

**Praxisbericht
über die Entwicklung einer Kommunalverwaltung
zu einer Lernenden Organisation¹**

im Amt Preetz-Land und seinen amtsangehörigen Gemeinden

Reinhard Gromke

„ Man gibt immer den Verhältnissen die Schuld, für das, was man ist. Ich glaube nicht an die Verhältnisse. Diejenigen, die in der Welt vorankommen, gehen hin und suchen sich die Verhältnisse, die sie wollen, und wenn sie sie nicht finden können, schaffen sie sie selbst.“ (George Bernhard Shaw)

¹ Überarbeitete und ergänzte Fassung des Berichtes in Hill/Klages, Innovationen durch Spitzenverwaltungen, Dokumentation zum 4. Speyerer Qualitätswettbewerb, Raabe 1999

1. Ein Amt in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein ist von der umfassenden Gebietsreform Anfang der 70er Jahre verschont geblieben. Eine Folge davon ist eine kleinflächige kommunale Struktur. So gibt es in unserem relativ kleinen Land immerhin 1129 Städte und Gemeinden. Hier von werden 1026 Gemeinden ehrenamtlich verwaltet.

Zweck der Ämter ist es, die Verwaltungskraft der ehrenamtlich verwalteten Gemeinden zu stärken und so deren Selbstständigkeit zu erhalten. Das Amt bereitet gemeinsam mit dem Bürgermeister die Beschlüsse der Gemeinde in Selbstverwaltungsangelegenheiten vor und führt diese Beschlüsse aus. Es ist kein Träger eigener Selbstverwaltungsaufgaben. Die Gemeinden können dem Amt aber Selbstverwaltungsaufgaben übertragen. Das Amt erledigt die Weisungsaufgaben als eigener Aufgabenträger.

Der Amtsvorsteher leitet das Amt ehrenamtlich. Oberstes Beschlußorgan ist der Amtsausschuß. Neben den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden werden weitere Mitglieder aus der Mitte der Gemeindevertretungen gewählt. Der Leitende Verwaltungsbeamte führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung unter Leitung des Amtsvorsteher.

Das Amt Preetz-Land umfaßt eine Fläche von rd. 190 qkm. Amtssitz ist Schellhorn im Kreis Plön. In den 17 amtsangehörigen Gemeinden leben insgesamt rd. 9.700 Einwohner.

In der hauptamtlichen Verwaltung sind 17 Mitglieder auf 16,7 Stellen beschäftigt, das sind 1,7 Stellen/1.000 Einwohner. In der ehrenamtlichen Verwaltung sind demgegenüber auf 1.000 Einwohner rd. 23 ehrenamtliche Mandatsträger, insgesamt 220, als Bürgermeister, Gemeindevertreter oder bürgerliche Ausschußmitglieder tätig.

2. Eine Verwaltung hilft sich selbst

Da wir davon überzeugt sind, daß es **die** optimale Organisation und **den** optimalen Geschäftsprozeß nicht gibt, ging es in unserem Veränderungsprozeß immer nur darum, wie die optimale Organisation und die optimalen Geschäftsprozesse aufgrund unserer individuellen inneren und äußeren Rahmenbedingungen aussehen kann und niemals darum, vorhandene Lösungen zu übernehmen. Insofern kam eine bloße Übernahme fertiger Reformansätze für uns niemals in Betracht.

Es war uns sehr wichtig, den Weg zur Veränderung soweit wie möglich selbständig zu beschreiten, um aus eigener Kraft individuelle, auf unsere Verhältnisse und Probleme angepaßte Lösungen zu finden. Dabei stehen wir bekannten Reformansätzen offen gegenüber, wenn sie Lösungen für unsere Probleme bereitstellen.

Aus diesen Gründen sind aus unserer Sicht die hier vorgestellten Lösungen auch kein Modell, das wir anderen Verwaltungen ohne intensive Analyse der eigenen Probleme zur Übernahme empfehlen. Die Risiken und Nebenwirkungen erscheinen uns zu groß. Wenn wir unsere Reformbemühungen offenlegen, möchten wir im Gegenteil dazu ermuntern, eigene Wege zu beschreiten und sich nicht davor zu scheuen, „das Rad neu zu erfinden“. Wir haben erlebt, welche erstaunlichen Erfahrungen und Entdeckungen man auf diese Weise machen kann.

3. Organisationsentwicklung (OE)

Die Möglichkeit, einen möglichst eigenständigen Weg der Veränderung zu gehen, eröffnete sich für uns nach der Lektüre des Buches „Organisationsentwicklung, Verwaltungen helfen sich selbst“ von Dr. Günter Paul, herausgegeben von der Bayerischen Verwaltungsschule und erschienen im Richard Boorberg Verlag. Das dort beschriebene Konzept der partizipativen Selbstentwicklung machte uns Mut, die Reise in uns unbekannte Gewässer anzutreten. Da ich mich an dieser Stelle nur auf wenige unzureichende Aussagen zur Methode der OE beschränken kann, empfehle ich dieses Buch zur vertiefenden Lektüre.

Wir haben für unsere OE im wesentlichen die Definition der Gesellschaft für Organisationsentwicklung übernommen und weichen nur hinsichtlich des Zeitraumes von dieser Definition ab. Unsere OE sollte nicht, wie in dieser Definition vorgesehen, nur langfristig, sondern auf Dauer angelegt sein. Danach ist OE für uns **ein auf Dauer angelegter organisationsumfassender Veränderungsprozeß von Organisationen und den in ihnen tätigen Menschen.**

Organisationsumfassend bedeutete für uns nicht nur, alle Dimensionen organisationalen Handelns einem offenen Veränderungsprozeß zugänglich zu machen, sondern auch und insbesondere, die Mitglieder der ehrenamtlichen Verwaltung in gleichem Umfang wie die Mitglieder der hauptamtlichen Verwaltung in den Veränderungsprozeß einzubeziehen.

Wir hatten die Überzeugung, daß sich nur dann realistisch und nachhaltig die Leistung in unserer Verwaltung verbessern läßt, wenn wir durch eine höhere Zufriedenheit ungenutzte Potentiale aller Mitglieder unserer Organisation erschließen. Uns erschien keine Methode zur Erreichung dieses Zieles erfolgreicher, als der unmittelbare Weg über die gemeinschaftliche Veränderung der Eigenschaften, Fähigkeiten, Denk- und Verhaltensweisen der Mitglieder unserer Organisation. Die darin zum Ausdruck kommende Mitarbeiterorientierung konnten wir mit der Methode der OE besonders gut verfolgen.

