

**Diskussionsgrundlage**

zur 35. ordentlichen Hauptversammlung  
des Deutschen Städtetages  
am 13. Mai 2009, 15:00 – 17:00 Uhr  
in Bochum

20.04.2009

Telefon +49 30 37711-0  
Durchwahl 37711-800  
Telefax +49 30 37711-809

E-Mail

helmut.fogt@staedtetag.de

Bearbeitet von

Dr. Helmut Fogt

Aktenzeichen

10.10.10. D

**Forum F: Leistungen der Verwaltung für die Bürger:  
Wie können Kommunen ihre Stärken ausspielen?**

Mittwoch, 13. Mai 2009 15:00 Uhr – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort: Ramada Hotel am RuhrCongress Bochum,  
Raum 1-4

Einführung: Dr. Helmut Fogt,  
Beigeordneter für Personal und Organisation des Deutschen Städtetages

Kurzvorträge: Entwicklungsperspektiven öffentlicher Dienstleistungen  
aus städtischer Sicht  
Oberbürgermeister Dr. Siegfried Balleis, Erlangen  
Vorsitzender des Verwaltungsrats der  
Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)

Entwicklungsperspektiven öffentlicher Dienstleistungen  
aus europäisch-vergleichender Sicht  
Prof. Dr. Marga Pröhl, Director-General, European Institute of Public  
Administration (EIPA), Maastricht

- Podium: Holger Beckmann, WDR (Moderation)
- Oberbürgermeister Dr. Siegfried Balleis, Erlangen
- Dr. Thomas Böhle, Berufsm. Stadtrat der Landeshauptstadt München  
Präsident der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA)
- Prof. Dr. Jörg Bogumil, Lehrstuhl Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum
- Ministerialdirektorin Dr. Gisela Meister-Scheufelen,  
Finanzministerium Baden-Württemberg
- Prof. Dr. Marga Pröhl, Director-General, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht
- Oberbürgermeister Dr. Dieter Salomon, Freiburg i. Br.  
Vorsitzender des Kommunalen Arbeitgeberverbandes (KAV) Baden-Württemberg
- Betreuung: Erko Grömig, Hauptreferent beim Deutschen Städtetag

## **I. Leistungen der Verwaltung in Zeiten der Krise**

Die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise aufzufangen, wird die öffentliche Verwaltung in Deutschland auf vielfältige Weise fordern. Die Kommunen sind vergleichsweise gut gerüstet, mit den Herausforderungen fertig zu werden. Die kommunale Selbstverwaltung, die dezentrale Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, wie wir sie in Deutschland praktizieren, ist keine Schönwetter-Veranstaltung, sondern erweist ihre Stärken gerade in Zeiten der Krise. Die Kommunen müssen diese ihre Stärken jetzt ausspielen, damit öffentliches Krisenmanagement wirksam werden kann.

Das Prinzip dezentraler Verwaltungsautonomie, für den sich das Grundgesetz in Fortführung einer zweihundert Jahre alten Tradition entschieden hat, ist einem zentralistischen Ansatz in vielfacher Weise überlegen. Die Kommunen kennen die örtlichen und regionalen Problemlagen am besten, sie können die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen aller Art zutreffend beurteilen und vor Ort lenken. Und auch dort, wo Kommunen lediglich Vorgaben anderer staatlicher Ebenen umzusetzen und auszuführen haben, können sie selbst am besten beurteilen, wie dies am zweckmäßigsten und am zielführendsten geschehen soll. Die übergreifende Regelungskompetenz ist die Domäne der Europäischen Union, des Bundes und der Länder – die Umsetzungs- und Ausführungskompetenz ist die Domäne der Kommunen.

Es ist daher mehr als problematisch, dass der Gesetzes- und Verordnungsgeber auf europäischer wie auf nationalstaatlicher Ebene seit vielen Jahren immer mehr dazu übergegangen ist, die Umsetzung und Ausführung seiner Regelungen bis in das letzte Detail, bis in das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsorganisation hinein im einzelnen vorzugeben. Dies gilt auch für den Bereich der Leistungsverwaltung, die solcher Vorgaben noch weniger bedarf als die hoheitliche Verwaltung im engeren Sinne. Jede dieser Detailvorgaben bedeutet ein Weniger an ortsnaher, sachgerechter und eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen. Jede dieser Detailvorgaben bedeutet ein Weniger an demokratischer Teilhabe und Bürgernähe des Verwaltungsvollzugs vor Ort.

