

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

7–8/2011 · 14. Februar 2011



Kommunalpolitik

Johannes Slawig

Der Tag danach

Hiltrud Naßmacher

Kommunalpolitik in Deutschland

Lars Holtkamp

Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen

Joy Richard Fatoyinbo

Kommunale Kulturfinanzierung

Angelika Vetter

Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie?

Ulrich Sarcinelli · Mathias König · Wolfgang König

Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Verwaltungsreform

Scott Stock Gissendanner

Kommunale Integrationspolitik

Editorial

Die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden in Deutschland ist prekär. Nicht erst im Gefolge der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzkrise verzeichnen die kommunalen Haushalte Rekorddefizite. Die Schuldenschraube dreht sich schon seit Jahrzehnten. In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel stehen rund dreißig Prozent der Städte unter Nothaushaltsrecht. Sie dürfen nur noch gesetzlich auferlegte „Pflichtaufgaben“ zur Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ erledigen, etwa Feuerschutz oder Bau und Unterhalt von Schulen. Die Kassenkredite pro Einwohner sind vielerorts in die Höhe geschossen. In manchen Städten in altindustriellen Regionen ist die Überschuldung so dramatisch, dass Unternehmen mit ähnlichen ökonomischen Kennziffern längst hätten Konkurs anmelden müssen.

Die enorme Schuldenlast ohne realistische Aussicht auf Tilgung bietet wenig Anreiz zum Sparen. Zudem wächst die Kluft zwischen „reichen“ und „armen“ Städten, insbesondere, wenn sie benachbart sind. Nothaushalte und Sparprogramme, die den gewählten politischen Repräsentanten kaum mehr Gestaltungsspielräume erlauben, untergraben auf Dauer die Legitimationswirkung kommunaler Selbstverwaltung.

Die Privatisierung öffentlicher Dienste und die Beschneidung von Kulturbudgets stoßen an Grenzen; Steuererhöhungen sind unpopulär. Kommunale Spitzenverbände fordern, dass der Bund die klammen Kommunen spürbar von den gestiegenen Aufwendungen für soziale Leistungen entlastet, denn die Zukunft des Sozialstaats stehe auf dem Spiel. Die im Bund erwogene Streichung der den Gemeinden zustehenden Gewerbesteuer scheint indes vorerst vom Tisch. Viele Bürgerinnen und Bürger haben derweil Initiativen entwickelt, um einen Kahlschlag der Infrastruktur in ihren Kommunen zu verhindern.

Hans-Georg Golz

Johannes Slawig

Der Tag danach

Essay

Der Stadtkämmerer einer hoch verschuldeten Großstadt ist Kummer gewöhnt. Wohin er auch kommt: Gespräche, in denen berechtigte Wünsche von

Johannes Slawig

Dr. phil., geb. 1956; Stadtdirektor/Kämmerer der Stadt Wuppertal, Johannes-Rau-Platz 1, 42275 Wuppertal. stadtdirektor.dr.slawig@stadt.wuppertal.de

Bürgern und Politikern abgelehnt werden müssen, gehören zum Tagesgeschäft. Das Einzige, was dabei wirklich hilft, ist kategorische Ehrlichkeit. Je schwieriger die Zeiten,

desto eher erwarten die Menschen klare Worte und vernünftige Erklärungen. Wer den Ernst der Lage und die Zusammenhänge wenigstens nachvollziehen kann, der bringt vielleicht eher Verständnis auf, auch wenn die Antwort auf seine Bitte am Ende „Nein“ heißen muss.

Um die Finanzen vieler Großstädte ist es schlecht bestellt. Wuppertal ist nur ein Beispiel für viele andere, gerade in Nordrhein-Westfalen. Das liegt nicht etwa daran, dass diese Städte schlechter gewirtschaftet hätten als andere, die heute besser dastehen. Bezeichnend ist, dass die meisten hoch verschuldeten Städte in Regionen liegen, die durch eine lange und intensive Industriegeschichte geprägt sind, etwa im Ruhrgebiet oder im Bergischen Land. Diese Städte haben einen gravierenden Strukturwandel und in der Folge einen massiven Abbau von Arbeitsplätzen erlebt. Die Zahl der Empfänger sozialer Leistungen liegt hier über dem Durchschnitt Nordrhein-Westfalens, während die Gesamtbevölkerung schrumpft. Die Steuereinnahmen sind eingebrochen; zuletzt ab dem Jahr 2008 als Folge der internationalen Krise, vorher schon aufgrund der Unternehmenssteuerreform 2000. Vor allem aber: Bund und Land haben den ohnehin finanzschwachen Großstädten immer neue Lasten aufgebürdet, ohne für einen angemessenen finanziellen Ausgleich zu sorgen. Vom Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz über den Ausbau der Offenen Ganztagsgrundschule bis hin zur Erweiterung der Betreuung für die unter Dreijährigen reicht

die Liste der gesellschaftspolitisch sinnvollen Aufgaben, die im Wesentlichen die Kommunen schultern müssen.

Das Ausmaß der Haushaltskrise soll am Beispiel der Stadt Wuppertal verdeutlicht werden. Der Schuldenstand beträgt aktuell rund zwei Milliarden Euro, davon sind über 1,5 Milliarden sogenannte Kassenkredite, ohne die Wuppertal nicht mehr zahlungsfähig wäre. Anders ausgedrückt: Nur durch diese Kredite ist die Stadt noch in der Lage, Handwerkerrechnungen oder Sozialhilfeleistungen zu bezahlen. In diesem Jahr werden – so ist zu befürchten – mehr als 150 Millionen Euro Kassenkredite neu hinzukommen, also umgerechnet etwa 500000 Euro pro Tag. Mitte 2011 wird das Eigenkapital aufgebraucht, die Stadt also überschuldet sein. Wenn sie ein Unternehmen wäre, müsste sie Insolvenz anmelden.

So mancher wird sich jetzt fragen: Was geht mich das an? Sollen doch die im Rathaus sehen, wie sie damit zurechtkommen, Hauptsache, die für mich unverzichtbaren Leistungen werden weiter erbracht, also etwa die Ausstellung von Personalausweisen oder der Unterhalt von Schulen. Auf den ersten Blick mag diese Reaktion verständlich erscheinen. Denn die bilanzielle Überschuldung ist nur der traurige Höhepunkt einer seit langem andauernden Entwicklung. Ändert sich also überhaupt etwas, wenn das Eigenkapital aufgebraucht ist und die Überschuldung eintritt? Vermutlich wird in der Öffentlichkeit und in den Medien an diesem Tag die Krise der städtischen Finanzen besonders deutlich wahrgenommen und hervorgehoben, aber die Gefahr ist groß, dass die meisten Bürger wie auch Politiker zur Tagesordnung übergehen. Denn auch die überschuldete Stadt wird ihre Leistungen weiterhin erbringen – so lange Banken bereit sind, ihr die dafür notwendigen Kredite zu gewähren.

Ist also am Tag danach irgendetwas anders als vorher? Dass die Stadt ab diesem Tag nicht mehr den Bürgern, sondern den Banken gehört – diese Schlussfolgerung drängt sich auf. Zunächst mag das (noch) nicht als besorgniserregend empfunden werden, doch wer sich an die stolze und selbstbewusste Tradition der kommunalen Selbstverwaltung erinnert, der mag schon Wehmut empfinden angesichts dieses traurigen Abgangs einer Institution, die nicht nur im Grundgesetz garantiert ist, son-

dern zu den wesentlichen Errungenschaften einer demokratischen Staatsordnung gehört.

