

Schwerpunkt: Die „armen Städte“

Lars Holtkamp/Sabine Kuhlmann

Die armen Städte: Ein Problemaufriss

Die Kommunen sind seit Jahrzehnten die reformaktivste Ebene in Deutschland. Zugleich sind sie die wesentlichen Adressaten für immer neue Reformleitbilder der Verwaltungswissenschaft. So wurde in nur kurzer Abfolge das Dienstleistungsunternehmen Stadt, die Bürgerkommune, die nachhaltige Kommune, die Soziale Stadt und die Solidarkommune „ausgerufen“. Der Titel dieses Schwerpunktes ist weniger euphorisch und markiert zunächst die Grenzen und Herausforderungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Mit „den armen“ Städten sollen vor allem drei Dimensionen von lokaler Armut und Ungleichheit zwischen den Kommunen thematisiert werden:

- die fiskalische Dimension, d.h. die Entwicklung und Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite mit einem Fokus auf hoch verschuldete Kommunen (*Holtkamp/Bathge* und *Boettcher* in diesem Band),
- die soziale und sozio-ökonomische Armut der Städte, die im Visier des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ stand (*Reiter* in diesem Band),
- die funktionale Überforderung der Lokalebene durch zunehmende Aufgabentransfers bei unzureichenden Ressourcen, welche entsprechende Anpassungsstrategien der Kommunen zur Folge hat (*Seuberlich* und *Grohs/Bogumil/Kuhlmann* in diesem Band).

Mit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise wurde zunehmend insbesondere die defizitäre Haushaltssituation in den Kommunen ein in den Medien viel beachtetes Thema. In nur zehn Jahren bis zum Jahre 2011 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen bereits auf insgesamt 44,3 Mrd. Euro mehr als vervierfacht,¹ weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben bei einer zunehmenden Zahl von größeren Kommunen immer weiter auseinanderklafft (*Diemert* 2012). Anders als (bisher) bei Bund und Ländern führt die Ausweisung von Haushaltsdefiziten hier zu sofortigen Sanktionen. Die Haushaltsaufsicht der Kommunen, die von den Bundesländern ausgeübt wird, versucht in diesen Defizitkommunen mit Hinweisen, Auflagen bis hin zu Drohungen mit Sparkommissaren, den Konsolidierungskurs zu forcieren (*Holtkamp* 2012a). Dadurch werden kommunale Haushaltsdefizite, die zwar insgesamt deutlich unter denen von Bund und Ländern liegen, sofort für Entscheidungsträger und Wählerschaft fühlbar. Höhere Grundsteuern, weniger Investitionen und mehr Schlaglöcher in den Straßen sind nur einige der sichtbaren Folgen von kommunalen Haushaltsdefiziten. Zugleich verengen sich

die kommunalen Handlungsspielräume, um durch zusätzliche Ausgaben die Wirtschaft zu fördern, sowie Einkommensarmut und Abwanderung von finanziell besser ausgestatteten Privathaushalten sowie Unternehmen zu vermeiden. Dadurch können in den betroffenen Defizitkommunen Steuereinnahmen weiter sinken und Sozialausgaben steigen, womit sich nach dem Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetags für nicht wenige Kommunen eine Abwärtsspirale beobachten lässt:

„Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit führt zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Pflichtausgaben. Die dadurch erzwungenen Einschränkungen bei den freiwilligen Leistungen führen in der Zukunft zu höheren Sozialleistungen sowie aufgrund der niedrigeren Attraktivität für die Bürger und Unternehmen allgemein zu schlechteren Bedingungen bei dem Anwerben von Unternehmen. Hieraus resultieren ebenfalls geringere zukünftige Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben. Dieser Teufelskreis kann von einer einzelnen Stadt ohne Hilfe von außen kaum durchbrochen werden“ (*Anton/Diemert* 2009, S. 18).