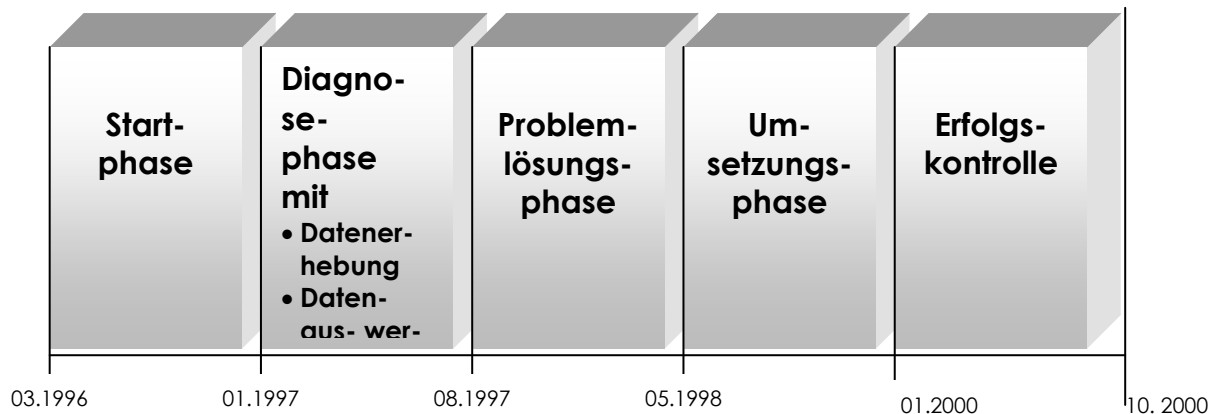
4. Projektunterstützung

Mit der Projektunterstützung beauftragten wir den Geschäftsbereich Consulting der Datenzentrale Schleswig-Holstein.

Eine Grundlage unserer Vereinbarung war, daß die Beraterin im Sinne unseres Mottos „Eine Verwaltung hilft sich selbst“ im wesentlichen die Rolle einer Moderatorin übernehmen und uns im Laufe des Projektes befähigen sollte, den Prozeß der dauerhaften OE eigenverantwortlich fortzuführen. Aus diesem Grunde sollte sich die Beraterin (und auch hier wichen wir intuitiv von den Grundsätzen der OE ab) aus dem Projekt nach und nach zurückziehen. So ist es entsprechend dem Zuwachs unserer eigenen Fähigkeiten auch geschehen. Seit Beginn der Lösungsphase gestalten wir den Veränderungsprozeß vollständig alleine.

Möglich wurde das Projekt in dem beschriebenen Umfang nur durch die Zusammenfassung der Projekte verschiedener Gemeinden bzw. Ämter zu dem Gesamtprojekt „Integriertes Kommunales Dienstleistungszentrum“ unter Federführung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages. Dadurch konnte eine finanzielle Unterstützung durch das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein erreicht werden.

5. Die Struktur des Projektes



5.1 Startphase

In der Startphase wurde unser Projekt in das Gesamtprojekt „Integriertes Kommunales Dienstleistungszentrum“ eingebunden, die Finanzierung sichergestellt, die grundsätzliche Zustimmung des Amtsausschusses und der Mitglieder der hauptamtlichen Verwaltung eingeholt, der Vertrag mit der Beraterin geschlossen und eine Projektlenkungsgruppe gebildet.

Bei der Zusammensetzung der Lenkungsgruppe wurde auf die paritätische Besetzung mit Mitgliedern aus der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung geachtet. Die Projektberaterin übernahm die Moderation. Aufgabe der Lenkungsgruppe war die Zielsetzung und Grobplanung des Projektes, die Projektbegleitung, die Umsetzungsunterstützung sowie die interne und externe Kommunikation und Information über das Projekt.

Die Lenkungsgruppe hat das Projekt im Rahmen der mit der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung abgestimmten Ziele selbständig durchgeführt. Amtsausschuß, Gemeindevertretungen und Personalrat waren nicht als Institutionen, sondern lediglich durch die persönliche Beteiligung ihrer Mitglieder in das Projekt eingebunden. Die Lösung des Projektes von den formalen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen war eine wesentliche Voraussetzung für den Projekterfolg.

Der Mittwoch wurde für die hauptamtliche Verwaltung zum „Projekttag“ erklärt. An diesem Tage wurde die Verwaltung für den Kundenverkehr geschlossen.

5.2 Die Diagnosephase

In der Diagnosephase wurde festgestellt, an welchen Mängeln die Organisation leidet, aber auch, über welche Stärken sie verfügt. Die Lenkungsgruppe entschied, die Mängel und Stärken **ausschließlich durch subjektive Meinungen der an der Organisation Beteiligten** zu ermitteln. Die Vielzahl der Beteiligten und deren unterschiedliche Interessenlagen und Sichtweisen sollten ein Gesamtmeinungsbild ergeben, daß einer „objektiven“ und umfassenden Beurteilung der Organisation sehr nahe kommt.

- **Datenerhebung**

Zur Erhebung der Daten wurden zwei Methoden eingesetzt, der Fragebogen und die Arbeit in Gruppen.

Mittels Fragebogen befragt wurden die Mitglieder der hauptamtlichen Verwaltung, die Gemeindevertreter und die Bürgerinnen und Bürger. Jede dieser Gruppen erhielt einen speziell für diese Gruppe entwickelten Fragebogen. Wir haben möglichst viele "offene" Fragen zugelassen.

Bei der Gruppenarbeit wurden nach der Metaplantchnik in der ersten Runde in insgesamt fünf Arbeitsgruppen im Haupt- und Ehrenamt getrennt voneinander² **zunächst eigene Stärken und Schwächen** der an der Organisation Beteiligten erhoben. In einer zweiten Runde haben sich die Beteiligten aus dem Haupt- und Ehrenamt nach der gleichen Methode in weiteren fünf Arbeitsgruppen **danach mit den Stärken und Schwächen der jeweils "anderen Seite"** und beide mit ihrem Verhältnis zum Bürger befaßt.

Auf diese Weise erhielt die Organisation insgesamt 1.250 Aussagen zu ihren Stärken und Schwächen.

- **Datenauswertung**

Eine solche Datenmenge von 1250 Aussagen war ohne weitere Aufbereitung nicht vernünftig zu bewältigen. In den Aussagen waren außerdem natürlich Doppelaussagen oder Aussagen, die zu einem übergeordneten Thema zusammengefaßt werden konnten, enthalten. Die erhobenen Daten mußten deshalb ausgewertet und für die weitere Arbeit aufbereitet werden. Diese Arbeit übernahm eine Arbeitsgruppe, die aus Mitgliedern der Projektleitungsgruppe gebildet wurde.