Aber das Ende der kommunalen Selbstverwaltung hat auch Konsequenzen, die deutlich konkreter und handfester sind: Endgültig steht dann nämlich fest, dass die für die Stadt wesentlichen Entscheidungen nicht mehr im Rathaus getroffen werden, sondern von der Aufsichtsbehörde. Was sich schon während der drohenden Überschuldung abzeichnete, ist dann besiegelt – Rat und Verwaltung haben keine Entscheidungsspielräume mehr, sondern sind gezwungen, das Haushaltsrecht konsequent umzusetzen. Mehr geht dann nicht mehr! Wenn der Stadtrat anderes beschließt, ist der Oberbürgermeister verpflichtet, diesen Beschluss zu beanstanden, sonst greift die Aufsichtsbehörde ein. Und die Stadt darf nur noch Pflichtaufgaben erfüllen; freiwillige Leistungen etwa im Kultur- und Sportbereich sind kontinuierlich zu reduzieren.

Dass von den Einwohnern gewählte Stadträte keine Entscheidungsmöglichkeiten mehr haben, dass kommunale Demokratie nicht mehr stattfindet – diese Entwicklung muss Sorgen machen. Denn gerade in den Städten und Gemeinden wird doch Demokratie für die meisten Bürger am ehesten erfahrbar und sichtbar. Bundes- und Landespolitik sind weit weg, aber Stadträte und Bezirksvertreter leben in der Nähe, „um die Ecke“, sind ansprechbar und werden angesprochen wegen all der Probleme, die das Leben in einer Gemeinschaft ausmachen – von den Öffnungszeiten der Kindertagesstätte über die Betreuung in der Grundschule bis hin zum Service im Einwohnermeldeamt. Wenn aber diejenigen Politikerinnen und Politiker, die dem Bürger am nächsten sind, immer weniger selbst entscheiden dürfen, dann wird diese „Entmachtung“ der kommunalen Demokratie – so fürchte ich – verheerende Wirkungen auf die Akzeptanz unserer demokratischen Ordnung insgesamt haben.

Wie schon gesagt: Viele der dargestellten Einschränkungen gelten auch bereits vorher, aber wenn das Eigenkapital aufgebraucht und die Überschuldung eingetreten ist, ist jener Tag der traurige Höhepunkt einer lang andauernden, dramatischen Entwicklung. Und jeden muss es mehr als nachdenklich stimmen, dass „seiner“ Stadt eigentlich Insolvenzantrag stellen müsste.

Wer außerdem glaubt, die Verschuldung „seiner“ Stadt, gar deren Überschuldung ändere ja doch nichts an deren Dienstleistungen, der irrt sich. Die Folgen sind erheblich. Wenn im Rathaus eine Stelle frei wird, dann darf diese nur noch besetzt werden, wenn dort Pflichtaufgaben erledigt werden – beispielsweise bei der Feuerwehr oder in den Kindergärten. Ansonsten fällt die Stelle ersatzlos weg. Dies trifft beispielsweise die Bäder mit der Folge, dass Öffnungszeiten eingeschränkt und später manche Bäder geschlossen werden müssen, weil nicht mehr genügend Schwimmmeister zur Verfügung stehen. Das Gleiche trifft auch die offene Kinder- und Jugendarbeit oder die Kulturförderung – also alle Leistungen und Angebote, zu denen die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist, die aber wesentlich die Lebensqualität und Attraktivität einer Stadt, gerade einer Großstadt, ausmachen.

Diese Einschränkungen gerade bei den sogenannten freiwilligen Leistungen verschärfen den Rückstand der hoch verschuldeten Großstädte zu denjenigen Städten, die ausgeglichene Haushalte haben und ihre Leistungen aufrechterhalten oder sogar ausbauen können. Während Wuppertal seine Angebote für Kinder und Jugendliche einschränken muss, werden diese im benachbarten Düsseldorf ausgeweitet. Im Ergebnis entsteht eine Zwei-Klassen-Gesellschaft der Städte, und der Abstand wird immer größer.

Lichtblicke verheißen Fördertöpfe, etwa die Förderprogramme des Städtebaus – aufgelegt von Bund und Land, um gerade in so genannten „armen Kommunen“ Investitionen doch noch realisieren zu können. Immer häufiger machen es allerdings die Regeln des Haushaltsrechts einer strukturschwachen Kommune unmöglich, die notwendigen Eigenanteile zu erbringen: So können bereits bewilligte Förderprojekte nicht starten, weil einer „Nothaushaltskommune“ der Einsatz des zehn- bis zwanzigprozentigen Eigenanteils an den Gesamtkosten eines Förderprojektes als „freiwillige“ Leistung nicht gestattet ist. Eine paradoxe Situation, würde dies doch in der Konsequenz bedeuten, dass nur Städte mit ausgeglichenem Haushalt Zugang zu den Förderprogrammen hätten. Lösungen sind durch die nordrhein-westfälische Landesregierung angekündigt, aber noch nicht umgesetzt.

Auch in Wuppertal haben Rat und Verwaltung der Abwärtsspirale nicht tatenlos zugesehen, sondern massiv gegengesteuert. Die Stadtspitze hat ein weit reichendes Haushaltssicherungskonzept (HSK) vorgelegt, das schmerzhaft Einschnitte beim eigenen Personal und in vielen freiwilligen Bereichen vorsieht. Alles wurde ohne Tabus auf den Prüfstand gestellt. Die Bürgerinnen und Bürger werden in Wuppertal höhere Beiträge und Nutzungsentgelte zahlen. Wo andere Städte beitragsfreie Kindergärten ankündigen, dürfen Eltern hier froh sein, wenn sie nicht tiefer in die Tasche greifen müssen oder im Zweifelsfall weniger Leistung bekommen. Der Zoeeintritt wurde bereits teurer, auch die Konzerte des Sinfonieorchesters.

Noch einschneidendere Entscheidungen sind dem Stadtrat vorbehalten. Die politischen Diskussionen dauern noch an. Am Ende könnten Bäderschließungen und die Aufgabe des traditionsreichen Schauspielhauses als Spielstätte der Wuppertaler Bühnen stehen. Mit solchen Vorschlägen, die bundesweit für Aufsehen sorgen, will die Stadt den Beweis liefern, dass sie alles in ihrer Kraft Mögliche und Verantwortbare tut, um einen eigenen konsequenten Beitrag zu ihrer Entschuldung zu leisten – auch als Hilferuf an Bund und Land, den Städten endlich durch eine angemessene Finanzanstellung wieder Luft zum Atmen zu geben. Da das aktuelle HSK nicht das erste für Wuppertal ist, sind die Spielräume für weitere Einschnitte schmal geworden. Vieles wurde schon beschnitten. Daher tun die neuen Sparvorschläge weh, gehen teilweise an die Grenze des Verantwortbaren, an der über Jahrzehnte gewachsene Errungenschaften aufgegeben werden – in dem Wissen, dass die Stadt sie in absehbarer Zeit nicht wiederbekommt.

Aber selbst wenn alle Vorschläge des Wuppertaler HSK umgesetzt werden und wenn die wirtschaftliche Erholung zu höheren Steuereinnahmen und geringeren Sozialleistungen führt, würde es geschätzt noch zehn Jahre dauern, um den Fehlbetrag im Haushalt auszugleichen. Erst mit den danach entstehenden Überschüssen würde es möglich sein, mit der Tilgung der bis dahin aufgehäuften Schulden zu beginnen. Bis diese abgebaut wären, würden vermutlich mehr als hundert Jahre vergehen – eine Perspektive, die weder vorstellbar noch politisch durchsetzbar ist. Die Folge: Vergeblichkeitsgefühl macht sich breit.

Wenn ohnehin keine Lösung in Sicht ist, dann kommt es doch auch gar nicht mehr darauf an, weitere Einsparungen zu beschließen, die unpopulär sind, gegen die sich Widerstand regt. Dann können doch auch weitere Kredite aufgenommen werden, um den Konsum von heute auf Kosten des Morgen zu finanzieren.

