



Peter Kurz

„Die Wahrheit ist auf dem Platz“

Wie sich die Rolle der Stadt im Staat ändern muss

Die Forderung nach einem „Staat, der wirkt“ hat es im Vorfeld der Bundestagswahl erstmals auf die wahrgenommene politische Agenda und am Ende in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD geschafft. Dabei ist die Entscheidung noch offen, ob eine tiefgreifende Reform staatlichen Handelns, die politische Prozesse und die Verwaltung umfasst, tatsächlich angegangen wird. Bislang konzentriert sich die Diskussion auf Digitalisierung und Entbürokratisierung. In seinem im August 2024 veröffentlichten Buch „Gute Politik – was wir dafür brauchen“ hat Peter Kurz, ehemaliger Oberbürgermeister der Stadt Mannheim und Verbandsratsvorsitzender des vhw, die Notwendigkeiten eines anderen Verständnisses der Rolle der Kommunen und einer anderen Steuerung beschrieben. Er sieht sie als Voraussetzung, um die „Wahrheit auf dem Platz“ positiv zu verändern. Auszüge aus dem Buch geben wir hier wieder.



© S. Fischer Verlag GmbH
Peter Kurz
Gute Politik
 Was wir dafür brauchen
 112 Seiten,
 S. FISCHER Verlag GmbH,
 Frankfurt am Main 2024
 ISBN 978-3-10-397663-2
 20,00 Euro

Systematisch wird die Bedeutung der Kommunen unterschätzt, weil Politik als Top-down-Vorgang gedacht und gestaltet wird. Sie kann aber nur erfolgreich sein, wenn sie als „Gegenstromverfahren“ organisiert ist. Die kommunale Ebene ist eben nicht die Umsetzungsebene der „großen“ Politik, sondern sie ist die politische Strategie und operative Umsetzung zusammenkommen. Hier werden auch Wirkung oder Nichtwirkung politischer Entscheidungen unmittelbar sichtbar.

Städte und Kommunen sind deshalb nicht nur operativ entscheidend in fast allen Berei-

chen öffentlichen Handelns; sie sind ebenso eine bedeutende strategische Ebene. Sie haben wichtige Erfahrungen, Ideen, Konzepte mitzuteilen. Sie sind dabei gerade nicht blind für die gesamtstaatlichen Herausforderungen, sondern sind wesentliche Akteure, diesen Herausforderungen zu begegnen. Klimawandel, Transformation, Wohnungsbau, Mobilität, Gesundheit, nachhaltige Nahrungssicherung, Migration, Bildungsgerechtigkeit, Zusammenhalt und Bewahrung der Demokratie – es sind die großen Themen, die die Kommunen bewegen. Kommunen sind Seismografen, Erfahrungsräume und Labore sowie Gestaltungsebene aus eigenem Recht. Das, substantiell und ernsthaft, in der Dimension und in der Geschwindigkeit zu nutzen, wie es nötig wäre, dazu fehlt uns bislang die Methodik. Aber eine Ahnung, wie es aussehen könnte, haben wir (während der Pandemie) bekommen.

Eine echte Multi-Level-Governance

Der schillernde Begriff der „Governance“, der „Regieren“ wie „Steuern“ meint, aber auch die Organisation und geregelten Abläufe eines Systems umfasst, hat sich etabliert, wenn es um dieses Zusammenspiel der verschiedenen politischen Ebenen geht. Multi-Level-Governance beschreibt dabei einen Anspruch auf echtes, gemeinsames Zusammenwirken. Der deutsche Begriff „Mehrebenensystem“ bringt das nicht zum Ausdruck. Er ist statisch, deskriptiv. Ein Mehrebenensystem haben wir schon jetzt, eine echte Multi-Level-Governance nicht. Bei ihr geht es um weit mehr als um einfache „Zusammenarbeit“, die jeden Tag irgendwo stattfindet. Wenn die Vertretung eines Ministeriums zur Schecküberreichung beim Spatenstich in die Kommune kommt, symbolisiert dies Zusammenarbeit, aber nicht Multi-Level-Governance. Denn diese verlangt, dass alle Ebenen am Design der Politik durch Beratung mitwirken können. Und sie verlangt, dass der Versuch unternommen wird, das Handeln aufeinander abzustimmen.

Das Nicht-gehört-Werden der Städte bei der Politikgestaltung ist ein weltweites Phänomen, das immer mehr zu einer globalen Reformbewegung der Städte führt. Sie wollen nicht mehr hinnehmen, wie sehr Nationalstaaten nicht nur ihre eigenen Ziele verfehlen, sondern den Erfolg kommunaler Politik begrenzen. Über 300 internationale Netzwerke von Kommunen sind entstanden. Und nach und nach rückt für alle die Frage einer echten Multi-Level-Governance und institutioneller Reformen ins Zentrum.

Lernen lernen

Echte Multi-Level-Governance mit ihren notwendigen Abstimmungen, das klingt erst einmal nach mehr Arbeit und Verlangsamung – auch wenn es Qualität sichert und damit die Umsetzung verbessert. Entscheidend ist deshalb ebenso die zweite Dimension, die zu einer echten Multi-Level-Governance gehört: Agilität.



Das Einbeziehen der Kommunen mit ihren direkten Erfahrungen vor Ort schafft keine veränderte Politik ohne ständige Reflexion über die Wirksamkeit des gemeinsamen Handelns, über Erfolg und Misserfolg und eine Bereitschaft zur Korrektur. Zusammengefasst: Multi-Level-Governance ist institutionenübergreifendes, institutionelles Lernen.

Wir sind leider noch weit davon entfernt, dass dies breite Überzeugung wäre. Das gilt sowohl für das Verständnis als lernendes System als auch für die Bereitschaft, Kommunen am Design von Politik teilhaben zu lassen. „Es kann ja nicht sein, dass die Kommunen dem Bund sagen, was er zu machen hat“, bekam ich zur Antwort, als wir einer Bundespolitikerin erklärten, dass ein gesetzgeberisches Vorhaben in der Praxis nicht funktionieren werde. Dabei geht es nicht darum, wer wem eine Ansage macht. Wir müssen beschreiben, was wirken und was nicht wirken kann, und ein ernsthaftes Reflektieren darüber und Konsequenzen daraus sind zwingend.

Ein solcher Prozess kann auch helfen, die dominanten internen „Systemlogiken“ einzudämmen, die alle mit der sachlichen Zielsetzung nichts zu tun haben und damit strukturell dysfunktional sind. Nur mit einem neuen Modus, der den multiplen Krisen gerecht wird, ist der faktische Vorrang von Koalitionsarithmetik, Zuständigkeitsgerangel, angenommener öffentlicher Meinung, regionalem Proporz bis zu Finanzierungstechniken einzudämmen.

Die finnische Regierung hat 2020 einem Ansatz, Reformen als lernendes System anzugehen, die Überschrift „Humble Government“ gegeben. Gemeint ist ein Regieren, das nicht Allwissenheit behauptet, sondern stattdessen Korrekturen von vornherein mitdenkt. Das sich in diesem Sinne „bescheiden“ bzw. mit der notwendigen Demut auf die Erzielung von Ergebnissen konzentriert. Das alles verlangt nicht dramatisch viel. Man muss nicht gleich die verfassungsrechtlichen Fragen nach der Überwindung des Bund und Kommunen betreffenden Kooperationsverbots und neuen Gremien aufwerfen. Eine grundlegende veränderte Haltung ist der Schlüssel. Und eine neue Praxis – z. B. mit informellen Treffen, wie vielfältig erprobt – wäre schnell zu realisieren und könnte viel bewegen.