Diese haushaltspolitischen Entwicklungen sind für einige Regionen auch hinreichend wissenschaftlich belegt und somit nicht einfach als Klagelied der Städtelobby auf die armen Kommunen abzutun. Im Ruhrgebiet wurde schon in den 1990er Jahren von der „Vergeblichkeitsfalle“ bei den Kommunalfinanzen gesprochen, während die Kassenkredite bis heute trotz vieler Eingriffe der Haushaltsaufsicht ungebremst weiter steigen. Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Haushaltsspielräume der deutschen Kommunen sehr stark abgenommen haben und sie deshalb trotz grundgesetzlicher Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung in Bezug auf die Handlungsautonomie ins europäische Mittelfeld abrutschen (*Vetter/Holtkamp* 2008; *Wollmann* 2008; *Kuhlmann/Wollmann* 2012). Dies kann insgesamt gravierende Folgen für die Verwaltungs- und Sozialpolitik in Deutschland haben. Einerseits könnte damit die reformaktivste Ebene in Deutschland mangels Gestaltungsmöglichkeiten ausfallen und es so zu einem Stillstand auf den Modernisierungsbaustellen kommen (*Holtkamp* 2012b). Andererseits können hierdurch Reformen ausgelöst werden, die zu einer besseren Finanzausstattung der Kommunen oder einer besseren Ausschöpfung endogener Potentiale beitragen sollen (*Geißler* 2012). Endogene Potentiale verweisen auch darauf, dass Haushaltsdefizite nicht nur durch exogene Lasten verursacht sind („Opferthese“). In nicht wenigen Kommunen gibt es auch „hausgemachte“ Haushaltsprobleme (vgl. *Grohs/Reiter* 2012), die u. a. aus Kirchturmsdenken, Strategien der Stimmenmaximierung und der faktisch vorhandenen Bail-Out-Problematik resultieren.

Insbesondere Reformen, die diese endogenen Potentiale der Kommunen und Stadtgesellschaften unter dem Zauberwort „Governance“ durch mehr Kooperation mit den Bürgern und bessere horizontale und vertikale föderale Koordination fördern wollen, stehen im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion. Auch wenn im Zuge der kommunalen Haushaltskrise zweifelsohne eine zunehmende Hierarchisierung durch Haushaltsaufsicht, Kämmerer und Bürgermeister zu konstatieren ist, sprechen zumindest in den 1990er Jahren auch in der Verwaltungspraxis einige Anzeichen dafür, dass parallel zunehmend die Kooperation gesucht wird, um die skizzierten Probleme der mehrdimensionalen kommunalen Armut zu reduzieren (*Bogumil/Holtkamp* 2012; *Kuhlmann* 2009). Was diese Kooperationsformen in deutschen Kommunen tatsächlich leisten und wie sie sich seit den 1990er Jahren weiterentwickelt haben, ist bisher allerdings weitgehend empirisch offen.

Vor diesem Hintergrund befassen sich die ersten beiden Beiträge dieses Schwerpunktes mit der kommunalen Haushaltskrise in unterschiedlichen Facetten. Zunächst unter-

sucht *Florian Boettcher* die Ausmaße und die Ursachen der besonders prägenden Haushaltskrise am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunen. Er präsentiert Modelle externer Konsolidierungshilfen durch Bund und Länder unter Berücksichtigung der Bail-Out-Problematik, um schließlich einen Ausweg aus der „Vergeblichkeitsfalle“, insbesondere für die extrem belasteten NRW-Kommunen, beispielhaft aufzuzeigen. *Lars Holtkamp* und *Thomas Bathge* befassen sich mit den Auswirkungen der Haushaltskrise auf den Einsatz von dialogorientierter Bürgerbeteiligung. Zudem werden die Beiträge dieser Beteiligungsformen zur Haushaltskonsolidierung am Beispiel der Bürgerhaushalte problematisiert.

Städtische Ungleichheit als sozial- und wirtschaftsräumliche Spaltung steht im Mittelpunkt des Beitrags von *Renate Reiter*. Sie zeigt, wie einerseits Anspruch und Wirklichkeit des stadtpolitischen Programms „Soziale Stadt“ auseinanderklaffen. Andererseits verdeutlichen ihre Fallstudien in unterschiedlich strukturierten Städten der Bundesrepublik, dass es teilweise zur Verstetigung innovativer, kooperationsbasierter Policy-Instrumente der integrierten Stadtentwicklungspolitik gekommen ist, wenngleich sich die materiellen Wirkungen des Programms bislang in Grenzen halten.

