

Aktuelle Herausforderungen für die Städte und Gemeinden

Oberbürgermeister a.D. der Stadt Erlangen Dr. Siegfried Balleis und Dr. Thorsten Winkelmann im Gespräch

1. Sind die Ursachen der kommunalen Finanzkrise hausgemacht oder auf externe Faktoren zurückzuführen?

Bei einigen Städten und Gemeinden ist die hohe Verschuldung sicher hausgemacht. Bei der großen Mehrheit der Kommunen ist die Finanzknappheit aber vor allem darauf zurückzuführen, dass die übergeordneten politischen Ebenen, d.h. Bund und Länder, das Prinzip der Konnexität nicht hinreichend beachten. Dabei werden den Kommunen Aufgaben auferlegt, ohne für eine entsprechende Finanzierung zu sorgen. Hinzu kommt, dass sich insbesondere Kommunen an Rhein und Ruhr seit Jahren in einer Dauerkrise befinden, deren Ursachen mehrheitlich im Strukturwandel liegen. Diese altindustriell geprägten Regionen sind gekennzeichnet durch den Wegfall von Industriearbeitsplätzen im nennenswerten Umfang und einer damit zusammenhängenden hohen Arbeitslosigkeit mit korrespondierenden Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen. Auch viele ostdeutsche Kommunen können ihre Ausgaben aufgrund der geringen Ertragskraft nur sehr bedingt durch eigene Einnahmen finanzieren. Diese externen Faktoren, die sich in den Schlagworten Missachtung des Konnexitätsprinzips, Strukturwandel und Hinterlassenschaften des real-existierenden Sozialismus verdichten, können von den Kommunen nur begrenzt gesteuert werden. Vielmehr zeigt sich, dass es kaum gelingt, den negativen Trend umzukehren. Gleichwohl gibt es hier auch Ausnahmen von der Regel: Schweinfurt im bayerischen Regierungsbezirk Unterfranken hat innerhalb von zwei Jahrzehnten eine beeindruckende Trendwende geschafft. Möglich wurde dies durch die Entschlossenheit der damaligen Oberbürgermeisterin der Stadt Schweinfurt, Gudrin Grieser, sowie ihres Führungspersonals vor Ort, Hilfen der Staatsregierung und



Dr. Siegfried Balleis
(Foto: Glasow)



Dr. Thorsten Winkelmann
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,
Institut für Politische Wissenschaft

eine kluge wie konsequente Wirtschaftspolitik, die sich auch nicht von Widerständen beirren ließ. Als leuchtendes Beispiel sei an dieser Stelle auch die Messestadt Leipzig mit ihrem Umfeld genannt, die sich mit der Ansiedlung mehrerer international tätiger Unternehmen aus der Automobilbranche, dem Logistik-, IT- und Medienbereich zu einer wachstumsstarken Region entwickelt hat. In den letzten Jahren hat sich indes die Schere zwischen wohlhabenden und ärmeren Städten weiter auseinanderentwickelt, und das sowohl innerhalb eines Bundeslandes als auch zwischen den Bundesländern.

2. In welchen Bereichen der kommunalen Zuständigkeiten sind die Folgen der Finanzkrise für die Bürger am deutlichsten zu spüren?

