krisen gelten bekanntlich als Stunde der Exekutive, und Krisen hatten wir in den vergangenen Jahren wahrlich genug, wenn ich an verschiedene Naturereignisse, die Flüchtlingssituation 2015/16 oder an Corona denke. Hinreichend Gelegenheit zur Bewährung hatte die öffentliche Hand in Deutschland also, das galt insbesondere für die Verwaltungen und dabei ganz besonders für die Kommunalverwaltungen.

Und dass eine gute, leistungsfähige Verwaltung ein nicht zu unterschätzender positiver Standortfaktor für Deutschland ist, wissen wir alle. Und alles in allem hat sich die öffentliche Verwaltung bei den zu bewältigenden Herausforderungen meines Erachtens gut bewährt, auch wenn es zum Teil<sup>1</sup> andere Einschätzungen gibt.

Wir wissen aber auch, dass das Bessere der Feind des Guten ist. Und deshalb sind wir hier zusammengekommen, um voneinander zu lernen und uns durch neue Ideen bereichern zu lassen. Wenn wir ehrlich gegenüber uns selbst und zueinander sind, wissen wir aber auch, dass das Bild des „Guten“ auch manche Risse enthält, was man nirgendwo besser demonstrieren kann, als in diesem Gebäudekomplex in Bonn.

Wer erinnert sich nicht an das Dezember-Rhein-Hochwasser 1993, das den *Schürmann-Bau*, der für Abgeordnete geplant war, so unterspült und verkantet hat, dass das Gebäude erst 2002 in Betrieb genommen werden konnte, also drei Jahre, nachdem der Deutsche Bundestag Bonn endgültig verlassen hatte.

Wer erinnert sich nicht, dass der neue Plenarsaal des Deutschen Bundestages nur wenige Tage nach der Inbetriebnahme im November 1992 wegen technischer Probleme für zehn Monate wieder für jed-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

wede Nutzung gesperrt werden musste, sodass das – viel zu enge – Wasserwerk erneut zu Ehren kam und dass für das WCCB wegen nicht enden wollender Pannen, Fehler und Skandale eine Bauzeit von neun Jahren bis zur Eröffnung 2015 benötigt wurde? Das dazugehörige Hotel wurde sogar im Rohbauzustand veräußert und konnte erst nach achtjähriger Bauzeit eröffnet werden.

Und im Juli 2021 war es wieder ein – wohl nicht abwendbares – Hochwasser, das im Ahrtal und anderswo unermessliches Leid und Milliardenschäden angerichtet hat und bei dem wir fragen müssen, ob wir im Katastrophenschutz vorbeugend, vor allem aber während der Flut zum Schutz von Leib und Leben alles richtig gemacht haben.

Schließlich wird seit einigen Tagen nicht zu Unrecht die Frage an uns gerichtet, ob wir die klassische, völlig vorhersehbare vor Ort zu erfüllende Aufgabe, ordnungsgemäße Wahlen als „Krone der Demokratie“ verlässlich zu organisieren, binnen zehn Stunden für die Wahlberechtigten in Wahllokalen durchzuführen und anschließend richtig auszuzählen, flächendeckend verlässlich organisieren<sup>2</sup>? Zum Trost will ich hinzufügen, dass aber auch Real Madrid ja wohl den Anspruch erheben würde, in einem Pflichtspiel zu Hause gegen eine Mannschaft aus Transnistrien ebenso klar zu gewinnen, wie die deutsche Fußballnationalmannschaft zu Hause in einem Ausscheidungsspiel gegen Nordmazedonien. Beides ist bekanntlich gründlich schiefgegangen.

## B. Innovationen

Was ich sagen will: Wir brauchen natürlich Innovationen, vor allem brauchen wir aber gemeinsam und jeder für sich eine gründliche Selbstvergewisserung, wo wir eigentlich stehen. Auf dieser Grundlage ist die KGSt mit ihrer fachlichen Kapazität in der Geschäftsstelle, vor allem aber im organisierten interaktiven Austausch der Mitglieder mit daraus entwickelten Handlungsfeldern von jeher ein großer Innovationstreiber. Ich nenne nur das Neue Steuerungsmodell, die Nutzerorientierung, das Finanzmanagement und das Stichwort: Digitalisierung mit der Schaffung und Bereitstellung von Basisinfrastrukturen, der Entwicklung neuer Arbeitsprozesse und Arbeitsformen, neuen Möglichkeiten der Vernetzung und Verknüpfung von Verwaltungsleistungen im föderalen System wie innerhalb der Verwaltung. In der Daseins-

vorsorge der Zukunft sind wir etwa in den Bereichen Gesundheit, Schulbildung oder Mobilität, aber auch in der Ordnungsverwaltung mitten in sich rasant beschleunigenden Veränderungsprozessen. Innovationsbedarf und Innovationspotenzial gibt es also genug; das war allerdings auch in der Vergangenheit schon so, wie das auf dem KGSt-Forum 1993 in Hamburg präsentierte Neue Steuerungsmodell ebenso zeigt, wie etwa im Deutschen Landkreistag die Gründung des bis heute bestehenden Innovationsrings: „Kreisverwaltung der Zukunft“ ebenfalls noch 1993 – zwei Tage vor dem eingangs erwähnten Rhein-Hochwasser.

Wenn wir über Innovationsbedarf reden, reden wir aber nicht nur und nicht zuvörderst über technische Weiterentwicklungen, sondern auch – und strukturell vorrangig – über das Ziel, wo wir hinwollen.

Ich bin stolz darauf, im Bonner Plenarsaal 2004 die öffentlich-rechtliche Abteilung des 65. Deutschen Juristentages, einer insgesamt vergleichbar großen Veranstaltung wie das KGSt-Forum, geleitet zu haben. Unter der Fragestellung: „Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?“ ist dort mit Mehrheiten von jeweils über 95 % u. a. beschlossen worden:

„Das dem deutschen Bundesstaat zugrunde liegende Konzept eines Verbundföderalismus hat sich grundsätzlich bewährt, ist aber mit dem Ziel einer klareren Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen fortzuentwickeln. Die übermäßige Verflechtung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen, die im Grundgesetz zwar angelegt ist, aber nicht gefordert wird, führt zu langsamen, undurchsichtigen und unberechenbaren Ergebnissen und ist Ursache für die bestehende Entscheidungsschwäche des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Leitlinien für eine klarere Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind Subsidiarität, Autonomie und Eigenverantwortlichkeit sowie Effektivität der Auftragserfüllung. In Art. 84 GG sollte klarstellend hinzugefügt werden: „Durch Bundesgesetze dürfen Gemeinden und Kreisen Aufgaben nicht übertragen werden“.

Auch wenn Letzteres im Zuge der Föderalismusreform I 2006 geschehen ist, treten wir in der politischen Praxis diese Erkenntnisse und Erwartungen gerade in jüngerer Zeit immer stärker mit Füßen. Gerade bei den vielfältigen Digitalisierungsfragen, denen eine Zentralisierungstendenz innewohnt, müssen wir aber zunächst entscheiden, wo wir hinwollen.

\* Schriftfassung der Rede zur Eröffnung des KGSt-Forums am 6.10.2021 in Bonn.

<sup>1</sup> Z.B. *Ursula Weidenfeld*, dazu *Henneke*, Der Landkreis 2021, 517.

<sup>2</sup> Dazu *Waldhoff*, Der Landkreis 2021, 514 ff.

**C. Gemeinsam**

Das bringt mich zum nächsten Stichwort: „Gemeinsam“. Hier ist zunächst an die dem Grunde nach klare Aufgabenverteilung im kommunalen Bereich zwischen den drei kommunalen Spitzenverbänden und der KGSt zu erinnern. Insoweit hat *Otto Waalkes* bei der Frage nach dem „Wir“ schon in den 1970er Jahren präzisiert:

„Wer sind diese Vier?“

und die Antwort gegeben:

„Vier alle“,

aber mit klarer Rollenverteilung:

Für die Aufrechterhaltung, Veränderung bzw. Schaffung von exekutiven Strukturen und deren Umsetzung im öffentlichen Bereich sowie auch in Verbindung mit der Wirtschaft und dem Ehrenamt sind einzig die drei kommunalen Spitzenverbände legitimiert und verantwortlich, die folgerichtig etwa auch die Kommunen im IT-Planungsrat vertreten. Die KGSt ist für die Umsetzung von Konzepten ein wertvoller, praxisorientierter Partner. Ein politisches Mandat hat sie aber nicht.

Schauen wir uns die Mitgliedschaft der KGSt näher an, hat sich dort eine bemerkenswerte, allseits begrüßte Ausweitung auf über 2.300 Mitglieder ergeben, ein Qualitätsausweis für die geleistete Arbeit ebenso wie für erfolgreiche Mitgliederwerbung insbesondere durch verschiedene Vorstände.

Unter den Mitgliedern befinden sich alle 103 kreisfreien Städte und die drei Stadtstaaten, 268 von 294 Landkreisen und 1.679 kreisangehörige Gemeinden. Was bedeutet das für die Gewichtsverteilung innerhalb der KGSt in einer ursprünglich rein großstädtischen Gründung? Im Bereich der kreisfreien Städte in den dreizehn Flächenländern leben 20,7 Mio. Einwohner, in den Stadtstaaten 6,2 Mio. Einwohner, zusammen also 26,9 Mio. Menschen;

das sind 32,4 % der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Im kreisangehörigen Raum leben demgegenüber in 294 Landkreisen bei 4.305 gemeindlichen Verwaltungseinheiten und über 10.600 selbstständigen Gemeinden auf 96 % der Fläche Deutschlands 56,2 Mio. Menschen, das sind mit 67,6 % mehr als zwei Drittel der Gesamtbevölkerung, wobei sich diese Anteilsverhältnisse in den letzten Jahren allenfalls in Nachkommastellen verändert haben.