Probleme der funktionalen Überforderung in Kommunen und ihre Anpassungsstrategien sind Gegenstand der letzten beiden Beiträge dieses Themenheftes. *Marc Seuberlich* befasst sich anhand von drei Bundesländern mit der Frage, wie die Landesebene durch verschiedene Policy-Instrumente (Anreize, Zwang, Strukturierung, Information) interkommunale Kooperation mehr oder weniger effektiv befördern kann. Diese wird häufig als verwaltungspolitische Alternative zu (teils nicht durchsetzbaren, teils nicht sinnvollen) Fusionslösungen angesehen (*Kuhlmann* 2010), die zum Ziel hat, einer funktionalen Überforderung der Lokalebene angesichts fiskalischer, sozio-ökonomischer und demographischer Krisenerscheinungen entgegenzuwirken.

Schließlich wirft der Beitrag von *Stephan Grohs*, *Jörg Bogumil* und *Sabine Kuhlmann* einen Blick darauf, inwieweit die deutschen Kommunen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern besser oder schlechter in der Lage sind, den wachsenden Leistungsanforderungen gerecht zu werden. Im Vergleich der Länder Frankreich, England und Deutschland wird gezeigt, wie sich die lokale Leistungskraft im Zuge neuer Aufgabenübertragungen entwickelt hat, ob regionale Disparitäten zugenommen haben und worin die Gewinne und Verluste von Dezentralisierung und Kommunalisierung bestehen.

Dabei lässt sich Dezentralisierung auch als ein Gegenmodell zur Kooperation auffassen. Denn für den deutschen Fall ist daran zu erinnern, dass die Transaktions- und Abstimmungskosten im kooperativen Föderalismus hoch sind und nicht selten die Kosten des Vollzugs der Gesetzes- und Normproduktion auf die hieran nur rudimentär beteiligten Kommunen externalisiert werden. In einer optimistischen Lesart wäre Dezentralisierung der Versuch, die Kosten und Probleme von (asymmetrischer) Kooperation und Verhandlungssystemen im Bundesstaat zu reduzieren. Zugleich kann Dezentralisierung von Kompetenzen ohne hinreichende Finanztransfers aber auch ein Versuch sein, Konsolidierungslasten höherer föderaler Ebenen auf die Kommunen abzuwälzen.

Anmerkung

- 1 Vgl. Städtetag aktuell, 2/2012: S. 2. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verffentlichungen/mitteilungen/2012stdtetagaktuell/6.pdf> (aufgerufen am 18.3.12)

Literatur

- Anton, Stefan/Diemert, Dörte*, 2009: Gemeindefinanzbericht 2009 – Kommunalfinanzen im freien Fall?, in: *Der Städtetag* 5/09.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2012: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, zweite grundlegend überarbeitete Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, zugleich Wiesbaden: VS-Verlag i. E.
- Diemert, Dörte*, 2012: Aktuelle Dimensionen der kommunalen Haushaltskrise, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS-Verlag i. E.
- Geißler, René*, 2012: Chancen und Grenzen in der Steuerung kommunaler Haushaltskonsolidierung, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS-Verlag i. E.
- Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2012: Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS-Verlag i. E.
- Holtkamp, Lars*, 2012a: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, zweite Auflage, Berlin: edition sigma.
- Holtkamp, Lars*, 2012b: Verwaltungsreformen - Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS-Verlag i. E.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2012: Verwaltungen in Europa: Verwaltungssysteme und –reformen im internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag i. E. Kurs-Nummer: 33904, Fern-Universität Hagen.
- Kuhlmann, Sabine*, 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010: „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 277-298.
- Vetter, Angelika/Holtkamp, Lars*, 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: *Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika* (Hg.), *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 19-50.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung – England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag.