



PFREUNDSCHUH  
*in Heidelberg*

GERHARD PFREUNDSCHUH

## Der dreifache Bürgermeister

Heidelberg 2021

Copyright © 2021 Gerhard Pfreundschuh

**Die einzelnen Abschnitte können kapitelweise und kostenlos als PDF-Dateien heruntergeladen werden.**

**Das Urheberrecht gilt insoweit, dass Zitate und Auszüge als solche gekennzeichnet werden müssen. Es ist also eine genaue Quellenangabe erforderlich.**

**<https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/fuehrung-steuerung/Der-dreifache-Buergermeister.pdf>**

# Der dreifache Bürgermeister – Fallstudie für volksgewählte Bürgermeister/innen, Oberbürgermeister/innen von Dr. Gerhard Pfreundschuh

## Verfasser:

Dr. Gerhard Pfreundschuh, Hauptstr. 102, 69117 Heidelberg  
(Bürgermeister a.D., Landrat a.D.)

## Der dreifache Bürgermeister – Eine Fallstudie zur Führung

### Einleitung

Die Ansprüche an **volksgewählte Bürgermeister** (Oberbürgermeister, Landräte) sind hoch. Das politische Wahlamt ist ein schönes, aber zugleich ein oft aufreibendes und risikoreiches Amt; Abwahlen werden häufiger.

Der Bürgermeister muß in drei völlig verschiedenen Bereichen erfolgreich handeln:

- in der **Verwaltung** mit den unterschiedlichsten Aufgabenfeldern – vom Baurecht und Bauhof bis zum Kindergarten und Schulhaus,
- in der ehrenamtlichen **Kommunalpolitik** mit Parteien von rechts bis links, Interessengruppen und Verbänden,
- in der **Bürgerschaft** mit ihren unterschiedlichen Ansprüchen und Bedürfnissen – vom Sozialhilfeempfänger bis zum Unternehmer.

Dabei soll der Bürgermeister (BM) stressfrei und souverän führen, stets den Überblick behalten und alle Teile zu gemeinsamem, erfolgreichem Handeln zusammenführen. Wie ihm das im täglichen Geschäft gelingen kann, will die Fallstudie zeigen.

Es wird dargestellt, wie ein **neu gewählter** Bürgermeister sich schnell und doch gründlich mit allen Aufgaben und Tätigkeitsbereichen vertraut machen kann. – Für **altgediente** Behördenchefs eignet sich die Fallstudie zur Bestandsaufnahme und zur kritischen Auseinandersetzung mit üblichen Gepflogenheiten und neuen politisch-strategischen Herausforderungen.

Neben Führungsgrundsätzen und Führungsroutinen geht es um Methoden des **strategischen Denkens und Planens** und um die sichere Steuerung des **operativen Geschäfts** und die **Beteiligung der Bürger**.

Dabei unterscheiden wir die **strategische Führung** der Chefebene (*politische Steuerung* durch Gemeinderat und Bürgermeister), die **mittlere Führung** (*Prozesssteuerung* der Amtsleiter), die **Ausführungsebene** (*Fallsteuerung* durch die Fachkräfte, Sachbearbeiter).

# Inhalt

1. Ausgangslage.....	5
1.1 Die Bürgermeisterwahl.....	5
1.2 Lage in der Verwaltung.....	5
1.3 Lage im Gemeinderat (Politik) .....	5
1.4 Stimmung in der Bürgerschaft.....	5
2. Der dreifache Bürgermeister für Bürger, Politik, Verwaltung..	6
2.1 Persönliche Ziele.....	6
2.2 Strategische Ziele für Politik und Bürgerschaft.....	6
2.3 Strategische Verwaltungsziele.....	6
3. Führung der Verwaltung.....	7
3.1 Überblick verschaffen.....	7
3.1.1 Die Mitarbeiter kennenlernen.....	7
3.1.2 Die Führungskräfte – Schwerpunkte, ungelöste Probleme.....	8
3.1.3 Studium besonderer Pläne und Schwerpunkte.....	8
3.1.4 Vor-Ort-Termine und Augenschein.....	9
3.1.5 Aufbauorganisation mit Stellenbeschreibungen sichten.....	9
3.2 Führungsroutinen einführen.....	9
3.2.1 Selbstmanagement und Stab.....	9
3.2.2 Die persönliche, mündliche Rücksprache.....	10
3.2.3 Dienstbesprechungen.....	11
3.2.4 Gespräche mit Ämtern, Personalrat, Frauenbeauftragter.....	12
3.3 Führungsgrundsätze.....	12
3.3.1 Gegenstromprinzip im Drei-Ebenen-Modell (SB – AL –Chef).....	12
3.3.2 Der motivierte <u>Sachbearbeiter</u> (SB).....	14
3.3.3 Der erfolgreiche <u>Amtsleiter</u> (AL).....	17
3.3.4 Der stressfreie <u>Chef</u> und sein kreatives Team (BM).....	19
3.4 Schwerpunkte – Projekte .....	21
3.4.1 Schwerpunktaufgabe für jedes Amt.....	21
3.4.2 Praxisbeispiele für Schwerpunktaufgaben.....	22
4. Politik – Zusammenarbeit mit Gemeinderat.....	23
4.1 Überblick verschaffen.....	23
4.2 Routinen einführen.....	23
4.2.1 Fraktionsrunde, Fraktionssitzungen.....	23
4.2.2 Geschäftsstelle Gemeinderat.....	23
4.2.3 Vorlagenbesprechungen.....	24
4.2.4 Sitzungsbesprechungen.....	25
4.2.5 Die Gemeinderatssitzung.....	25

4.3 Politische Kultur entwickeln.....	25
4.3.1 Offen, ehrlich, zuverlässig.....	26
4.3.2 Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit, Unparteilichkeit.....	26
4.3.3 Gemeinwohl, öffentliche Interessen.....	26
4.3.4 Neue Bürger- und Sozialkultur als politisches Ziel .....	27
4.4 Politische Vorhaben und Projekte.....	27
4.4.1 Politische Fortbildung .....	27
4.4.2 Teilnahme von Gemeinderäten an Bürgerprojekten.....	27
4.5 Neues Verhältnis Verwaltung und Politik.....	28
<b>5. Das Reformmodell „Bürgerkommune“ .....</b>	<b>29</b>
5.1 Überblick verschaffen .....	29
5.1.1 Besuch der Ortsteile / Stadtbezirke.....	29
5.1.2 Gespräche mit Zielgruppen .....	29
5.1.3 Einzelgespräche mit Meinungsführern.....	29
5.2 Routinen einführen.....	30
5.2.1 Das Bürgergespräch.....	30
5.2.2 Der Firmenbesuch.....	31
5.2.3 Jahresplan für die Öffentlichkeitsarbeit.....	31
5.2.4 Pressearbeit.....	31
5.2.5 Jahresrückblick.....	31
5.3 Bürgerschaftliche Gemeinschaften entwickeln.....	32
5.3.1 Wann machen die Bürger mit?.....	32
5.3.2 Bürger- und Zivilgesellschaft.....	33
5.3.3 Gesundheitsversorgung in der Fläche.....	33
5.3.4 Erfahrungsbericht zum Ehrenamt.....	34
5.3.5 Belebung der Stadt- und Dorfkerne.....	36
5.3.6 Stärkung der örtlichen Wirtschaft .....	37
<b>6. Der Verfasser.....</b>	<b>42</b>

## **1. Die Ausgangslage**

(Der Fall ist als ganzes konstruiert, seine einzelnen Teile sind jedoch der Wirklichkeit entnommen.)

### **1.1 Die Bürgermeisterwahl**

Fritz Fröhlich wurde im März 2021 zum Bürgermeister seiner Heimatgemeinde Freiberg (rund 10.000 Einwohner) gewählt. Er war bisher der jüngste Gemeindevertreter bei der größten Oppositionspartei. Diese hat seit der letzten Kommunalwahl im Gemeinderat eine knappe Mehrheit. Von Beruf war Fritz Fröhlich bei seiner Wahl noch Student der Volkswirtschaftslehre. Er hatte seine schriftliche Prüfung hinter sich und legte rechtzeitig vor der Amtseinführung mit der mündlichen Prüfung sein Examen ab. In der Direktwahl unterlag der Amtsinhaber gegen Fritz Fröhlich. (Fröhlich hat damit eine ähnliche Vita wie Michael Theurer, von 1995 bis 2009 Oberbürgermeister der Stadt Horb / Neckar.) Die Erwartungen sind nun groß.

### **1.2 Lage in der Verwaltung**

Die Verwaltung der Gemeinde Freiberg wurde bisher korrekt und bürokratisch, zentralistisch und hierarchisch geführt. Irgendwelche Verwaltungsreformen haben noch nicht stattgefunden. Der bisherige Bürgermeister, ursprünglich ein Jurist aus der Innenverwaltung, führte sehr persönlich, fachmännisch, aber auch sehr herkömmlich seine Dienstgeschäfte. Aus der Sicht seiner Mitarbeiter hinterläßt der Abgang eine Lücke. Denn selbständiges Arbeiten und Handeln ist niemand gewöhnt.

### **1.3 Lage im Gemeinderat (Politik)**

Die Arbeit in der Gemeindevertretung (Gemeinderat) ist stark politisiert. Dies rührt vor allem daher, daß in den beiden großen Fraktionen Landtagsabgeordnete sitzen. Sie instrumentalisieren immer wieder landes- und parteipolitische Themen und suchen damit die pressewirksame Konfrontation.

### **1.4 Stimmung in der Bürgerschaft**

Die Stimmung in der Bevölkerung ist gegenüber Kommune sehr kritisch. Die Verwaltung gilt als volksfern und bürokratisch, die Gemeindevertretung als parteipolitisch zerstritten und wenig gemeinwohl- und bürgerorientiert.

## 2. Der dreifache Bürgermeister für Bürger, Politik, Verwaltung

### 2.1 Persönliche Ziele

BM Fröhlich möchte wiedergewählt werden. Er sieht im Amt des Bürgermeisters in seiner Heimatgemeinde eine **Lebensaufgabe**. Er ist hoch motiviert, da es ihm gelungen ist, als junger Mann überraschend die Volkswahl zu gewinnen. Er hat aber auch eine junge Ehefrau und wünscht sich mit ihr später Kinder. Er möchte langfristig **Politik und Familie** sinnvoll miteinander vereinbaren.

Welche persönlichen Ziele haben Sie?

### 2.2 Strategische Ziele für Politik und Bürgerschaft<sup>1</sup>

Ihre strategischen Ziele für Politik und Bürgerschaft?

#### Lösungsvorschlag:

BM Fröhlich schwebt vor, in der Gemeinde ein neues Wir-Gefühl zu schaffen. Er wünscht sich eine engagierte, politisch interessierte Bürgerschaft. Er möchte das Reformmodell „**Bürgerkommune**“ verwirklichen. Außerdem liegt ihm die Gemeindeentwicklung sehr am Herzen. Er will auch die wirtschaftlichen und sozialen Probleme, also die harten Faktoren, angehen. Er beabsichtigt aber ebenso, kulturelle Akzente zu setzen, um auch dadurch die Bürger zusammenzuführen.

In der Gemeindevertretung möchte er die parteipolitischen Fronten aufbrechen. Schon im Wahlkampf und am Wahlabend hat er den Menschen versprochen, ein „Bürgermeister für alle Bürger“ zu sein. Fröhlich möchte eine neue politische Kultur schaffen, auch in der ehrenamtlichen Politik dem Gemeinwohl zum Durchbruch verhelfen und das **Verhältnis von Politik und Verwaltung** entkrampfen. Dazu soll ein neues Rollenverständnis für beide Seiten gefunden werden.

### 2.3 Strategische Verwaltungsziele

Ihre strategischen Verwaltungsziele?

#### Lösungsvorschlag:

Die **Verwaltung** will der BM an Haupt und Gliedern reformieren und modernisieren. Ihm schwebt dabei vor, die Grundsätze des **Kommunale Steuerungsmodells** der KGSt zu verwirklichen.<sup>2</sup> Von der Selbsteinschätzung her sieht sich Fritz Fröhlich als jungen, modernen und unbestechlichen BM. Im Rathaus möchte er auch bewährte Verwaltungstugenden in zeitgemäßer Form weiterentwickeln. Die Verwaltung ist für ihn Werkzeug und Hilfsmittel, um die Kommune und die örtliche Politik zu gestalten. Dabei heißt für ihn Politik, den notwendigen, zeitgemäßen Wandel durchzuführen.

---

<sup>1</sup> „Strategie“ konzentriert sich auf das ganz Wesentliche und Wichtige. Sie ist ganz einfach; aber für viele deshalb nicht leicht (nach Clausewitz, dem Erfinder strategischen Denkens).

<sup>2</sup> Das „Kommunale Steuerungsmodell“ der KGSt ersetzte 2013 das schon 1993 vorgestellte „Neue Steuerungsmodell“ (vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/2013).

### 3. Die Führung der Verwaltung

#### 3.1 Überblick verschaffen

Gruppenaufgabe: Wie haben Sie sich einen ersten Überblick in Ihrer Verwaltung verschafft?

#### Lösungsvorschlag:

Die täglichen Aufgaben nach dem Dienstantritt zeigen BM Fröhlich, daß er zunächst die meiste Arbeitszeit für die Verwaltung aufwenden muß. Hier dürften nach seiner Einschätzung auch Modernisierungsmaßnahmen am schnellsten greifen. Die Arbeit in der Volksvertretung ist ihm bekannt. Er weiß, daß hier Verhaltensänderungen etwas länger dauern und es nur ein langfristiges Ziel sein kann, die politische Kultur zu verändern. Die Bürgerschaft möchte er jedoch möglichst bald und gezielt durch bürgerschaftlich orientierte, konkrete Projekte gewinnen. Diese kann er aber nur mit einer guten Verwaltung anstoßen und verwirklichen.

Er beabsichtigt, eine strategische und operative Planung zu erarbeiten, die mit dem Tag seiner Wiederwahl in sechs Jahren wichtige Etappenziele erreicht haben soll. Er möchte dann sichtbare Ergebnisse den Bürgern vorlegen können, an denen diese aktiv mitgewirkt haben, mit denen sie sich identifizieren. Alle Planungen und größeren Einzelvorhaben sollen grob in folgenden Schritten erarbeitet werden: Als erstes ist ein verwaltungsinterner, durchdachter Entwurf auszuarbeiten. Dann ist dieser mit der ehrenamtlichen Politik zu beraten; und schließlich ist er allgemein mit der Bürgerschaft zu erörtern. Aus all diesen Gründen entschließt sich der BM, seine Hauptaufmerksamkeit zunächst der Verwaltung zuzuwenden.

#### 3.1.1 Die Mitarbeiter kennenlernen

In den ersten 14 Tagen macht der BM einen **Gang durchs Haus**. Er besucht jeden Mitarbeiter an seinem Arbeitsplatz. *Dabei läßt er sich von niemandem begleiten.* Bei einem durchschnittlichen Sachbearbeiter (SB) verbringt er etwa 20 Minuten, um sich über den Arbeitsplatz und die dort anfallenden Geschäfte informieren zu lassen. Er erkundigt sich vor allem nach Schwierigkeiten und den Schwerpunkten der Arbeit. *Organisationen bauen sich von unten nach oben auf. Die SB sind das Rückgrat der Verwaltung.* Heute sind in Kommunalverwaltungen oft 80% der SB Frauen.<sup>3</sup>

Auf seinem Schreibtisch hat er sich nicht nur einen Organisationsplan, sondern auch die **Stellenbeschreibungen** aller Bediensteten bereit legen lassen. Bei Personen, die ihm besonders aufgefallen sind, schaut er nochmals in deren Stellenbeschreibung und macht sich dort erste Notizen an den Rand.

---

<sup>3</sup> Wir benutzen die herkömmlichen Begriffe; und verstehen unter „Sachbearbeitern“ bzw. SB oder „Führungskräften“, „BM“ usw. weibliche und männliche Personen. Das entspricht auch dem süddeutschen Sprachgebrauch.



### 3.1.2 Die Führungskräfte – Schwerpunkte, ungelöste Probleme

Außerdem reserviert sich der BM ein bis zwei Nachmittage je Woche für **Einzelgespräche mit Amtsleitern (AL)**.<sup>4</sup> Er bittet jeden AL, vom Kämmerer bis zum Leiter des Ordnungsamtes, zu einem persönlichen und vertraulichen Gespräch zu sich. Dieses ist auf 1,5 - 2 Stunden angesetzt. Es ist jeweils ein Vier-Augen-Gespräch in ruhiger, freundlicher Atmosphäre bei einer Tasse Tee oder Kaffee. Weder Telefonate noch Fragereien aus dem Vorzimmer stören das Gespräch. Die ungestörte, stressfreie Gesprächsführung gehört zu Fröhlichs Arbeitsgrundsätzen. Der AL soll zunächst die großen Aufgaben, Ziele und die Probleme seines Amtes im lockeren und freien Gespräch darstellen. Unterlagen, Akten und Papier sind dabei nicht erwünscht. (*Papier ist das Hilfsmittel von Bürokraten und Feiglingen. David Freemantle*)

Es wird allerdings über Aktenleichen, d.h. über nicht abgeschlossene, langsam zum Ärgernis werdende Verfahren gesprochen. Die Amtsleiter sollen vor allem auch ihre ungelösten Probleme offen darlegen. BM Fröhlich verspricht ihnen, daß er diese dann mit ihnen gemeinsam anpacken und lösen will. Die Schwierigkeiten, die jetzt auf den Tisch kommen, sollen niemand Nachteile bringen. Offenheit und Ehrlichkeit sollen künftig zur Unternehmenskultur gehören. Wenn er, Fritz Fröhlich, allerdings später auf jetzt verheimlichte Aktenleichen oder Schief lagen stoßen werde, müsse der Amtsleiter mit Konsequenzen für das Verschweigen und den Mangel an Vertrauen rechnen.<sup>5</sup>

In den Gesprächen zeigte sich schnell, daß fast alle AL dieses Angebot gern annahmen und in großem Umfang ungelöste Probleme dem BM auf tischten. Fritz Fröhlich beauftragt jeweils die vortragenden Führungskräfte, Vorschläge zur Problemlösung zu erarbeiten, gibt dafür konkrete Hinweise; und er terminierte bereits das nächste Gespräch, also erste Rücksprachen.

Der BM fragt die AL jeweils auch nach ihren beruflichen Zielen. Er erkundigte sich, wie die Amtsleiter ihre eigenen Stärken einschätzen und wo sie Unterstützung oder Fortbildung benötigten. Damit will er erste Eindrücke für die Personalentwicklung und über die Potentiale seiner Führungskräfte sammeln. Eine Neugier, die als zu persönlich empfunden werden könnte, legt der BM dabei nicht an den Tag.

### 3.1.3 Studium besonderer Pläne und Schwerpunkte

Der BM lässt sich dann die vorhandenen grundlegenden, strategischen Planungen (z.B. Altenhilfeplan, Flächennutzungsplan, Bebauungspläne, abgeschlossene und vor allem solche im Verfahren) vorlegen. Die großen Bauvorhaben (z.B. die Schulhaussanierung, Neubau Technisches Rathaus), die Arbeitsschwerpunkte (z.B. die Baugenehmigungs- und Immissionsschutzverfahren ansässiger Unternehmen) und besondere Pläne (z.B. Regionalplan, Jugendhilfeplan des Kreises) studierte Fröhlich genauer – häufig auf sog. **Dienstreisen**. (Dienstreise ist der Deckname für einen Arbeits- und intensiven Studientag.) Vor dem Studium der Unterlagen ließ er sich jedoch von dem zuständigen Sachbearbeiter die Schwerpunkte und Probleme

---

<sup>4</sup> Die Managementlehre spricht hier von Management-Audit.

<sup>5</sup> Als neuer BM von Wertheim nannte ich diese sehr aufschlussreichen Erstgespräche „Teestündle“. Wir unterhielten uns im Dialekt. Da hat man schnell das Gefühl, sich schon immer zu kennen.

aus dessen Sicht vortragen und über den AL kurze (!) Vermerke anfertigen. Er lernt so in ersten groben Zügen die strategischen und wichtigen Planungen der Kommune aus der Verwaltungssicht kennen – und bemerkt erste Lücken.

### 3.1.4 Vor-Ort-Termine und Augenschein

Aus den AL-Gesprächen und dem Studium der Pläne ergibt sich, wo der BM **Vor-Ort-Termine** vereinbaren muss, um sich einen persönlichen Eindruck von Vorhaben oder laufenden Maßnahmen zu verschaffen. Die Führungsgespräche und die Vor-Ort-Termine werden selbstverständlich auch auf die Eigenbetriebe und Beteiligungen der Stadt (Werke, Anlagen des Abwasserzweckverbandes usw.) ausgedehnt. Durch dieses Vorgehen gelingt es dem BM überraschend schnell, einen Überblick zu gewinnen. Einige nennen ihn einen „Schnellstarter“.

### 3.1.5 Aufbauorganisation mit Stellenbeschreibungen sichten

Nachdem sich der BM durch die Amtsleitergespräche und die dazugehörigen Vor-Ort-Termine einen ersten Überblick verschafft hat, vertieft er sich in die Aufbauorganisation (Organigramm) und **Stellenbeschreibungen** der Ämter. Aus den Zeitanteilen erkennt er, welche Schwerpunkte sich die Sachbearbeiter setzen. Er sieht Doppelarbeit, Schnittstellen bei Verwaltungsverfahren und vieles mehr, was er in kurzen Aktennotizen für Rücksprachen festhält.

## 3.2 Führungsroutinen einführen

Aufgabe: Welche Führungs- und persönlichen Arbeitsroutinen haben Sie?

**Lösungsvorschlag:**

### 3.2.1 Selbstmanagement und Stab

Parallel zu seinen Bemühungen, sich einen Überblick zu verschaffen, sorgt Fröhlich dafür, daß sein unmittelbares Arbeitsumfeld gut funktioniert und eine ruhige, angstfreie Atmosphäre ausstrahlt. Er erkennt die Chance, durch gute Organisation, ein funktionierendes Sekretariat und durch einen kleinen **Stab** sich einen perfekten Arbeitsplatz und ein stressfreies **Selbstmanagement** aufzubauen.<sup>6</sup> Dabei zeigt sich, daß sein Vorgänger nicht alles schlecht gemacht hat. Er war keineswegs nur ein Bürokrat, sondern in vieler Hinsicht auch ein talentierter Organisator. Eine ganze Reihe von Führungsroutinen können übernommen werden.

So erstellte das Sekretariat einen **Wochenplan** (Terminplan mit Ort, Zeit u.a.), dem eine Vorschau auf die nächste und übernächste Woche angeheftet war. Der häufig als Fahrer eingeteilte Vollzugsbeamte (Ortsheriff) erhielt an jedem Donnerstag einen **Fahrtenplan** für die kommende Woche. In diesem waren das Fahrziel mit Ort, Straße, Hausnummer und Telefonnummer (zum Anruf bei eventuellen Verspätungen oder Verkehrsstau) aufgeführt. Der Fahrer trug auf Grund der Entfernung, der

---

<sup>6</sup> Bekannte Selbstmanagement-Methoden sind Löhn, Großmann, Hirt, HelfRecht, Josef Schmidt u.a. Fröhlich holt sich da Anregungen, wird aber kein „Gläubiger“ oder „Jünger“.

Fahrzeiten nach dem Navi und der üblichen Verkehrsverhältnisse die Abfahrtszeiten ein, die das Sekretariat noch am Freitag in den Wochenplan übernahm.

Wochen- und Fahrtenplan waren das Vorblatt der **Wochenmappe** für den BM. Darin waren unter dem jeweiligen Wochentag alle Einladungen samt Rede- und Grußworttexten eingeordnet. Für größere Sitzungen der kommenden Woche (außer für Gemeinderat) lagen spätestens am Donnerstag auch die **Sitzungsmappen** mit allen Sitzungsunterlagen für die einzelnen TOP (Tagesordnungspunkte mit Vermerken der zuständigen AL dazu) auf dem Schreibtisch des BM (z.B. Sitzung Gemeindetag Baden-Württemberg oder Zweckverband).

Im Sekretariat wurde ein **Telefonbuch** geführt, in dem alle eingehenden Anrufe mit Datum, Uhrzeit, Name und Rufnummer des Anrufers festgehalten wurden. Außerdem wurde in Stichworten der Grund des Telefonats festgehalten. Im Telefonbuch wurden auch unmittelbar an den BM gerichtete Emails aufgeführt.

Daneben wurde eine **Telefonliste** geführt, in der mit Namen und Rufnummer all jene eingetragen wurden, mit denen der BM zu telefonieren beabsichtigte. In sogenannten **Telefonstunden** wurde diese Liste abgearbeitet. Fritz Fröhlich wollte „Herr seiner Zeit und seines Handelns“ bleiben. Freundlich, aber bestimmt nahm die Sekretärin die Anrufe entgegen und versprach alsbaldigen Rückruf, der je nach Anlaß auch durch einen Amtsleiter oder den Persönlichen Referenten (PR zugleich Pressesprecher) erfolgen konnte. Ebenso wurden die Emails vorsortiert und erledigt.

Um die Termine und Einladungen, die Gesprächs- und Emailwünsche abzustimmen, fand an jedem Montagvormittag zu Dienstbeginn eine meist einstündige **Frühbesprechung** im Dienstzimmer des BM statt. Dazu erschienen der PR (Persönlicher Referent) zugleich Pressereferent und die Leiterin des BM-Sekretariats. Gerade die Frühbesprechung hatte das Ziel, daß der BM Herr seines Terminkalenders und seiner Zeit blieb. Danach fand in der Regel eine erste **Telefonstunde** mit den in dieser Woche dringendsten Gesprächen statt.

Diese Organisation wurde noch in eine EDV-gestützte Form überführt. So erscheinen Wochenplan, Fahrtenplan und Telefonliste auch auf dem Laptop des BM. *Fröhlich führt aber weiterhin unmittelbar und persönlich.* So wenig wie er das Medium Papier zwischen sich und seinen Mitarbeitern will, so soll auch die Elektronik ihn nicht zum „virtuellen Chef“ machen.

### 3.2.2 Die persönliche, mündliche Rücksprache

In einem Punkt unterscheidet sich Fritz Fröhlich sehr von seinem Vorgänger. Die ständigen Rückfragen und Gesprächswünsche, die dauernde „offene Tür“ für jeden und wegen jedem schafft Fröhlich sofort ab. Auch die vielen Aktenvermerke und Emails mit kleinen schriftlichen Rückversicherungen läßt er umgehend eingestellten. Der BM ersetzt dies durch neue Routinen. So vereinbart er mit seinen Amtsleitern wöchentlich, spätestens jedoch 14-tägig eine ca. einstündige **Rücksprache**. Dazu können die jeweils zuständigen SB zugezogen werden. Ohne ihren Vorgesetzten können die SB jedoch nur in Ausnahmen, aber jederzeit wegen Mißständen oder unlösbaren oder persönlichen Problemen beim BM vorsprechen. Rücksprachen und Vorsprachen dienen vor allem der *Entscheidungsfindung*, sie sind keine unverbindlichen Erzähl- oder Plauderstündchen.

Der BM weiß, daß Führen vor allem **Entscheiden und die Umsetzung von Entscheidungen ist** (samt Controlling bzw. Rückmeldung über Vollzug der Entscheidung). Entscheidungen sollen Lösungen bringen. *Entscheiden ist aber immer Handeln unter Unsicherheit*. Daher gilt es, die risikobehafteten Lösungen sorgfältig und gemeinsam mit den zuständigen Führungskräften und Sachbearbeitern (SB) zu erarbeiten.<sup>7</sup> Fröhlich ist entscheidungsfreudig. Niemand verläßt das Zimmer des BM, ohne daß entweder eine Entscheidung gefallen oder der Auftrag zur Beschaffung von weiteren Informationen zur Entscheidungsfindung ergangen ist. Der Spruch „Wer aus dem Rathaus kommt, ist dümmer als vorher“ gilt bei Fritz Fröhlich nicht. Die letzte Verantwortung für Entscheidungen, an denen der BM beteiligt war, trägt er allein. Er beruft sich nie auf „falsche oder schlechte Beratung“, um den „schwarzen Peter“ nach unten zu schieben.

Für jede Führungskraft, die dem BM unmittelbar unterstellt ist, legt er in seiner Schreibtischschublade einen **Hängeordner** an. In diesen steckt Fröhlich alle Aktenvermerke, *Briefkopien* und sonstigen Unterlagen, die er in der nächsten AL-Rücksprache ansprechen will. Denn so wie Fröhlich ruhig und zusammenhängend arbeiten will, stört auch er sein Mitarbeiter nur in Ausnahmen. Er läßt ihnen allerdings häufig über sein Vorzimmer Besprechungspunkte für die nächste Rücksprache ankündigen, damit sie sich vorbereiten können.

*Brieforiginale bleiben nie beim BM. Sie werden nie aus dem zügigen Postlauf entnommen. Unmittelbar an den BM und nur von diesem zu beantwortende Briefe laufen zur Entwurfs-Bearbeitung zum PR und Pressesprecher.*

### 3.2.3 Dienstbesprechungen<sup>8</sup>

Eine weitere Führungsroutine von Fröhlich ist die 14-tägige **Dienstbesprechung**. Hier werden alle ämterübergreifenden Vorhaben und offenen Fragen beraten und womöglich entschieden. Daran nehmen alle Amtsleiter teil. Bei der Diskussion hat immer der jüngste Amtsleiter das erste Wort. Dann geht es weiter von unten nach oben bis zum BM; er hat das letzte Wort und trägt allein die Verantwortung. Damit ist sichergestellt, dass die Jungen nicht den Alten nach dem Mund reden. Neue Ideen dringen so bis zum Ohr des BM.

Während Rücksprachen nur ein Amt betreffen, behandeln Dienstbesprechungen Querschnittsaufgaben und so wichtige amtsübergreifende Probleme, daß die Chefebene gebraucht wird. *(Diese Sitzungen werden in der Praxis zur Qual, wenn der BM oder einzelne Teilnehmer sie zur Klärung von Rückspracheangelegenheiten oder Detailfragen mißbrauchen.)* – Die Diskussionspunkte werden frei und spontan eingebracht und beraten.

(Anders bei Sitzungen des hessische Gemeindevorstands [Magistratsverfassung], die z.T. Dienstbesprechungen ersetzen. Diese Sitzungen haben stets eine Tagesordnung und sind vom für einen TOP zuständigen AL gut vorbereitet. Sie werden von Fröhlich zügig, sachlich und freundlich geleitet.)

---

<sup>7</sup> Perikles (größter Politiker und Feldherr im alten Athen um 490 – 429 v. Chr.): „Denn auch dies ist unsere Art; da am freiesten zu wagen, wo wir am besten durchdacht haben.“

<sup>8</sup> Diese Routine wird in Hessen mit dem Gemeindevorstand durchgeführt. In BW, Bayern (keine Magistratsverfassung) treffen sich der BM mit den AL zur einer sog. „Dienstbesprechung“.

In diesen Dienstbesprechungen bzw. Sitzungen des hessischen Gemeindevorstands werden allseitig und vollständig die strategischen Ziele, operativen Schwerpunkte, die wichtigen laufenden Geschäfte, Maßnahmen und das kommunalpolitische Geschehen erörtert. Es ist Ziel des BM, sich damit ein kreatives Führungsteam und eine offene, vertrauensvolle Zusammenarbeit zu schaffen. Die gesamte Chefebene und die Amtsleiter denken nach einiger Zeit politisch mit.<sup>9</sup> Die Stimmung ist dabei stets entspannt, ruhig und freundschaftlich, manchmal fröhlich. Es ist das Anliegen des BM, nicht nur ein gutes Betriebsklima, sondern *langfristig und gemeinsam* eine echte Unternehmenskultur und -ethik sowie Gemeindestrategie zu entwickeln. Dies gelingt, wenn alle offen, ehrlich und zuverlässig sind. Mit der Beteiligung wächst die Verantwortung für den gemeinsamen Erfolg. Das gilt später auch für die Bürger.

### **3.2.4 Gespräche mit Ämtern, Personalrat, Frauenbeauftragter**

Um auch mit den Sachbearbeitern ins Gespräch zu kommen, veranstaltet der BM monatlich mit jeweils einem Amt ein **Ämtergespräch**. Alle Mitarbeiter/innen des Amtes sind dabei anwesend. Zur Vorbereitung dazu schaut er sich noch einmal die Stellenbeschreibungen an. Jeder Mitarbeiter soll etwas zu seiner Arbeit, akuten Vorhaben und Problemen sagen. Dinge, die dem BM in der Stellenbeschreibung, bei Rücksprachen oder Besprechungen aufgefallen sind, spricht er an. Hin und wieder interessieren ihn ein Sachgebiet oder dort laufende Maßnahmen besonders. Er läßt sich dann von diesem Sachbearbeiter zusammen mit dem Amtsleiter die gewünschten Informationen in einem Einzelgespräch geben. – Fröhlich hat sich vorgenommen, von Zeit zu Zeit ohne Begleitung auch in den einzelnen Ämtern die SB vor Ort zu besuchen, wie er dies bei seinem Gang durchs Haus erstmals tat.

Schließlich ist der BM ständig auf Suche nach Talenten in seinem Amt. Er weiß, daß die Qualität der Verwaltungsarbeit langfristig davon abhängt, daß die richtige Person auf dem richtigen Platz sitzt. Doch die Einführung eines erfolgreichen **Personalentwicklungskonzepts** ist keine Routine-, sondern eine wichtige Führungsaufgabe. Dazu wird Fröhlich eine Projektgruppe einrichten.

Jedes Vierteljahr und bei Bedarf auch öfter finden Gespräche mit dem **Personalrat** und der **Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragten** statt.

## **3.3 Führungsgrundsätze**

Aufgabe: Beschreiben Sie Ihren Führungsstil.

**Lösungsvorschlag:**

### **3.3.1 Gegenstromprinzip im Drei-Ebenen-Modell (SB – AL – Chef)**

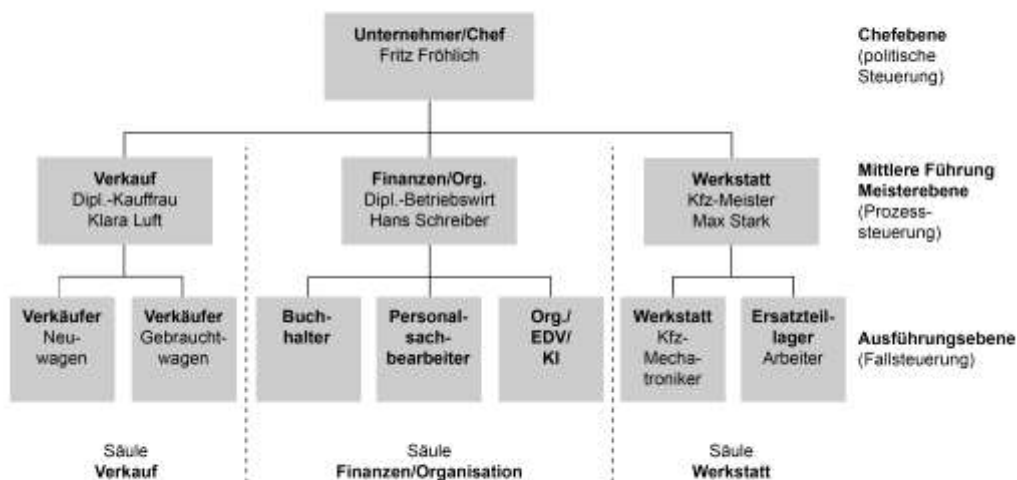
Nach dem Verwaltungsverständnis von Fritz Fröhlich bauen sich Organisationen von unten nach oben auf. Er erwartet also, daß die Verwaltung gut organisiert und reibungslos läuft, auch wenn er auf Reisen oder im Urlaub ist. Um dieses Ziel zu erreichen, will er alle Mitarbeiter zu einer bisher ungewohnten Eigenverantwortung und Selbständigkeit führen.

---

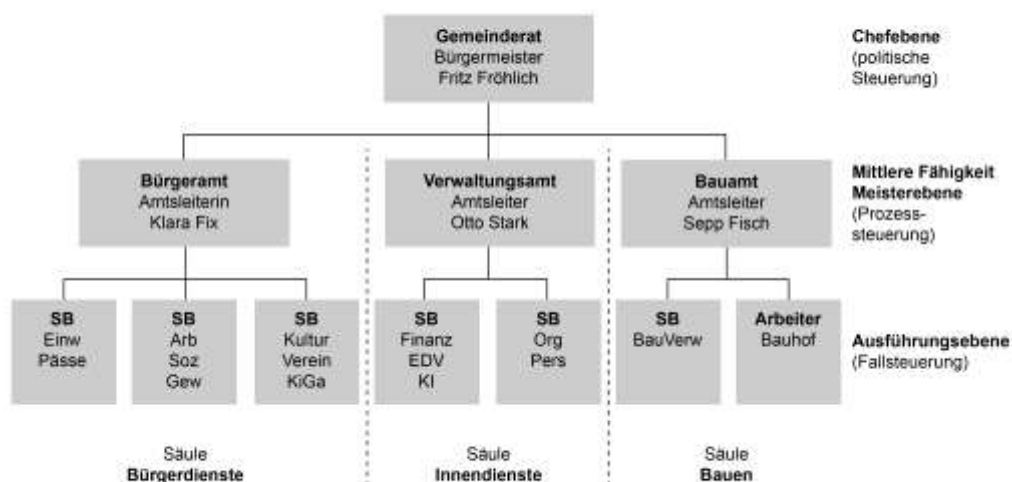
<sup>9</sup> Es ist schon beim Militär ein bewährter Grundsatz, dass jeder in der nächst höheren Ebene mitdenkt.

Er will moderne **Führungsgrundsätze** und **Verantwortungsdelegation** einführen. Das bedeutet auch, daß er die Verwaltung in einem Gegenstromprinzip von unten nach oben *und* von oben nach unten sieht. Reformimpulse, Veränderungen, die Beseitigung von Mißständen und von Bequemlichkeit werden auch in Zukunft eine Führungsaufgabe sein, für die der Verwaltungschef (BM) maßgeblich verantwortlich ist. Die Verwaltungsmodernisierung, so die Überzeugung des BM, muß *beim Chef beginnen oder sie beginnt gar nicht*. Zur ständigen Mißstands-beseitigung sind aber die Mitarbeiter aller Ebenen der Verwaltung aufgerufen.<sup>10</sup> Das folgende Schaubild zeigt das Drei-Ebenen- und Drei-Säulen-Modell einer mittleren Organisation in einem Privatbetrieb und (!) einer Kommune.

### Drei-Ebenen- und Drei-Säulen-Modell (Kfz-Betrieb)



### Drei-Ebenen- und Drei-Säulen-Modell (Gemeinde)



<sup>10</sup> Die Japaner nennen diese ständige Arbeit an Qualität und Perfektion „Kaizen“.

### 3.3.2 Der motivierte Sachbearbeiter

Für Fritz Fröhlich lautet daher die erste Frage: „Was sind die Voraussetzungen dafür, daß ein Sachbearbeiter seine Fähigkeiten voll einsetzt, daß er Lust an Arbeit und Leistung erlebt?“ Er fragt sich auch, wieso er selbst so hoch motiviert ist, was die Voraussetzungen und Bedingungen dafür sind, daß er als BM viel Freude bei seiner Arbeit erlebt. Wie kann er erreichen, daß bei der durchschnittlichen Sachbearbeiterin Meyer auch solche Antriebskräfte freigesetzt werden?

Fröhlich hat dazu das Modell „**Erfolgslust**“ erarbeitet, das auf wissenschaftlichen Erkenntnissen von Soziologen und Verhaltensforschern beruht (*Csikszentmihalyi*).<sup>11</sup> Diese Untersuchungen wollten herausfinden, wie es kommt, daß Menschen ohne Bezahlungen große Anstrengungen auf sich nehmen. Oft sind sie im Beruf auch bei guter Entlohnung nicht bereit, sich annähernd so zu verausgaben. Bei Bergsteigern und Rocktäzern, bei Schachspielern und Chirurgen wurden fünf Bedingungen gefunden, die erfüllt sein müssen, damit sich Erfolgslust einstellt:

1. Es müssen eigenverantwortliche **Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten** gegeben sein.

**Gegenteil:** Eintönigkeit und Fremdbestimmung

2. Es muß ein überschaubarer, eingegrenzter **Aufgabenbereich** (Stimulusfeld) überantwortet sein.

**Gegenteil:** Zuständigkeitswirrwarr und „organisierte Unverantwortlichkeit“

3. Es muß ein hohes, aber bewältigbares **Risiko** vorliegen. „Entscheiden“ heißt Handeln unter Unsicherheit. Ohne Risiko keine Verantwortung. Durch erfolgreiche Risikobewältigung wachsen die geistigen und seelischen Kräfte eines Menschen.

**Gegenteil:** Vollkasko-Mentalität, „wasserdichte Absicherungen“, Verantwortungsscheu, Stagnation und Reformfeindlichkeit

4. Es müssen **klare Regeln**, unmittelbare Rückmeldungen über Erfolg und Mißerfolg, über „falsch“ und „richtig“ gelten.

**Gegenteil:** Rechtsunsicherheit, Zielkonflikte, Widersprüchlichkeiten, niemand weiß, was gilt; keine „klare Linie“.

5. Die Erfolgslust wird vervielfacht durch ihr gemeinsames Erleben in der **Gruppe** (Fußball spannender als Leichtathletik). Dazu braucht die Gruppe gegenseitige Bindungen, gemeinsame Ziele und Werte (Unternehmenskultur und Unternehmensethik).

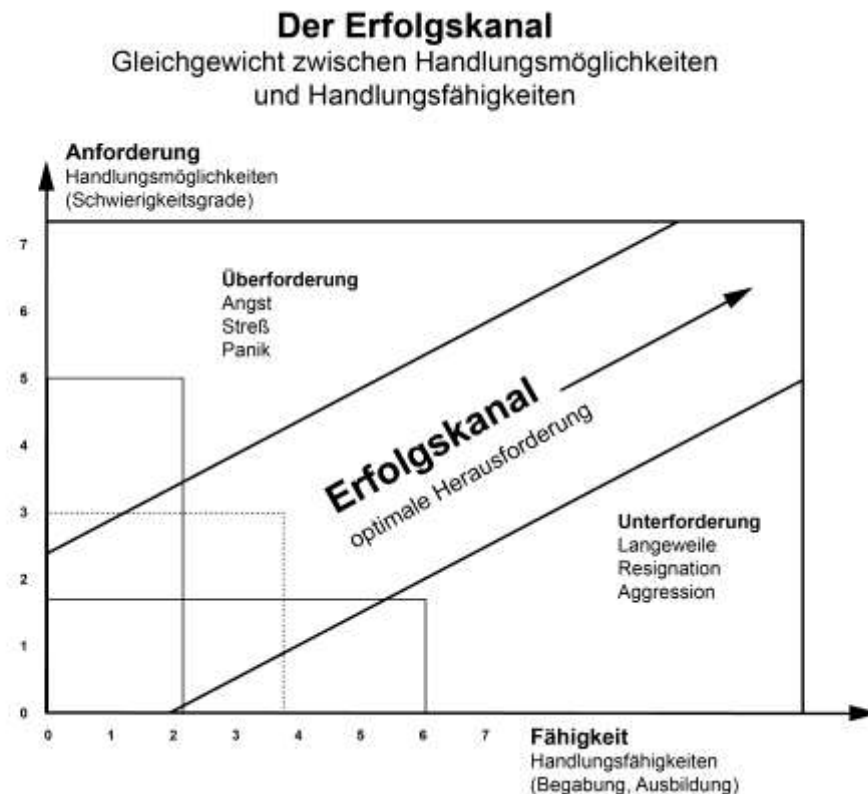
**Gegenteil:** Egoismus, Karrieresucht, Unzuverlässigkeit, Unehrllichkeit, Gemeinschaftsfeindlichkeit, Verlust von Bindung und Werten.

Fröhlich ist weiter überzeugt, daß für den Menschen körperliche und geistige Anstrengungen so natürlich wie Spielen und Ausruhen sind. Er glaubt, daß es im Grunde bei seinen Mitarbeitern wie bei ihm selbst ist. Sie suchen eine

---

<sup>11</sup> Mihaly Csikszentmihalyi, Das Flow-Erlebnis - Jenseits von Angst und Langeweile: Im Tun aufgehen, Stuttgart 2029 (12. Aufl.) – Die Zeit, 13.07.2020, „Vier Schritte zum Flow“

eigenverantwortliche und selbstbestimmte Tätigkeit.<sup>12</sup> Allerdings weiß er, daß lange Gewöhnung und eingeübte Unselbständigkeit diese menschlichen Fähigkeiten auch verschütten können. Er will, daß seine Mitarbeiter ohne Unterforderung und ohne Überforderung angstfrei, zupackend und geistig regsam arbeiten. Im Gemeindevorstand bzw. in Dienstbesprechungen finden ab und zu kürzere Grundsatzdebatten statt. Hier werden vom BM Führungsgrundsätze vorgetragen und den täglichen Erfahrungen der Praxis gegenübergestellt. Das Schaubild dazu:



Zu diesen Führungsgrundsätzen findet jährlich eine zweitägige **Klausurtagung** aller Amtsleiter (AL), ihrer Stellvertreter mit BM und Gemeindevorstand<sup>13</sup> außerhalb der Gemeinde statt. Stellvertretende AL sind jeweils fähige, junge Nachwuchskräfte. Sie werden so frühzeitig in die Führungsfortbildung einbezogen. Eingeladen werden auch die Personalratsvorsitzende, die Frauenbeauftragte, Leiter der Werke.

Thema der ersten Tagung ist das Modell >Erfolgslust<. Um es in der Praxis umzusetzen, erklärt Fröhlich die Einzelfallentscheidung zum „**Privileg des Sachbearbeiters**“. Dies wird auch damit begründet, daß die Sachbearbeiter grundsätzlich gut ausgebildet sind (FH-Abschluss). Auch ihre Eingruppierung und Bezahlung entspricht einer eigenverantwortlichen und selbständigen Tätigkeit.

Die Vorgesetzten haben daher die Entscheidungen der SB zu respektieren, wenn sie sachlich richtig und den vorher vereinbarten Grundsätzen entsprechen. Delegation ist, so Fröhlich, vor allem auch die Übertragung von Ermessen, Verantwortung und Vertrauen. Er verspricht Entscheidungen, die dem vereinbarten Ermessensgebrauch

<sup>12</sup> Douglas McGregor, The human Side of Enterprise, New York 1960 (Modell X-Theorie gegen Y-Theorie) dargestellt in: Der Bürgerstaat, Abschnitt 5.1.2 Erfolgslust und Gruppendynamik, <https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/der-buergerstaat/der-buergerstaat-kapitel-5-1.pdf>

<sup>13</sup> Gilt nur bei Magistratsverfassung.



entsprechen, auch dann mitzutragen, wenn er im Einzelfall sein Ermessen anders ausgeübt hätte. Denn Loyalität ist immer zweiseitig. Fröhlich weiß auf Grund seiner Politikerfahrung, daß willkürliche, sogenannte „politische“ Rückholungen und Korrekturen von Einzelfallentscheidungen eine Hauptursache für Frust und Unlust in einer Verwaltung sind.

Diese Grundsätze, so ergänzt der Hauptamtsleiter, entsprechen genau dem heute von der KGSt empfohlenen „**Kontraktmanagement**“. Danach werden mit dem Sachbearbeiter oder der jeweils nachgeordneten Ebene bestimmte Ziele vereinbart. Diese sind dann eigenverantwortlich und selbständig im Rahmen der Vereinbarungen zu verwirklichen. Das Ziel wird vorgegeben, den Weg zum Ziel findet der Beauftragte selbst. Hier kann er seine ganze schöpferische Kraft und berufliche Erfahrung einsetzen und schließlich >Erfolgslust< erleben.

Reserveoffiziere wissen: Kontraktmanagement entspricht der im deutschen und österreichischen Heerwesen entwickelten **Auftragstaktik**. Sie wurde ständig und bis heute weiterentwickelt. Das Gegenteil war die angelsächsische und französische Befehlstaktik, die in allen anderen Armeen galt. Inzwischen wurde fast weltweit versucht, die erfolgreiche deutsche **Auftragstaktik** einzuführen, was wegen der unterschiedlichen militärischen Kulturen und Traditionen nur teilweise gelungen ist.

Die Auftragstaktik erteilt keine Befehle mit Einzelheiten, sondern auf allen Ebenen Aufträge, d.h. sie gibt nur Ziele vor. Den Weg zum Ziel wählt der Beauftragte eigenverantwortlich und selbstständig. Die Anfänge der Auftragstaktik gehen in Preußen zurück auf die großen Militärreformer Scharnhorst und Gneisenau zur Zeit der Befreiungskriege (1815), in Österreich noch weiter bis zu Maria Theresia (1717 – 1780). Auftragstaktik gilt bis zur Ausführungsebene: *„Vom jüngsten Soldaten aufwärts muss überall selbständiges Einsetzen der ganzen geistigen und körperlichen Kraft gefordert werden. Nur so lässt sich die volle Leistungsfähigkeit in übereinstimmendem Handeln zur Geltung bringen.“*<sup>14</sup>

In Ansätzen steckt die Auftragstaktik im „Klassiker“: *„Führen durch Zielvorgaben“* (Peter Drucker)<sup>15</sup> und im *„Zwei-Stunden-Chef“* (Ina Klasing) mit der Übertragung von „Autonomie“ auf alle Mitarbeiter.<sup>16</sup>

Fröhlich vereinbart mit seinen Führungskräften außerdem den Grundsatz: **„Wer entscheidet, der unterschreibt.“** Dadurch wird das Privileg des Sachbearbeiters zur Einzelfallentscheidung nach innen und außen dokumentiert. Mit der Unterschrift übernimmt er die Verantwortung, also auch das Risiko für Erfolg und Mißerfolg.

Dazu macht der Erste Beigeordnete und Kämmerer Obermeyer einen Vorschlag. Er hat nachgedacht, wie das Privileg des Sachbearbeiters zur Einzelfallentscheidung in der täglichen Praxis umgesetzt werden kann. Er hat dazu ein **>Vier-Fälle-Modell<**

---

<sup>14</sup> So z.B. Felddienstordnung 1908, Nr. 37, zitiert nach: Martin van Creveld, Militärische Organisation und Leistung der deutschen und der amerikanischen Armeen 1939 bis 1945, (Original 1982 USA, 1. Deutsche Auflage: Freiburg/Br. 1989), Graz 2005, S. 51 ff (54) – Der israelische Militärhistoriker M. van Creveld gilt als einer der bedeutendsten Militärexperten der Gegenwart.

<sup>15</sup> Peter Drucker, Die ideale Führungskraft, Die hohe Schule des Managers, Düsseldorf 1995

<sup>16</sup> Insa Klasing, Der 2-Stunden-Chef, Mehr Zeit und Erfolg mit dem Autonomie-Prinzip, Frankfurt / M. 2019; Handelsblatt 18.07.19: „Ist der Zwei-Stunden-Chef eine gute Idee? - Führungskräfte diskutieren“

für Rücksprachen entwickelt. Danach darf ein Sachbearbeiter nur in folgenden vier Fällen vor einer Entscheidung bei seinem Vorgesetzten Rücksprache nehmen. Im Übrigen hat er eigenverantwortlich und selbständig zu entscheiden.

1. Ein Fall ist rechtlich oder tatsächlich **so schwierig**, daß ihn der Sachbearbeiter nicht selbst entscheiden kann (Offenbarung der eigenen Grenzen und ggf. des eigenen Fortbildungsbedarfs). Er macht gleichwohl einen Entscheidungsvorschlag und begründet, warum er letzte Zweifel an dieser Entscheidung hat.
2. Eine Entscheidung ist für eine Vielzahl künftiger Fälle von **grundsätzlicher** Bedeutung (Präzedenzfall).
3. Eine Einzelfallentscheidung ist von außergewöhnlicher **finanzieller** Bedeutung. Sie sprengt den üblichen Rahmen.
4. Eine Entscheidung ist von erheblicher **kommunalpolitischer** Bedeutung.

Damit ist die **Fallsteuerung** der Sachbearbeiter beschrieben. Sie haben den Einzelfall erfolgreich zu entscheiden und zu erledigen. Wir kommen nun zur mittleren Führung. Ein Beispiel aus einem Schweizer Büchlein veranschaulicht den Übergang:

„Ein Führer kann seine Mitarbeiter auf mancherlei Art lähmen und entmutigen:  
Indem er sich zu Unrecht beständig in ihren Aufgabenkreis einmischt.  
Indem er Dinge, die sie zu entscheiden haben, selbst entscheidet.  
Indem er ihnen jedes selbständige Handeln verbietet.  
Indem er all ihre Vorschläge belächelt oder dumm schilt.  
Indem er sie für seine Fehler büßen lässt.  
Indem er sie fallen lässt, wenn sie in Erfüllung seiner Aufträge kritisiert oder angegriffen werden.“<sup>17</sup>

### 3.3.3 Der erfolgreiche Amtsleiter

Auf der zweiten gemeinsamen Klausurtagung in Kloster Schöntal entwickeln die versammelten Führungskräfte zusammen mit dem BM einen Katalog von Fähigkeiten und Tätigkeiten, die ein erfolgreicher Amtsleiter besitzen muss. Denn die tägliche Praxis des letzten Jahres hat gezeigt, daß manche Amtsleiter verunsichert sind. Die alte Gewohnheit, schwierige Fallentscheidungen auf den Tisch des Vorgesetzten zu legen und damit zu dessen Aufgabe zu machen, ist schwer abzuschaffen. Auch glaubten viele Sachbearbeiter nicht, daß sich ihre Vorgesetzten vor sie stellen werden, wenn Gemeinderäte, die Presse oder einflußreiche Bürger gegen sie ankämpften. Die Amtsleiter wiederum sahen sich ihrer Haupttätigkeit beraubt. Was sollen sie jetzt den ganzen Tag machen, wenn sie nicht mehr in Einzelfällen herumrühren dürfen?

---

<sup>17</sup> Anton Loetscher, Der Jugendführer, Luzern 1953, S. 58

Am Ende der Klausurtagung einigt man sich auf folgenden **Aufgabenkatalog für AL:**

## 1. Fachlichkeit

Wer Sachbearbeiter führt, braucht Fachlichkeit. Daraus schöpft er ganz wesentlich seine Autorität. Der Amtsleiter muß die schwierigsten Entscheidungen, also die Fälle von Ziffer 1 des Rücksprachemodells, beherrschen. Er muß also die einschlägigen Gesetze, Ausführungsbestimmungen und die Rechtsprechung dazu kennen. Er muß sich laufend fortbilden. Der BM brachte einen Vergleich: „Der Meister in der Opel-Werkstatt muss den neusten Opelmotor kennen.“

## 2. Einführung des Kommunalen Steuerungsmodells

BM Fritz Fröhlich stellte am Nachmittag des ersten Klausurtages persönlich in anschaulicher Form das Kommunale Steuerungsmodell vor. Nach längerer Diskussion beschließen die versammelten Führungskräfte einstimmig diese Führungsgrundsätze in der Verwaltung einzuführen.<sup>18</sup> Danach werden die Amtsleiter in ihren Zuständigkeitsbereich die folgenden Verantwortungen übernehmen:

- **Organisationsverantwortung** (Ablauforganisation: Prozesssteuerung)
- **Budgetverantwortung** (Einsatz „ihrer“ zugeteilten Haushaltsmittel)
- **Personalverantwortung** (Die richtige Person auf den richtigen Platz!)
- **Controlling und Berichtswesen** (Erreichen der Ziele mit Zeit und Zahlen: Z<sup>3</sup>)

Es wird weiter vereinbart, zur Umsetzung eine (strategische) Lenkungsgruppe und eine (operative) Projektgruppe einzusetzen. Der Lenkungsgruppe wird BM Fröhlich vorstehen, sie wird einem Gemeindevorstand entsprechen; die Projektgruppe wird der Erste Beigeordnete Obermeyer leiten. Ihm liegt schon lange die innere Organisation am Herzen. Als Kämmerer hat er auch Zugang zu allen Ämtern bzw. Fachbereichen. Es sieht durch dieses Steuerungsmodell seine Position nicht geschwächt, sondern operativ gestärkt.

Es geht darum, die Fallsteuerung der Ausführungsebenen einzuführen und am Laufen zu halten. Dazu sind neben den unter 3.3.2. genannten Grundsätzen (Kontraktmanagement usw.) für umfangreiche und/oder schwierige Verfahren (Bebauungspläne, Eingliederungshilfe<sup>19</sup>) Musterabläufe<sup>20</sup> (Prozesse) samt Kosten (sog. Produkte gem. KGSt) zu erarbeiten. Das ist die **Prozesssteuerung des AL**.

Weiter wird vereinbart, daß die Amtsleiter für die Entwürfe bei *Planungs- und Konzeptionsaufgaben* in ihrem Bereich grundsätzlich verantwortlich sind. Die Sachbearbeiter übernehmen hier eine beratende, eine Stabsfunktion. Alle wichtigen Pläne sollen in nächster Zukunft konzeptionell überarbeitet und dann im Gemeinderat beschlossen werden. Dies geht vom Kindergarten- und Altenplan, dem Gemeindeentwicklungs- und Flächennutzungsplan bis hin zu den noch auszuarbeitenden bürgerschaftlichen Vorhaben (vgl. unten 5.3).

---

<sup>18</sup> vgl. dazu G. Pfreundschuh, Führung im öffentlichen Dienst, digital: [https://pfreundschuh.seveneight-media.de/downloads/fuehrung-steuerung/Fuehrung\\_im\\_oeffentlichen\\_Dienst.pdf](https://pfreundschuh.sevенеight-media.de/downloads/fuehrung-steuerung/Fuehrung_im_oeffentlichen_Dienst.pdf)

<sup>19</sup> Siegfried Haller und Gerhard Pfreundschuh, Prozesssteuerung – eine zentrale Führungsaufgabe, Dargestellt am Beispiel von Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe, erschienen in NDV (Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge), Mai 2009, digital:

[https://pfreundschuh.seveneight-media.de/downloads/soziale-hilfen/prozesssteuerung\\_ndv.pdf](https://pfreundschuh.seveneight-media.de/downloads/soziale-hilfen/prozesssteuerung_ndv.pdf)

Oft ist da ein einzelner AL überfordert. Es bedarf einer Projektgruppe oder externer Beratung,

<sup>20</sup> Früher wurden diese „Generalia“ in „Generalakten“ gesammelt, Gegensatz: Einzelfälle „Spezialia“

### 3.3.4 Der stressfreie Chef und sein kreatives Team

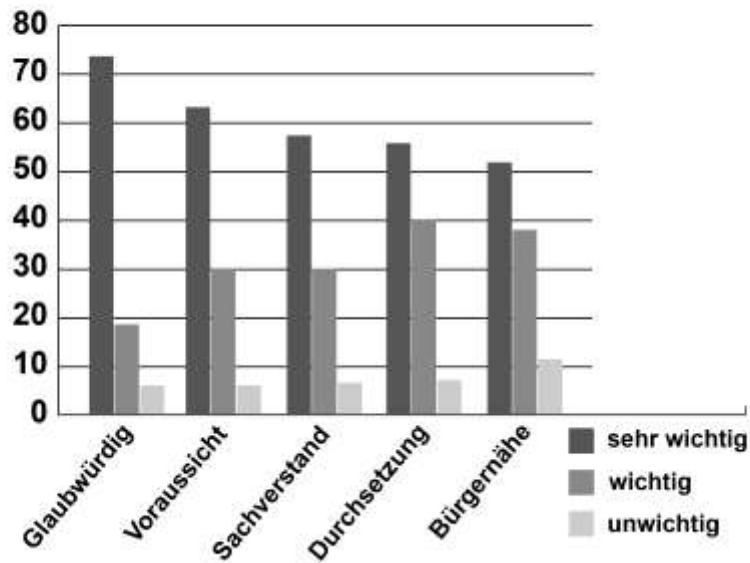
Gegen Ende der Klausurtagung im Kloster Schöntal stellt ein gewitzter, junger Amtsleiter folgende Frage: „Die Einzelfallentscheidungen fällen künftig die Sachbearbeitern schnell und richtig. Die Amtsleiter als mittlere Führungskräfte steuern künftig erfolgreich im Rahmen des Kontraktmanagements die Ablauf- und Aufbauorganisation, den Personaleinsatz und die Budgetierung. Was macht dann unser Chef, der Bürgermeister? Können er und der [hessische] Gemeindevorstand dann Golf spielen gehen?“

Daraus ergab sich eine angeregte Debatte über die Aufgaben der Chefebene. Danach haben der Bürgermeister und die Gemeinderäte (ggf. auch der Gemeindevorstand) künftig folgende Handlungsfelder zu bestellen:

- **Binnenmodernisierung:** ständige Fortentwicklung des Steuerungsmodells mit politisch-strategischer Führung (Chefebene), Prozess- / Verfahrensteuerung (AL-Ebene) und Fallsteuerung der Sachbearbeiter (Ausführungseben)
- **Außenmodernisierung:** Verwirklichung des Reformmodells „Bürgerkommune“. Dazu wird der BM meist nachmittags bei den Bürgern, im Außendienst sein.
- **Haushaltskonsolidierung:** Einführung der Budgetierung im Laufe des nächsten Jahres. Die nächste Klausurtagung wird sich mit diesem Thema beschäftigen.
- Überarbeitung und gegebenenfalls Neukonzeption aller **strategischen Pläne**.
- Mit jedem Amt wird jährlich eine Schwerpunkt-, **Sonderaufgabe** vereinbart. Diese wird über die gewöhnlichen und üblichen Aufgaben hinausgehen und besonders vom jeweiligen AL betreut und von ihm verwirklicht werden. (vgl. dazu 3.4.2)
- Gemeinderäte [und Gemeindevorstand] werden im Hinblick auf die Binnen- und Außenmodernisierung gezielt **fortgebildet**.
- Sie werden sich Gedanken machen und Vorschläge erarbeiten, wie die **politische Arbeit** im Gemeinderat [Gemeindevorstand] verbessert werden kann.
- Sie werden sich Gedanken machen und Vorschläge darüber unterbreiten, welche **Aktionen und Projekte** jeweils mit den Bürgern gemeinsam verwirklicht werden können.

Dabei wurden einige grundsätzliche Fragen behandelt: 1.) Welche Eigenschaften erwarten die Bürger von einem Politiker? 2.) Wie soll ein Chef bzw. BM seine Gesamtverantwortung wahrnehmen? Die Antworten zu 1.) zeigt eine Umfrage.

## Eigenschaften von Politikern



Umfrage des Bundesverbandes der deutschen Banken, Die Welt vom 29.11.00 (Gewichtung in %)

2.) Wie soll ein Chef seine Gesamtverantwortung bei Kontraktmanagement und Auftragstaktik sehen? Dies veranschaulicht eine altwürttembergische Anweisung.

### **Der Oberst**

*Der Oberst ist die erste vorgesetzte Behörde im Regiment – die Intelligenz – von der Alles ausgeht.*

*Sein Wirkungskreis umfaßt alle Theile des Dienstes: innerer Dienst, Unterricht, Manneszucht [Disziplin], Verwaltung, Exerzieren – mit einem Wort – das Materielle wie das Personelle in administrativer, disziplinarischer und taktischer Hinsicht.*

*Der Oberst soll jedoch nicht alle Einzelheiten selbst besorgen wollen, sondern nur als belebendes Prinzip wirken, und von diesem Gesichtspunkt ausgehend, jede Charge in die Lage versetzen, ihre Obliegenheiten erfüllen zu können und zu müssen.*

Auszug „INNERER DIENST“ der Königlich Württembergischen Reiterei von 1819



Der Oberst

**D**er Oberst ist die erste vorgesetzte Behörde im Regiment - die Intelligenz von der Alles ausgeht.

Sein Wirkungskreis umfaßt alle Theile des Dienstes: innerer Dienst, Unterricht, Mannszucht, Verwaltung, Exercizien - mit einem Wort - das Materielle wie das Personelle in administrativer, disziplinarischer und taktischer Hinsicht.

Der Oberst soll jedoch nicht alle Einzelheiten selbst besorgen wollen, sondern nur als belebendes Prinzip wirken, und von diesem Gesichtspunkt ausgehend, jede Charge in die Lage versetzen, ihre Obliegenheiten erfüllen zu können und zu müssen.

Auszug aus „Innerer Dienst“  
der Königlich Württembergischen  
Reichsarmee aus dem Jahre 1819



### 3.4 Schwerpunkte – Projekte

Aufgabe: Welche Aktionen und Projekte wollen Sie in nächster Zeit verwirklichen?

Lösungsansätze:

#### 3.4.1 Schwerpunktaufgabe für jedes Amt

Ausgehend vom Organisationsplan, Haushaltsplan und der täglichen Arbeit (niedergelegt in den Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen) erarbeitet jedes Amt ein **Jahresarbeitsprogramm**. Besonders wichtig ist, daß über die Tagesarbeit hinaus Schwerpunkte gesetzt werden. Vor allem soll jedes Amt und jedes Dezernat mit einer besonders herausfordernde und außergewöhnliche **Sonderaufgabe** beauftragt werden und sie in den Mittelpunkt ihrer Jahresarbeit stellen. Im folgenden Januar wird dann von der Verwaltung darüber ein **Jahresrückblick** erstellt und dem Gemeinderat sowie der Presse vorgestellt.

### 3.4.2 Praxisbeispiele für Schwerpunktaufgaben

- **Personalentwicklung: Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen**,<sup>21</sup> Erarbeitung eines **Fortbildungsprogramms**, individuelle Personal-Entwicklung, Bewährung (AL und SB) auf verschiedenen Stellen in unterschiedlichen Ämtern.
  - **Hilfen für berufstätige Mütter** Mehr: „3.3 Frühe Familien- und Erziehungshilfen“ <https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/bausteine-des-buergerstaats/bausteine-des-buergerstaats-kapitel-3.pdf>
  - **Führungsgrundsätze: Führung und Steuerung:** <https://pfreundschuh-heidelberg.de/fuehrung-steuerung>
  - **KI und Digitalisierung** siehe unten „5.3.6 Stärkung der örtlichen Wirtschaft“
  - **Arbeit: Gründung Beschäftigungsgesellschaft** „Digeno“<sup>22</sup>, Erschließung von **Industrie- und Gewerbegebieten** (RIO),<sup>23</sup> Gründerzentrum, Ansiedlungspolitik<sup>24</sup>  
**Gesundheits- und Grundversorgung** auf dem Land: PORT Schwäbische Alb <https://www.gesundheitszentrum-hohenstein.de/>
  - **Soziales:** Maßnahmen Jugendhilfe, Kindergärten, –krippen, Ganztagsbetreuung, Schulsozialarbeit, Elternfortbildung in **Häusern für Familien**  
Vertiefung: „Vom Schulhaus zum Haus für Familien“ <https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/bausteine-des-buergerstaats/bausteine-des-buergerstaats-kapitel-3.pdf>
- Frauen- und Kinderschutzhaus**  
[https://www.rnz.de/region/neckartal-odenwald\\_artikel,-frauen-und-kinderschutzhaus-gewalt-nimmt-auch-im-neckar-odenwald-kreis-teils-erschreckende-formen-a- arid,342559.html](https://www.rnz.de/region/neckartal-odenwald_artikel,-frauen-und-kinderschutzhaus-gewalt-nimmt-auch-im-neckar-odenwald-kreis-teils-erschreckende-formen-a- arid,342559.html)
- Zentrum für Ehrenamt** <http://ehrenamt-nok.de/> siehe auch unten: 5.3.3
- **Stadtentwicklung:** Stadt- und Dorfsanierungen,<sup>25</sup> **Altstadtentwicklung**, Hoch- und Tiefbau, Gesamtentwässerungsplan für Kernstadt, Verkehrsplan
  - **Kultur: Schlossfestspiele Zwingenberg:** <https://www.schlossfestspiele-zwingenberg.de/> Kulturwoche, Kulturpreis (z.B. „Arthur-Grimm-Preis“ für zeitgenössische Kunst), Zielgruppenaktionen (z.B. Historikertag), Denkmalpflege und Kleindenkmale
- Willingshäuser Malerkolonie** <https://www.malerkolonie.de/index.php/start.html>  
Ähnliches wäre möglich in Buchen-Hollerbach, wo Hollerbacher Malerkolonie war: <https://www.bezirksmuseum.de/sammeln/gemaelde/hollerbacher/>
- **Umwelt- und Klimaschutz:** Biotop-Planung: **Biotop-Trittsteine** zur Erhaltung der Artenvielfalt<sup>26</sup> – Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten

Zu allen Punkten gibt es in der kommunalen Praxis viele weitere Beispiele. Fritz Fröhlich besucht daher öfter Kollegen in ihrer Gemeinde, die sich darüber freuen.

<sup>21</sup> Bewährt hat sich die Einsetzung einer Stellenbewertungskommission. Leitung: z.B. Kämmerer, Teilnehmer: Personal-AL, Personalrat, betroffene AL (vgl. Konzept Veraltungsuniversität Speyer).

<sup>22</sup> Dienstleistungsgesellschaft Neckar-Odenwald – <http://www.digeno.de> siehe auch unten: 5.3.6

<sup>23</sup> RIO (Regionaler Industriepark Osterburken) <http://www.gewerbegebiet-rio.de/> auch: 5.3.6

<sup>24</sup> Gute Beispiele: Stadt Buchen (Odenwald) unter BM Josef Frank,

<sup>25</sup> Gute Beispiele Stadtentwicklung: Buchen, Wertheim /M. – Dorfentwicklung: Dertingen, Sternenfels – jetzt gute Ziele: Programm: **MELAP PLUS** („Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials“). 14 Modelldörfer in BW (2021)

<sup>26</sup> <https://www.bund-rlp.de/themen/mensch-natur/naturschutz/biotopverbund/>

## 4. Politik – Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat

### 4.1 Überblick verschaffen

Wie verschaffen Sie sich einen Überblick über die kommunalpolitischen Probleme?

(Kein Lösungsvorschlag. Jeder Stadtrat ist anders, muss vor Ort erkundet werden.)

Fröhlich kennt die Freiburger Politik, er war Stadtrat.

### 4.2 Routinen einführen

Aufgabe: Welche Routinen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat schlagen Sie vor?

#### Lösungsvorschläge:

#### 4.2.1 Fraktionsrunde, Fraktionssitzungen

BM Fröhlich hat sich vorgenommen, mit den Vorsitzenden aller Fraktionen mindestens einmal vierteljährlich eine **Fraktionsrunde** zu veranstalten. An dieser nehmen [in Hessen] auch der Gemeindevorstand und betroffene AL teil. Der BM informiert dabei offen, umfassend und vollständig. Sein Grundsatz ist: „Alles was im Rathaus geschieht, kann morgen in der Zeitung stehen. Selbst wenn es dem einen oder anderen nicht gefällt, wir können es sachlich begründen, überzeugt vertreten.“

Gelegentlich, aber nicht regelmäßig nimmt der BM auf Einladungen an Fraktionssitzungen teil. Dies hat er allen Fraktionen in gleicher Weise angeboten. Insbesondere zu Fragen des Haushalts werden er und der Kämmerer regelmäßig einmal jährlich während den Haushaltsberatungen von allen Fraktionen eingeladen.

#### 4.2.2 Geschäftsstelle Gemeinderat

Bisher war diese Geschäftsstelle im Sekretariat des BM angesiedelt. Dort nahm die Sekretärin die anfallenden Arbeiten wahr. Fröhlich überträgt diese Aufgabe seinem PR und Pressesprecher, einem Nachwuchsbeamten des gehobenen Dienstes, als weitere Schwerpunktaufgabe. Er wird förmlich und schriftlich zum **Leiter der Geschäftsstelle des Gemeinderats** ernannt. Dabei werden mit ihm folgende Aufgaben vereinbart:

- Er ist verantwortlich, daß rechtzeitig zur **Vorlagebesprechung** (s.u.) sämtliche Vorlagen zu den Tagesordnungspunkten vorliegen.
- TOP, deren Vorlagen nicht da sind, werden auf die nächste Sitzung verschoben.
- Für die Erstellung normaler Vorlagen sind grundsätzlich die Amtsleiter zuständig. Ob die Beigeordneten erst in der Vorlagebesprechung oder vorher die Vorlagen sichten, bleibt ihnen überlassen. Es hängt auch vom jeweiligen AL ab.



- Für den rechtzeitigen Eingang der Vorlagen in der Geschäftsstelle sind aber auch die Beigeordneten verantwortlich.
- Der Leiter der Geschäftsstelle ist für die Protokolle verantwortlich.

### 4.2.3 Vorlagenbesprechungen

Der Leiter der Geschäftsstelle legt dem BM jährlich „zwischen den Jahren“, also Ende Dezember bis Anfang Januar, den **Jahressitzungsplan** vor. Er enthält Terminvorschläge für alle Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse im kommenden Jahr.

Zehn Tage vor jeder Sitzung terminiert er für morgens 10 oder 11 Uhr eine „**Vorlagenbesprechung**“. An jedem Sitzungstag wird auf 11 Uhr nochmals eine „**Sitzungsbesprechung**“ anberaumt. Diese Terminvorschläge vergleicht der BM mit seinem Terminkalender. So weit Sitzungen regelmäßig von einem Beigeordneten wahrgenommen werden (z.B. Bauausschußsitzungen), wird diesem der Plan zur Terminabgleichung vorgelegt. Mitte Januar wird dieser Jahressitzungsplan an alle Gemeindevertreter, Mitglieder des Gemeindevorstands, Ämter, gemeindliche Einrichtungen und kommunalen Unternehmen sowie die Presse versandt.

**Vorlagebesprechungen** finden regelmäßig zehn Tage vor einer Sitzung statt, damit die Vorlagen noch korrigiert und rechtzeitig verschickt werden können. Der Leiter der Geschäftsstelle legt dem BM zu Beginn der Besprechung die **Sitzungsmappe** vor, in der die vorgeschlagene Tagesordnung und der Reihe nach die dazugehörigen Sitzungsvorlagen eingeklebt sind. In der Vorlagebesprechung werden alle Vorlagen vollständig vorgelesen und gemeinsam erörtert. An der Sitzung nehmen alle [Mitglieder des hessischen Gemeindevorstands,] Beigeordneten, Amtsleiter sowie möglicherweise Sachbearbeiter teil, die für die betreffende Sitzung eine Vorlage erarbeitet haben. Alle Anwesenden sollen sich an der Diskussion beteiligen und sich vor allem in die Rolle eines Gemeinderats versetzen.

Dabei wird darauf geachtet, daß die Vorlagen den **Beschlußvorschlag** umfassend und doch so konzentriert wie möglich, gut verständlich und übersichtlich **begründen**. Fröhlich empfiehlt dazu: „Kurze Sätze: Subjekt, Prädikat, Objekt. Punkt! Spätestens das zweite Komma zeigt, daß ein Satz zu lang ist. Verständliche deutsche Wörter!<sup>27</sup> Die Gesetzessprache eignet sich nicht für Vorlagen. Sie ist oft schwer verständlich und zu kompliziert. Wer Gesetze zitiert und sich auf Paragraphen beruft, ist meist unsicher. Unsere Vorlagen sollen die Gemeinderäte nicht nur verstehen können, sondern verstehen müssen. Denn wir wollen ihre Zustimmung.“

Besondere Sorgfalt wird für die Formulierung des Beschlusses am Ende der Vorlage verwendet. - Unter diesen Gesichtspunkten und im Hinblick auf mögliche Fragen in der Sitzung ist es besonders wertvoll, wenn alle Teilnehmer auch Vorlagen auf sich wirken lassen, die sie nicht ausgearbeitet haben und nicht kennen. Jede in der Vorlagebesprechung genehmigte Vorlage unterschreibt der BM. (Die Vorlagebesprechung und die Unterzeichnung der Vorlagen für den Bauausschuß fällt in die Zuständigkeit des Bau-Beigeordneten.)

---

<sup>27</sup> Sprache soll eine „Verständigungsbrücke“ sein, keine „Verständnissperre“ – und schon gar nicht ein „Herrschaftsmittel“ für sogenannte „Experten“.

#### **4.2.4 Sitzungsbesprechungen**

Am Sitzungstag trifft sich nochmals die gleiche Runde, um die Tagesordnung gemeinsam und zügig durchzugehen. Man ruft sich dadurch nochmals den Inhalt der Vorlagen ins Gedächtnis. Die Beteiligten berichten gegebenenfalls über neueste Entwicklungen, erste Stellungnahmen von Gemeinderäten oder der Öffentlichkeit. Mögliche Fragen zu einzelnen Gesichtspunkten werden erörtert. Gegebenenfalls wird festgelegt, wer die Antwort gibt und wie er sich nochmals darauf vorbereitet (Rollenverteilung). So geht die Verwaltung gut vorbereitet zur Sitzung. Fröhlich geht ohne Unterlagen, die Sitzungsmappe bringt der Leiter der Geschäftsstelle.

#### **4.2.5 Die Gemeinderatsitzung**

Fröhlich verteidigt die Übung, daß jene TOP, die in der Ausschußsitzung nur vorberaten werden, dort nichtöffentlich behandelt werden. Dadurch beraten und entscheiden die Gemeinderäte ehrlicher und unbefangener. Streitpunkte werden sachlich, nicht in Presse- und Fensterreden erörtert. Es können auch noch besser Kompromisse gefunden werden. Den Antrag, auch die Vorberatungen öffentlich zu machen, hat auf Vorschlag des BM die Mehrheit der Gemeinderäte abgelehnt.

[Hessen: Durch die Teilnahme des Vorsitzenden der Gemeindevertretung an der Sitzungsbesprechung wird erreicht, daß dieser gut im Stoff steht und für einen zügigen, sachlichen Sitzungsverlauf sorgen kann.]

Alle Gemeinderäte werden korrekt und gleich behandelt. Auch in den Sitzungen achtet der BM auf einen unparteiischen Eindruck. Er will auch hier BM aller Bürger sein. Es entsteht nicht der Anschein, daß er einer Gruppierung mehr zuneigt als einer anderen. Dies hat sich nach Jahren ausgezahlt. Denn bei der nächsten Wahl erhielt die Fraktion des BM nicht mehr die absolute Mehrheit. Spontan unterstützten die kleinen Parteien, die immer fair und gerecht behandelt worden waren, den BM.

Auf förmliche Koalitionsvereinbarungen und Koalitionen verzichtete man (anders NRW, Rheinland-Pfalz). Die Losung des BM: „Wir sind Vertreter aller Bürger, es gibt keine schwarzen oder roten Schwimmbäder und Straßen.“ Diese Ansicht wurde zuerst von der Bürgerschaft und schließlich auch vom Gemeinderat geteilt. Das war ein wichtiger Schritt zu einer neuen politischen Kultur.

#### **4.3 Politische Kultur entwickeln**

Welche politische Kultur wünschen Sie sich?

*„Ideale sind wie Sterne. Wir können sie nie erreichen, aber uns an ihnen orientieren.“  
Carl Schurz*

**Diskussionsvorschläge:**

### 4.3.1 Offen, ehrlich, zuverlässig

Erfolgreiches gemeinsames Handeln verlangt gemeinsame *Grundsätze*, schließlich sogar die innere Bindung gemeinsame *Werte*. Schon Konfuzius (551 – 479 vor Chr.) wusste: „Wenn wir keine gemeinsamen Grundsätze haben, können wir einander auch keine Ratschläge erteilen.“ Die gegenseitige Beratung ist jedoch die Grundvoraussetzung für gemeinsames Entscheiden und Handeln.

**Offenheit, Ehrlichkeit und Zuverlässigkeit** sind die Mindestanforderungen für gemeinsames Handeln. Die Verhaltensforschung hat sie schon in höheren Tiersozietäten festgestellt. Insbesondere in Angriffs-, Verteidigungs- und Krisensituationen werden *Offenheit, Ehrlichkeit und Zuverlässigkeit* von allen Gruppenmitgliedern strikt gewahrt. Gegenüber dem Feind gilt dann im Kampf das Gegenteil: *tarnen, täuschen, triumphieren*.<sup>28</sup>

Weitere Werte müssen hinzukommen, damit menschliches Handeln erfolgreich und zielgerichtet ist. Ein in sich schlüssiges System von Werten nennt man **Ethik**. Für unsere Zwecke kann Ethik auch definiert werden als die Bindung eines Menschen an (s)eine Gruppe und ihre Werte. Ethik und Rechtsordnung sind wichtige und wesentliche Bestandteile einer Kultur. Insoweit muss auch eine örtliche, kommunale Gemeinde und Gemeinschaft eine gemeinsame Kultur und Ethik entwickeln. Heute wird dies mit den Schlagwörtern Unternehmensethik und Unternehmenskultur bzw. corporate identity schon für Wirtschaftsunternehmen gefordert.

Vertiefung in „Bausteine des Bürgerstaats“: insb. „5.4.5 Ethik, Sittlichkeit, Ehrbarkeit“  
<https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/der-buergerstaat/der-buergerstaat-kapitel-5-4.pdf>

### 4.3.2 Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit, Unparteilichkeit

Unsere rechtsstaatliche Demokratie hat schon im Grundgesetz bestimmte Grundsätze für das politische und administrative Handeln aufgestellt. Letztlich wacht die Gerichtsbarkeit über ihre Einhaltung. In der Wirklichkeit des politischen Lebens werden solche Grundsätze jedoch oft mißachtet, zum Teil entsteht eine ihnen widersprechende politische Unkultur. Denn oft heißt es, wo kein Kläger, da kein Richter. Die in der Überschrift genannten Grundsätze sind jedoch unverzichtbarer Bestandteil des Rechtsstaats und seiner politischen Kultur. Die breite Mehrheit der Bürger erwartet ihre Beachtung. Für sie soll Politik Vernunft, nicht Machtkampf sein.

### 4.3.3 Gemeinwohl, öffentliche Interessen

Die Parteien sind seit längerem in die Kritik geraten. Ihnen wird häufig vorgeworfen, zum Machterhalt Teilinteressen, auf kommunaler Ebene die Wünsche und Anliegen ihrer Klientel zu vertreten. Lobbyismus gefährdet das Gemeinwohl.<sup>29</sup> Dabei verschaffen sich Einzelne und einzelne Gruppen auf Kosten der Gesamtheit Vorteile und Sonderrechte. Das Reformmodell Bürgerkommune will dem abhelfen.

---

<sup>28</sup> Karrierehengste verhalten sich innerhalb ihrer Partei und Organisation wie gegenüber Feinden.

<sup>29</sup> Peter Eigen gründete 1993 „Transparency International“, um öffentlich gegen die Korruption zu kämpfen. Seit 2006 gibt es noch „LobbyControl“. Beide sind gemeinnützig und klären über Korruption, die Machtstrukturen und Einflussstrategien der Lobbyisten auf.

### **4.3.4 Neue Bürger- und Sozialkultur als politisches Ziel**

Die Politik ist in Bewegung geraten, und zwar vor allem auf der kommunalen Ebene. Wir sind dabei, eine neue Bürger- und Sozialkultur zu entwickeln. BM Fröhlich will dazu seinen örtlichen Beitrag leisten.

### **4.4 Politische Vorhaben und Projekte**

**Aufgabe:** Mit welchen Aktivitäten wollen Sie die politische Kultur in Ihrem Sinne verbessern?

**Diskussionsvorschlag:**

#### **4.4.1 Politische Fortbildung**

Fortbildung wird heute in den Verwaltungen groß geschrieben. Selten wird aber daran gedacht, daß sich eigentlich auch die Gemeinderäte fortbilden müssen. Man überläßt dies den Parteien. Diese sind aber immer weniger tatsächlich und finanziell dazu in der Lage.<sup>30</sup> BM Fröhlich beschließt daher seinen Gemeinderäten ein Programm zur Fortbildung vorzuschlagen. Dabei denkt er an eine ein- bis zweitägige Klausurtagung. Sie könnte in abgewandelter Form jener Tagung entsprechen, die er mit seinen Amtsleitern im Kloster Schöntal durchgeführt hat. Die Grundsätze des Kommunalen Steuerungsmodells, der Bürgerkommune und Projekte (z.B. Einbindung der Vereine in Ganztagschulen und Kitas) können vorgestellt, erörtert und für Freiberg konkretisiert werden.

Wichtig erscheint dem BM auch, daß Augenschein und Exkursionen das Wissen der Gemeinderäte erweitern. Er schlägt eine jährlich einmalige Bereisung der Straßen, Baustellen und Ortsteile durch den technischen Ausschuß vor. Gemeinderäte, die nicht diesem Ausschuß angehören und sich dennoch dafür interessieren, sind dazu eingeladen. Aus gegebenem Anlaß können weitere Besichtigungsfahrten stattfinden (z.B. Besichtigung Müllverwertung, Wasser- oder Energieversorgung).

Außerdem schlägt der BM vor, mit dem Gemeinderat jährlich einmal eine Informationsfahrt zu unternehmen. Sie dient auch dem besseren gegenseitigen Kennenlernen. Besichtigt werden Einrichtungen und Maßnahmen in anderen vergleichbaren Städten, die vorbildlich sind und für Freiberg in Frage kommen.

#### **4.4.2 Teilnahme von Gemeinderäten an Bürgerprojekten**

BM Fröhlich sorgt dafür, daß in Projektgruppen immer wieder geeignete und interessierte Gemeinderäte eingebunden werden. Er weiß, daß die ehrenamtlichen Politiker dabei nicht endlos belastbar sind. Sehr interessiert sind sie jedoch, in bürgerschaftliche Vorhaben eingebunden zu werden (z.B. Kindergartenprojekte). Fröhlich unterstützt dies ausdrücklich.

---

<sup>30</sup> Ein gute Einrichtung dafür sind die politischen Stiftungen: Hanns-Seidel-Stiftung (CSU-nah), Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU-nah), Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD-nah) usw. Dort erscheinen, wie Fröhlich auf Nachfrage erfährt, zu wenig seiner aktiven Gemeinderäte, oft mehr Rentner.

## 4.5 Neues Verhältnis Verwaltung und Politik

Seit die KGSt Anfang der 1990er Jahre das Neue Steuerungsmodell und dann 2013 das Kommunale Steuerungsmodell vorgestellt hat, ist die Diskussion über das Verhältnis von Politik und Verwaltung nicht abgebrochen. Das Reformmodell Bürgerkommune hat dem sogar neuen Auftrieb gegeben. Letztlich geht es darum, wie Bürger für die ehrenamtliche Politik gewonnen werden können. Sie müssen sich dann Volkswahlen stellen und verantwortungsvoll die Kommune steuern.

Dabei ist die Volksvertretung das Hauptorgan der Gemeinde. Alle „wesentlichen“ Entscheidungen hat sie zu treffen. Das Bundesverfassungsgericht hat für den Bundes- und Landesgesetzgeber dazu Rechtsgrundsätze entwickelt. Nach dieser *Wesentlichkeitstheorie* muß der Gesetzgeber alle Grundsatzentscheidungen treffen. Vergleichbares läßt sich auf die Kommunalpolitik übertragen. Daran, was wesentlich oder unwesentlich ist, scheiden sich jedoch die Geister.

Unstreitig „wesentlich“ sind alle **strategischen Entscheidungen**. Strategie zielt auf das langfristige Überleben und damit auf die Durchsetzung des notwendigen, zeitgemäßen Wandels. Gemeindevertreter haben also auf Dauer das Wohl der Gemeinde und ihrer Einwohner zu sichern. Dazu sind beispielsweise die Steuerquellen zu pflegen. Aber auch Familienpolitik, Wirtschaftsförderung und eine örtliche Sozialpolitik gehören hierher.

Von strategischen Zielen ist das „**operative Geschäft**“ zu unterscheiden. Unter operativem Handeln versteht man die Umsetzung der Strategie in Ziele mit Zeit und Zahlen (Z<sup>3</sup>). Operationalisierung und damit Überprüfbarkeit nennt das die Betriebswirtschaftslehre (BWL).<sup>31</sup> Der Haushaltsplan mit der Bereitstellung von Geld, Personal und Sachmitteln gehört dazu. Auch wird die (strategische) mittelfristige Finanzplanung operativ in einem jährlichen Haushaltsplan umgesetzt. Das Haushalts- oder Budgetrecht ist das Königsrecht jeder Volksvertretung. Hier hat sie ihre historischen Wurzeln, die weit, bis in die Ständeordnung zurückreichen.<sup>32</sup>

Die Volksvertreter sind dafür verantwortlich, daß die Finanzen nicht aus dem Ruder laufen. Ursprünglich sollten sie vor allem darauf achten, daß die Obrigkeit, der Fürst nicht zu viel Geld ausgibt. Die Steuern und Abgaben der Untertanen sollten tragbar bleiben. An diesen Ursprung aller Volksvertretung sollten sich auch heute wieder Abgeordnete und Volksvertreter erinnern und daran messen lassen.

Im operativen Geschäft auf Gemeindeebene werden die Ausgaben vor allem von der **Leistungsverwaltung** bestimmt. Gerhard Banner<sup>33</sup> geht davon aus, daß 90 % der kommunalen Ausgaben die Leistungsverwaltung betreffen. Der Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistungen bestimmen deren Kosten und damit die Steuern und Abgaben der Bürger. Aus diesem Grund ist es richtig, wenn die Volksvertretung sich nicht nur um die Höhe der Einnahmen und Ausgaben des gemeindlichen Haushaltes kümmert, sondern auch Qualitätsstandards und den Leistungsumfang festlegt. Genau dies will auch das Kommunale Steuerungsmodell mit seiner Budgetierung. Die Gemeindevertretung legt die Eckwerte des Haushalts fest. Der BM

---

<sup>31</sup> Gut dazu: Horst Baier, Operativer Planung in Kommunen, Köln 2002

<sup>32</sup> G. Pfreundschuh, Die Ständeordnung als Verfassungstyp der deutschen Rechtsgeschichte: <https://pfreundschuh-heidelberg.de/pfreundschuh-heidelberg/verfassungsgeschichte/StO.pdf>

<sup>33</sup> Gerhard Banner war von 1976 bis 1995 Vorstand der KGSt.

macht einen Vorschlag, welche Budgets die einzelnen Ämter bekommen sollen. Und er legt dazu einen Katalog der Leistungen und Qualitätsstandards vor. Dies alles ist im Gemeinderat und seinen Ausschüssen zu diskutieren und zu beschließen.

Wenn sich die Gemeinderäte um die Strategie und diesen Teil des operativen Geschäfts gewissenhaft kümmern, dann sind sie in ihrer ehrenamtlichen Arbeit ausgelastet und tragen eine große Verantwortung. Insbesondere könnten bei einer Beschränkung auf diese wichtigen Punkte wieder Freiberufler für den Gemeinderat gewonnen werden. So haben Untersuchungen festgestellt, daß es Gründe gibt, warum heute vor allem Lehrer und öffentliche Bedienstete in den ehrenamtlichen Volksvertretungen sitzen. Sie können ohne Schwierigkeiten Beruf und politische Arbeit miteinander verbinden. Handwerker, Freiberufler, Angestellte und Beamte in verantwortungsvollen Positionen sind dazu oft nicht in der Lage. Das mindert die Arbeitsqualität unserer Volksvertretungen; es führt in einem gewissen Grad zu einer Legitimationskrise der repräsentativen Demokratie (vgl. z.B. *Hans-Günter Henneke, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunalverfassungen deutscher Länder, Verwaltung & Management, 1999, S. 132 ff.*).

## **5. Das Reformmodell „Bürgerkommune“**

**Gruppenaufgabe:** Wie und wo wollen Sie das Gespräch mit den Bürgern führen?

**Lösungsvorschläge:**

### **5.1 Überblick verschaffen**

#### **5.1.1 Besuch der Ortsteile / Stadtbezirke**

Zu Beginn seiner Amtszeit besucht BM Fröhlich alle Bezirke bzw. **Ortsteile** seiner Gemeinde (vgl. Flächengemeinden wie Buchen, Wertheim, Horb/Neckar usw.). Er nimmt sich dazu mindestens einen Nachmittag Zeit. Er läßt sich die örtlichen Bebauungs- und Flächennutzungspläne vorlegen. Die jeweiligen Ortschaftsräte sind anwesend und für die Ausarbeitung eines umfassenden Besuchsprogramms verantwortlich. Am Abend führt er in einem gemeindlichen Saal oder in einer Gaststätte ein Gespräch mit interessierten Bürgern.

#### **5.1.2 Gespräche mit Zielgruppen**

Mit wichtigen Zielgruppen der Gemeinde (Unternehmern, örtlichem Einzelhandel, Vereinen, Kirchen und karitativen Einrichtungen usw.) führt Fröhlich eingehende Gespräche. In seinem Stab läßt er sich dafür eine Jahresplanung ausarbeiten und in der Frühbesprechung zur Genehmigung vorlegen.

Sind Unternehmen seiner Stadt auf Messen (z.B. Hannover Messe), dann fährt er dorthin und besucht ihre Messestände. Das ermöglicht gute Gespräche und einen Überblick über die örtliche Produktion.

#### **5.1.3 Einzelgespräche mit Meinungsführern**

Mit dem Vorstandsvorsitzenden der Banken, mit den Dekanen beider Kirchen, mit den Vorsitzenden der wichtigsten Vereine, mit den Leitern der örtlichen Schulen usw.

terminiert Fröhlich über das erste Jahr hinweg Einzelgespräche. In den ersten Wochen nach Dienstantritt hatten sich so viele Meinungsführer bei ihm gemeldet und um ein Gespräch gebeten, daß Fröhlich seine sonstige Arbeit hätte vergessen können. In der Frühbesprechung wurde dann eine Lösung gefunden und entsprechende Gesprächstermine den Betroffenen angekündigt. In allen geführten Gesprächen hat Fröhlich sich danach erkundigt, wie seine Gesprächspartner zum Modell Bürgerkommune mit Bürgerbeteiligung stehen und wie sie an dessen Verwirklichung mitwirken können. So verschafft sich Fröhlich schnell einen Überblick, den er nun zur ständigen Bürgerbegegnung ausbauen will.

## 5.2 Routinen einführen

### 5.2.1 Das Bürgergespräch

Sofort nach Diensteintritt erhält Fröhlich eine Flut von Einladungen. Jeder Verein möchte bei der Generalversammlung, bei einem wichtigen Festakt oder der Mitgliederversammlung den BM bei sich haben. Die Vereinbarkeit von „Politik und Familie“ (s.o.) wäre unmöglich, wenn Fröhlich allen Wünschen nachkommen würde. Außerdem erkennt er sofort, daß er oft nur Statist, man kann auch sagen der „Lorbeerbaum“ oder das schmückende Beiwerk der Veranstaltungen sein soll. Zwar wird er jeweils um ein kurzes Grußwort gebeten, aber darin kann er nur selten über Allgemeinplätze hinausgehen.

Der BM entschließt sich daher, nach seinem Grundsatz „Herr seines Handelns und seiner Zeit zu sein“, zu einem eigenen Programm. Dazu führt er jeden zweiten Monat **Bürgergespräch** in jeweils einem anderen Ortsteil. Dafür hat der BM mit seinem persönlichen Referenten ein Programm entwickelt. In der Sommerpause geht er mit dem PR einen halben Tag durch einen Ortsteil. Der PR ist mit einem Fotoapparat bewaffnet. Alles auffällige, von den historischen Gebäuden bis zu Schnappschüssen von spontanen Gesprächen mit Bürgern, wird im Bild festgehalten. Das Bürgergespräch beginnt der BM mit einer kurzen und anschaulichen Darstellung der Aufgaben der Gemeinde, seiner Politik und dem Wunsch, die Bürger in das Geschehen einzubeziehen. Womöglich stellt er ein konkretes Orts-Projekt vor.

Dann folgt die digitale Vorführung der Aufnahmen vom Sommer. Der BM kommentiert seinen Gang durch den Ortsteil, seine Eindrücke, gute und schlechte Beispiele der Ortsgestaltung und seine spontanen Gespräche. Anschließend findet eine rege, meist eine Stunde dauernde Aussprache mit den Bürgern statt. Fröhlich achtet darauf, daß hier allgemein interessierende Themen behandelt werden und Bürger nicht unberechtigte, womöglich egoistische Sonderwünsche (z.B. Baugesuch im Außenbereich) vortragen. Nachdem Fröhlich jedoch bei seinem Vortrag bereits seine Einstellung zu Allgemeinwohl und Bürgerkommune dargelegt hat, akzeptieren die Bürger dies auch regelmäßig. Sie veranstalten keine unpassende Klagestunde, wie sie dies häufig bei den Wahlveranstaltungen der politischen Abgeordneten tun. Fröhlich spürt, daß er auf dem richtigen Weg ist und es ihm gelingt, den Blick seiner Mitbürger etwas weg von sich selbst und hin zur Gemeinschaft zu lenken. Mit solchen Bürgergesprächen hat der Verfasser der Fallstudie beste Erfahrungen gemacht. Dabei sollen und müssen Missstände in der Kommune offen und ehrlich angesprochen, erörtert und um Lösungen gerungen werden (z.B. Krankenhäuser, Nahversorgung, Kinderbetreuung, Schule, Dauer von Baugenehmigungen usw.) Wie bei den „Teestündle“ mit seinen AL erfährt der BM hier die Bürgeranliegen.

## 5.2.2 Der Firmenbesuch

Jeden Monat, in dem kein Bürgergespräch stattfindet, besucht Fröhlich mit seinem PR ein örtliches Unternehmen. Dabei wechselt er ab zwischen kleinem Handwerksbetrieb, größerem Unternehmen mit vielen Arbeitsplätzen und Dienstleistungsunternehmen. Er verschafft sich dabei nicht nur einen guten Einblick, sondern baut Kontakte zur Wirtschaft auf.

## 5.2.3 Jahresplan für die Öffentlichkeitsarbeit

Mit seinem PR und dem Leiter des Kulturamtes erarbeitet Fröhlich am Ende seines ersten Amtsjahres eine Jahresplanung für die Öffentlichkeitsarbeit. Dabei will er selbst Akzente setzen. Er läßt sich nicht nur einladen und besucht Vereinsfeste, sondern lädt auch Zielgruppen zu Veranstaltungen ein, die auch mit Verbänden gemeinsam veranstaltet werden. Beispiele dazu sind:

- Kulturwoche, Festspiele, Kulturpreis, Historikertag
- Tag der offenen Tür von Kindergärten und Schulen
- Naturschutzexkursion mit Vertretern der Naturschutzverbände und interessierten Bürgern
- Tag der Wirtschaft zusammen mit dem örtlichen Gewerbeverein

## 5.2.4 Pressearbeit

Fröhlich macht es zu einer wiederkehrenden Routine, sich alle sechs Wochen mit der Presse zu einem **Pressetee** zu treffen. In lockerer Runde bespricht er mit Vertretern der Medien (einschließlich Anzeigenblätter, Rundfunk) das Gemeindegeschehen. Zu jedem Pressetee hat sein Pressesprecher einige Pressemitteilungen vorbereitet.

Für die **nachrichtenarme Zeit** (saure Gurkenzeit) in der Sommerpause bereitet der PR jedes Jahr eine Artikelserie vor. Darin werden einzelne Ämter, Einrichtungen und Vorzeigeobjekte der Stadt ausführlich in Wort und Bild vorgestellt. Oft werden auch nochmals größere Maßnahmen und bürgerschaftliche Vorhaben zusammenfassend dargeboten. Die örtliche Presse – so zeigt die Erfahrung – übernimmt diese Artikel in der Sommerpause gern. Der jährliche Pressespiegel zum Jahresende wird durch diese Artikelserie qualitativ merklich aufgewertet.

## 5.2.5 Jahresrückblick

Der schon erwähnte Jahresrückblick der Ämter, Einrichtungen und kommunalen Unternehmen richtet sich vor allem auch an die Bürgerschaft. Er ist daher so verfaßt, daß er für Bürger interessant und lesenswert ist. Aber auch die Gemeinderäte greifen gerne auf ihn zurück, wenn sie in Versammlungen oder Parteiveranstaltungen ihre Arbeit vorstellen. Der Jahresrückblick wird der Öffentlichkeit in einer Jahrespressekonferenz Mitte Januar vorgestellt und übergeben. Dazu werden auch die Fraktionsvorsitzenden eingeladen.



## 5.3 Bürgerschaftliche Gemeinschaften entwickeln

**Aufgabe:** Mit welchen Zielen und Tätigkeiten wollen Sie in Ihrer Gemeinde mehr bürgerschaftliches Mitmachen erreichen?

**Lösungsvorschläge:**

### 5.3.1 Wann machen die Bürger mit?

Mit dieser Frage hat sich eingehend der Speyerer Univ.-Prof. Helmut Klages beschäftigt.<sup>34</sup> Er hat als einer der ersten Grundsätze aufgestellt, die vorliegen müssen, damit Bürger zum Ehrenamt bereit sind.<sup>35</sup> Die einzelnen Punkte werden verständlicher, wenn wir sie am Beispiel verdeutlichen. Es lässt sich gut zeigen, dass diese Voraussetzungen beim **Kindergarten** vorliegen können. Es sind im Einzelnen:

- Es handelt sich um echte Bedürfnisse der Betroffenen. Diese sind gemeinsam leichter oder überhaupt erst zu lösen. (Betreuung, vor allem Erziehung der Kinder)
- Die Tätigkeit ist zeitlich begrenzt und überschaubar. (Kindergartenjahre der eigenen Kinder)
- Die Tätigkeit ist von wirtschaftlicher Bedeutung. (Eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung ermöglicht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.)
- Die Tätigkeit ist sinnvoll. (Die Sicherung der Generationenfolge ist eine Grundaufgabe jeder Gesellschaft. Ein bürgerschaftlicher Kindergarten hat nicht nur große Bedeutung für die Erziehung unserer Kinder, sondern könnte neben anderem auch den erkennbaren „Geburtenstreik“ junger Frauen zumindest verringern, wie nordeuropäische Beispiele zeigen.)<sup>36</sup>

Diese Grundsätze lassen zugleich erahnen, warum herkömmliche Vereine weithin Schwierigkeiten haben, Mitglieder zu bekommen oder zu halten. Die Bürger sind heute wegen vielem (z.B. Informationsflut aus den unterschiedlichsten Medien) oft nicht mehr für die örtliche Geselligkeit und Gemeinschaft erreichbar. Es bedarf neuer Formen und überzeugender Betätigungen, um sie zu gewinnen.

Betrachten wir unter diesen Gesichtspunkten einige kommunale Aufgabenfelder. Neben den Kindergärten samt Tagesbetreuung sind es die **Schulen**. Langfristiges Ziel sollte sein, die Schulen zu „*Häusern für Familien*“ und so zugleich zu örtlichen Gemeinschafts- und Kulturzentren auszubauen.<sup>37</sup> Schon heute benötigen die Volkshochschulen abends Schulsäle, die Sportvereine üben in Schulsporthallen. Die Öffnung und bauliche Anpassung der Schulgebäude für die mehrfache Nutzung wird seit Jahren diskutiert, aber oft von den Schulleitern bekämpft.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> z.B. Helmut Klages / Angelika Vetter, Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene: Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung, Baden-Baden 2013 (133 S.)

<sup>35</sup> Helmut Klages, Engagement und Engagementpotenziale in Deutschland; Warnfried Dettling, Bürgergesellschaft- Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen, beides in: Aus Wissenschaft und Politik (Beilage Nr. 38/1998 zu „Das Parlament“)

<sup>36</sup> Zum Ganzen: G. Pfreundschuh, Bürgerschaftlicher Kindergarten

<https://pfreundschuh.seveneight-media.de/downloads/soziale-hilfen/Kita-Sachsen.pdf>

[https://pfreundschuh.seveneight-media.de/downloads/soziale-hilfen/KiGa-VOP\\_01.pdf](https://pfreundschuh.seveneight-media.de/downloads/soziale-hilfen/KiGa-VOP_01.pdf)

<sup>37</sup> G. Pfreundschuh, „Vom Schulhaus zum Haus für Familien“ <https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/bausteine-des-buergerstaats/bausteine-des-buergerstaats-kapitel-3.pdf>

<sup>38</sup> <https://stadt-kinder.de/familienfreundliche-stadtplanung/>

### 5.3.2 Bürger- und Zivilgesellschaft

Während viele Vereine Schwierigkeiten haben, sind seit Mitte der 1990er Jahre bundesweit, z.T. sogar international bürger- oder zivilgesellschaftliche Vereinigungen entstanden. Dazu gehört als Dachverband die „**Aktive Bürgerschaft e.V.**“ (gegr. 1997).<sup>39</sup> An einigen Veranstaltungen nahm ich teil. Es wurden beachtliche und erfolgreiche Projekte von Bürgervereinigungen mit Preisen ausgezeichnet. Mir gefiel gut der Gedanke, die Gesellschaft „von unten“ durch eine aktive Bürgerschaft zu modernisieren.<sup>40</sup> Auch die „Bürgerstiftungen“ gingen unter dieses Vereinsdach. Sie gibt es nun in vielen größeren und kleineren deutschen Städten und Kreisen mit sehr unterschiedlichen Tätigkeiten und Erfolgen, auch in Heidelberg.

Weiter sind **Nichtregierungsorganisationen** (NRO oder engl. NGO) entstanden, die die politischen Parteien immer wieder anregen oder aufregen. Sie übertreiben auch wie Attac.<sup>41</sup> Doch ihre Botschaften haben stets einen Missstand im Auge, einen wichtigen und richtigen Kern.<sup>42</sup> Das gilt z.B. für „Transparency International“. Die NRO wurde 1993 von Peter Eigen mit anderen gegründet. Ihr erklärtes Ziel ist die weltweite Bekämpfung von Korruption. – Ein selbstbewusster und sicherer BM sucht mit ihnen das Gespräch und womöglich die Zusammenarbeit.<sup>43</sup>

Fröhlich hat auch erfahren, daß in Baden-Württemberg **Senioren-genossenschaften** landesweit erfolgreich sind. Er findet im Internet dazu umfangreiche Anregungen und Beispiele. Ältere Menschen werden dabei zusammengeführt, damit sie sich gegenseitig helfen und unterstützen. Das betrifft alle Bereiche des täglichen Lebens. Inzwischen fördert das Sozialministerium diese bürgerschaftliche Bewegung. Fröhlich beauftragt seinen zuständigen Beigeordneten zu prüfen, ob auch in Freiberg ein entsprechendes Vorhaben verwirklicht werden kann. Das führt ihn zum nächsten Aufgabenfeld. Es geht um die Bedürfnisse *Leben und Wohnen, Versorgung und Gesundheit*, gerade auch im Alter.

### 5.3.3 Gesundheitsversorgung in der Fläche

Für die Bürger und die Familien gibt es bereits örtliche Einrichtungen wie z.B. die Sozialstationen. Manches ist aber gefährdet. Das wurde auf der Schwäbischen Alb erkannt. Dazu gehört die flächendeckende **Gesundheitsversorgung**. Stichwörter sind Ärztemangel, Schließung von Krankenhäusern, Bedarf an Reha und

---

<sup>39</sup> <https://www.aktive-buergerschaft.de/>

<sup>40</sup> Es gibt viele Fundstellen dazu: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/erster-engagementbericht-fuer-eine-kultur-der-mitverantwortung-95978>  
<https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/politische-und-gesellschaftliche-partizipation/330245/zivilgesellschaftliches-engagement/>

<sup>41</sup> Attac „Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger“ ist eine globalisierungskritische Nichtregierungsorganisation. Attac hat weltweit circa 90.000 Mitglieder in 50 Ländern, hauptsächlich in Europa.

<sup>42</sup> Gewalt und Ausschreitungen sollten dagegen im Keim und wirksam unterbunden werden.

<sup>43</sup> Alois Glück und Holger Magel, Neue Wege in der Kommunalpolitik: Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur, München 2000

Altenpflege. Der klassische Landarzt als freiberuflicher Einzelkämpfer stirbt aus. Auch Einzel-Rechtsanwälte werden seltener. Lösungsansätze sind erkennbar. Sie gleichen in vielem den Häusern für Familien. Das sind einmal Ärztehäuser in Anbindung an Kreiskrankenhäuser. Doch kleine Krankenhäuser rutschen oft in die Verlustzone, werden privatisiert.<sup>44</sup> Dann könnten an Stelle der Krankenhäuser „Gesundheitshäuser“ mit umfangreichen ambulanten Angeboten entstehen.

„Das „PORT Gesundheitszentrum Schwäbische Alb“ ist ein Versorgungspunkt nach skandinavischem Vorbild, getragen vom Landkreis Reutlingen und der Gemeinde. Ärzte, Therapeuten, Hebammen, Pflegefachkräfte und Sozialarbeiter arbeiten dort in einem Gebäude zusammen, besprechen Beschwerden in interdisziplinären Fallkonferenzen. Patientenlotsin Elisabeth Reyhing begleitet Menschen durch das Gesundheitssystem, hilft bei der Suche nach Ansprechpartnern, Haushaltsunterstützung oder auch Impfterminen. Oft genug wird sie als Sozialberaterin tätig. „Diese Zeit hat ja kein Doktor mehr.“ ... PORT steht für „Patientenorientierte Zentren zur Primär- und Langzeitversorgung“; der Begriff verdankt sich der Robert-Bosch-Stiftung, die seit 2017 bundesweit vier Initiativen für eine bessere Gesundheitsversorgung fördert. So weit wie in Baden-Württemberg ist man allerdings nirgends. Die Hans-Schwörer-Stiftung des örtlichen Bauunternehmens SchwörerHaus half mit den Räumen. Weitere Unterstützung kam vom Land.“<sup>45</sup>

Wie in „Häusern für Familien“ werden Vorträge sowie Kurse angeboten und über Vereine, Bürgerbeteiligungen werden „Brücken zu Nachbarschaftshilfe, Seelsorge, Kindergärten, betreutem Wohnen geschlagen“. Wie „vom Schulhaus zum Haus für Familien“ kann es den Weg „vom Krankenhaus zum Gesundheitshaus“ geben.<sup>46</sup>

Hier ist eine Erfahrung wichtig: Weder die Gemeinde (z.B. BM, Sozialamt) noch die privaten Dienstleister (z.B. Arzt, Hebamme) noch die örtliche Wirtschaft (z.B. hier SchwörerHaus) können es allein. Hier muss der Bürgermeister die Beteiligten **genossenschaftlich zusammenführen**. Dabei bedeutet „genossenschaftlich“ seit alters, dass Freie und Gleiche brüderlich zusammenstehen (vgl. Eidgenossen).<sup>47</sup> Die Beteiligten und Betroffenen verkehren miteinander auf gleicher Augenhöhe. Doch auch das „Ehrenamt“ braucht oft einen An Schub und einen **hauptamtlichen Kern**, wenn es dauerhaft und nachhaltig wirken soll. Das sei nun an Beispielen gezeigt.

### 5.3.4 Erfahrungsbericht zum Ehrenamt

Wie freudig und eifrig Bürgerinnen und Bürger mitmachen, erlebte ich als Landrat. Die Grünen beantragten 1986, eine Frauenbeauftragten zu bestellen. Ein Kollege

---

<sup>44</sup> Gegen die Privatisierung dieser Grundversorgung spricht vieles. Wenn die Privaten pleitegehen, müssen die Kommunen diese Pflichtaufgabe wieder neu aufbauen. In der Schweiz einigen sich die Kantone, wie sie wirtschaftlich und wirksam (effizient und effektiv) die Aufgabe gemeinsam lösen.

<sup>45</sup> RNZ, 17.02.2021: „Das, glaube ich, ist die Zukunft!“ Hausärztemangel, Krankenhausplanung, fehlende Pflegeplätze – In der Gesundheitspolitik warten große Baustellen – Doch es gibt auch schon Vorbild-Projekte“ <https://www.gesundheitszentrum-hohenstein.de/>

<sup>46</sup> In der DDR waren die dortigen Polykliniken etwas vergleichbare Einrichtungen.

<sup>47</sup> G. Pfreundschuh, 5.2.2 Von der Gesellschaft zur Genossenschaft, <https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/der-buergerstaat/der-buergerstaat-kapitel-5-2.pdf>

sagte, ‚nur über meine Leiche‘. Ich dachte nach und fand die Idee nicht schlecht. Wir hatten seit 1983 das Programm „Hilfen für berufstätige Mütter“ mit großem Erfolg eingeführt.<sup>48</sup> Vor Verbesserungen und Erweiterungen hatte ich keine Angst. Der Kreistag fasste am 17.12.1986 einen entsprechenden Beschluss.<sup>49</sup> In Baden-Württemberg waren wir wohl der erste Landkreis. Allerdings wollte zuerst keine Mitarbeiterin die Aufgabe übernehmen. Ich dachte schon, ich müsse eine Sozialarbeiterin des Jugendamts damit „beauftragen“. Da meldete sich die Personalratsvorsitzende und sagte: „Ich würde das machen.“ Ich freute mich, ahnte aber nicht, was sie mit dieser Aufgabe alles fertig bringen würde.

Denn die neue Frauenbeauftragte kümmerte sich nicht nur um die Sorgen von Bediensteten im Landratsamt, sondern sehr schnell um die Nöte aller Frauen im Landkreis. Sie wurde eine **zentrale Beratungs- und Anlaufstelle**. Monatlich hörte ich mir ihre teils erfreulichen, teils sehr tragischen Erlebnisse an. So war sie die treibende Kraft, um zusammen mit dem Main-Tauber-Kreis ein „Frauenhaus“ für Frauen und Kinder in Not an einem geheimen Ort einzurichten.

Sie wurde bald ganztags, je zur Hälfte für die Tätigkeit als Personalrätin und als Frauenbeauftragte freigestellt. Damit nicht genug! Diese Frau knüpfte ein **Netzwerk mit allen Frauengruppen** im Landkreis. Bei den jährlichen Neckar-Odenwald-Tagen stellten erstaunlich viele dieser Gruppen ihre Arbeiten und Freizeit-Tätigkeiten vor.

Unsere Frauenbeauftragte, später Gleichstellungsbeauftragte, wurde der **hauptamtliche Kern der ehrenamtlichen Tätigkeiten** von Frauen im Kreis. Schließlich – nach meiner Landratszeit – schuf sie eine Freiwilligenbörse und wurde Leiterin des „Freiwilligenzentrums“, das der Kreis einrichtete. Dort laufen nun viele, nicht nur weibliche ehrenamtliche Tätigkeiten im Kreis zusammen. Inzwischen heißt es „**Ehrenamtszentrum**“ und unterstützt auch die Vereine.<sup>50</sup> Am 03.12.2012 wurde sie nach 25-jähriger Tätigkeit in großer Runde in den Ruhestand verabschiedet. Die glückliche Nachfolgerin sprach vom Traumjob, den sie antreten dürfe.

Hierher gehört noch ein ganz anders Beispiel für die Verknüpfung von Hauptamt mit Ehrenamt. Als Reserveoffizier bin ich seit 1969 Mitglied im **Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V.** Er hat heute noch über 110 Tsd. Mitglieder. Die Anfänge waren organisatorisch schwer. Die eifrigen Reservisten wollten „dienstliche Veranstaltungen“ wie Schießen, Geländeübungen, örtliche bis internationale Leitungskämpfe sowie Weiterbildung und Lehrgänge. Da hatte die Bundeswehr eine gute Idee. Für jede Kreisgruppe wurde ein aktiver Feldwebel als Org-Leiter zur Verfügung gestellt.<sup>51</sup> So wurde der Verband immer erfolgreicher und die Heimat für Reservisten aller Dienstgrade. Es gibt unzählige örtliche

---

<sup>48</sup> Vorgestellt in „Bausteine des Bürgerstaats“ bei „3.4.4 Der bürgerschaftliche Kindergarten“ <https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/bausteine-des-buergerstaats/bausteine-des-buergerstaats-kapitel-3.pdf> Berichte dazu in: Bild am Sonntag, 06.09.1987; Freundin, 10.06.1987 u.a.

<sup>49</sup> Neckar-Odenwald-Kreis, Kreistagsvorlage Nr. 106/86, TOP 4

<sup>50</sup> <http://ehrenamt-nok.de/pages/ueber-uns.php>

<sup>51</sup> Auch die politischen Parteien haben oft hauptamtliche Kreisgeschäftsführer.

Reservistenkameradschaften und monatlich die Verbandszeitschrift „loyal – Magazin für Sicherheitspolitik“. Mit reinem Ehrenamt wäre das alles nie möglich gewesen.

Zu nennen sind auch die **Freiwillige Feuerwehr**, das THW (Technisches Hilfswerk) und das Rote Kreuz. Freiwillige Feuerwehren gibt es mit wenigen Ausnahmen nur im deutschsprachigen Raum einschließlich Südtirol. Es sind öffentliche, kommunale Wehren mit hauptsächlich ehrenamtlichen Mitgliedern und wenigen Hauptamtlichen (z.B. Kreisbrandmeister, der mancherorts auch ehrenamtlich ist). Von den 2.054 Städten in Deutschland haben nur rund 100 eine Berufsfeuerwehr. Aber auch dort wird die Berufswehr i.d.R. durch Freiwillige Feuerwehren verstärkt; letztere tragen die Hauptlast der Aufgaben: „*Retten, Löschen, Bergen, Schützen*“

In Griechenland gibt es viele Waldbrände, aber keine Freiwilligen Feuerwehren. Ein Feriengast riss das Thema an, doch die Dorfbewohner waren empört: „Das ist eine Staatsaufgabe! Wir lassen uns doch nicht ins Feuer schicken.“ Bei uns gilt seit alters: „In der Not müssen alle zusammenstehen.“ Zur Bürgeraufnahme musste man bis in die jüngere Neuzeit mit Löschreimer und Helm erscheinen. Das Zusammenspiel von Ehrenamt, Hauptamtlichkeit und öffentlicher Aufgabe klappt bei Feuerwehren, THW und Rotem Kreuz bis heute gut.<sup>52</sup>

### 5.3.5 Belebung der Stadt- und Dorfkerne

Ende der 1970er Jahren lernte ich als Baubürgermeister von Wertheim die Erfolge der damaligen Stadterneuerungen und Dorfsanierungen kennen.<sup>53</sup> Bund, Länder und Gemeinden schulterten gemeinsam die großen Aufgaben: Fußgängerzonen, Umgehungsstraßen, Sanierungen der Quartiere samt ihren historischen Gebäuden, Erneuerungen der Dorfkerne. Das geschah flächendeckend als Gesamterneuerung (Heidelberger oder Wertheimer Altstadt, gesamtes Dorf Dertingen, Sternenfels usw.). Die Erfolge waren für alle sichtbar und wirkten bis Anfang des 21. Jahrhunderts. Es kam zu einer Welle von Stadterneuerung, die nahezu alle mittleren Städte erfasste (z.B. Eberbach / Neckar). Diese sind aber heute am stärksten vom Verfall bedroht.

Kürzlich war ich in der Altstadt von Eberbach am Neckar (15 Tsd. Einw.). Ein älterer Mann irrte kopfschüttelnd durch die Gasse. Ich fragte: „Suchen Sie eine Straße? Kann ich Ihnen helfen?“ Er antwortete: „Nein, ich bin Eberbacher; war aber schon lang nimmer hier. Ich bin erschüttert, wie’s da aussieht. Die vielen leerstehenden Geschäfte in der Haupt- und Kellereistraße. Und die Häuser hier.“ Der Mann hatte recht, und ich sagte: „Die Zeiten, als unter Bürgermeister Schlesinger diese Fußgängerzonen eingerichtet und die Altstadt saniert wurde, sind halt lang vorbei.“ In anderen Mittelstädten, die ich kenne, sieht es ähnlich aus.

Auch im Dorf Uissigheim (Main-Tauber-Kreis), aus dem meine Vorfahren stammen, geht es im Dorfkern in den letzten Jahren stetig und sichtbar abwärts. Hatte man vor

---

<sup>52</sup> Hans Walter Drüner, Geschichte des Roten Kreuzes in Eberbach, in: Eberbacher Geschichtsblatt 1984, S. 66 – 101 (ausführliche Darstellung von den Anfängen bis 1983)

<sup>53</sup> Zur Dorferneuerung: <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Dorferneuerung>

Jahren den Eindruck, dass der Wohlstand ins letzte Dorf vordringt, so hat sich das Blatt inzwischen gewendet. Viele Häuser im Dorfkern verfallen. Doch tatsächlich! Uissigheim bekommt im LEADER-Programm eine einzige Förderung für ein Wohnbauvorhaben. Die Förderliste von LEADER für Baden-Württemberg kommt mir vor wie eine tropfende Gießkanne, in der viel zu wenig Wasser ist.<sup>54</sup>

In Baden-Württemberg hat allein das „Ministerium für den Ländlichen Raum und Verbraucherschutz“ 16 Förderprogramme aufgelegt. Sie sind im MEPL III („*Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 bis 2020*“) zusammengefasst und von der EU-Kommission entgegenkommender Weise genehmigt. Für die siebenjährige Förderperiode stehen insgesamt 1,87 Milliarden Euro zur Verfügung. Dabei ist auch LEADER.

Die Unterschiede zu 1970 ff. sind erheblich. (1.) Heute wird gekleckert, nicht geklotzt. Einzelmaßnahmen werden gefördert, kaum *ganze Stadt- und Dorfkerne* erneuert. (2.) Es gab *Gesamtpläne* (Fußgängerzone, Umgehungsstraße, historische Gebäude am Marktplatz und darüber hinaus wurden saniert, denkmalbezogener Mehraufwand bezuschusst, Farbleitpläne für historische Ensembles entwickelt). Grundlage war das Städtebauförderungsgesetz von 1971. (3.) Seit 1990 flossen die *Mittel* vor allem in die neuen Bundesländer. Heute wäre erkennbar ein „Aufbau West“ erforderlich.

Da die Programme und Hilfen von ganz oben kommen (EU, Bund und Länder), kam BM Fröhlich sich weithin nur anpassen. Er besucht aber mit Gemeinderäten und seinen Fachkräften Städte, die größere Sanierungen erfolgreich beendete haben. Dabei stößt er auf einen Vorschlag: „Wir kaufen und sanieren in der Altstadt jedes Haus, das wir bekommen können.“ (BM Josef Frank, Buchen). Er überlegt nun, ob er mit den örtlichen Banken dazu einen *Investitionsfonds* auflegen kann.

Zum Erhalt des Einzelhandels in der Innenstadt plant Fritz Fröhlich eine *Genossenschaft* von Geschäften, Banken und Gemeinde. Es soll versucht werden, die drei Bereiche „Ladenlokale“, „Internetangebote“ und „Lieferservice“ funktionsfähig zu verknüpfen. Das könnte mit einer gemeinsamen Internet-Plattform und einer Werbegemeinschaft beginnen. Damit sind wir zum nächsten Thema vorgestoßen.

### **5.3.6 Stärkung der örtlichen Wirtschaft**

#### **1. Gewerbe- und Industriegebiete**

Für die Wirtschaft sind Gewerbe- und Industriegebieten lebensnotwendig. In der Region Unterer Neckar ist der Neckar-Odenwald-Kreis damit am besten ausgestattet. Den Anstoß dazu gaben Anfang der 1980er Jahre Land und Landkreis. Das Land hatte den Raum Adelsheim-Osterbrücken als Modellbereich zur Entwicklung eines besonders schwachen „ländlichen Gebietes“ ausgewiesen. Es

---

<sup>54</sup> LEADER – „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“, „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“



ging um Infrastrukturmaßnahmen wie Umgehungsstraßen, eine Ganztagschule mit Realschule und Gymnasium sowie ein gemeinsames Industriegebiet für die fünf Modellgemeinden nahe der neuen Autobahn Heilbronn-Würzburg. 1981 waren fast alle bezuschussten Maßnahmen fertig, nur das gemeinsame Industriegebiet nicht. Die fünf Bürgermeister fanden keine allen passende Lösung für den notwendigen Zweckverband. Der Plan war aufgegeben. Damit war ich als Landrat nicht zufrieden.

Der Regierungsassessor Erich Künzler (später, 2007 bis 2021 Präsident des OVG Sachsen) bekam den Auftrag, mit den Bürgermeistern eine Zweckverbandssatzung auszuhandeln. Das dauerte zwei Jahre, konnte aber 1984 mit der Gründung des RIO (Regionaler Industriepakt Osterburken) erfolgreich abgeschlossen werden. Dazu lesen wir in *ILS-Forschung 1/11, Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland*:

„Die Städte Osterburken, Adelsheim und Ravenstein haben bereits im Jahr 1984 mit den Gemeinden Rosenberg und Seckach gemeinsam den Regionalen Industriepark Osterburken RIO entwickelt und somit den ersten interkommunalen Industriepark Baden-Württembergs erschlossen. Mit dem Pilotprojekt wurde vor zwei Jahrzehnten dem Neckar-Odenwald-Kreis ein wichtiger Entwicklungsimpuls gegeben.“<sup>55</sup>

Der Impuls wirkte auch dadurch, dass nach dem Erfolg des RIO<sup>56</sup> weitere Gemeinden gemeinsame Industriegebiete entwickelten wie VIP (Verbands-Industrie-Park: Hardheim, Walldürn), TECH.N.O (Technologie- und Gewerbepark Neckar-Odenwald: Mosbach, Obrigheim), IGO (Interkommunaler Gewerbepark Odenwald: Buchen, Limbach, Mudau). Nur noch gemeinsame Gewerbegebiete wurden seither vom Land bezuschusst.

Inzwischen werden diese Industriegebiete z.T. durch Zentren für Gründer und für den Technologietransfer aufgewertet.

## 2. Eingliederung von Arbeitslosen und Fachkräften

Die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sollte allen Kommunalpolitikern, Bürgermeistern und Landräten am Herzen liegen. Denn die Folgen erhöhen erheblich die Sozialausgaben der Kreise. Diese tragen die Kommunen: der Kreis unmittelbar über den Kreishaushalt, alle Gemeinden mittelbar über die Kreisumlage. Insgesamt machen die Sozialausgaben samt Jugendhilfe meist mehr als die Hälfte aller Aufwendungen eines Kreishaushalts aus.<sup>57</sup>

Nicht nur aus finanziellen, vor allem aus menschlich-sozialen Gründen sollte jeder Kommunalpolitiker die Eingliederung Arbeitsloser als zentrale politische Aufgabe sehen. Als Landrat beauftragte ich in den 1990er Jahren einen Sozialarbeiter mit dieser Aufgabe. Er sollte Arbeitslose aufzusuchen, ihre Vermittlungshindernisse

---

<sup>55</sup> [www.ils-forschung.de/pdfs\\_ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung](http://www.ils-forschung.de/pdfs_ILS%20-%20Institut%20f%C3%BCr%20Landes-und%20Stadtentwicklungsforschung.pdf), S. 120 f. Dort bei „suchen“ „Industriepark Osterburken“ eingeben.

<sup>56</sup> <http://www.gewerbegebiet-rio.de/>

<sup>57</sup> Vgl. z.B. Haushaltsplan des Neckar-Odenwald-Kreises 2021 (Teilhaushalt „5 Soziales und Jugend“ rd. 94,1 Mio. € bei Gesamtausgaben von 175,6 Mio. €)

klären und sie auf dem Weg ins Arbeitsleben zu begleiten. Die Arbeitslosenzahlen lagen inzwischen bei über 2 Millionen. Nach einigen Monaten meldete er sich und klagte: „Ich werfe das Handtuch. Die Arbeitslosen wollen nicht arbeiten. Ich bin verzweifelt. Geben Sie mir bitte eine andere Aufgabe.“ Als typischer Sozialarbeiter hatte er sich zuerst die schwersten Fälle, die Langzeitarbeitslosen vorgenommen. Bei ihnen war er erfolglos.

Ich ließ nicht locker. In der Dezernenten-Runde empfahl ich all Führungskräften, mit mir nachzudenken. Denn als junger Mann und während meines Wehrdienstes hatte ich erlebt, dass es praktisch keine Arbeitslosen gab. Vollbeschäftigung gab es bis in die 1960er Jahre (1962 Arbeitslosenquote 0,5 %, weniger als 100.000 Arbeitslose). Dann ging es langsam, aber stetig abwärts. Es gab den Wirtschaftsabschwung von 1967/68, die erste Ölkrise (1974/75) und die zweite Ölkrise (1982/83). Die Quote stieg auf 2 % und dann 3%, was plötzlich auch als Vollbeschäftigung bezeichnet wurde.<sup>58</sup> 1975 gab es erstmals 1 Million und 1979/80 rund 2 Millionen Arbeitslose. Im Januar 2005 gab es dann über 5 Millionen Arbeitslose bei einer Quote von 12 %.

Enzo Weber vom „Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ der BfA (Bundesagentur für Arbeit) hat gezeigt, dass ab den 1970er Jahren nach jedem Konjunkturunbruch (z.B. Ölkrise) die Arbeitslosenquote nicht mehr den alten, niedrigeren Stand erreichte.

„Stattdessen haben sich Forschungsergebnissen zufolge aber im Laufe eines Jahres fast zwei Drittel dieser konjunkturellen in strukturelle Arbeitslosigkeit gewandelt. Arbeitslosigkeit, die eigentlich nur einer vorübergehenden Konjunkturschwäche geschuldet war, hat sich verfestigt.“<sup>59</sup>

Wer einmal draußen ist, findet im heutigen System schwer zurück. Das liegt am Wandel der Arbeit, an den Betroffenen und der erfolglosen BfA. Aufgrund dieser Erfahrungen bin ich strikt gegen ein bedingungsloses Grundeinkommen, aber für eine bedingungslose Eingliederung in die Erwerbswelt. Der Mensch gewöhnt sich an alles, auch an Nicht-Arbeit.

Betrachten wir die Arbeitslosen selbst, erkennen wir einen weiteren entscheidenden Unterschied. In den 1960er Jahren hatten fast alle Arbeitssuchenden eine abgeschlossene Berufsausbildung. Nach dem „Zensus 2011 bis 2013“<sup>60</sup> herrschte Aufregung. Die Bild-Zeitung titelte: *„Die Wahrheit über Deutschland – 26,6 Prozent haben keinen Berufsabschluss“* Dazu schrieb das Handelsblatt:

„Fast 1,5 Millionen Menschen zwischen 20 und 29 Jahren haben in Deutschland keinen Berufsabschluss und befinden sich auch nicht mehr in Qualifizierungsmaßnahmen. 46 % davon haben einen Migrationshintergrund. Das geht aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der SPD-Fraktion

---

<sup>58</sup> Ganz im Gegensatz zu den Zielen des Stabilitätsgesetzes von 1967 mit dem „magisches Viereck“ und den Zielen: 1. hohe Beschäftigung (Arbeitslosenquote von unter 0,8 %), 2. Preisstabilität (Inflationsrate von unter 1 %), 3. stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum (4 % jährlich), 4. außenwirtschaftliches Gleichgewicht (Einfuhr ≈ Ausfuhr).

<sup>59</sup> Handelsblatt, 13.07.2020 (Gastkommentar)

<sup>60</sup> Registergestützte Volkszählung: [www.zensus2011.de](http://www.zensus2011.de)



hervor. Unter den 1,484 Millionen ungelerten jungen Menschen sind 729.000 Frauen.“<sup>61</sup>

Lange wurde uns erzählt, dass für moderne Arbeitsplätze mit EDV usw. ein Drittel der Bevölkerung zu dumm sei. Das führte zum politischen Schlagwort von der 2/3-Gesellschaft. Ein Drittel gehöre unweigerlich zum Prekariat.<sup>62</sup> Heute sind die eigentlich schon totgesagten Handwerker glücklich über jeden Lehrling. Jeder wird gebraucht.

Daher bat ich alle Dezernenten darüber nachzudenken, wie man Arbeitslose über eine Beschäftigung eingliedern könnte. Nach nicht allzu langer Zeit meldeten sich bei mir der Kämmerer Kort, der Sozialdezernent Jann und Dr. Ginter, Leiter der AWN.<sup>63</sup> Sie schlugen vor, eine Digeno (Dienstleistungsgesellschaft Neckar-Odenwald) als kreiseigene Beschäftigungs-GmbH zu gründen.<sup>64</sup> Dr. Ginter wurde als Betriebswirt Geschäftsführer. Er wählte einen ganz anderen Weg als der Sozialarbeiter. „Ich brauche sichtbare Erfolge. Also muss ich die frisch entlassenen Arbeitskräfte schnell wieder vermitteln.“

Wer Sozialhilfe wollte, weil er arbeitslos war, dem wurde gesagt: „*Wir haben für Sie Arbeit. Gehen Sie zur Digeno. Dort hat man etwas für Sie.*“ Rund 1/3 tauchte dann weder bei der Digeno noch beim Sozialamt wieder auf. Das waren die eingefleischten Schwarzarbeiter. Die Digeno konnte alle Arbeitssuchende mit Berufsabschluss und ohne Vermittlungshemmnisse (wie Langzeitarbeitslosigkeit, Alkohol, seelische Störungen u.ä.) in den 1. Arbeitsmarkt vermitteln. Vorgeschaltet wurden Probearbeiten und Einarbeitungen in Kreiseinrichtungen oder Praktika in Unternehmen. Wir wollten sehen, ob oder wo Hemmnisse vorlagen und wie sie zu beheben seien. So konnte die Digeno den Beteiligten (Arbeitssuchenden und Unternehmern) „offen, ehrlich und zuverlässig“ passende Angebote machen.<sup>65</sup>

### 3. Technologietransfer

Das Rückgrat unserer Wirtschaft sind insgesamt, aber vor allem im ländlichen Raum die KMU (Kleine und mittlere Unternehmen) – und das Handwerk. Sie dürfen den technischen Anschluss nicht verlieren. Dazu ist unverzichtbar, dass die neuen Technologien bei ihnen eingeführt werden, was zum Begriff Technologietransfer führte.

Dazu trägt in Baden-Württemberg und darüber hinaus viel die Steinbeis-Stiftung für Wirtschaftsförderung bei. Ihre Wurzeln gehen in Württemberg bis ins 19. Jahrhundert zurück. Technische Beratungsdienste (TBD) und die 1971 neu gegründete Steinbeis-

---

<sup>61</sup> Handelsblatt, 26.04.2011

<sup>62</sup> Peter Glotz, Eine Kultur des Wandels schaffen, Speyerer Vorträge, Heft 29, Speyer 1994, S. 16 – Das Prekariat lebt in ganz prekären, d.h. armen und unsicheren Verhältnisse – ähnlich Proletariat.

<sup>63</sup> Abfallwirtschaftsgesellschaft des Neckar-Odenwald-Kreises mbH

<sup>64</sup> [www.digeno.de](http://www.digeno.de)

<sup>65</sup> Diese und weitere Erkenntnisse zur Vermittlung und Umschulung sind in den Reformvorschlag „Von der BfA zur DUA“ eingeflossen. Mehr dazu: <https://pfreundschuh-heidelberg.de/downloads/bausteine-des-buergerstaats/bausteine-des-buergerstaats-kapitel-4.pdf>

Stiftung mit Johann Löhn widmeten sich dem Technologietransfer. Zunächst ging es vor allem um eine Wissensbrücke zwischen Professoren von technischen Fachhochschulen und KMU. Steinbeis versteht sich heute als einen der weltweit erfolgreichsten Dienstleister im Wissens- und Technologietransfer.<sup>66</sup> Beide Seiten lernten und entwickelten sich da weiter. Ab 1995 wurden Steinbeis-Transferzentren auch an baden-württembergischen Universitäten gegründet. Hinzu kamen „freie Zentren“ außerhalb von Wissens- und Forschungseinrichtungen. Wer begehrtes Wissen besaß, konnte es im Rahmen des Verbunds weitergeben und vermarkten.

Besonders gut passen dazu die ebenfalls auf Lothar Spät zurückgehenden Dualen Hochschulen, die sich aus den baden-württembergischen Berufsakademien entwickelten. Die Studenten haben einen Ausbildungsplatz meist in einem KMU und belegen im Wechsel an der BA, heute Dualen Hochschule, ein technisches oder betriebswirtschaftliches Studienfach. Den langen und zähen Kampf der BA um Anerkennung ihrer Abschlüsse und als staatlich anerkannte Hochschulen, konnte ich am Beispiel der 1980 gegründeten Berufsakademie Mosbach miterleben.

Heute sind dort auch einige Transferzentren von Professoren, die die örtliche Wirtschaft betreuen. Für Jugendliche im ländlichen Raum ist es ein großer Vorteil wohnortnah einen Studien- und Ausbildungsplatz zu bekommen. Vor allem werden die allermeisten danach übernommen; erhalten einen dauerhaften Arbeitsplatz.

BM und Landräte können hier im Rahmen ihrer Wirtschaftsförderung vermittelnd und anregend tätig werden (z.B. Tag der Wirtschaft). Denn manche Chefs von KMU leben so im Tagesgeschäft, dass sie gezielte, aktive Hilfe beim Technologietransfer brauchen. Er sollte für Wissensträger zur Bringschuld werden (aufsuchende Hilfe).

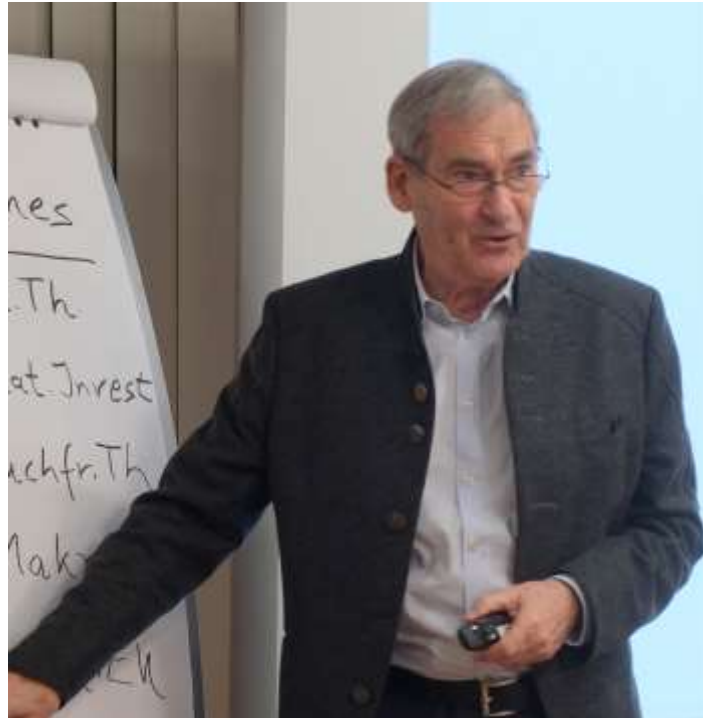
Für BM, gerade von Mittelstädten, geht es auch um den Erhalt des Einzelhandels (vgl. 5.3.5 Belegung der Stadt- und Dorfkerne). Die oben genannte Genossenschaft von Geschäften, Banken und Gemeinde braucht zur technisch-digitalen Umsetzung einigen Technik- und Wissenstransfer. Nur so können die drei Bereiche „Ladenlokale“, „Internetangebote“ und „Lieferservice“ funktionsfähig verknüpft und eine gemeinsamen Internet-Plattform eingerichtet werden.

Der *Aufbruch ins Zeitalter von KI und Digital* braucht auf örtlicher Ebene den Baustein „Technik- und Wissenstransfer“. Steinbeis, Berufs- und Hochschulen, ÜBA (Überbetriebliche Ausbildungszentren), Kammern (IHK, Handwerkskammer) u.a. können helfen.

---

<sup>66</sup> [www.steinbeis.de](http://www.steinbeis.de)

## Der Verfasser



Gerhard Pfreunds Schuh, geb. 1941 in Heidelberg, ist Historiker (Promotion), Jurist (juristische Staatsprüfungen in München und Stuttgart) und Diplom-Volkswirt (Universität Mannheim). Mit einem verfassungsgeschichtlichen Thema promovierte er bei Roman Herzog zum Doktor der Verwaltungswissenschaften (Dr. rer. publ.) in Speyer („Entstehung und Merkmale des frühen Rechtsstaats“).

Nach Wehrdienst (Major d.R.) und Studium trat er in die Innenverwaltung Baden-Württemberg ein. Danach war er Erster Bürgermeister in Wertheim und von 1981 bis 1997 Landrat des Neckar-Odenwald-Kreises in Mosbach/Baden. Von 1998 bis 2008 war er in Heidelberg Leiter des Steinbeis-Transferzentrums Kommunales Management der Steinbeis-Stiftung Baden-Württemberg. Schwerpunkt war die Untersuchung öffentlicher Sozialer Hilfen in Kommunen und Ländern. Dazu wurde der Lehrgang „Fachanwalt Sozialrecht“ erfolgreich abgeschlossen.

Er ist seit 1966 mit Birgit, geb. Kellmann, verheiratet. Sie haben vier Kinder.