Warum wir uns in Vorschriften verheddern und Politik oft nur gut gemeint ist

Die Kommunen waren ein Seismograf in der Frage, dass wir uns übersteuert haben und uns selbst fesseln. Aber erst mit den zentralen Aufgaben eines raschen Ausbaus der regenerativen Energien und dem klar ablesbaren Verfehlen der Ziele ist diese Selbstfesselung auch auf der Agenda von Kanzleramt und Staatskanzleien gelandet. Das Beispiel zeigt, dass es beim Bürokratieabbau nicht darum geht, dass der Staat zu viel will. Es geht um die Frage, ob das, was gewollt ist, mit angemessenem Aufwand auch erreicht wird.

Der Rückzug des Staats ist keine Lösung. Er würde den Erwartungen und Bedarfen nicht gerecht. In den Kommunen erleben wir diese scheinbar widersprüchliche Situation: Parallel zur breiten Beschwerde über eine überbordende Bürokratie steigen die Leistungserwartungen an die öffentliche Hand beständig. Sie steigen dabei nicht nur quantitativ – mehr Kinderbetreuung, mehr Nahverkehr, mehr Sauberkeit, mehr Radwege, mehr Straßenunterhalt; auch thematisch wird das Portfolio der Erwartungen immer breiter: Ein Mehr an Handlungsfähigkeit, selbst in den Bereichen, die marktgetrieben sind, wird vor Ort erwartet. In Bereiche von Wohnen über Nahversorgung, Grundstücksbrachen bis zum Leerstand von Ladengeschäften sollen Kommunen intervenieren. Hinzu kommen immer mehr zugewiesene staatliche Aufgaben, wie die Organisation der Teilhabe von Menschen mit Behinderung, und neue Herausforderungen, wie Klimaschutz und Klimafolgenanpassung. Für Städte lautet deshalb schon länger die Frage: Wie können wir uns so organisieren, dass wir dies zumindest annähernd bewältigen können?

Das liebste Kind der Politik: Standards

Auf jeden Fall nicht mit immer mehr Vorgaben, Standards, kleinteiligen Regelungen. Mit ihnen soll Zielerreichung abgesichert werden. Das Gegenteil ist jedoch das Resultat. Sie binden Ressourcen, machen die Arbeit unnötig kompliziert und erschweren oder machen Zielerreichung sogar unmöglich. Schon vor mehr als 20 Jahren hatte sich der damalige Freiburger Oberbürgermeister Rolf Böhme darüber beschwert, dass Freiburg eine von den französischen Streitkräften übernommene Schule nicht weiter als deutsche Schule betreiben kann. Daran hat sich nichts geändert. Wir mussten in Mannheim neben eine sehr inklusive, freundliche und großzügige amerikanische Grundschule eine neue deutsche Grundschule für deutlich mehr als 30 Millionen Euro bauen. Dass wir das müssen, hat aber mit keinem zwingenden pädagogischen Ziel zu tun, sondern mit der Einhaltung unterschiedlichster Standards.

Genauso wenig wären wir derzeit in der Lage, einen nicht mehr zeitgemäßen großen Wohnblock der sechziger Jahre für den sozialen Wohnungsbau, wie beispielsweise in Bordeaux, dadurch zu erhalten, dass mit großen Wintergärten und einem Aufwand von weniger als 100.000,- Euro pro Wohnung die Wohnungen attraktiver gemacht und erweitert werden. Wir würden scheitern, weil die Wohnungen nicht den Wohnungsgrundrissen der Förderbedingungen entsprechen, bestimmte energetische Standards nicht erreicht oder bestimmte Kostengrenzen in Förderprogrammen überschritten werden. Am Ende bliebe die teurere, Zeit fressende, weniger attraktive und auch noch – mit Blick auf die graue Energie – unökologischere Variante von Abriss und Neubau.

Bis vor Kurzem haben wir das hingegenommen, weil wir das nicht als existenzielles Problem gesehen haben, sondern als fast schon charmanten Preis einer durchregulierten Wohlstandsgesellschaft, die sich so etwas eben leisten kann. Das geht jetzt nicht mehr. Wir haben schlicht nicht mehr die Ressourcen, um uns diese Fehlsteuerung zu leisten. Wir müssen aufhören, unseren Ressourceneinsatz durch Standards zu bestimmen anstatt durch Ziele und Ergebnisse.

Überzeugungen statt Ziele

Als 2001 die PISA-Studie veröffentlicht wurde, war das nicht nur ein bildungspolitischer Paukenschlag. Evaluiert worden waren ja im Kern nicht Schülerleistungen und die Leistung von Institutionen allein, evaluiert wurde das Ergebnis von Politik. Die Reaktion auf diese Evaluation war ernüchternd. Zwar blieb die Studie nicht ohne Folgen, aber die Konsequenzen bewegten sich immer im Rahmen der schon vorher bestehenden bildungspolitischen Überzeugungen. Ein pragmatischer Zugriff und eine ernst gemeinte Überprüfung der eigenen Annahmen und Grundüberzeugungen fanden nicht statt. Die Hoffnungen der kommunalen Bildungspolitik, dass sich ein Paradigmenwechsel ergeben könnte, verfolgten schnell.



Abb. 1: „Entscheidend ist auf'm Platz“: Zitat von Adi Preißler am Dortmunder Stadion (Foto: Johannes Jakobsmeier)

Im Ergebnis kam das leider nicht überraschend, denn Deutschland hat keine Tradition in einer Debatte und einer Steuerung, die sich an gemessenen, festgestellten Wirkungen orientiert. Politische Ankündigungen wie politische Rechenschaft bestehen bei uns zu einem erheblichen Teil daraus, höhere Ausgaben bzw. mehr Personal für ein Thema anzusetzen. Allenfalls werden rein quantitative Ziele, wie gebaute Kilometer Autobahn, benannt. Wirklich gesteuert wird jedoch auch danach nicht, sonst wären Zielabweichungen ein ständiges Thema der Diskussion und Gegenstand echter Bemühungen um Nachbesserung.

Gesteuert wird, wie viel ausgegeben wird. Die zentralen politischen Dokumente, die Haushaltspläne des Bundes und der Länder, enthalten in der Regel keine Leistungszahlen und schon gar keine Festlegung angestrebter Wirkungen. Evaluationen von Programmen existieren, sie sind aber

nicht Teil eines Regelkreises. Sie werden von Rechnungshöfen und ab und an von dafür beauftragten Externen erstellt und sehr unterschiedlich zur Kenntnis genommen. Sie können eine eigene Bewertung, die zur Routine des politischen Betriebs gehören müsste und nicht als politischer Fehler nachweis daher kommt, nicht ersetzen. Wirkungsziele, also Ziele, die einen gewünschten Zustand beschreiben, sind in Deutschland kaum ein Thema und am ehesten auf der kommunalen Ebene etabliert, wo einige die internationalen Ansätze der neunziger Jahre für ein Neues Steuerungsmodell aufgenommen haben. Das hat Folgen, die besonders deutlich werden, wenn wir den Blick über die Grenzen richten.

Für unsere Nachbarländer, die Schweiz und Österreich, sind Wirkungsziele nämlich wesentliches Element der Steuerung. Und beide Länder rangieren – wie die ebenfalls mit Wirkungszielen arbeitenden skandinavischen Länder und die Niederlande – im regelmäßig erstellten Index der Weltbank für Regierungseffektivität weit vor Deutschland. Selbst Großbritannien, das über einen deutlich schwächeren öffentlichen Sektor verfügt und finanziell und rechtlich absichtsvoll geschwächte Kommunen aufweist, liegt mit seinem auf Wirkungen ausgerichteten Steuerungssystem noch knapp vor Deutschland. Das ist kein Zufall. Zwar schaffen solche Wirkungsziele allein noch keine Veränderung. Aber was sagt es aus, dass wir uns eine Beschreibung der Zustände, die wir anstreben, „ersparen“ und sie damit auch nicht messen?

Auch wenn in der Politik mehr und mehr von „Evidenzbasierung“ gesprochen wird, Deutschland ist geprägt von einer „Überzeugungsbasierung“ – von einer spezifischen Form des Idealismus: Der theoretisch richtige Gedanke genügt uns. Er bleibt auch dann „richtig“, wenn er in der realen Welt nicht das gewünschte Ergebnis erzielt hat. Dann müssen die Gründe für das Scheitern eben woanders liegen.

Eine perfide Form der „Überzeugungsbasierung“ ist es, wenn Politik die Ergebnisse selbst herbeiführt, sie dann beklagt und mit den gleichen Ansätzen verbessern will. Das ist ein besonders beliebtes Muster beim Thema Integration. Diejenigen, die am lautstärksten die mangelnden Integrationserfolge beklagen, sind zumeist diejenigen, die zu einer erfolgreichen Integration nichts beitragen und die Voraussetzungen mit ihrer Rhetorik weiter verschlechtern, weil sie den Zugewanderten die Integrationsbereitschaft absprechen.

Wirkungsorientierung ist auch bei der praktisch so relevanten Frage der Zielwidersprüche hilfreich. Die notwendige Berücksichtigung mehrerer Ziele kann zu einer auf die konkrete Situation angepassten Konzeption und Lösung führen, während vorgegebene Konzepte und Standards keinen Kompromiss zulassen. Ökonomische, ökologische und soziale Ziele würden im oben genannten Beispiel zur Umgestaltung eines Wohnblocks führen statt zu seinem Abriss; eng gefasste Standards dagegen zur gegenteiligen Entscheidung. Der Glaube, über – oft auch noch strafbe-



wehrte – Standards Ziele erreichen zu können, hat uns in eine Sackgasse geführt. Gibt man Kommunen und anderen staatlichen Organisationen dagegen Aufträge, Wirkungen zu erzielen, werden sie Hemmnisse abbauen und ein deutlich höheres Maß an Effektivität erreichen können.

Fehlsteuerung beenden

Jede Kommunalverwaltung kann Beispiele abstruser Wirkungen von Vorgaben zusammenstellen, die den „wild gewordenen Amtsschimmel“ illustrieren. Das taugt für den Stammtisch und zur Belustigung. Das Problem liegt tiefer: Es ist die fehlende Verbindung der Prozesse mit der Frage der Zielerreichung. Sind Standards gesetzt, ist niemand mehr berechtigt, Aufwand und Ertrag zu hinterfragen. Berufen werden zusätzlich Beauftragte, die Einhaltung der Standards durchzusetzen. Bei konfligierenden Zielen ist dies das ideale Konzept der Selbstbeschäftigung, Verlangsamung und im schlimmsten Fall Selbstfesselung: auf maximale Durchsetzung ihres Auftrags geeichte Mitarbeitende gegeneinander in Stellung zu bringen. Geht es um absolute Rechtsgüter, wie Leib und Leben, wird so von vornherein schon die Frage nach der Angemessenheit unmöglich gemacht. Jeder Standard und jede Forderung markieren hier eine absolute Grenze und sind nicht diskutierbar. Jede Abweichung stellt maximales persönliches Risiko dar. Aber kann es wirklich sein, dass in einer Zeit größter bildungspolitischer Herausforderungen in einer Stadt wie Mannheim über Jahre hinweg 25 bis 35 % aller Investitionen im Bildungsbereich in den Brandschutz gingen? Würden wir mit einer anderen Steuerungslogik zum selben Ergebnis kommen? Oder ist es tatsächlich eine gewollte Steuerung, dass einem seit Jahrzehnten erreichten und nicht gefährdeten Ziel („es gibt keine Brände an weiterführenden Schulen mit schweren Personenschäden“) der höchste Rang mit immer neuen Anforderungen und Ausgaben zugemessen wird? Interessanterweise hat diese Ressourcensteuerung niemand bewusst beschlossen.