Damit die Kommunalverwaltung in Deutschland ihre besonderen Stärken, die aus dem Grundsatz demokratischer Selbstverwaltung resultieren, auch in Zukunft wirkungsvoll einsetzen kann, bedarf es nicht nur eines ausreichenden Freiraums vor Eingriffen und Einschränkungen anderer staatlicher Ebenen. Es bedarf auch der eigenen Fortentwicklung und laufenden Verbesserung innerhalb der Kommunalverwaltungen selbst und der Impulse dazu aus den kommunalpolitischen Führungsgremien. Die Kommunalverwaltungen müssen aus sich heraus den Anforderungen gerecht werden, vor die sie vor Ort gestellt sind.

## **II. Entwicklungsperspektiven kommunaler Verwaltungsleistungen**

1. Die Bürgerorientierung kommunalen Verwaltungshandelns muss gerade in Krisenzeiten weiter verbessert werden. Das ist die öffentliche Verwaltung dem Bürger als Wähler und als Steuerzahler schuldig. Oberster Grundsatz muss sein: Orientierung an den Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger statt an Zuständigkeiten von Verwaltungseinheiten.
2. Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur „Kunden“ der Kommunalverwaltung, von der sie eine effizient organisierte „Dienstleistung“ erwarten können, sie sind vielmehr selbst entscheidender Teil dieser Kommune. Gleichwohl erfüllt der unmittelbare Vergleich öffentlicher und privater Dienstleistungen unter dem Aspekt der Kundenfreundlichkeit einen guten Zweck, zwingt er die öffentliche Verwaltung doch, ihren überkommenen Behördencharakter abzulegen. Der Vergleich untereinander und mit Dritten dient der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen als Ersatz für den Wettbewerb, der das Wirtschaftsgeschehen voran treibt. Wir müssen darüber nachdenken, wie Vergleichselemente im öffentlichen Bereich noch wesentlich systematischer geschaffen und eingesetzt werden können. Organisiertes und nachhaltiges Benchmarking, wie es die deutschen Kommunen seit langem betreiben, ist ein probates Mittel hierzu. Neuerdings wollen auch Bund und Länder über eine vorgeschlagene Grundgesetzänderung daran gehen, dieses Mittel für die Optimierung ihrer Verwaltungsleistungen zu nutzen. Der Deutsche Städtetag entwickelt Initiativen, um diesen Ansatz auch im europäischen Vergleich der Kommunen fruchtbar werden zu lassen.
3. Öffentliche Dienstleistungen, wie sie zumal die Kommunen erbringen – von der Arbeits- und Wirtschaftsförderung bis zu Leistungen der sozialen Sicherung und der „Daseinsvorsorge“ – unterscheiden sich von privaten Dienstleistungen darin, dass sie dem Einzelnen die qualifizierte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, dass sie elementar sind für den sozialen Zusammenhalt. Die Kommunen genießen das Vertrauen ihrer Bürgerinnen und Bürger – Vertrauen in die Kompetenz und Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen, in die Verlässlichkeit und Erreichbarkeit ihrer Dienstleistungen. Die Kommunalverwaltungen arbeiten effizient und wirtschaftlich, bieten ihre Leistungen zu einem vertretbaren Preis an, ohne dass ihre Kunden die Ausfallrisiken privater Anbieter zu befürchten haben. Die kommunalen Dienstleister müssen sich zukünftig stärker bemühen, im Wettbewerb mit privaten Dienstleistungen diese ihre besonderen Stärken auch auszuspielen, ihr „Qualitätssiegel“ zur Geltung zu bringen.
4. Die Verwaltungen auf EU-Ebene, auf Bundes- und Landesebene sind bürokratisch organisiert. Die Kommunen dagegen sind grundsätzlich als Selbstverwaltungskörperschaften organisiert. Das bedeutet, dass sie in besonderer Weise Legitimationsanforderungen und Begründungspflichten gerecht werden müssen. Sie stehen im unmittelbaren Kontakt mit dem Bürger, mit Betrieben und Unternehmen. Der besondere Beitrag der Kommunen im Gefüge der staatlichen Ebenen kann darin bestehen, die Rückkopplung zu organisieren über das Ergebnis gesetzlicher Maßnahmen und sonstiger Vorgaben vor Ort, in der ausführenden Verwaltung, bei Bürgerinnen und Bürgern, bei Betrieben und Unternehmen. In dieser Rückkopplung liegt der entscheidende Beitrag, den Kommunen zur Entbürokratisierung leisten können.