Die Finanzkrise wirkte sich zunächst negativ auf die Einnahmen der Städte und Gemeinden aus, denn die von den Kommunen vereinnahmte Gewerbesteuer, die die wichtigste selbstständige Einnahmequelle der Gemeinden darstellt, ist im Unterschied zu anderen Steuerarten konjunktursensitiv. Auftragseinbußen der lokalen Wirtschaft führen unmittelbar zu geringeren Einnahmen der Kommunen, während die Ausgaben fest stehen. In einer solchen Situation sind die Kommunen gezwungen zu sparen, und sie tun dies üblicherweise dort, wo es nicht sofort zu massenhaften Protesten kommt. Dies ist in der Regel im Bereich der kommunalen Infrastruktur und bei den städtischen Liegenschaften der Fall. So werden etwa Investitionen zurückgestellt, erforderliche Sanierungen unterbleiben und die vorhandene Infrastruktur wird „auf Verschleiß“ gefahren mit der Folge, dass die volle Funktionsfähigkeit vieler öffentlicher Einrichtungen nicht mehr sichergestellt ist. Dieses vordergründige „Sparen“ führt mittel- und langfristig zu höheren Kosten, da für eine Komplettsanierung der Infrastruktur deutlich mehr Mittel erforderlich sind, als wenn man regelmäßige Instandhaltungsmaßnahmen durchführen würde. Auch versuchen die Kommunen, sich aus öffentlichen Aufgaben zurückzuziehen und diese auf Private zu delegieren. In diesem Zusammenhang ist das Engagement etwa der Zivilgesellschaft zu sehen, welches bereits heute sehr unterschiedliche Bereiche umfasst, gleichwohl aber auch Grenzen hat. Eine weitere, weithin auch genutzte Sparmaßnahme betrifft die sogenannten freiwilligen Aufgaben der Kommunen, also jene Aufgaben, für die kein gesetzlicher Auftrag vorliegt und bei denen die volle Entscheidungskompetenz bei den Kommunen liegt. So werden Freizeitbäder geschlossen, Eintrittsgelder für Museen und andere Kultureinrichtungen erhöht oder der öffentliche Nahverkehr ausgedünnt, da diese Einrichtungen selten kostendeckend arbeiten. Selbst bei kostendeckenden Einrichtungen wie der Strom- und Wasserversorgung, also Bereichen der leitungsgebundenen technischen Infrastruktur, werden Sparmaßnahmen vielfach zu Lasten der Investitionen und damit mittelfristig zu Lasten der Qualität umgesetzt. Hieran wird in übergeordneter Perspektive die „Logik der Politik“ sichtbar, nämlich dort zu sparen, wo die Bürger die Folgen nicht sofort erkennen können. Im Unterschied hierzu erfolgten keine nennenswerten Sparanstrengungen im konsumtiven Bereich, also zum Beispiel bei den Sozialausgaben. Dabei ist Sparen nicht immer mit Grausamkeiten verbunden; vielmehr erfordert eine ausgewogene Sparpolitik eine durchdachte Aufgabenkritik sowie eine systematische Optimierung der Verwaltungsprozesse. Die Aufgabenkritik liefert Maßstäbe für städtische Tätigkeitsfelder.

3. Sind Städte und Gemeinden bei der Überwindung der finanziellen Haushaltsnotlage auf den Bund/das Land angewiesen? Und wenn ja, wie sollten Bund und das Land helfen?

In der Tat gibt es einige Städte und Gemeinden, die ohne zusätzliche finanzielle Mittel des Bundes und vor allem des jeweiligen Landes die bestehende Haushaltsnotlage

strukturell nicht überwinden können. Städte wie Oberhausen, Dortmund oder Gelsenkirchen, aber auch Gemeinden im Saarland und in Rheinland-Pfalz können sich ohne externe Hilfen wohl kaum von den angehäuften Verbindlichkeiten befreien. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse wird dazu führen, dass sich in den kommenden Jahren das öffentliche Interesse viel stärker als heute mit dieser Problematik beschäftigen wird. Denkbar wäre hier – vergleichbar mit Griechenland – ein insbesondere die Altlasten umfassender Schuldenschnitt. Die kommunalen Spitzenverbände hegen außerdem die nicht unbegründete Hoffnung, nach Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahre 2019 die dann frei werdenden Mittel zumindest teilweise den Städten und Gemeinden widmen zu können. Auch heute schon haben Bund und Länder unterschiedliche Maßnahmen zur partiellen Überwindung der finanziellen Haushaltsnotlage ergriffen: So hat der Bund zur Entlastung beigetragen, indem er Schritt für Schritt die Kosten der Grundsicherung im Alter übernimmt, wodurch allein beispielsweise die Stadt Würzburg rund zwei Millionen Euro im Jahr einspart. Das wesentliche Ziel dieser jährlich rund 4,35 Milliarden Euro kostenden Maßnahme ist die Stärkung der Finanzkraft der Kommunen, wovon vor allem Städte und Gemeinden mit vielen Hartz-IV-Empfängern profitieren. Ferner unterstützt der Bund die Kommunen auch beim flächendeckenden Ausbau von Krippenplätzen. Von Seiten der Kommunen wird außerdem ein Bundesleistungsgesetz gefordert, um die Kosten für die Menschen mit Behinderungen auf den Bund zu übertragen. Da die Kommunen verfassungsrechtlich einen Teil der Länder darstellen, sind auch die Länder bei der Überwindung der Haushaltsnotlage gefordert. Der Freistaat Bayern hat in den vergangenen Jahren den Finanzausgleich für die Kommunen deutlich erhöht, um damit die bestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden zu verringern. Diese Maßnahmen dürfen jedoch nicht zum Abbau von Leistungsanreizen führen, da andernfalls eine dauerhafte Alimenterung drohe.

4. Was können die Kommunen selbst tun, um die Finanzkrise zu überwinden?

Kommunen haben durchaus auch die Möglichkeit, mit intelligenten Methoden ihre Finanzsituation signifikant zu verbessern. Wie Erfahrungen zeigen, können straffere Verwaltungsstrukturen Kosten reduzieren ohne Qualitätseinbußen hinnehmen zu müssen. Der Einzug betriebswirtschaftlicher Logiken in die deutsche Verwaltung hat bereits zu erheblichen Verbesserungen geführt. Sogenannte Bürgerbüros versprühen nicht mehr den „Mief“ früherer Amtsstuben, sondern sind zumeist modern eingerichtet, professionell und kundenorientiert. Durch die voranschreitende Digitalisierung lassen sich in Zukunft wohl Verfahrenswege noch weiter verkürzen und damit Kosten einsparen. Verwaltungsinterne Restrukturierungen umfassen aber auch die Reorganisation von Prozessen und das Zusammenlegen von Organisationseinheiten, womit mittelfristig auch weniger Personal benötigt wird. Gleichwohl kann sich bereits heute schon die kommunale Verwaltung hinsichtlich Effizienz und Effektivität im internationalen Vergleich mehr als sehen lassen. Defizitär erscheint in vergleichender Perspektive zweierlei: einerseits die (auch anderswo zu beobachtende) zunehmende Verrechtlichung des Verwaltungsalltags, andererseits die verbesserungsfähige Innovationsfreudigkeit in den deutschen Kommunalverwaltungen. Anders formuliert: selten werden neue Ideen ausprobiert, ein interkommunaler Lernprozess findet nur sehr eingeschränkt statt. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: eine vorausschauende Bodenvorratspolitik ist in der Fläche hierzulande kaum bekannt. Diese ist aber möglich. So kauft etwa die Gemeinde Neumark in der Oberpfalz seit 70 Jahren systematisch landwirtschaftliche Flächen auf und schafft erst **dann** das Baurecht und überführt die Flä-

chen in den Flächennutzungsplan. Im Anschluss werden die Flächen als Wohn- und Gewerbegebiete ausgeschrieben und mit einem erheblichen Mehrwert weiterverkauft. Das kommunale Planungsrecht eröffnet hier also unterschiedliche Möglichkeiten für jene Liegenschaften, die sich im Besitz der Kommunen befinden.

5. Sind Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP), also Kooperationen zwischen Kommunen und privaten Unternehmen, eine geeignete Strategie zur Überwindung der städtischen Finanzkrise?

Derartige Kooperationen sind grundsätzlich zu begrüßen, erfordern aber hohe Kompetenz auf Seiten der Kommunen, um „auf Augenhöhe“ mit den privaten Unternehmen verhandeln zu können. Sicherlich sind ÖPP keine umfassende Strategie zur Überwindung der städtischen Finanzkrise, wohl aber ein Instrument zur Effizienzverbesserung öffentlicher Aufgaben und Leistungen. Die Wirtschaftlichkeitsvorteile dieses Beschaffungsansatzes liegen mehrheitlich in der zusammenfassenden Vergabe unterschiedlicher Leistungen, wodurch private Unternehmen Freiräume zur Optimierung erhalten, wovon die Kommune profitiert. Die zusammenfassende Vergabe vormals getrennt ausgeschrieben Leistungen setzt indes erhebliche Anforderung beim kommunalen Auftraggeber voraus, denn die im Rahmen des öffentlichen Vergaberechts erfolgende Ausschreibung ist ein mit zahlreichen Fallstricken und Untiefen verbundener Vorgang. Nach der erfolgreichen Vergabe sind die nun beauftragten privaten Unternehmen dauerhaft zu kontrollieren, d.h. es muss regelmäßig überprüft werden, ob die vereinbarten Vertragsinhalte auch tatsächlich umgesetzt werden. So wird der ÖPP-Ansatz beispielsweise bei der Planung, Errichtung und dem anschließenden Betrieb von Schulen eingesetzt, wobei sich die Betreiberkomponenten auf das Facility Management und die Reinigung der Gebäude beziehen. Bei den Reinigungsleistungen sind dabei Standards zu definieren, deren Nichteinhaltung Abzüge, Vertragsstrafen oder – bei schweren Verstößen – Kündigungen nach sich ziehen müssen. Wie bei jeder Form des Outsourcings sind also bestimmte Kompetenzen auf Seiten der Kommunen erforderlich, um die privaten Partner zu kontrollieren. Die bis zu 25 Jahre anhaltende Vertragslaufzeit erfordert zudem ein gewisses Maß an Flexibilität, da man nicht alle Dinge im Voraus regeln kann.

6. In jüngster Zeit werden vor allem Fragen rund um die Zuwanderung gestellt. Wie kann man die auftretenden Probleme der Betreuung und Unterbringung von Zuwanderern lösen, wenn deren Zahl weiter rasch steigt?

Die demographischen Veränderungen in Deutschland erfordern eine geregelte Zuwanderung, für die der Bund den notwendigen rechtlichen Rahmen vorgeben muss. Gegenwärtig sehen sich die Kommunen vor allem mit der Flüchtlingswelle aus Nordafrika und dem Nahen Osten konfrontiert, denn Unterbringung, Versorgung und Integration obliegen den Städten und Gemeinden. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung dürfen Lasten von nationaler Dimension nicht auf die Kommunen abgewälzt werden. Doch sind nicht nur finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, vielmehr und im Vordergrund stehend ist hier die Gesellschaft als Ganzes gefragt. Zahlreiche Initiativen, bürgerschaftliches und privatwirtschaftliches Engagement geben ein beredetes Zeugnis von der lokalen Willkommenskultur in unserem Land ab. Insbesondere bei der Ansiedlung und Unterbringung von Flüchtlingen ist die kommunale Politik gefordert. Sie muss mit viel Empathie Überzeugungsarbeit leisten, um die vereinzelt auch vorkommenden Widerstände vor Ort abzubauen. Wie Erfahrungen aus der Praxis zeigen, führen etwa Begegnungen zum Abbau wechselseitiger Voreingenommenheiten. Zahl-

reiche Städte haben beispielsweise sehr erfolgreich Partnerschaften zwischen Flüchtlingen und „Alteingesessenen“ implementiert, Schulklassen, Sportvereine und Verbände helfen ehrenamtlich bei der Integration, Volkshochschulen bieten zusätzliche kostenfreie Sprachkurse an und die lokale Wirtschaft bemüht sich ebenfalls, durch zahlreiche Maßnahmen die Flüchtlinge als potentielle Arbeitnehmer zu gewinnen. Gleichwohl sind die räumlichen Aufnahmekapazitäten in einzelnen Kommunen bald ausgeschöpft.

7. Sehen Sie dabei einen Trend zum segregierten Wohnen bzw. zur Ghettobildung in Großstädten?

Gentrifizierung, also die soziale Veränderung in der Zusammensetzung der Stadtbevölkerung, ist ein Trend vor allem in Großstädten, der besonders in den USA entlang ethnischer Kriterien sichtbar ist. Auf niedrigerem Niveau lassen sich sozialräumliche Verdrängungsprozesse aber auch hierzulande feststellen. Die damit zusammenhängenden Probleme verdichten sich in den Schlagworten „Ghettobildung“, „Parallelgesellschaften“ und – wie etwa der Görlitzer Park in Berlin illustriert – auch „rechtsfreie Räume“. Die Entstehung von „Einwandervierteln“ und „Problemkiezen“ dürfte den Integrationsbemühungen wohl entgegenstehen. Es bedarf daher einer klugen und mutigen Politik der jeweiligen Stadt- und Gemeinderäte und ihrer Verwaltungen, um genau das zu verhindern. Hier ist vor allem der soziale Wohnungsbau gefragt, der möglichst über das ganze Stadtgebiet verteilt sein muss. Soweit die Kommunen über eigene Wohnungsbaugesellschaften verfügen, haben sie auch die richtigen Instrumente, um derartige Fehlentwicklungen zu verhindern. Ebenso ist eine sozial verträgliche Stadtteilentwicklung erforderlich, die ganz bewusst Segregationstendenzen entgegenwirkt. Bei diesen planerischen wie baulichen Eingriffen ist durchaus mit Widerständen der lokalen Bevölkerung zu rechnen, die sich gegen diese angebliche Bevormundung wehrt. Die Politik muss deshalb hier den Mut zur Standfestigkeit haben.