Innerhalb der Gliederung in Sachmittel/Aufgaben, Organisation/Normen, Eigenschaften/Fähigkeiten und Beziehungen/Kommunikation wurden 102 Thesen zum Zustand der Organisation erstellt und von der Lenkungsgruppe gebilligt.

In solchen Thesen wurde beispielsweise festgestellt,

- daß Aufgaben bzw. Tätigkeiten weder gerecht noch sachgerecht zugeteilt sowie nicht eindeutig abgegrenzt sind,
- daß die Zahl der Ausschüsse zu groß ist und diese dann auch nicht richtig besetzt sind,
- die Führung der Mitarbeiter nicht ausreichend ist und
- daß Bürgermeister die Sitzungen nicht straff genug leiten.

Die angeführten Beispiele sind willkürlich und in ihrem sachlichen Inhalt für diese Dokumentation nicht wichtig. Sie sollen nur einen Eindruck vermitteln, was wir unter einer These verstehen. (Und natürlich gab es auch Thesen über Stärken unserer Organisation.)

² Wir haben uns zu diesem Vorgehen entschlossen, weil wir "dem Frieden" nicht trauten. Wir wollten vermeiden, daß sich die Beziehungen zwischen beiden Verwaltungsteilen schon am Anfang verschlechtern, wenn wir beide ungeschützt "aufeinander loslassen". Dieser kleine Trick hat gewirkt.

- **Datenanalyse**

Der Analyse der zu Thesen zusammengefaßten Daten kommt innerhalb der Diagnosephase eine wichtige Bedeutung zu. Nicht nur, weil hier die Ursachen für die erkannten Stärken und Schwächen ermittelt werden, sondern auch, weil viele Beteiligte erkennen, daß sie an diesen Ursachen einen erheblichen Anteil haben.

Es erscheint mir wichtig, an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, daß wir uns auch (und gerade) in dieser Phase des Projektes auf die subjektiven Einschätzungen der Beteiligten verlassen haben. So haben wir weder durch die Projektlenkungsgruppe und schon gar nicht durch die Projektunterstützung oder einen anderen außerhalb unserer Organisation überprüfen lassen, ob alle Ursachen oder die "richtigen" Verursacher gefunden worden sind.

Allerdings haben wir in das Prinzip der subjektiven Diagnose dadurch eingegriffen, daß die Thesen durch die Lenkungsgruppe gebildet wurden. Um diesen Eingriff auszugleichen, hatten die Gruppen vor der eigentlichen Analyse die Aufgabe, die Thesen in jeder Hinsicht zu überprüfen. Die Gruppen hatten das Recht, mit den Thesen nach Belieben zu verfahren. Die Thesen konnten verändert, geteilt, zusammengefaßt oder verworfen werden.

Die neu gewonnene oder bestätigte These wurde von den Gruppen anschließend daraufhin überprüft, ob die These überhaupt ein Problem darstellt und auf ihre Ursachen hin untersucht. Insbesondere die Ursachensuche stellte hohe Anforderungen an alle Beteiligte. Trotz dieser hohen Anforderungen wurde diese Aufgabe zufriedenstellend gelöst. Die Ursachensuche hat nach Aussagen von Beteiligten den höchsten Fortschritt im Erkenntnisstand gebracht und gleichzeitig am meisten Spaß gemacht.

Nach der Ursachenforschung waren zu jeder bestätigten These sogenannte Problemdefinitionen als Arbeitsauftrag an die Lösungsphase zu formulieren. In diesen Problemdefinitionen sind Veränderungsziele enthalten, die grundsätzlich mit "Wie können wir erreichen, daß ..." beginnen.

Während bei der Datenerhebung die Beteiligten aus dem Haupt- und Ehrenamt getrennt voneinander gearbeitet haben, wurden die Arbeitsgruppen während der Datenanalyse jeweils nach alleiniger oder gemeinsamer Betroffenheit zusammengesetzt.

Es gab drei ausschließlich mit "Hauptamtlichen" und zwei ausschließlich mit "Ehrenamtlichen" besetzte Gruppen. Diese Gruppen beschäftigten sich in erster Linie mit den Thesen aus dem Bereich "Eigenschaften/Fähigkeiten" der Mitglieder ihres Bereiches. Darüber hinaus wurden fünf gemischte Arbeitsgruppen aus Mitgliedern des Haupt- und Ehrenamtes gebildet, die insbesondere die Thesen aus dem Bereich "Beziehungen/Kommunikation" zwischen den Verwaltungsteilen untersuchten. Die Thesen aus dem Bereich der "Beziehungen zwischen der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung einerseits und dem Bürger andererseits" wurden durch Arbeitsgruppen analysiert, die mit jeweils drei Vertretern des Hauptamtes, des Ehrenamtes und der Bürgerinnen und Bürger besetzt waren.

5.3 Die Problemlösungsphase

Den Zustand der Organisation belegen rund 170 Veränderungsziele, die durch die Beteiligten im Rahmen der Datenanalyse formuliert worden sind. 170 Veränderungsziele können nicht gleichzeitig und gleichwertig verfolgt werden. Dies machte eine Entscheidung darüber erforderlich, welche Ziele innerhalb des Projektes und welche Ziele im Rahmen der sich anschließenden dauerhaften Entwicklung zu einer Lernenden Organisation³ verfolgt werden sollen.

Die Lenkungsgruppe entschied, daß zunächst durch

- die Erstellung eines Leitbildes,
- die Erstellung einer neuen Aufbau- und Ablauforganisation,
- die Vereinbarung strategischer Zielvereinbarungen und
- die Erstellung eines informationstechnischen Konzeptes

die Grundlagen für die Umsetzung der konkreten Veränderungsziele geschaffen werden sollen.

OE gründet sich auf starke Partizipation der Beteiligten. Andererseits können damit die gesetzlich festgelegten Verantwortungen der Entscheidungsträger nicht aufgehoben werden. Um beides miteinander zu verbinden, hat die Lenkungsgruppe den Amtsausschuß und den Amtsvorsteher gebeten, für die Lösungsphase im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten Rahmenbedingungen festzulegen. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen sollten nach dem Willen der Lenkungsgruppe die Beteiligten frei sein, die nach ihrer Auffassung besten Lösungen zu finden.

Der Amtsausschuß beschloß derartige Rahmenbedingungen. Der Amtsvorsteher legte einen die haupt- und ehrenamtliche Verwaltung umfassenden Vorschlag für die Neuorganisation zur Prüfung (und ggf. auch Veränderung) durch die Beteiligten vor.

Für die Erstellung bzw. Prüfung der Entwürfe des Leitbildes, der neuen Aufbau- und Ablauforganisation und der strategischen Zielvereinbarungen wurde von der Lenkungsgruppe je eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die mit je drei Mitgliedern der hauptamtlichen Verwaltung, drei Bürgermeistern und drei Gemeindevertretern besetzt waren. Für die neue Organisationsstruktur bildete sich zusätzlich eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der hauptamtlichen Verwaltung, die einen Alternativvorschlag erarbeitete, der allerdings nicht in den Entscheidungsprozeß eingebracht wurde.

In einer gemeinsamen Abschlußveranstaltung wurden die Mitglieder der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung um Zustimmung zu den erarbeiteten strategischen Lösungsansätzen gebeten. Von 181 geladenen Beteiligten waren 96 Personen erschienen. Diese stimmten mit überwältigender Mehrheit den Lösungsansätzen zu.

Das informationstechnische Konzept wurde unter Berücksichtigung dieser Lösungsansätze durch die Datenzentrale Schleswig-Holstein - Consulting - erstellt.

³ Inzwischen hatten wir den Begriff "Lernende Organisation" kennengelernt und begriffen, daß unsere "dauerhafte Organisationsentwicklung" eher etwas mit diesem Begriff zu tun hatte.

5.3.1 Die strategischen Lösungsansätze

5.3.1.1 Die neuen Werte der Organisation

Sowohl das Leitbild als auch die strategischen Zielvereinbarungen enthalten folgende Schlüsselkomponenten:

- Leistungsorientierung
- Kundenorientierung
- Bürgerorientierung
- Umfassende Eigenverantwortlichkeit durch Hierarchieabbau
- Partnerschaft durch Teamorientierung
- Einheitlichkeit der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung
- Zielorientierung
- mitarbeiterorientierte Führung
- lernende Organisation
- Ganzheitlichkeit und Langfristigkeit
- technische Innovation

5.3.1.2 Die neue Aufgabengliederung

Im Rahmen der Erstellung einer neuen Aufbau- und Ablauforganisation war die zentrale und grundlegende Innovation die Neugliederung der durch das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben.



- **Verwaltungsmanagement (Zentrale Dienste, Strategische Steuerung und Entwicklungsplanung)**

Die Entwicklung des Aufgabenbereiches Verwaltungsmanagement geht auf Erfahrungen zurück, die die haupt- und ehrenamtliche Verwaltung bei einem weiteren Projekt im Amt Preetz-Land, der Erstellung einer „Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse“ gemacht haben.

Eine Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse ist ein zeitlich begrenztes Projekt, in dem in einem ganzheitlichen Ansatz aufgaben- und gemeindeübergreifend Stärken und Schwächen sowie sich daraus ergebende Entwicklungspotentiale oder -notwendigkeiten einer Region unter starker Beteiligung der Bürger erarbeitet werden. In ihrer Methodik ähnelt sie der Methode der OE.

Die positiven Erfahrungen in diesem Projekt haben dazu geführt, daß im Rahmen der OE Veränderungsziele erarbeitet wurden, die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit und die Erarbeitung langfristiger strategischer Zielsetzungen zu fördern. Diese Ziele wurden aufgegriffen, indem alle in der Kommunalverwaltung vorhandenen Planungsansätze in einem Aufgabenbereich zusammengefaßt wurden. In diesem Aufgabenbereich wurde auch die Verbindung zu überregionalen bzw. übergeordneten Planungen und Aufgaben geschaffen. Mit dieser Maßnahme sollen das Instrument und die Idee der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse dauerhaft in die haupt- und ehrenamtliche Verwaltung integriert werden.

- **Verwaltungsrecht (Bürgerdienste)**

Die Diskussion über die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente und Denkweisen in die öffentliche Verwaltung wird immer wieder durch das Argument begrenzt, öffentliche Verwaltung könne wegen ihrer durch den rechts- und sozialstaatlichen Charakter unseres Staates geprägten und von ihr durchzuführenden hoheitlichen Aufgaben nicht mit der privaten Wirtschaft verglichen werden. Dabei wird verkannt, daß dieses Argument sich nur auf einen Teilbereich der Aufgaben beziehen kann, nämlich auf die klassischen Aufgaben der Verwaltung im unmittelbaren Gesetzesvollzug. Es handelt sich hierbei im wesentlichen um Aufgaben, die die Kommunalverwaltung als Weisungsaufgaben zu erfüllen hat. Hier liegt der Schwerpunkt der zu beachtenden Rahmenbedingungen im Bereich des allgemeinen und speziellen Verwaltungsrechtes, eben der Anwendung der Gesetze oder anders ausgedrückt: im juristischen Denken und Handeln.

Es erschien sinnvoll, diese Aufgaben wegen ihrer speziellen Anforderungen zu einem Aufgabenbereich zusammenzufassen.

Dies ist andererseits auch der Bereich, in dem die Kommunalverwaltung in erster Linie und sehr unmittelbar in Beziehung zu den Bürgerinnen und Bürgern tritt. In dem Aufgabenbereich Verwaltungsrecht (Bürgerdienste) sollen deshalb auch geeignete Produkte vermarktet werden, die in den beiden anderen Aufgabenbereichen für die Bürgerinnen und Bürger erstellt werden. Insgesamt wird mit der Zusammenfassung dieser Aufgaben eine wesentliche organisatorische Grundlage für die Errichtung eines „Bürgerbüros“ geschaffen⁴.

⁴ Bei der konkreten Umsetzung haben die Beteiligten dann allerdings auf die Einrichtung eines Bürgerbüros verzichtet.

- **Verwaltungswirtschaft (Projektbetreuung)**

Im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben bestehen gesetzliche Bestimmungen eher im Sinne von Rahmenbedingungen und weniger als Regelungen für die Aufgabenerfüllung. Damit unterscheidet sich dieser Aufgabenbereich nicht wesentlich von den in der Privatwirtschaft zu erfüllenden Aufgaben und ist betriebswirtschaftlichen Instrumenten und Denkweisen stärker zugänglich als bei den im Bereich Verwaltungsrecht zusammengefaßten Aufgaben. Der Förderung dieser betriebswirtschaftlichen Denkweise und dem verstärkten Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente dient die Schaffung des Aufgabenbereiches Verwaltungswirtschaft (Projektbetreuung).

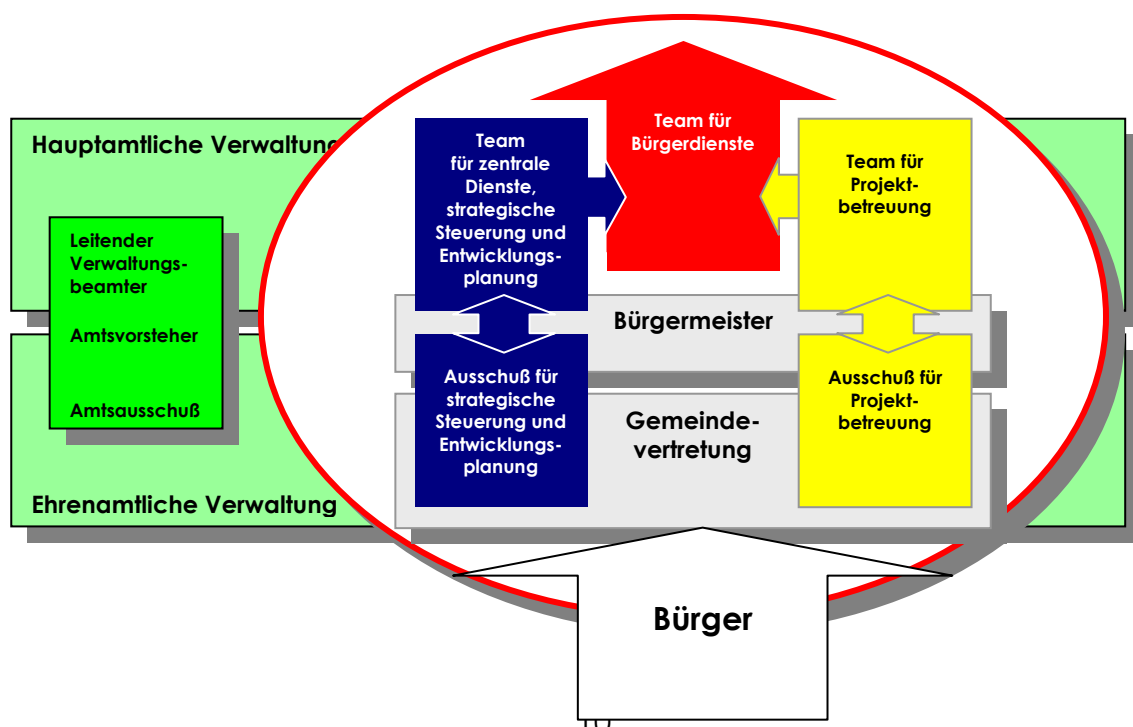
Unser Projektbegriff geht dabei in zeitlicher Hinsicht über den herkömmlichen Projektbegriff hinaus. Für uns ist ein Projekt die **dauerhafte** Beschaffung, Unterhaltung und Bewirtschaftung von Sachmitteln sowie das Bereitstellen von Personal und Finanzmitteln und deren Organisation zur Herstellung von Produkten, die in einem engen natürlichen sachlichen Zusammenhang stehen.

5.3.1.3 Die neue Aufbau- und Ablauforganisation

Entsprechend der neu vorgenommenen Aufgabengliederung und entsprechend dem Ziel einer einheitlichen haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung wurden in der haupt- und ehrenamtlichen Verwaltung Organisationseinheiten geschaffen, die sich in ihrer Aufgabenstellung entsprechen.

In der hauptamtlichen Verwaltung sind dies das Team für zentrale Dienste, strategische Steuerung und Entwicklungsplanung, das Team für Bürgerdienste und das Team für Projektbetreuung.

In der ehrenamtlichen Verwaltung sind dies der Ausschuß für strategische Steuerung und Entwicklungsplanung sowie der Ausschuß für Projektbetreuung. Ein Ausschuß für Bürgerdienste wurde nicht eingerichtet, weil es sich bei diesem Bereich im wesentlichen um Aufgaben handelt, die dem Amt zur Erfüllung nach Weisung ohne unmittelbare Zuständigkeit der ehrenamtlichen Verwaltung übertragen wurden.



Wesentliche Merkmale der neuen Ablauforganisation in der hauptamtlichen Verwaltung sollte nach den strategischen Zielen der vollständigen Abbau der Hierarchie unterhalb der Ebene des Amtsvorstehers und leitenden Verwaltungsbeamten, die Einrichtung von sich selbst steuernden Teams und die möglichst ganzheitliche Übertragung von vollständigen Aufgaben zur eigenverantwortlichen Bearbeitung sein.

Im Rahmen des für die hauptamtliche Verwaltung beschriebenen Aufgabenbereiches sollte es Aufgabe des Ausschusses für strategische Steuerung und Entwicklungsplanung sein, die Gemeindevertretung bei ihrer wesentlichen Aufgabe, die grundlegenden Ziele und Vorgaben festzulegen sowie die wichtigen Entscheidungen zu treffen, vorbereitend zu unterstützen. Der Ausschuß für Projektbetreuung sollte die Gemeindevertretung bei der Betreuung der Projekte unterstützen. Es war ein weiteres Ziel der Neuorganisation innerhalb der ehrenamtlichen Verwaltung, daß die Gemeindevertretung dem Projektausschuß nach von ihr formulierten Zielen und Vorgaben und im Rahmen der Haushaltsmittel umfassende Entscheidungsbefugnisse bei der Projektbetreuung überträgt.

Zur stärkeren Einbindung der Gemeindevertreter, zur Entlastung des Bürgermeisters von „Alltagsaufgaben“ und zur Stärkung der Beziehungen zwischen Ehren- und Hauptamt sollte vorgesehen werden, daß der Projektausschuß Projektbetreuer benennen kann, die sich in besonderer Weise - und gemeinsam mit dem zuständigen Projektbetreuer in der hauptamtlichen Verwaltung - für das ihm übertragene Projekt verantwortlich fühlen. Entscheidungsbefugnisse sollten damit nicht verbunden sein. Nach den in der OE erarbeiteten Zielen soll die Entlastung des Bürgermeisters von „Alltagsaufgaben“ dazu genutzt werden, ihn in seiner Rolle als zentrale Führungsperson in der Gemeinde zu stärken.

6. Die Umsetzungsphase

Seit Mai 1998 arbeiten wir, gestützt auf die in unserem Leitbild gemeinsam formulierten Organisationswerte, in der ehren- und hauptamtlichen Verwaltung in unserer neuen Aufbau- und Ablauforganisation.

6.1 in der hauptamtlichen Verwaltung

Zur Umsetzung der grundsätzlichen Vorgaben durch die strategischen Lösungen bildete sich in der hauptamtlichen Verwaltung eine Arbeitsgruppe mit dem Namen "KUNO" (Konkrete Umsetzung der neuen Organisation). Diese Arbeitsgruppe unterstützte die Verwaltungsleitung insbesondere bei der Zuordnung der Aufgaben auf die neu zu bildenden Stellen und formulierte das Teamverständnis.

Die Hierarchie unterhalb der Ebene des Amtsvorstehers und Leitenden Verwaltungsbeamten ist abgeschafft.

Bei der Zuordnung der Aufgaben zu den Stellen wurde für alle Arbeitsplätze in erster Linie Wert darauf gelegt, das ganze Aufgaben und nicht mehr einzelne Teiltätigkeiten übertragen wurden. Über die Stellenbesetzung wurde im Einvernehmen mit allen Beteiligten entschieden. Das Teamverständnis wurde von allen Mitgliedern der hauptamtlichen Verwaltung beschlossen.

Aufgrund des überragenden Wertes, den wir der Eigenverantwortung in unserem Leitbild zuerkannt haben, wurden den Teams Sachaufgaben zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung nicht zugewiesen. Jedes Teammitglied ist allein für die ihm übertragenen Aufgaben verantwortlich.

Stattdessen ist es erste Aufgabe des Teams, das Teammitglied in seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlich denkenden und handelnden Persönlichkeit zu unterstützen. Die durch das Team geleistete Hilfe soll dementsprechend eine Hilfe sein, die es dem Teammitglied ermöglicht, sich selbst zu helfen. Deshalb hat weder das Team noch irgendein Teammitglied Weisungsbefugnisse gegenüber einem anderen Teammitglied. Das Team unterstützt seine Mitglieder bei der Lösung von Problemen in Form des Dialoges. Wesentlicher Teil unseres Teamverständnisses ist damit ein gegenseitiger Lernprozeß, der einen wichtigen Baustein auf unserem Weg zu einer lernenden Organisation darstellt.

Nach dem vereinbarten Teamverständnis steuern sich die Teams selbst. Die Aufgabe des Teammanagers wird abwechselnd von jedem Teammitglied für ein halbes Jahr ausgeübt. Der Teammanager wird vom Team bestimmt und hat ausschließlich organisatorische Aufgaben.

Die Teammitglieder haben im Rahmen ihres Aufgabenbereiches große Handlungsspielräume. Äußeres Zeichen der Eigenverantwortlichkeit der Mitglieder der hauptamtlichen Verwaltung ist die umfassende Unterzeichnungsbefugnis bei der Erfüllung der übertragenen Aufgaben. Ihre Entscheidungsbefugnisse werden nur durch Entscheidungsvorbehalte zugunsten der ehrenamtlichen Verwaltung in der Kommunalverfassung bzw. Hauptsatzung, die Unterzeichnungsbefugnis wird nur durch gesetzliche Formvorschriften begrenzt.

Da durch die eigenverantwortliche Übertragung unterschiedlicher Aufgaben für jedes Teammitglied auch unterschiedliche Anforderungen bestehen, wurden die von Angestellten besetzten Stellen durch eine neutrale Stelle bewertet. Verwaltungsleitung und Personalrat hatten sich vorher darauf verständigt, diese Bewertung zu akzeptieren. Die Bewertung ergab in einigen Fällen eine höhere Bewertung, in anderen Fällen ergab sich, daß die Stellen zu hoch bewertet waren. In keinem Fall war die Höhergruppierung allerdings durch die höhere Verantwortung aufgrund der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung begründet.

Die daraufhin notwendigen Höhergruppierungen wurden durchgeführt. Entsprechend der Zusage des Amtsausschusses vor Beginn der Lösungsphase, daß durch die Lösungen keine Verschlechterungen für die Beteiligten eintreten sollen, wurden Herabgruppierungen unabhängig von ihrer Zulässigkeit nicht ins Auge gefaßt.

Zwischen allen Mitgliedern der hauptamtlichen Verwaltung wurden auf der Grundlage des Leitbildes und entsprechend der Abmachung in den strategischen Zielvereinbarung unter Leitung eines Moderators Führungsleitlinien erarbeitet. Durch die Führungsleitlinien wurden unter anderem regelmäßige Mitarbeitergespräche als Fördergespräche eingeführt. Diese Gespräche finden zweimal im Jahr statt.

Auf die Einrichtung eines Bürgerbüros wurde verzichtet. Stattdessen erwerben die Mitglieder im Team für Bürgerdienste Kompetenzen im Aufgabengebiet der weiteren Teammitglieder. Dabei wird angestrebt, daß im unmittelbaren Kundenkontakt die Aufgaben des Teams für Bürgerdienste in geeignetem Umfang von jedem Teammit-

glied erledigt werden können. Das Team für Bürgerdienste hat seine Öffnungszeiten ausgeweitet. Zusätzlich zu den allgemeinen Öffnungszeiten ist das Team Dienstag von 07.00 bis 08.00 Uhr und Donnerstag von 17.30 - 19.00 Uhr seinen Kunden zur Verfügung.

In Zusammenhang mit der angestrebten Eigenverantwortung wurde die Kernzeit bei der gleitenden Arbeitszeit abgeschafft, die Gleitzeit deutlich ausgeweitet. Im Rahmen seiner vertraglichen und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen ist jedes Teammitglied berechtigt, seine Arbeitszeit selbst zu gestalten, wenn während der Öffnungszeiten die Erfüllung seiner Aufgaben durch den Partner sichergestellt ist.

Die Umsetzungsphase in der hauptamtlichen Verwaltung wurde unterstützt durch gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen zum Thema

- Geschäftsprozesse kundenorientiert gestalten
- Zusammenarbeit im Team
- Workshop: Entwicklung von Führungsleitlinien

6.2 in der ehrenamtlichen Verwaltung

Die Umsetzung der neuen Ausschußstruktur in den 17 amtsangehörigen Gemeinden setzte die Anpassung der Hauptsatzungen voraus. Die strategische, grundsätzliche Entscheidung für diese neue Struktur erfolgte im Januar 1998. Im März 1998 fand die Neuwahl der Gemeindevertretungen statt. Diese neuen Gemeindevertretungen sollten sich im April/Mai 1998 neu konstituieren.

Grundsätzlich war es ein glücklicher Umstand, daß die Neuorganisation zu diesem Zeitpunkt vorgenommen werden konnte. Es war allerdings zunächst umstritten, ob die Gemeindevertretung in ihrer alten Zusammensetzung diese neue Struktur einführen sollte oder ob diese Entscheidung den neu gewählten Vertretern überlassen bleiben sollte. Dafür, diese Entscheidung der alten Gemeindevertretung zu überlassen, sprachen schließlich zwei Gründe: Zum einen hätte es Probleme mit der Konstituierung gegeben, die Ausschüsse hätten sich zunächst mit bisherigen Aufgabenbereich und in der bisherigen Zusammensetzung konstituieren und später neu organisieren müssen und zum anderen hätten Gemeindevertreter die Entscheidung treffen müssen, die in den Prozeß der Entwicklung hin zu dieser Entscheidung möglicherweise nicht eingebunden waren.

Wir betrachten es als einen besonderen Erfolg der OE in unserem Amt, daß die Gemeindevertretungen **aller 17 Gemeinden** ihre Organisationsstruktur einheitlich entsprechend der im Rahmen der OE gefundenen strategischen Lösungsansätzen und damit entsprechend der Struktur in der hauptamtlichen Verwaltung gestaltet haben.

Ein wesentlicher Effekt ist dabei, daß wir die Zahl der Ausschüsse in den amtsangehörigen Gemeinden von bisher 54 auf 34 reduzieren konnten. Ursache für diesen Erfolg sind insbesondere die gleichwertige Einbeziehung der ehrenamtlichen Verwaltung in die OE und die dabei begonnene Bildung eines Bewußtseins für eine einheitliche haupt- und ehrenamtliche Verwaltung.

Alle Hauptsatzungen sehen vor, daß die Gemeindevertretung dem Projektausschuß für Projekte und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Entscheidungsbefugnisse übertragen kann. Mit der Beschlußfassung über den Haushaltsplan

erfolgt in jeder Gemeinde in der Regel ein entsprechender Übertragungsbeschluß. Der Vorsitzende des Projektausschusses berichtet in jeder Sitzung der Gemeindevertretung über die Angelegenheiten des Ausschusses. Die Funktion des Projektbetreuers wird überall genutzt.

Zur stärkeren Bürgerorientierung wurde mit einer Ausnahme in allen Gemeinden die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen hergestellt.

Zur Stärkung der zielorientierten Arbeitsweise wurden in fast allen Gemeinden Strategieworkshops durchgeführt. Dabei wurde Projekt-, Entwicklungs- und Leitziele sowie ein Entwicklungsleitbild erarbeitet.

Auch in der ehrenamtlichen Verwaltung wurde die Umsetzungsphase durch eine entsprechende Fortbildung unterstützt.

Zunächst wurden die Bürgermeister zu den Themen

- Führung und Moderation,
- Zeitmanagement/Arbeitstechniken und
- der ehrenamtliche Bürgermeister als Sitzungsleiter

geschult.

Das Seminar "Der ehrenamtliche Bürgermeister als Sitzungsleiter" wurde dann auch allen Ausschußvorsitzenden angeboten und von einer großen Zahl besucht. Mitglieder der hauptamtlichen Verwaltung führen für ihre ehrenamtlichen Kollegen Fortbildungsveranstaltungen zu Fachthemen durch.

6.3 Personalentwicklung durch Fortbildung

Insgesamt wurde entsprechend den strategischen Zielvereinbarungen die Mittel für die Fortbildung deutlich erhöht. Sie betragen in der hauptamtlichen Verwaltung 1998 noch insgesamt 15.000 DM und stiegen in 2000 auf rd. 51.000 DM. Jedes Mitglied der hauptamtlichen Verwaltung verfügt über ein Budget von rd. 2.000 DM für seine individuelle Fortbildung. 1.000 DM je Mitglied wird für gemeinschaftliche Fortbildung aufgewandt. Die gemeinschaftliche Fortbildung orientiert sich an den im Rahmen der OE vereinbarten Zielen. Die individuelle Fortbildung erfolgt im Rahmen der Eigenverantwortung entsprechend der individuellen Bedürfnisse aufgrund von Vereinbarungen in den Mitarbeitergesprächen.

Die Gemeinden stellen verstärkt Mittel für die Fortbildung der Mitglieder der ehrenamtlichen Verwaltung bereit.

6.4 Einheitliche Verwaltung

Zur Verbesserung der Beziehungen zwischen ehrenamtlicher und hauptamtlicher Verwaltung und innerhalb dieser Verwaltungsteile finden verstärkt informelle Treffen statt. Ein Beispiel ist der neu eingerichtete regelmäßige Neujahrsempfang.

7. Erfolgskontrolle

Da wir den gesamten Veränderungsprozeß auf der Grundlage subjektiver Einschätzungen durchgeführt haben, haben wir auch bei der Messung unseres Erfolges vollständig auf diese subjektiven Einschätzungen vertraut. Wir haben deshalb die Fragebogenaktion aus der Diagnosephase mit den Bürgerinnen und Bürgern, den Mitgliedern der ehrenamtlichen und den Mitgliedern der hauptamtlichen Verwaltung wiederholt⁵. Durch den Vergleich der Zufriedenheitswerte wollten wir messen, ob und in welchem Umfange wir erfolgreich waren.

Wir waren seinerzeit auf der Grundlage sehr allgemein gehaltener Ziele in den Veränderungsprozeß gestartet. Wir wollten

- Leistungsfähigkeit der Verwaltung zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger verbessern,
 - Arbeitsverhältnisse und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessern,
 - Betroffene zu Beteiligten machen und alle am Projekt mitarbeiten lassen,
 - Lernprozesse in Richtung Hilfe zur Selbsthilfe auf Dauer verankern.
- **Leistungsfähigkeit**
 - Die Befragung der Bürgerinnen und Bürger ergab, daß der Grad der Zufriedenheit von bisher 77,4 v.H. auf 82,6 v.H. gestiegen ist.
 - Die Zahl der Stellen in der hauptamtlichen Verwaltung wurde um rd. 5 v.H. von 17,5 auf 16,7 Stellen reduziert.
 - Die Amtsumlage konnte von 21,7 v.H. auf 21,0 v.H. gesenkt werden.
- **Arbeitszufriedenheit**
 - Die Zufriedenheit mit den Arbeitsverhältnissen ist im Ehrenamt von 66,7 v.H. auf 70,9 v.H. und
 - in der hauptamtlichen Verwaltung von 64,6 v.H. auf 67,8 v.H. gestiegen.
- **Betroffene zu Beteiligten machen**
 - Alle Mitglieder der hauptamtlichen Verwaltung und rd. 50 Mitglieder der ehrenamtlichen Verwaltung haben sich aktiv am Projekt beteiligt.
 - Bürgerinnen und Bürger waren in der Diagnosephase und während der Erfolgskontrolle beteiligt.
 - 86,2 v.H. der Beteiligten erklärten, daß jeder die Möglichkeit hatte, durch die Mitarbeit im Projekt aktiv an der Veränderung unserer Verwaltung mitzuarbeiten. 59,9 v.H. erklärten, daß die Organisationsmitglieder von dieser Möglichkeit ausreichend Gebrauch gemacht haben.
- **Lernprozesse auf Dauer verankern**
 - 64,2 v.H. der Mitglieder der ehrenamtlichen Verwaltung und 52,1 v.H. der Mitglieder der hauptamtlichen Verwaltung sind davon überzeugt, daß wir den Sprung von der „Begründung einer Organisationsentwicklung“ zu einer „Lernenden Organisation“ schaffen.

⁵ Die Befragung der Mitglieder der ehren- und hauptamtlichen Verwaltung wurde durch Fragen zu den Lösungen und zur angewandten Methode ergänzt.

Die Arbeitsgruppen, die die strategischen Lösungen erarbeitet hatten, überprüften aufgrund der Ergebnisse der Fragebogenaktion die durchgeführten Maßnahmen und bewerteten die Ergebnisse. Gleichzeitig machten sie Verbesserungsvorschläge für die weitere Umsetzung der Arbeit. Im wesentlichen zielen diese Verbesserungsvorschläge auf eine Verstärkung der Personalentwicklung zur Vertiefung der angestrebten Entwicklung in den handlungsleitenden Überzeugungen der Beteiligten.

Das Ergebnis dieser Evaluation wurden allen Beteiligten bei einem Abschlußfest vorgestellt.

Das Ergebnis der eigenen Evaluation ist für uns der Maßstab für den Erfolg unseres Veränderungsprozesses. Wir haben uns allerdings gefreut, daß unser Projekt auch bei der Beurteilung durch Dritte eine hohe Wertschätzung gefunden hat.

- Anlässlich des 4. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1998, veranstaltet durch die deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, wurden wir mit einem Projektpreis ausgezeichnet.⁶
- Die Organisationsdiagnose im Rahmen des Projektes "Kommunale Innovation in Schleswig-Holstein" beurteilt die Methode und die erarbeiteten Lösungen durchweg positiv.⁷
- Der Abschlußbericht zur Dokumentation des Projektes "Integriertes kommunales Dienstleistungszentrum", dessen Teil unser Projekt war, stellt den umfassenden und hoch innovativen Ansatz unseres Veränderungsprozesses heraus.⁸
- Auf der Grundlage unseres Veränderungsprozesses wurde das Projekt **K.I.L.O.** (Kommunale Initiative für eine Lernende Organisation) ins Leben gerufen. Sechs Ämter in Schleswig-Holstein durchlaufen nach der Methode, die wir im Amt Preetz-Land angewandt haben, einen Veränderungsprozeß. Damit soll nachgewiesen werden, daß die Methode geeignet ist, einen Veränderungsprozeß in Richtung "Lernende Organisation" zu begründen. Darüber hinaus entwickelt ein Strategiebeirat grundlegende Erkenntnisse über eine Lernende Organisation vom Typ Kommunalverwaltung. Das Projekt ist ein Knoten im Netzwerk "Kommunen der Zukunft". Dieses Netzwerk wird von der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt getragen.

8. Ein Rückblick und ein Ausblick

Die Methode der Organisationsentwicklung hat sich in der von uns praktizierten Form als ein hervorragendes Instrument zur Einleitung des Veränderungsprozesses in unserer Verwaltung erwiesen. Wir können heute von uns behaupten, auf dem Wege zu einer Lernenden Organisation zu sein.

Die in der Methode der OE angelegten gruppenspezifischen Prozesse haben nach meinen Wahrnehmungen, gestützt auf das Ergebnis der Erfolgskontrolle, zu einer erkennbaren Verbesserung der Beziehungen sowohl im Ehrenamt als auch im Hauptamt geführt. Besonders erfreulich ist aus meiner Sicht aber die Verbesserung der Be-

⁶ Hill/Klages, Innovationen durch Spitzenverwaltungen, Dokumentation zum 4. Speyerer Qualitätswettbewerb, Raabe 1999

⁷ KGSt IKO-Netz Leitfaden Nr. 1/2000, Finden was wirkt - Organisationsdiagnosen kommunaler Veränderungsprozesse

⁸ Dr. Karl-Heinz Steffen, Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform in kleinen Gemeinden, Arbeitsheft des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, Nr. 15, Kiel 2001

ziehungen zwischen beiden Verwaltungsteilen. Das bestehende Mißtrauensverhältnis konnte deutlich abgebaut werden. Es hat sich in unserem Projekt gezeigt, das es für die Lösung von Problemen in erster Linie auf die Beziehungsebene und erst dann auf die Sachebene ankommt.

Die umfassende Einbindung der Organisationsmitglieder in das Projekt hat die Bereitschaft, sich mit Veränderungen offen auseinanderzusetzen und diese nicht als Bedrohung der persönlichen Situation zu empfinden, deutlich verbessert. Darüber hinaus war dies der Boden für eine hohe Akzeptanz der für alle Beteiligte durchaus einschneidenden Maßnahmen.

Durch den Veränderungsprozeß sowie die konsequente Übernahme von Eigenverantwortung ergänzt um entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen sind bereits heute bei vielen Mitgliedern der hauptamtlichen Verwaltung deutliche Zuwächse in ihren persönlichen Kompetenzen und damit verbunden in ihren sozialen Kompetenzen erkennbar.

Ein weiterer wesentlicher Faktor für unseren Erfolg war, das sich die Verwaltungsleitung als einen Teil des Veränderungsprozesses ansieht und hierfür Kraft, Zeit und Ressourcen investiert. Veränderungsbereitschaft wird ganz ausdrücklich nicht nur von allen anderen Organisationsmitgliedern erwartet, die Führungskräfte beziehen sich in diese Notwendigkeit ein und haben ihre Rolle in Abstimmung mit den erarbeiteten Zielen konsequent verändert.

Wir wissen, daß wir am Anfang eines anspruchsvollen Weges stehen. Diesen Weg werden wir nur dann erfolgreich beschreiten, wenn wir in der Entwicklung unserer Organisation weiterhin konsequent auf die Fähigkeiten aller Mitglieder unserer Organisation vertrauen.