Von einem „Sog in die (Groß-)Städte“ kann also entgegen vielfacher Behauptungen realiter keine Rede sein. Allerdings hat die Gesamtbevölkerung in Deutschland deutlich zugenommen. Die Bundesregierung hat im Sommer 2021<sup>3</sup> die Bevölkerungszahlen nach Raumtypen weiter aufgliedert: Danach wohnen im ländlichen Raum 47,1 Mio. (sehr ländlich: 22,1 Mio., eher ländlich: 25,0 Mio.) und im nicht ländlichen Raum 36,0 Mio. Einwohner. D.h. allein in sehr ländlichen Räumen wohnen 1,4 Mio. mehr Menschen als in allen kreisfreien Städten zusammen. Diese Erkenntnis ist unter dem Postulat der Wahrung bzw. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Und für alle diese Kommunen soll und will die KGSt passfähige alltagstaugliche Lösungen erarbeiten.

Zu diesem gemeinsamen Ziel beizutragen, ohne zwischen Mitgliedergruppen oder gar politischen Gruppierungen zu differenzieren, ist für mich seit 1993 Motivation gewesen, mich aktiv in der KGSt zu engagieren, um bei dem konkreten Agieren immer wieder zu beweisen, dass es gilt, die uns aus verschiedenen Perspektiven und Ausgangslagen betrachteten Sachanliegen zu gemeinsamen Lösungen zu führen, die sich dann bei der Umsetzung im Detail für einzelne Gruppen von Kommunen durchaus unterscheiden können.

Nur wenn wir auf dieser Grundlage in der KGSt alle gemeinsam zusammenarbeiten, hat die KGSt als Dienstleister für die Kommunen eine gute Zukunft.

**D. Gestalten**

Mit meinen Überlegungen zum „Gemeinsamen“ habe ich den Kerngedanken zum „Gestalten“ ebenfalls schon angesprochen: Die Arbeit der KGSt und die Mitarbeit der Mitglieder aus den Verwaltungen in verschiedenen Arbeitsformen der KGSt dient dazu, das kommunale Gestaltungspotenzial nach innen zu erschließen und umzusetzen und zudem dazu, im beschriebenen Zusammenwirken mit den kommunalen Spitzenverbänden bei klarer Rollenverteilung im föderalen System den Grundsätzen der Subsidiarität der Garantie kommunaler Selbstverwaltung Rechnung tragend aktive Zukunftsgestaltung aus Sicht der kommunalen Gemeinschaft zu betreiben, statt der weiteren Zentralisierung bzw. Verantwortungsvermischung, die insbesondere im Zuge der Digitalisierung durchaus virulent ist, zu erliegen.

Dabei müssen wir uns aber immer wieder vergegenwärtigen, dass die uns gewährte verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung auf der eigenverantwortlichen Regelung „aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ fußt, was voraussetzt, dass es „**die örtliche Gemeinschaft**“, die von der Idee her eine räumliche, personelle und zeitliche Verfestigung voraussetzt, auch weiterhin gibt. Das Bild von „Bürgern auf Zeit“ als „Job-Nomaden“ entspricht dem jedenfalls nicht, weil es keine dauerhafte demokratische Legitimation zu schaffen vermag.

**E. Schluss**

Nach 25 Jahren „Dienst für die KGSt“ im Verwaltungsrat, davon 22 Jahre in der Personal- und Finanzkommission und fünf Jahre als Vorsitzender, erscheint es mir persönlich, da alles seine Zeit hat, nun an der Zeit zu sein, gerade in Bonn als meinem ersten Wirkungsort auf der Bundesebene nun die Gesamtverantwortung in andere, ebenso bewährte Hände zu legen und mit einem herzlichen Dank an die Mitglieder des Verwaltungsrates, den Vorstand, seinen Vertreter und allen KGSt-Mitarbeitern für das Miteinander und das mir in der langen Zeit entgegengebrachte Vertrauen leise Servus zu sagen. Für den neu zu wählenden Verwaltungsrat kandidiere ich nicht mehr. ■

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorsitzender des Verwaltungsrats der KGSt, Köln; Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin



KGSt-Verantwortung in andere Hände legen.

Foto: KGSt

<sup>3</sup> BT-Drs. 19/31758 vom 26.7.2021.