8. Eng hiermit verbunden ist die Frage, wie die Kommunen mit Protesten gegen Zuwanderung umgehen sollten?

Hin und wieder endet die Solidarität vor der eigenen Haustür. Die richtige Strategie kann daher nur lauten, alle Maßnahmen mit vollkommener Transparenz durchzuführen und für eine gerechte Verteilung der Lasten im gesamten Gemeindegebiet zu sorgen, womit Widerstände verbunden sein können, die sich mal offen, mal verdeckt artikulieren können. Zwei Beispiele mögen diesen Sachverhalt illustrieren: In Hamburg Blankenese sollten 220 Flüchtlinge in einem ehemaligen Kreiswehrrersatzamt an der Sophienterrasse leben. Bei etlichen Anwohnern des Nobelviertels stieß dieser Plan von Anfang an auf Gegenwehr. In der gerichtlichen Auseinandersetzung erhielten die drei klagenden Anwohner Recht. In der Urteilsbegründung führte der Richter sinngemäß aus, dass angesichts der vielen Flüchtlinge unterschiedlichster Herkunft die Möglichkeit sozialer Spannungen und einer Störung des Gebietscharakters wachse. Traurige Berühmtheit erlangte die sachsen-anhaltische Gemeinde Tröglitz, wo Unbekannte einen Brandanschlag auf ein geplantes Flüchtlingsheim verübten.

9. Wie beurteilen Sie die Wirkung der direkten Demokratie bei kommunalen Infrastrukturrentscheidungen?

Grundsätzlich sind Bürgerentscheide zu Projekten, die viele Millionen kosten, absolut richtig. Die positiven Erfahrungen der Schweiz, aber auch in einzelnen deutschen Bundesländern sind durchaus ermutigend. Wer viele Millionen für Infrastrukturprojekte ausgeben möchte, muss sich der kritischen Diskussion stellen und gute Argu-

mente haben. Die vermehrte Beteiligung der Bürger hat außerdem den positiven Effekt, dass zu ambitionierte Projekte gar nicht mehr auf die Tagesordnung kommen. Stattdessen ist die öffentliche Hand dazu aufgefordert, im Voraus den Nutzen etwa in Machbarkeitsstudien genauer zu untersuchen und den mit dem jeweiligen Vorhaben verbundenen Mehrwert deutlicher zu kommunizieren. Anders formuliert: Die Politik muss ihre Medienkompetenzen stärken und die Notwendigkeit der Investitionen überzeugend kommunizieren. Hierzulande herrscht in diesem Zusammenhang auch eine etwas einseitige Wahrnehmung vor, wonach direkte Demokratie etwa in Form von Volksentscheiden den Auf- und Ausbau von Infrastruktur verhindere. Stuttgart 21, das Endlager Gorleben, der Widerstand gegen die sogenannten „Monstertrassen“ usw. prägen das öffentliche Bewusstsein. Richtig ist jedoch, dass bezogen auf die Summe der Gesamtinvestitionen die Verhinderungen von Einzelinvestitionen durch Akte der direkten Demokratie (Bürgerentscheide, etc.) eher marginal sind. So ist trotz anderslautender Medienberichte kein Stillstand bei den öffentlichen Investitionen aufgrund von Volksentscheiden oder Bürgerbegehren zu erwarten.

10. Welche Gestaltungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung verbleiben angesichts der Finanzkrise und einer zunehmenden Verrechtlichung und Europäisierung von Verwaltungshandeln?

Die Kommunalpolitik bzw. die kommunale Selbstverwaltung hat nach wie vor große Handlungsspielräume. Den allseits konzidierten Steuerungsverlust der Politik kann ich beim besten Willen nicht erkennen! Vielmehr müssen die durchaus vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden und das Primat der Politik – durchaus auch selbstbewusst – eingefordert werden. Leadership muss man also einerseits wollen und andererseits auch einfordern, ohne jedoch die eigenen Auffassungen und Anliegen absolut zu setzen. Globalisierungsprozesse zeigen genauso wie gesellschaftliche Entwicklungen, dass das Konzept des Kommunalen nicht verworfen, wohl aber neu gedacht werden muss. So wird das Kommunale zunehmend zu einer ernstzunehmenden Kraft bei der Herstellung kultureller Identität, was man neudeutsch mit Corporate Identity bezeichnen würde. Insofern trägt die weltweite Verflechtung von Handel, Wissen und Wirtschaft sicherlich zur Wiederherstellung von Lokalität bei, eröffnet gar neue Handlungs- und Gestaltungsfelder für die Städte. Überdies haben von allen EU-Mitgliedsstaaten die deutschen und die österreichischen Kommunen vergleichsweise noch den größten Handlungsspielraum, der genutzt und gegenüber Zentralisierungstendenzen auch verteidigt werden muss.