Auch jenseits politisch gesetzter Standards gibt es also einen Bedarf nach Korrektur. Ihn müssen die Justiz und andere normsetzende Instanzen aufnehmen. Hier liegt ein Schlüssel der Veränderung: Solange Wirkungen – auch im Sinne von Vermeidung von ungewollten Wirkungen und Ressourcenbindungen – nicht bedacht werden und nicht von allen Institutionen bedacht werden müssen, wird Bürokratieabbau nur ein Schlagwort bleiben. Neben den Standards sind kleinteilige, ressortbezogene Förderprogramme das zentrale Steuerungsmittel der Politik. Das hat einen im wahrsten Sinne des Wortes hohen Preis. „Goldener Zügel“ nannte man die Methode, die Kommunen auf den gewünschten Pfad zu leiten. Daraus ist längst eine goldene Fessel geworden.

Die Förderung von Einzelprojekten führt zu hohen Kosten der Bearbeitung auf allen Ebenen, insbesondere bei den

Kommunen. Die ohnehin knappen Mittel werden so weiter reduziert und die schwindende Personalkapazität in die Antragsbearbeitung und Abrechnung anstatt in die Projekte investiert. Eine Wirkungsorientierung könnte eine deutlich schlankere Zuschuss- und Fördersystematik ermöglichen. Sinnvoll wäre es, Mittel zu bündeln und damit lokale Strategien zu finanzieren, die den übergeordneten Zielen entsprechen und nachweisbar Wirkungen erzielen können.

Besonders fragwürdig wird die gegenwärtige Praxis, wenn ein den Kommunen zustehender Steueranteil abgezweigt und danach in gesondert verwaltete Zuschussprogramme für die Kommunen umgesetzt wird. Für einen Schulbau mit 100 % kommunalem Geld erscheint so eine staatliche Kommission vor Ort, um für den kleinen, über sie verwalteten Finanzierungsanteil zu prüfen, ob die Kommune Standards einhält und die „richtige“ Planung hat. Auch das ist eine Selbstbeschäftigung der öffentlichen Hand und eine höchst effektive Methode der Verlangsamung von Entscheidungen und Investitionen. Eine schlichte Pauschalierung der Mittelzuweisung brächte nicht nur Bürokratieersparnis, sondern auch mehr Wirkung.

Eine neue Kultur

Vor allem würde eine wirkungsorientierte Steuerung auch eine notwendig veränderte Verwaltungskultur befördern. Die psychologischen Techniken der Selbstbehinderung von Verwaltung, die die Organisationslehre identifiziert hat, sind Legion. Sie zu überwinden, ist das harte Brot der Führung (soweit sie nicht selbst davon befallen ist). Ohne einen Rahmen, der nicht die klassischen Muster der Selbstbehinderung, wie Silodenken und angstbesetzte Regelbindung, eindämmt, ist dies doppelt schwer. Einen solchen Rahmen für eine veränderte Kultur bietet eine Steuerung, die ins Zentrum immer wieder neu und für alle präsent die Frage stellt: Was wollen wir – gemeinsam – erreichen? Wie sehen unsere Ergebnisse aus? Wie müssen wir uns korrigieren?

Nur so übernehmen Menschen Verantwortung, denken über ihr Silo hinaus, betreiben nicht die blinde Maximierung der eigenen Erfolge und sind bereit zur Zusammenarbeit. Für alle politischen Ebenen, für alle Verwaltungsapparate gilt: Wollen wir den Herausforderungen besser begegnen, dann geht es nicht, ohne das Resultat des Handelns von Anfang an und vor allem am Ende in den Blickpunkt zu nehmen. Die Wahrheit auf dem Platz muss der Ausgangs- und Zielpunkt allen Handelns sein.



Dr. Peter Kurz

Von 2007 bis 2023 Oberbürgermeister der Stadt Mannheim, Verbandsratsvorsitzender des vhw e. V., Berlin