Dieses Vergeblichkeitsgefühl ist die größte Gefahr für nachhaltige und wirksame Haushaltskonsolidierung. Es entsteht, weil es keine Perspektive, kein Licht am Ende des Tunnels gibt. Weil alle Maßnahmen auf kommunaler Ebene nicht ausreichen werden, sind Bund und Land gefordert: der Bund, indem er die Kommunen kurzfristig und massiv von den Kosten der sozialen Leistungen entlastet, das Land, indem es ein Entschuldungsmodell auflegt, mit dem den hoch verschuldeten Städten ein Weg aus der Schuldenfalle aufgezeigt wird. Dass die Städte, denen geholfen wird, weitere massive Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung ergreifen müssen, liegt auf der Hand, denn die Beiträge von Land und Bund werden nur Hilfe zur Selbsthilfe sein.

„Was weg ist, ist weg“, sagen die Bürger. Und diejenigen, denen das nicht egal ist, versuchen dagegenzuhalten, weil sie ihre Stadt lebenswert erhalten wollen. Bürgerschaftliches Engagement hat eine große Tradition in Wuppertal. In der gesamten Bandbreite von der millionenschweren Stiftung bis zur Eltern-Aktion für ein neues Spielgerät im Kindergarten engagieren sich Menschen für die Einrichtungen, die ihnen wichtig sind. Fördervereine stiften Bücher für ihre Bibliotheken, versuchen die Bäder in ihrem Stadtteil zu erhalten, pflegen Parks, unterstützen Museen und Bühnen, renovieren Klassenzimmer. Wenn die Bürger sehen, dass in ihrer Stadt viele Leistungen künftig nicht mehr zu finanzieren sind, gibt es einige, die ihre enttäuschte Anspruchshaltung in Leserbriefen formulieren, aber auch sehr viele, die ihre Ärmel aufkrepeln und den Gedanken der Stadtgemeinschaft lebendig erhalten.

Nicht nur für die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung, sondern gerade auch für diese engagierten Bürger wäre das Vergeblichkeitsgefühl eine fatale Botschaft. Dies ist für mich der wichtigste Grund, warum Bund und Land ihrer Verantwortung gegenüber den Städten endlich gerecht werden müssen.

Hiltrud Naßmacher

Kommunalpolitik in Deutschland

Rettet unsere Städte jetzt!“ Dieser Hilferuf könnte die Debatten zur Situation der Städte heute zusammenfassen. Er stammt allerdings aus dem Anfang

Hiltrud Naßmacher

Dr. rer. pol., geb. 1942; apl.
Professorin für Politikwissenschaft an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstraße 114–118, 26129 Oldenburg.
h.nassmacher@uni-oldenburg.de

der 1970er Jahre¹ und wurde seitdem mehrfach wiederholt – auch heute. Die Finanzsituation mancher Städte erscheint aussichtslos: Extrem hohe Schulden und eine wachsende jährliche Neuerschul-

dung beschreiben die Perspektiven. Haben die Kommunen in der immer deutlicher spürbaren Globalisierung überhaupt noch eine Chance, Entwicklungen in der vernetzten Welt mitzugestalten?

Reichweite von Kommunalpolitik

Der Anspruch von Kommunalpolitik, nämlich dass Kreise, Städte und Gemeinden alle verbindlichen Entscheidungen für die örtliche Gemeinschaft aktiv mitgestalten sollen, ist weitreichend und verlangt eine Konkretisierung.

Es erscheint selbstverständlich, dass sich kommunale Entscheidungen innerhalb des gegebenen Mehrebenensystems vollziehen, also nicht unabhängig sind von Entscheidungen, die auf der Landes-, Bundes- und europäischen Ebene gefällt werden. Kommunen haben das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.² Ihnen ist dabei kein fester Aufgabenbestand zugeordnet. Auch die Einwohnerzahl (kreisfreie Stadt, kreisangehörige Gemeinde und sonstige Gemeindetypen³), die Lage im Raum (Ober-, Mittel-, Unterzentrum) und die Einbindung in die Verwaltungsstruktur

des Landes – durch Aufsichts- und Sonderbehörden – spielt eine Rolle. Bei längerfristiger Betrachtung zeigt sich, dass die Kommunen häufig als Lückenbüßer gefordert sind. Dies war beispielsweise bei der stürmischen Verstärkung im Zuge der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts der Fall, als sich die Städte dringend der geordneten Stadtentwicklung, der hygienischen und sozialen Probleme annehmen mussten. Immer wieder gilt es, neue alarmierende Fehlentwicklungen aufzugreifen, etwa die unzureichende Integration von Personen mit Migrationshintergrund. Aber auch die Bundes- und Landespolitik geben den Kommunen ständig neue Aufgaben vor. Dies wird derzeit von den Kommunen im Bereich der Bildungs- und Sozialpolitik als besonders ärgerlich empfunden, weil ihnen der finanzielle Ausgleich für die Zusatzbelastungen nicht gewährt wird.

Aber auch entgegengesetzte Aufgabenverlagerungen finden statt oder werden zumindest versucht. Als der Umweltschutz in den 1970er Jahren zu einem wichtigen Thema wurde, fand die These schnell Beifall, dass der Umweltschutz kaum von der kommunalen Ebene her angegangen werden könne, da Luft und Gewässer keine Stadtgrenzen kennen. Erst die Lokale Agenda 21 hat die Rolle der Kommunen wieder deutlicher konturiert. Heute findet die Forderung „Global denken, kommunal handeln“ allgemeine Zustimmung.⁴

Die Europäische Union (EU) hat zuletzt in den 1990er Jahren den Kommunen vertraglich zugesichert,⁵ dass das Subsidiaritätsprinzip gilt. Im Grundgesetz wird den Kommunen ihre Gestaltungsfreiheit garantiert, allerdings im Rahmen der Gesetze.⁶ So enthält das Baugesetzbuch konkrete Regeln für die Stadtentwicklung; die Steuerung

¹ Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), *Rettet unsere Städte jetzt*, Stuttgart-Köln 1971.

² GG, Art. 28, 2.

³ Vgl. Hiltrud Naßmacher/Karl-Heinz Naßmacher, *Kommunalpolitik in Deutschland*, Wiesbaden 2007², S. 72.

⁴ Die Lokale Agenda 21 wurde auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 verabschiedet.

⁵ So im EG-Vertrag, im Maastrichter Vertrag von 1992, in den Leitlinien des Europäischen Rates von Edinburgh, im Vertrag von Amsterdam von 1997.

⁶ GG, Art. 28, 2.

der Stadtentwicklung mit Hilfe der Instrumente obliegt allerdings den örtlichen Entscheidungsträgern. Ebenso müssen die kommunalen Maßnahmen dem Sozialgesetzbuch entsprechen, allerdings ist es den Städten freigestellt, darüber hinaus kreativ die örtlichen Probleme anzugehen. Zur Aufgabenerledigung bedienen sie sich auch halböffentlicher Träger, Vereinen und Verbänden (sogenannten Non-Profit-Organisationen) oder auch privater Anbieter. Traditionell betreiben Kirchen und Wohlfahrtsverbände sowie Vereine und Elterninitiativen in den alten Bundesländern Kindergärten, sind dabei allerdings auf öffentliche Zuschüsse angewiesen. In den neuen Bundesländern wurden Betreuungsplätze für Klein- und Vorschulkinder zur DDR-Zeit von den Betrieben angeboten.

Die in den 1970er Jahren noch verbreitete Zielvorstellung zur Schaffung „einheitlicher Lebensverhältnisse“^f wurde im Zuge der Teilrevision des Grundgesetzes nach der Wiedervereinigung durch die Formulierung „gleichwertige Lebensverhältnisse“^g konkretisiert. Als Begründung für die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen hat die Wissenschaft^h unter anderem die Innovationspotenziale hervorgehoben, die sich an den Problemen vor Ort orientieren. Die Politik des Bundes scheint den Kommunen hier allerdings inzwischen den Rang abzulaufen. Dies gilt vor allem in der Bildungspolitik (Anstöße für die Kleinkinderbetreuung und die Einrichtung von Ganztagschulen), die zudem noch in den Aufgabenbereich der Länder fällt und erst in zweiter Linie in den kommunalen Ebene.ⁱ¹⁰

Die überörtlichen Akteure wandten die vielgescholtene „Politik des goldenen Zügels“ an: Es wurden projektbezogene Fördermittel (sogenannte zweckgebundene Zuweisungen und Mittel aus dem Konjunkturprogramm zur Überwindung der aktuellen Finanzkrise) zur Verfügung gestellt. Die Städte standen vor allem beim Angebot für die Klein-

^f So die damalige Formulierung im Grundgesetz.

^g GG, Art. 72,2.

^h Vgl. H. Naßmacher/K.-H. Naßmacher (Anm. 3), S. 22f.

ⁱ¹⁰ Die Kommunen ziehen sich gern aus der Verantwortung zurück, weil sie „nur“ für die Gebäude und die Gebäudeunterhaltung zuständig sind. Siehe zum Handlungspotential dagegen Ernst Ludwig Manns, Handlungsmöglichkeiten in der kommunalen Schulpolitik, Diss. Oldenburg 1996.

kindererziehung in einem Dilemma. Die traditionellen Anbieter im Westen – Kirchen und Wohlfahrtsverbände – erwogen, wegen schwindender Eigenmittel Einrichtungen zu schließen; in den ostdeutschen Bundesländern waren die Krippen und Kindergärten mit den Betrieben untergegangen.

Aber warum bedurfte es dieses Anstoßes – und das in einer Zeit knapper Kassen? Offenbar hatten die Kommunalpolitiker die Folgen der Modernisierung des Familienlebens glatt verschlafen: die Probleme der Kinderbetreuung bei Berufstätigkeit beider Elternteile oder von Alleinerziehenden ohne Rückgriffsmöglichkeit auf andere Familienangehörige. Dies mag damit zusammenhängen, dass in der Kommunalpolitik seit Jahrzehnten Männer in dominierender Rolle agierten und sich den Rücken von nicht berufstätigen Hausfrauen frei halten ließen. Allmählich findet in der alternden Gesellschaft auch die Meinung Gehör, dass die Kinderbetreuung kostenfrei angeboten werden sollte. Nur reiche Städte können dies aktuell leisten, tun es aber kaum.¹¹ Die anderen verweisen auf die Länder, die den Städten dafür ausreichende allgemeine Zuweisungen¹² vorenthalten. Nur ein Bundesland, nämlich Rheinland-Pfalz, sieht sich hier in der Verantwortung.

In den Kommunen war Schulpolitik meist fest in der Hand der Frauen, die allerdings – wie bereits erwähnt – weniger einflussreich waren. Der Mainstream der Kommunalpolitiker hatte bei den Schulen eher die Sporthallen im Blick. Weiterhin glaubten sie, neben Einkaufsmöglichkeiten mehr Freizeitangebote für eine von den Lasten des Arbeitslebens immer früher befreite Gesellschaft schaffen zu müssen. Schwimmbäder, Eislaufhallen, besser ausgestattete Stadien, Theater und Konzerthallen sowie neue Kongresshallen standen schon in Städten mittlerer Größe auf der Prioritätenliste. Kaum eine Stadt hat sich Investoren verweigert, die sie durch ein Einkaufszentrum attraktiver machen wollten. Auch dann, wenn Public Private Partnership (PPP) zur Anwendung kam – spätestens seit

¹¹ Vgl. Christin Nünemann, Das kosten Kita-Plätze in NRW, in: Rheinische Post vom 28. 4. 2010.

¹² Aufgrund der Verteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen Bund und Ländern und den Gemeindefinanzierungsgesetzen bzw. den Finanzausgleichsgesetzen der Länder: Schlüssel- und Bedarfszuweisungen.

den 1990er Jahren als Erfolgsmodell gepriesen –, hatten die Kommunen meistens weitere finanzielle Dauerbelastungen zu tragen: mit Geld, das zumindest für die Herrichtung des Umfeldes und die Zuwegung bereitzustellen war, oft aber auch darüber hinaus, wenn der private Partner schwächelte.

Um neue Wege in einzelnen Politikbereichen zu gehen, reichen in vielen Städten eigene Einnahmen, zunächst aus Gewerbesteuer und Grundsteuer, meist nicht aus. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die von der Deindustrialisierung besonders betroffen sind. Insbesondere die Gewerbesteuereinnahmen unterliegen erheblichen Schwankungen, die einerseits durch die Konjunkturentwicklung, andererseits durch die Bundesgesetzgebung bedingt sind. Letztere hat immer wieder die Besteuerungsgrundlage verändert und damit ausgehöhlt. Eine Reform der Grundsteuer steht seit Jahren beim Bundesgesetzgeber an. Seit Jahrzehnten ist die angemessene Finanzausstattung der Kommunen ein immer wieder aktuelles Thema. So war es ein Fortschritt, dass den Städten seit 1969 ein Anteil an der Einkommensteuer¹³ und an der Umsatzsteuer¹⁴ zusteht. Das Ziel, mehr Einnahmen aufgrund eigener Entscheidung und zur eigenen Verfügung zu haben, ohne auf die Zuschussgeber Bund und Land zu warten, lässt sich für Jahrzehnte zurückverfolgen. Vor allem die Finanzierungsprogramme von Bund und Land und inzwischen der EU (zweckgebundene Zuweisungen) setzen zum einen immer eine eigene finanzielle Beteiligung voraus,¹⁵ zum anderen werfen diese Angebote häufig Prioritätensetzungen vor Ort um.

Die Kommunen haben zwar das Steuerfindungsrecht – und sie zeigen sich in verzweifelter Finanzlage auch ideenreich¹⁶ –, allerdings werden die meisten potenziellen und ergiebigen Besteuerungsgrundlagen aber bereits von anderen Ebenen zur Besteuerung genutzt, und ihre neuen Einnahmequellen ergänzen

nur die kleinen Steuern um weitere. Die Mitwirkungsrechte der Kommunen auf der Bundesebene bei der Verteilung der staatlichen Einnahmen aus dem in Deutschland dominanten Steuerverbund beziehungsweise den Gemeinschaftssteuern sind auf den Lobbyismus ihrer Verbände¹⁷ beziehungsweise ihrer Abgeordneten auf Landes- und Bundesebene begrenzt. Die Anerkennung als dritte Ebene blieb den Kommunen verwehrt: Rechtstechnisch sind sie Teil der Länder. Allerdings befinden sich die Kommunen nicht nur in einer Opferrolle. Sie haben eine noch in der Weimarer Zeit ergiebige Einnahmequelle extrem schrumpfen lassen: die Grundsteuer.¹⁸

Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Die Einschätzung, dass den Kommunen Handlungsspielräume völlig abhanden gekommen seien, ist voreilig. Eine Grundsteuererhöhung wird doch eher deshalb abgelehnt, weil Steuererhöhungen bei der Bevölkerung extrem unbeliebt sind und sie Grundeigentümer und Mieter gleichermaßen belasten. Tatsächlich wird durch diese „bürgerfreundliche“ Nicht-Entscheidung die Nutzung großer Wohnungen subventioniert. Eine Gewerbesteuererhöhung stößt regelmäßig auf Widerstand, weil durch daraus resultierende Insolvenz oder Abwanderung Arbeitsplätze gefährdet werden. Die Persistenz von Unternehmen indes ist groß, und die Wirtschaftsfreundlichkeit einer Stadt hängt von vielen anderen Faktoren ab.¹⁹

In den 1990er Jahren begann eine Privatisierungswelle, die auch damit begründet wurde, dass private Unternehmen Aufgaben effizienter wahrnehmen und damit für den Bürger kostengünstiger bereitstellen könnten (materielle Privatisierung).²⁰ Für die Privatisierung etwa der Müllabfuhr und der Abwasserreinigung fanden sich schnell private Interessenten. Allerdings sind das auch Bereiche, in denen es einen Anschluss- und Benutzungszwang gibt. So hat der private Auftragnehmer keine Risiken beim Zufluss der Gebühren. In

¹³ Als Anteil an den Gemeinschaftssteuern, gegen die Gewerbesteuerumlage.

¹⁴ Vgl. H. Naßmacher/K.-H. Naßmacher (Anm. 3), S. 148 ff.; Zusammensetzung der Steuereinnahmen in Prozent, ebd., S. 149.

¹⁵ Hier sind die überschuldeten Kommunen, die von der Kommunalaufsicht zur Konsolidierung ihres Haushaltes aufgefordert sind, besonders eingeschränkt.

¹⁶ Erwähnt werden sollen hier nur die Zweitwohnungssteuer, die Betten- und die Sexsteuer.

¹⁷ Insbesondere durch den Deutschen Städtetag bzw. den Städte- und Gemeindebund.

¹⁸ Vgl. H. Naßmacher/K.-H. Naßmacher (Anm. 3), Abb. 12, S. 149.

¹⁹ Vgl. Hiltrud Naßmacher, Wirtschaftspolitik „von unten“, Basel 1987.

²⁰ Zur Privatisierungsdiskussion und Modellen vgl. H. Naßmacher/K.-H. Naßmacher (Anm. 3), S. 126–135.

anderen Bereichen ist die Privatisierung meist mit öffentlichen Zuschüssen verbunden, zum Beispiel beim öffentlichen Nahverkehr, bei Eishallen, Schwimm- und Sporthallen.^{F¹}

Es mag im Einzelfall zutreffen, dass private Unternehmer durch besseres Management und flexiblere Angebote den Bürger finanziell weniger belasten. Zuweilen geht Privatisierung allerdings zu Lasten der Versorgungsdichte und der Arbeitnehmer. Bei längerfristigen Verträgen schwindet der Einfluss der Kommunen, so beispielsweise nach dem (Teil-)Verkauf von Stadtwerken, die traditionell die Bürger mit Elektrizität, Gas, Strom und Wasser versorgen, an Kapitalgesellschaften. Einige Städte erwägen bereits den Rückkauf, um sich die Einnahmen aus Gewerbesteuer, Gewinnabführung und Konzessionsabgabe zu sichern und um eine zukunftsorientiertere Energieversorgung selbst in die Wege zu leiten. Zunächst sehr einnahmeträchtige Verkäufe der Städte an amerikanische Investoren (Cross-Border-Leasing von Abwasseranlagen, Straßenbahnen und anderen Infrastruktureinrichtungen) erweisen sich im Nachhinein als höchst risikoreiche Geschäfte.^{F²} Auch das Leasen von öffentlich genutzten Gebäuden erscheint zunächst attraktiv. Dabei kommt es allerdings sehr auf die Verträge an, ob das tatsächlich der Fall ist. Bei den Swap-Geschäften (Zinswetten) haben sich nicht wenige Kämmerer schlicht verzockt.^{F³} Ob der Verkauf städtischer Wohnungen zur Haushaltssanierung wirklich nachhaltig war, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Risiken sind Investitionsstau und/oder Leerstände. Gruppierungen aus dem linken Spektrum haben solche Verkäufe zuweilen erfolgreich verhindert.

Diese sind auch eher bereit, eine höhere Verschuldung hinzunehmen. So gehen führende sozialdemokratische Kommunalpolitiker davon aus, dass den Schulden Werte gegenüberstehen, die auch künftigen Generationen

^{F¹} Der Zuschussbedarf für einen Theaterplatz und für einen Schwimmbadbesuch ist unter den höchsten, nur noch übertroffen von Museen, Kindergärten und Büchereien. Vgl. ebd., S. 142.

^{F²} Vgl. Norbert Konegen, Cross-Border-Leasing-Transaktionen – ein kommunales Finanzierungsinstrument mit programmiertem Absturz, in: Wolfgang Gernert et al. (Hrsg.), Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Münster u. a. 2010, S. 219–239.

^{F³} In Nordrhein-Westfalen sollen mehr als 100 Städte und Gemeinden daran teilgenommen haben.

zugute kommen. Die Ablösung der Kameeralistik durch die kaufmännische Buchführung (Doppik) soll die Werte, die Kommunen geschaffen haben, der Kapitalherkunft gegenüberstellen.^{F⁴} Tatsächlich können aber die meisten Werte (Straßen, andere Bandinfrastruktur – z. B. Energieleitungstrassen –, selbst Hallen, Schulen, und Verwaltungsgebäude) durch Verkauf nicht oder nur schwer realisiert werden.^{F⁵} Alle Infrastruktureinrichtungen sind ständig zu pflegen und unterliegen zudem dem aktuellen Nutzerverhalten, das auch durch Moden geprägt ist.

Nicht nur in der Finanzpolitik, sondern in fast allen Politikfeldern gibt es unterschiedliche Bewertungen und Prioritäten. Solche spiegeln sich nicht nur in den seit den 1970er Jahren von den bis dahin etablierten Parteien ausgearbeiteten kommunalpolitischen Programmen wider, sondern zeigen sich auch in den Handlungen ihrer Repräsentanten.^{F⁶} Daher ist es kaum verständlich, dass einzelne Verwaltungswissenschaftler noch heute einer bis in die Weimarer Zeit zurückverfolgbaren Vorstellung anhängen, die auf der kommunalen Ebene nur die Selbst-„Verwaltung“ sieht.^{F⁷} Danach wäre die Kommune ein politikfreier Raum, in dem die repräsentative Parteiendemokratie keinen oder nur einen ganz untergeordneten Platz hätte. Der Verwaltung wird demgegenüber die führende Rolle zugewiesen, die sachgerecht entscheidet.

Die seit den 1990er Jahren von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vorgeschlagene Strategie zur Organisationsentwicklung, das Neue Steuerungsmodell oder New Public Management, schloss sich weitgehend dieser Vorstellung an. Die Verwaltung als Auftragnehmer (Agent) sollte langfristige Zielvorstellungen von den gewählten Ratsmitgliedern (Principal) an die Hand bekommen, die einzelnen Fachbereiche der Verwaltung dann allein für die Umsetzung verantwortlich sein. Ziel war

^{F⁴} Vgl. H. Naßmacher/K.-H. Naßmacher (Anm. 3), S. 168 ff.

^{F⁵} Es sei denn, durch problematische Transaktionen; vgl. N. Konegen (Anm. 22).

^{F⁶} Vgl. Volker Kunz, Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich. Eine empirische Analyse zum Einfluss parteipolitischer Mehrheiten, Opladen 2000.

^{F⁷} Vgl. H. Naßmacher/K.-H. Naßmacher (Anm. 3), S. 40 f.

die Steuerung der Verwaltung „auf Abstand“, um den Einfluss der Politiker auf Einzelentscheidungen zurückzudrängen und damit den Entscheidungsprozess effizienter zu machen. Als Hintergrundfolie diene eine betriebswirtschaftliche Unternehmensführung eines „Konzerns Stadt“, in dem wie in Unternehmen Leistungen, also „Produkte“, nach Quantität und Qualität festgelegt werden sollten.

Kritiker haben bereits in den 1990er Jahren angemerkt, dass die langfristige Festlegung von Produkten schwierig sein würde, weil unvorhergesehene Ereignisse (z.B. Betriebsschließungen, neu aufgelegte Finanzprogramme) kurzfristige Neubewertungen von Prioritäten erfordern. Die schnell vorgelegten Produktdefinitionen seien nicht geeignet, in ein steuerungsfähiges Produktkonzept einzumünden, denn sie orientierten sich zu sehr an den traditionellen Teilaufgaben der Verwaltung und nicht genügend an den Adressaten, also denjenigen, die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen oder darauf Anspruch haben. Die Verwaltung geht von einer klaren Trennung einzelner Aufgaben in Selbstverwaltungsaufgaben (freie und pflichtige) sowie solche des übertragenen Wirkungskreises (zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten)²⁸ aus. Tatsächlich sind viele Aufgaben sehr komplex, so dass unterschiedliche kommunale Freiheitsgrade bei differenzierten Steuerungsinstrumenten (Genehmigungspflicht, Gebot, Verbot, Angebot, Beratung, Anreiz, Vorbild) in einer Aufgabe zusammenfallen. Dies ist etwa bei Sozialleistungen und allen Baumaßnahmen der Fall. Der Bürger (der Adressat) nimmt aber häufig nur das Gesamtergebnis wahr und bewertet es als „Kunde“.

Kundenorientierung bezieht sich allerdings auch darauf, wie die Leistungen von Verwaltungsmitarbeitern im Kontakt mit den Bürgern erbracht werden. Dabei darf die Gleichbehandlung nicht auf der Strecke bleiben. Schließlich sind manche Bürger fähiger als andere, ihre Ansprüche zu artikulieren und durchzusetzen. Solche Probleme ergeben sich sowohl bei der kleinräumigen Steuerung der Stadtentwicklung (spezielle Ansprüche von Großinvestoren, Bauherren und Architekten) als auch bei ortsnahen Dienstleistungen der Sozialpolitik.²⁹

²⁸ Vgl. ebd., S. 113

²⁹ Vgl. ebd., S. 114–119.

Vor allem die schlanke Verwaltung und die gewünschte Einbindung der Dienstleistungen in einen Wettbewerb sollte die Effizienz des Verwaltungshandelns fördern. In diesem Zusammenhang überführten die Kommunen immer mehr Teile der Verwaltung in private Unternehmensformen, zum Beispiel die Gebäudeunterhaltung, die Wirtschaftsförderung und die Vermögensverwaltung, oder gründeten Beteiligungsgesellschaften zur Bündelung dieser Einzelunternehmen (formale Privatisierung). Hier wird dann anstelle eines Ratsausschusses ein Aufsichtsrat als Kontrollgremium tätig – mit eingeschränkten Kompetenzen. Hinzu kommt nach Wegfall der Fünfprozenthürde für die Gemeinderäte in den meisten Bundesländern eine extreme Ausdifferenzierung dieser Gremien mit Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern, die Entscheidungsprozesse, insbesondere die Mehrheitsbildung, erheblich erschweren. Dadurch wurde das Management für die Verwaltungsspitze schwieriger, für die gewählten Ratsmitglieder und erst recht für den Bürger unüberschaubar; eine Zuordnung von Verantwortung für bestimmte Entscheidungen ist kaum noch möglich.

Nach der Reform der Kommunalverfassungen (Gemeindeordnungen), die mit einer Angleichung in allen Bundesländern nach dem Vorbild der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung verbunden war, steht an der Spitze der Verwaltung und als oberster Repräsentant der Stadt der direkt gewählte (Ober-)Bürgermeister, der im Zweifel die politische Verantwortung tragen müsste. Wie schwer das in der Praxis ist, zeigte 2010 das Unglück bei der Love Parade in Duisburg.

Zukunftsaufgaben der Kommunalpolitik

Die Kommunen müssen sich trotz der gravierenden aktuellen Finanzprobleme den künftigen gesellschaftlichen Entwicklungen stellen. Es ist unübersehbar, dass die Bevölkerung schrumpft, älter wird, und dass der nachwachsenden Generation (zudem bei schwachen Geburtenraten der besser Gebildeten) nicht die finanziellen Lasten der angeblichen „Zukunftsinvestitionen“ aufgebürdet werden können. Nicht nur in den ostdeutschen Bundesländern, sondern auch in den alt-industrialisierten Städten der alten Bundes-

republik zeigt sich der Wandel zum Teil drastisch. Zur Integration oder Inklusion müssen die Städte einen substantiellen Beitrag leisten, der nicht nur mit weiteren Geldausgaben einhergehen kann. Kommunalpolitik ist nicht nur Ausgabenpolitik, sondern auch die bessere Nutzung vorhandener Potenziale, etwa der Einsatz von Ehrenamtlichen und die Umnutzung von vorhandenen Gebäuden, das Setzen anderer Prioritäten und Sparpolitik.

Davon sollten zunächst alle Luxusinvestitionen betroffen sein, die vor allem durch die Bauwirtschaft (Tief- und Hochbau) verursacht sind. Es gibt keine öffentliche Baustelle, bei der die veranschlagten Kosten nicht weit überschritten werden. Manche Baustelle entsteht auf kommunaler Ebene nur deshalb, weil überörtlich Gelder zur Verfügung stehen. Hier werden zuweilen Verschönerungen und Modernisierungen des Stadtbildes vorgenommen, für welche die Bevölkerung keinerlei Verständnis hat. Dies gilt zum Beispiel für öffentliche Plätze: Rampen an Unterführungen werden beseitigt und durch kostspielige Aufzüge ersetzt, die dann häufig wegen Vandalismus unbenutzbar sind.

Bei schrumpfender Bevölkerung wird eine Vielzahl von öffentlichen Einrichtungen überflüssig. Dies gilt zum Beispiel für Veranstaltungshallen in einzelnen Stadtteilen. Wurden sie über Jahrzehnte noch durch Vereine ausgelastet, so sind diese bei schrumpfender Mitgliederzahl häufig nicht mehr in der Lage, ihre Festlichkeiten in größerem Rahmen zu feiern. Inzwischen gibt es allerdings neue Aulen oder Gemeinschaftsräume in Schulen, viele neue Sporthallen und leer stehende Säle von Gastwirtschaften, die mit Proben und Training mancher Vereine besser ausgelastet werden könnten. Bei Schwimmhallen besteht der Eindruck, dass die meisten Nutzer an Spaßbädern mit Wellness-Bereich interessiert sind. Jedenfalls wollen bereits Städte mittlerer Größe ein Bad solcher Qualität vorhalten. Meist handelt es sich um einen öffentlichen Zuschussbetrieb, der auch bei ausgegliederter GmbH nicht zu vermeiden ist.

Problemzonen vieler Städte sind vor allem die Großsiedlungen, wie sie in den 1970er Jahren auch in der alten Bundesrepublik errichtet wurden, aber vor allen Dingen die Stadtentwicklung in der DDR bestimmten. Das Zusammenleben hier verlangt intensivere

Aufmerksamkeit, und das Bundesprogramm „Soziale Stadt“ stellt seit 1999 finanzielle Mittel bereit. Nun sollen die Bundesmittel nicht mehr für Personal, das soziale Projekte anleitet, sondern nur noch für Baumaßnahmen bereitstehen.^{F⁰} Aber Räume für Zusammenkünfte dürften bei Wohnungsleerstand genügend vorhanden sein.

Welche öffentlichen Dienstleistungen und welche Infrastrukturausstattung die Kommunen bieten sollen, hängt natürlich mit der Größe der Kommune (Bevölkerungszahl, Siedlungsstruktur) und ihrer Lage im Raum zusammen. Seit jeher wird über die optimale Gemeindegröße, die organisatorische Einbindung kleinerer Gemeinden (Zusammenfassung zu größeren Städten, Zuordnung zu Kreisen) sowie die Dezentralisierung größerer Kommunen nachgedacht. Ersteres hat zu größeren Eingemeindungswellen geführt: Ende der 1920er Jahre, in den 1970er Jahren und nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland. In größeren Städten setzten die Eingemeindungen eine Dezentralisierungswelle mit Bezirks- und Ortsteilvertretungen in Gang. Mitwirkungsbefugnisse der Bürger werden aber auch bei der Implementation von Bundesgesetzen seit den 1970er Jahren erweitert, so etwa durch die frühzeitige Bürgerbeteiligung im Bundesbaugesetz und im Städtebauförderungsgesetz.^{F¹}

Die Finanzknappheit der Kommunen hat die seit Jahren bestehende Forderung verstärkt, dass die Städte stärker zusammenarbeiten sollen. Dies funktioniert seit Jahrzehnten bei der Wasserversorgung und in der Abwasserbeseitigung durch Zweckverbände. Verkehrsverbände einzelner Regionen sind neueren Datums. Im Zuge wachsender Mobilitätsbereitschaft der Bevölkerung und der digitalen Vernetzung geraten andere kommunale Einrichtungen in den Blick. Die Frage stellt sich, ob wirklich in jeder größeren Stadt Kulturangebote (Konzerthallen, Theater, Volkshochschulen, Museen) oder Veranstaltungshallen, Kongresszentren und Sportarenen vorgehalten werden sollten. Die Internetkommunikation ermöglicht es, Verwaltungsdienststellen ohne Publikumsverkehr gemeinsam zu betreiben.

^{F⁰} Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.11.2010.

^{F¹} Inzwischen im Baugesetzbuch zusammengefasst.

Der Gedanke der interkommunalen Zusammenarbeit wurde zunächst für Kernstädte (Oberzentren) in Ballungsräumen und ihrem Umland erwogen und häufig auch institutionalisiert. So entstanden Stadt-Umland-, Nachbarschafts- und Regionalverbände. Dennoch ist die engere Zusammenarbeit für manche Ballungsräume trotz formaler Strukturen noch eher Zukunftsvision als Realität (z.B. im Ruhrgebiet) oder sie steckt noch in den Kinderschuhen (z.B. bei den Bergischen Großstädten^{F2}). Nun werden die Metropolregionen als eine Kooperation von Städten ganz unterschiedlicher Größe mit wirtschaftlichen Verflechtungen und Pendlerströmen in einer Region als neues Mittel zur Verwirklichung wünschenswerter Angebote mit überregionaler finanzieller Hilfe forciert.

Ein ganz anderes Problem stellt sich ebenso für die Zukunft: Wie kann geeignetes Personal für die aufwändige Arbeit eines Ratsmitgliedes gefunden werden? Die Kritik an den Entscheidungen der gewählten Repräsentanten scheint immer stärker zu werden. Schließlich sollen die Kommunen auch der Ort der Elitensozialisation sein. Die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten – inzwischen in allen Bundesländern in den Gemeindeordnungen verankert – werden zwar besonders in kleineren Gemeinden immer intensiver genutzt. Einige spektakuläre Entscheidungen sind aber auch aus größeren Städten bekannt. Allerdings ist die direkte Demokratie bei der Fülle der zu bewältigenden Probleme keine Alternative zur repräsentativen Demokratie, da sie auf Einzelentscheidungen begrenzt ist. Weitere Versuche, die Bürger als Ratgeber zu fordern, haben nicht die erwartete Beteiligungsintensität und auch kaum kreative Ideen für Stadtentwicklung und Sparmöglichkeiten erbracht.^{F3}

Fazit

Sicherlich ist die Klage der Städte richtig, dass sie im Sozialbereich unterfinanziert

^{F2} Beobachter schätzen, dass die Abstimmung des Kulturangebots zwischen den drei Städten Wuppertal, Solingen und Remscheid noch 15 Jahre dauern könnte.

^{F3} Vgl. Hiltrud Naßmacher, Bürgerhaushalte: Instrumente gegen Finanznot?, in: Der Städtetag, (2010) 6, S. 10–15.

sind. Dies gilt vor allem für Kommunen, die besonders von der Deindustrialisierung und damit hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind, sowie für Großstädte, in denen die Folgen von individualisierten Lebensstilen beim Wohngeld zu Buche schlagen. Gerade im sozialen Bereich sollten die Kommunen eine besonders aktive Rolle wahrnehmen können, um absehbare Probleme frühzeitig zu bearbeiten. Neben dem schulischen Bildungsangebot sind insbesondere die berufsbezogene Aus- und Weiterbildung zu nennen. Hier könnten neue Formen der Zusammenarbeit mit Unternehmen (PPP) erfolgreich sein, um damit das Arbeitsplatzangebot zu sichern und zu erweitern. Für diese Aufgaben brauchen die Verwaltungen geeignetes Personal. Der Trend zur Verschlankung der Verwaltung als Priorität bei der Sparpolitik muss im Hinblick auf diese Aufgaben kritisch gesehen werden.

Aber viele Kommunen haben sich auch bei vorübergehend besserer Wirtschaftslage und damit unerwarteten Mehreinnahmen mit ihren Ausgaben in eine falsche Richtung bewegt: Sie haben notwendige Sanierungen aufgeschoben und stattdessen neue Einrichtungen geschaffen, die sicherlich jede Stadt zieren, aber doch eher Luxusinvestitionen waren. Häufig können die Folgekosten nur durch Liquiditätskredite (Kassenkredite) bedient werden. Wenn die Bürger nicht bereit sind, höhere Steuern oder Gebühren zu zahlen, müssen Verwaltungsmitarbeiter effizienter eingesetzt werden, die Bürger ihre Ansprüche an die öffentliche Hand reduzieren oder zwangsläufig mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortung zeigen. Letzteres funktioniert aber erst in Ansätzen.

Manche der selbstverschuldeten Entwicklungen sind im Wesentlichen auf den Konkurrenzkampf der Städte untereinander zurückzuführen. In einer mobilen Gesellschaft könnten aber Kommunen mit speziellen Angeboten, also mit einem eigenen Profil, punkten und damit auch attraktiv für Besucher aus Nah und Fern sein. Stattdessen wird dieser Aspekt bislang nur bei speziellen Events gepflegt. Die „Festivalisierung der Städte“ (Walter Siebel) und der Stadtpolitik ist ungebrochen.

Lars Holtkamp

Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen

Unsere Stadt ist pleite“, war in den vergangenen Monaten in vielen Lokalzeitungen zu lesen. Alle sollen nun den Gürtel enger schnallen und für Solarien und Straßenbeleuchtung neuerdings kommunale Gebühren zahlen; und dennoch drohe bald der Konkurs und die Überschuldung, lauteten die wenig beruhigenden Nachrichten. Aber, so

Lars Holtkamp

Dr. rer. pol., geb. 1969; Professor am Lehrstuhl für Politik und Verwaltung, FernUniversität Hagen, Universitätsstraße 41, 58084 Hagen.
lars.holtkamp@fernuni-hagen.de

war auch zu lesen, es werde bald wieder besser: Die Konjunktur ziehe an, die Landesregierung wolle den armen Kommunen helfen, und der Bürgermeister wisse genau, mit welchem Sparpaket der Haushalt wieder auszugleichen ist.

Was als aufregende Berg- und Talfahrt zwischen Konkurs und erfolgreichen Sparbemühungen inszeniert und medial vermittelt wird, hat bei nüchterner Betrachtung der Haushaltsdaten weniger spektakuläre Wendungen. Mit Blick auf viele nordrhein-westfälische Kommunen kann man feststellen, dass sie schon vor zehn Jahren nur rote Zahlen schreiben mussten und dass auch künftig keine finanzielle Gesundung, aber auch kein Konkursfall in Sicht ist. Die Verschuldung wird sich hier, wie in Bund und Ländern, erhöhen, allerdings mit der Besonderheit, dass die Kommunen dauerhaft unter Haushaltsaufsicht stehen und damit die Handlungsmöglichkeiten und -strategien in allen Politikfeldern eingeschränkt und verändert werden.¹

In diesem Beitrag sollen in einem ersten Schritt die besonderen Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltspolitik bei leeren Kassen skizziert werden. Zweitens soll zwischen der kommunalen Haushaltsentwicklung in einzelnen Bundesländern dif-

ferenziert werden und die finanzpolitische Polarisierung der Städte veranschaulicht werden. Drittens werden möglichst unterschiedliche Strategien für die ärmeren Kommunen entwickelt, um zu zeigen, dass es auch bei leeren Kassen und unter strenger Haushaltsaufsicht politisch etwas zu entscheiden gibt. Wenn also Kämmerer und Bürgermeister beteuern, dass Sparbeschlüsse politisch alternativlos sind, um die Ratsmitglieder zu „entlasten“, ist dies lediglich *eine* politische Strategie, während genauso gut auch auf kommunale Sparpakete verzichtet werden kann. Diese politischen Entscheidungen zwischen Alternativen und ihre Folgewirkungen sind vor Ort zu diskutieren, wozu zunächst allerdings erst die Handlungsoptionen „ungeschminkt“ offen zulegen sind.

Kommunales Haushaltsproblem

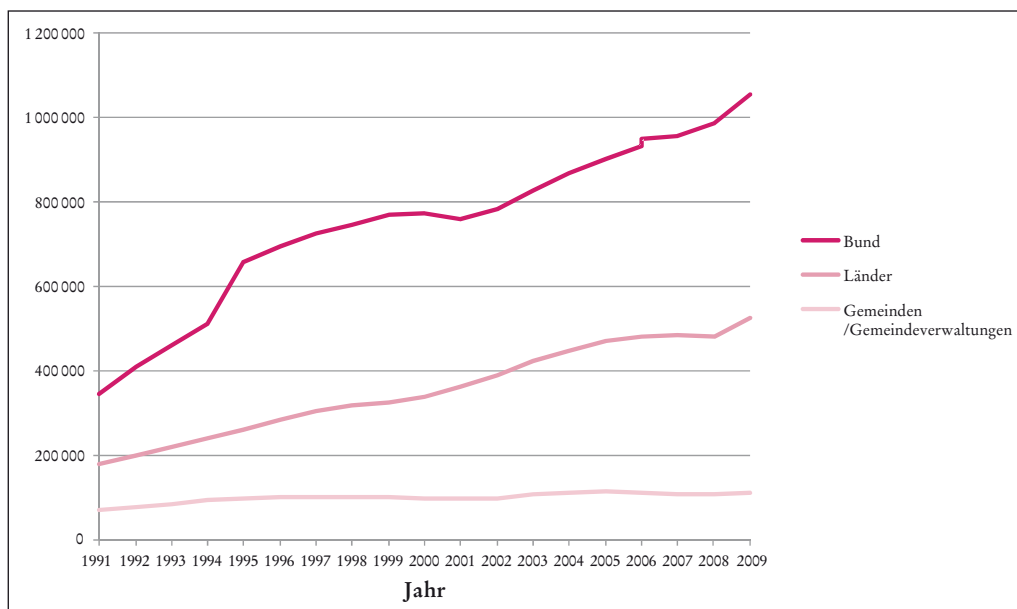
Mit Blick auf die offizielle Finanzstatistik erschließen sich die langjährigen Haushaltsprobleme vieler Kommunen nicht. So sind Bund und Länder deutlich höher verschuldet als die über 12 000 Kommunen in Deutschland (*Abbildung 1*), was bei Bundespolitikern immer wieder zur Einordnung der Kommunen als „reiche Verwandte“ beigetragen hat. In der Politikwissenschaft wurde den Kommunen im Ebenenvergleich sogar das Prädikat der sparsamsten Ebene verliehen; als Erklärung hierfür wurde die wachsame Kommunalaufsicht angeführt.² Die Kommunalaufsicht ist zugleich auch die wesentliche Ursache dafür, dass die kommunalen Akteure Haushaltsdefizite und -krisen als besonders einschneidend erleben, während Bund und Länder sich bisher faktisch ohne nennenswerte Sanktionen immer höher verschulden können. Auch nach Einführung der „Schuldenbremse“ durch die Föderalismuskommission II sind keine dem Kommunalrecht vergleichbare Sanktionen für die Nichtbefolgung „gut gemeinter“ Schuldengrenzen vorgesehen.

Zentral für die Genehmigung von Kommunalhaushalten durch die Haushaltsauf-

¹ Vgl. Lars Holtkamp, *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen*, Berlin 2010.

² Vgl. Uwe Wagschal, *Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit*, in: *Swiss Political Science Review*, 8 (2002) 1, S. 56.

Abbildung 1: Schuldenentwicklung im Ebenenvergleich 1991–2009 (in Millionen Euro)



Verschuldung und Kassenkredite inklusive Nebenhaushalte.

Quelle: eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt 2010: Fachserie 14, Reihe 5.

sicht ist insbesondere die Höhe der Kassenkredite. Auch nach der Umstellung vieler Kommunen auf eine neue Haushaltsgliederung^P ist die rechtliche Normalvorstellung noch immer davon geprägt, dass die laufenden Einnahmen im Verwaltungshaushalt höher sein sollten als die laufenden Ausgaben, um aus diesem Überschuss einen Teil der notwendigen Investitionen finanzieren zu

^P Nach der Einführung der „Doppik“ (doppelte Buchführung) in den Kommunalverfassungen, die sich stärker an der kaufmännischen Buchführung als an der tradierten Kameralistik orientiert, hat sich an dem Krisenindikator der Kassenkredite (nach Doppik „Kredite zur Liquiditätssicherung“ genannt) und den an nicht ausgeglichene Haushalte geknüpften Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht wenig geändert. Der Ergebnishaushalt enthält wie der frühere Verwaltungshaushalt die laufenden Einnahmen und Ausgaben eines Jahres, im Wesentlichen ergänzt durch die bilanziellen Abschreibungen und Rückstellungen für Pensionszahlungen. Auch der Ergebnishaushalt sollte ausgeglichen sein bzw. der Ausgleich kurz- bis mittelfristig unter Einbeziehung von Haushaltssicherungskonzepten wiedererlangt werden. Als „zweite Warnlampe“ für die Kommunalaufsicht dient die Entwicklung des Eigenkapitals. Bei negativem Eigenkapital, beispielsweise durch eine fortwährende Aufzehrung durch Defizite im Ergebnishaushalt, gelten Kommunen als überschuldet. Großstädte wie Hagen, Duisburg und Oberhausen wiesen bereits 2009 ein negatives Eigenkapital aus.

können.^F Weist der Verwaltungshaushalt dagegen einen Fehlbetrag aus, muss diese Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben durch Kassenkredite abgedeckt werden. Diese Kassenkredite dürfen haushaltsrechtlich nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung verwendet werden, und deshalb drängt die Kommunalaufsicht darauf, dass die Kassenkredite möglichst in kurzer Frist wieder abgebaut werden. Allerdings gelingt dies in vielen Kommunen schon seit mehr als einem Jahrzehnt nicht mehr, und jedes Jahr kommen neue Kassenkredite zur Finanzierung der aktuellen Fehlbeträge und Zinsleistungen hinzu. Die Kassenkredite werden damit dauerhaft und nach herrschender juristischer Meinung rechtswidrig zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet.^F Anders als den fundierten Schulden für Investitionen stehen den Kassenkrediten keine realen Werte (Schulen, Straßen, Kanalisation) gegenüber. Sie sind damit im Grunde genommen nichts anderes als ein überzogenes Girokonto beziehungsweise ein Dispo-Kredit.

^F Vgl. Gunnar Schwarting, Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, