

Diskussionsgrundlage zur
35. ordentlichen Hauptversammlung des
Deutschen Städtetages
12. – 14. Mai 2009
in Bochum

Forum A: Städtisches Handeln in Zeiten der Krise

Mittwoch, 13. Mai 2009

15:00 Uhr – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort:

Renaissance Hotel am RuhrCongress Bochum
Raum London/Paris

Einführung und Moderation:

Dr. Stephan Articus,
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages

Podium:

Oberbürgermeister Christian Ude,
Präsident des Deutschen Städtetages
Mitglied der Föderalismuskommission II

Volker Kröning, MdB

Manfred Palmen, MdL,
Parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium NRW

Prof. Dr. Martin Burgi, Ruhr-Universität Bochum

Betreuung:

Dr. Markus Söbbeke, Referent beim Deutschen Städtetag

I. Ausgangslage

1. Gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise vertrauen die Bürgerinnen und Bürger auf die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die ihnen von Städten und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Die vom Begriff der Daseinsvorsorge erfassten Leistungen beziehen dabei über die klassischen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hinaus auch das Angebot an sozialen Dienstleistungen ein. Dienstleistungen im Bereich der Arbeitsvermittlung und Qualifizierung für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Integrationsangebote oder auch Kindertagesbetreuung tragen maßgeblich zum sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft bei, helfen aber auch, individuell die Voraussetzungen für eine aktive Teilhabe am wirtschaftlich-gesellschaftlichen Leben zu erhalten oder wiederherzustellen.
2. Daher ist es eine hervorgehobene Aufgabe der Städte und Gemeinden, gerade in wirtschaftlich unsicheren Zeiten, die geprägt sind durch eine sprunghafte Zunahme der Arbeitslosigkeit, der wirtschaftlichen Unsicherheit im Leben vieler Menschen und der Konfrontation mit Befürchtungen sozialer Destabilisierung des gewohnten Lebensumfeldes, ein solches Angebot an elementaren Dienstleistungen für die Menschen in den Städten bereit zu stellen.
3. Die Handlungsfähigkeit der Städte, die bei der Bereitstellung eines solchen Angebotes an grundlegenden Dienstleistungen bereits in wirtschaftlichen Normalzeiten oftmals an ihre Grenzen stößt, wird in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise in besonderer Weise beansprucht und gefordert. Während die Städte und Gemeinden mit den ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln ihre Aufgaben bestmöglich und zuverlässig erfüllen, gewinnt die Forderung an Bund und Länder, die Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung ihrerseits zu schaffen bzw. zu verbessern, besondere Dringlichkeit. Diese Dringlichkeit betrifft einerseits die finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden. Sie betrifft aber auch die essentielle Frage der Zusammenführung der Fähigkeiten und des Sachverstandes der bundesstaatlichen Ebenen an dem Punkt, an dem die Dienstleistungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern erbracht werden: Dies ist die örtliche Ebene, die konkrete Erbringung der Leistung vor Ort in Stadt und Gemeinde.
4. Bund, Länder und Kommunen müssen dazu eng und ergebnisorientiert zusammenarbeiten und ihre Kräfte bündeln, um die bestmöglichen Dienstleistungen zur Bewältigung der Auswirkungen der Krise im Leben der Menschen anzubieten. Bedauerlicherweise gibt es viele Beispiele aus den vergangenen Jahren, in denen die ergebnisorientierte Zusammenarbeit der Ebenen mit dem Ziel, aus Sicht des Bürgers bestmögliche Leistungen anzubieten, an Schwierigkeiten in der föderalen Zusammenarbeit von Bund, Länder und Kommunen scheitert. Die immer wiederkehrende Häufung solcher Schwierigkeiten gerade bei Modernisierungs- und Reformvorhaben legt die Vermutung nahe, dass es sich um systembedingte Schwierigkeiten handelt. So ist es im Bereich der Reform des SGB II über Jahre hinweg nicht gelungen, ein Modell für die verfassungskonforme, ergebnisorientierte und effiziente Zusammenführung der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen des Bundes mit den besonderen Fähigkeiten der Kommunen, die sogenannten persönlichen Hilfen (Sucht- und Schuldnerberatung, Unterkunft, Kindertagesbetreuung etc) anzubieten, zu verknüpfen. Dieses Scheitern der Zusammenarbeit im Bundesstaat geht unmittelbar zu Lasten der Hilfebedürftigen, der Arbeitssuchenden und ihrer Familien. Im Konjunkturprogramm der Bundesregierung zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt sich eine andere Art mangelhaften Zusammenwirkens im Bundesstaat: Nachdem Bund, Länder und Kommunen in geradezu vorbildlicher Weise an der Erstellung des Konjunkturpakets zusammen-

gearbeitet hatten, kommt es zu Verzögerungen in der Umsetzung, weil persistierende Unsicherheit über die zulässigen Möglichkeiten der Mittelverwendung bestehen und die Auszahlung der Mittel verhindern. Weder Bund noch Länder sind in der Lage, den Kommunen rechtssichere Maßstäbe über die zulässigen Verwendungszwecke der Mittel zu geben, schieben sich aber die Verantwortung dafür gegenseitig zu. Im Ergebnis könnten sich die Kommunen Haftungs- und Rückforderungsansprüchen ausgesetzt sehen, weil Bund und Länder sich nicht in der Lage sehen, ihnen belastbare Kriterien zur Mittelvergabe an die Hand zu geben. Als drittes Beispiel kann an Hand der Ausbauanstrengungen der Kindertagesbetreuung gezeigt werden, wie Bund und Länder versucht haben, die als zu streng empfundenen Vorgaben des Grundgesetzes zu umgehen, um eine Bundesbeteiligung an der Finanzierung des Ausbauprogramms zu ermöglichen. Über diese Versuche ist das Anliegen einer soliden Gesamtfinanzierung des Ausbauprojektes völlig aus dem Blick geraten.

5. Bei den oben erwähnten Dienstleistungen handelt es sich nicht um Dienstleistungen, deren Erbringung und Qualität beliebig sein kann: Von der Qualität und Zugänglichkeit dieser Dienstleistungen hängt vielmehr ab, ob die Nutzer durch das Angebot Voraussetzungen und Fähigkeiten für die gleichberechtigte und qualifizierte Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben erhalten. Die Dienstleistungen dienen somit der Gewährleistung grundrechtlicher Teilhaberechte. Funktions- und Entwicklungsprobleme dieser elementaren Dienstleistungen führen zu Mängeln in der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Integration eines Teils der Bevölkerung.
6. Bei der Suche nach den Ursachen für die Reformschwäche öffentlicher Dienstleistungen im föderalen Staatsgefüge stößt man somit in der Hauptsache auf die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen selbst sowie auf die Probleme mit den wechselnden Rollen der Beteiligten in den verschiedenen Phasen der Reformprozesse. Während im Ringen um die besten politischen Entscheidungen die (konstruktive) Konfliktfähigkeit von Bund und Ländern Voraussetzung eines funktionsfähigen Föderalismus ist, ist für die Umsetzung politischer Ziele die Kooperation der bundesstaatlichen Ebenen auf klarer Kompetenzgrundlage, mithin ein kooperativer Vollzugsföderalismus, gefragt. Hinzu kommt verstärkt der Einfluss der fortschreitenden europäischen Integration, in der die EU zunehmend die Funktionsbedingungen, Schwerpunkte und Entwicklungsziele der öffentlichen Dienstleistungen mitbestimmt.

Daraus resultiert als Thema des Forums A die Frage nach den Ursachen der Misserfolge bei den bundesstaatlichen Modernisierungsbemühungen, oder positiv gefragt: Wie können Reformen – als Prozesse der Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen – besser gelingen?

II. Ursachen der Reformschwächen

1.1. Mangelhaftes Verwaltungskooperationsrecht für hochwertige Dienstleistungen

Die Föderalismusreform I ist von der Prämisse ausgegangen, eine Entflechtung der gesetzgeberischen und der verwaltungsmäßigen Beziehungen der Ebenen im Bundesstaat führe zu einer Modernisierung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Dienstleistungen. Demgegenüber haben die Städte in der Debatte über die Reform der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe die Position entwickelt, wonach in der Sphäre des Vollzugs der öffentlichen Dienstleistungen ein Zusammenwirken – in diesem Falle von Bund und Kommunen – die Grundlage der qualitativ hochwertigen, von den Bürgern legitimerweise erwarteten Leistungen ist. Die bestehenden rechtlichen Instrumente sind jedoch wegen ihrer Schwerfälligkeit (z. B. Staats-

verträge zwischen Ländern und dem Bund) nicht dazu geeignet bzw. sind gar nicht entwickelt, um moderne Kooperation zwischen den bundesstaatlichen Ebenen zu gewährleisten.

1.2. Finanzausstattung und Finanzierungsstrukturen

Die Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet oftmals nicht die notwendige Finanzmittel für die zugewiesenen Aufgaben. Die Finanzierungsstrukturen erschweren die sinnvolle Erbringung der Dienstleistungen. Gerade in der Folge der Föderalismusreform I hat sich in der Debatte um die Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung und der Umsetzung des Konjunkturpakets gezeigt, dass das strikte Aufgabenübertragungs- und damit Finanzierungsverbot im Verhältnis Bund – Kommunen in gesellschaftlich wichtigen Bereichen an seine Grenzen stößt und die Finanzmittel nicht oder nicht rasch genug an den Punkt gelenkt werden können, an dem sie von der Aufgabenzuweisung her betrachtet benötigt würden.

2. Mängel in den Verfahrensabläufen

In vielen Reformvorhaben zeigt sich als ein Grund des Misserfolgs, dass nicht ausreichend getrennt wird zwischen der Phase der politischen Verhandlungsprozesse über Grundsätze und Ziele einer Reform und der technisch-administrativen Umsetzung. Der politischen Dimension obliegt unzweifelhaft die Aufgabe, Reformbedarf aufzugreifen und politische Ziele zu definieren. Der Gesetzgeber ist die Instanz, die Zielvorgaben legitimer Weise aushandeln und normativ festschreiben darf. Ferner ist ihm die politische Verantwortung für die Erreichung der Ziele zugeschrieben. Daraus folgt jedoch nicht, dass auch die Details einer Reform mit den relativ groben Mustern der politischen Auseinandersetzung ausgehandelt werden müssen. Hier fehlt das sachorientierte Instrumentarium moderner Managementprozesse (z.B. Ziel- und Budgetvereinbarungen). Die mangelnde Differenzierung zwischen der Phase des „konfliktfähigen“ Normsetzungsprozesses und der des kooperativen Umsetzungsprozesses führt zu einer „Politisierung“ der technisch-administrativen Details, die den Erfolg einer Reform insgesamt belastet.

3. Mängel aus unbewältigten Konflikten zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Der deutsche Bundesstaat sieht sich einem erheblichen Veränderungsdruck durch die insgesamt weit fortgeschrittene und weiter voranschreitende europäische Integration ausgesetzt. Dieser Prozess löst vielfältige positive Modernisierungsimpulse aus. Doch der Umbau des herkömmlichen Drei-Ebenen-Systems in ein Vier-Ebenen-System verursacht auch Konflikte zwischen Bund, Ländern und Kommunen über die Rollen, die sie in diesem veränderten System einzunehmen haben. Die EU als neue, übergeordnete Regulierungsebene vermittelt Bund und Länder stärker als früher in eine Vollzugsrolle. Die in diesem Prozess ausgelösten Identitätskonflikte überlagern häufig die ergebnisorientierte Suche nach der sachlich geeignetsten Lösung.

4. Überlagerung nationaler Zuständigkeits- oder Abstimmungsregelungen durch Änderungen im europäischen Sekundärrecht bzw. durch Konkretisierung europäischen Rechts durch den EuGH

Die Widersprüchlichkeit zwischen europäischem Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und den deutschen Gemeindewirtschaftsrechten führt zu mangelnder Rechtssicherheit für die kommunalen Erbringer öffentlicher Dienstleistungen. Lösungen, die national aus Effektivitätsgründen und verwaltungsorganisatorisch wünschenswert sind, führen aus europäischer Sicht häufig zu vergaberechtlichen Zwängen. Langwierige und teure, aber in der Sache nicht

zweckmäßige europaweite Ausschreibungen und langjährige Beschwerdeverfahren bei der EU-Kommission können zu Qualitätsverlusten bei den öffentlichen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge führen.

III. Lösungsperspektiven

1. Stärkere Beurteilung der Qualität der Dienstleistung aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger

Die Beurteilung der Qualität und der Ziele der Dienstleistung sollte nicht primär dem Maßstab des Vollzugsaufwandes folgen, sondern aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Nutzer der Dienstleistungen, als Zahler und als Träger des gesellschaftlichen Konsenses über die Notwendigkeit des Dienstleistungsangebots. Diese Beurteilungsmethode erfordert ein hohes Maß an Transparenz und Verantwortungszuschreibbarkeit als Voraussetzung der demokratischen Bewertbarkeit. Dienstleistungserbringer sollten einem objektiven Benchmarking zur Beförderung optimaler Lösungen unterzogen werden, in dem die Bewertungsmaßstäbe an Hand der bürgerorientierten Sichtweise und einer innereuropäischen Vergleichbarkeit gewählt werden.

Die Kommunen sind dabei wegen ihrer Nähe zum Bürger in ihrer Umsetzungsverantwortung gut geeignet, die Beurteilungsmaßstäbe zu entwickeln und die Beurteilungen der Bürger über die Qualität der Dienstleistungen wahrzunehmen, um sie wiederum in den Politikzyklus hinein zu tragen. Kommunen erwerben im Gesetzesvollzug zudem eigene Expertise und fundierten Sachverstand über die Praxistauglichkeit der Gesetze. Der Deutsche Städte- tag spricht sich daher erneut mit Nachdruck für ein verbindliches, verfassungsmäßig abgesichertes Anhörungsrecht zu Gunsten der kommunalen Spitzenverbände bei allen kommunal- relevanten Gesetzgebungsverfahren des Bundes aus.

2. Hochwertige öffentliche Dienstleistungen gelingen durch Zusammenarbeit mehrerer Akteure

Aufgaben, die nur im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen bewerkstelligt werden können, müssen auch als gemeinsame Aufgabe eingerichtet werden. Zu diesem Zweck muss das Verfassungsrecht sowie das einfache Recht Instrumente bereit stellen, um die Zusammenfügung dieser Elemente zu ermöglichen, damit die vom Bürger erwartete bestmögliche Dienstleistungsqualität gewährleistet wird.

In vielen Dienstleistungen befinden sich Bund, Länder und Kommunen bereits aus faktischen Zwängen heraus im Modus des kooperativen Föderalismus, bringen dies aber nicht zur Sprache und erkennen es nicht als Grundlage ihres Handelns. Als Beispiele bieten sich die Themenfelder Integration, Bildung und das SGB II an. In solchen Fällen wäre das Ziel, dass die Akteure sich ausdrücklich zu kooperativen Strukturen und Prozessen bekennen und diese praktizieren. Dazu müssen neue Instrumente und Prozesse der Abstimmung zwischen Bund und Ländern, Ländern und Kommunen sowie Bund und Kommunen entwickelt werden. Auch Verfahren zur Einbindung Privater sollten fortentwickelt werden.

Ein neues, zeitgemäßes „Verwaltungskooperationsrecht“ muss aus Sicht des Deutschen Städtetages folgende Elemente enthalten bzw. präzisieren:

- 2.1. Die Zusammenarbeit muss auf der Basis klarer Verantwortlichkeiten und transparenter Regeln erfolgen. Der Bürger muss erkennen können, wer für welche Leistung verantwortlich

ist, und Erfolg bzw. Misserfolg der Leistungserbringung dem verantwortlichen Akteur zuweisen können.

- 2.2. Die Zusammenarbeit darf nur den notwendigen und zweckmäßigen Grad an Komplexität aufweisen. Akteure, deren Beteiligung nicht zur Qualitätssteigerung beiträgt, weil sie keine eigenen Fähigkeiten einbringen, sind an der Kooperation nicht zu beteiligen, auch wenn dies zur Nichtbeteiligung ganzer Verwaltungsebenen führt. Insbesondere sollten Bund und Städte und Gemeinden unmittelbar miteinander kooperieren können. Kooperationsbeteiligungen aus rein machtpolitischen oder formaljuristischen Gründen sind ineffizient und abzulehnen.
- 2.3. Private können wertvolle Beiträge zu qualitativ hochwertigen Leistungen liefern und sollten daher auf transparente, aber möglichst unkomplizierte Weise eingebunden werden können, wo sie einen Mehrwert leisten können. Europaweite Ausschreibungsverfahren können wesentlich zur Transparenz und Offenheit der Verfahren beitragen, sollten aber nur verpflichtend sein, wenn der Aufwand im Verhältnis zum Nutzen steht. Ansonsten sind niedrigschwelligere Methoden zur Wahrung der Transparenz und Nichtdiskriminierung anzuwenden; solche Methoden sollten auch bei Beteiligungsformen Anwendung finden, bei denen die öffentliche Hand – und nicht ein privater Mitbeteiligter – eindeutig über die Steuerungskompetenz verfügt.
- 2.4. Das Kooperationsinstrumentarium des „Verwaltungskooperationsrechts“ unterliegt einem ständigen Veränderungsdruck auf Grund sich wandelnder Anforderungen und muss daher kontinuierlich angepasst und modernisiert werden.

3. Differenzierte Rollenwahrnehmung zwischen der politischen und der technisch-administrativen Reformphase

Bei Modernisierungsvorhaben muss differenziert werden zwischen der politischen Dimension und der administrativ-technischen Dimension. Während in der politischen Reformphase die grundlegenden Verständigungen über Ziele der Reform, Instrumente, Ressourcen und Verteilung der Verantwortlichkeit verhandelt werden müssen (Regulierungsphase), sollte der administrativ-technischen Umsetzungsphase die Regelung der detaillierten, praxisorientierten, effizienten Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben verbleiben. Die Akteure nehmen in den beiden Phasen unterschiedliche und voneinander zu differenzierende Rollen ein, die die Beteiligten wechselseitig respektieren müssen: In der politischen Reformphase ist die Austragung ergebnisorientierter Konflikte zwischen den Beteiligten geradezu erfolgsnotwendig. Hier müssen in Ebenen übergreifenden Verhandlungen Vereinbarungen über grundlegende Eckpunkte des Modernisierungsprozesses erfolgen: Prioritäten sind festzulegen, Ressourcen und Budgets zu definieren, Finanzierungsstrukturen zu beschreiben. Die Interessen von Bund, Ländern und Kommunen können hier gegenläufig sein, sodass die Ebenen konstruktiv konfliktfähig sein müssen. In der Umsetzungsphase hingegen ist es eine elementare Erfolgsvoraussetzung für die Aufgabenerfüllung, dass die Beteiligten sich in ihren jeweiligen Vollzugsrollen respektieren, die Stärken und Verantwortlichkeiten der anderen achten und einander in ihren jeweiligen arbeitsteiligen Funktionen unterstützen. In dieser Phase müssen die Interessen von Bund, Ländern und Kommunen so zum Ausgleich gebracht sein, dass sie gleichgerichtet auf die Erbringung hochwertiger Leistungen für die Bürger ausgerichtet sind. In der Wechselwirkung von politischer Reformphase und Umsetzungsphase ist von elementarer Bedeutung, dass empfundene Misserfolge eines politischen Akteurs in der ersten Reformphase nicht von diesem zum Anlass genommen werden, die Kooperation in der Umsetzungsphase „in Geiselhaft“ zu nehmen, um Nachbesserungen bei den Verhandlungen in der politischen Phase zu erreichen.

Die Verunsicherung der bundesstaatlichen Ebenen über die Verschiebungen ihrer Rollen im europäischen Mehrebenensystem und die damit einhergehenden Konflikte können in dieser Differenzierung der Phasen ebenfalls überwunden werden, indem in der ersten Reformphase die entstehenden Konflikte auch mit der europäischen Ebene ausgetragen werden können, um in der Umsetzungsphase durch Kooperation der Ebenen auf der Basis ihrer fachlich-inhaltlichen Stärken ergebnisorientierte Zusammenarbeit zu gewährleisten.

4. Auskömmliche und zuverlässige Finanzierungsstrukturen schaffen

Qualitativ hochwertige Dienstleistungen gelingen sowohl in der politischen Reformphase als auch in der Umsetzungsphase nur auf der Grundlage auskömmlicher, verlässlicher und transparenter Finanzierungsstrukturen. Besonderen Handlungsbedarf gibt es im Bereich der Stärkung der kommunalen Steuerkraft, der Entlastung bei den sozialpolitisch motivierten Leistungsgesetzen, bei der Sicherung der Konnexitätsgrundsätze sowie bei der Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Instrumente im Bereich der Verwaltungskooperation zwischen Bund und Kommunen. Die Stärkung der kommunalen Steuerkraft ist weiterhin ein Reformziel mit hoher Priorität, hier insbesondere eine weitere Stärkung der Gewerbesteuer.