5. Dienstleistungen sind immer nur so gut wie das Personal, das sie erbringt. Die fachliche Kompetenz ebenso wie die persönliche Motivation unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird angesichts rapide steigender Anforderungen für uns immer wichtiger und muss systematisch entwickelt, gestärkt und ausgebaut werden. Insbesondere unsere Führungskräfte tragen hierfür die Verantwortung – ohne ihren nachhaltigen Einsatz kann Qualitätsmanagement im Dienstleistungsbereich nicht gelingen.
6. Die öffentlichen Dienstherren und Arbeitgeber müssen sich fragen, wie sie sich die personellen Ressourcen sichern können, die sie zur Erbringung ihrer Verwaltungsleistungen in Zukunft brauchen werden. Der öffentliche Dienst wird sich angesichts der demografischen Entwicklung in kurzer Zeit vor erhebliche Rekrutierungsprobleme gestellt sehen. Aus- und Fortbildung des vorhandenen Personals wird eine immer drängendere Notwendigkeit. Ebenso drängend ist die Frage, wie wir die Potentiale älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser erschließen und besser sichern können.
7. Unsere Städte, Kreise und Gemeinden werden ihre Verwaltungsleistungen zukünftig immer weniger auf sich allein gestellt und immer stärker in Kooperation mit anderen erbringen müssen: gemeinsam mit anderen Kommunen im Wege der Arbeitsteilung, gemeinsam mit Land, Bund oder EU im Zusammenspiel von dezentralen und zentralen Verwaltungselementen. Der Bereich moderner Sozialleistungen, von der Kinderbetreuung bis zur Vermittlung Langzeitarbeitsloser, oder das E-Government sind Beispiele für dieses Erfordernis. Was uns ersichtlich fehlt, sind funktionierende Modelle, wie dieses Zusammenwirken jenseits der Diskussionen um Mischverwaltung und verfassungsrechtliche Kompetenzfragen wirkungsvoll organisiert werden kann. Auf kommunaler Ebene erscheinen grundsätzlich alle Aufgaben, die nicht im unmittelbaren persönlichen Kontakt mit dem Bürger erledigt werden müssen, dazu geeignet, im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen zu werden. Hierzu können vermehrt gemeinsame Einrichtungen einzelner Städte oder sogar aller Städte eines Bundeslandes geschaffen werden.
8. Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik in der Kommunalverwaltung stößt an Grenzen. Zum einen erkennen wir, dass der Technikeinsatz für sich genommen noch keinen hinreichenden Modernisierungsschub auszulösen vermag, sondern dass er Hand in Hand gehen muss mit einer durchgreifenden Optimierung und Modernisierung unserer Verwaltungsverfahren selbst. Zum anderen erkennen wir, dass elektronisch gestützte Verwaltungsverfahren nur auf der Basis einer gemeinsamen IT-Infrastruktur bei Bund, Ländern und Kommunen, mit einheitlichen Standards, Datenformaten, Schnittstellen und Funktionalitäten organisiert werden kann. Das setzt ein höheres Maß an Verbindlichkeit bei der Entwicklung, Einführung und Anwendung dieser Funktionalitäten voraus als wir dies bisher gewohnt waren. Auch im kommunalen Bereich werden nur hinreichend leistungsfähige und effizient arbeitende Einrichtungen imstande sein, diese Voraussetzungen zu erfüllen.
9. Nicht nur den Fragen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns müssen wir weiter unser Augenmerk widmen. Auch die Frage seiner Wirksamkeit muss sehr viel systematischer angegangen werden. Was wir benötigen, sind Kriterien, an denen wir diese Wirksamkeit messen können, entsprechende Kontroll- und Informationssysteme. Dabei kommt es gerade im kommunalen Bereich entscheidend auf Erwartungen und Bewertungen aus Nutzersicht an, wenn die Kommunen ihrer spezifischen Umsetzungsverantwortung gerecht werden wollen. Vor allem aber müssen wir die Chance erhalten, die Wirksamkeit unserer Verwaltungsleistungen auch tatsächlich verbessern zu können. Das setzt weniger einengende, vollzugsfixierte Gesetzgebung und Regulierung voraus und mehr eigenständigen, eigenverantwortlichen Handlungsspielraum für kommunale Selbstverwaltung.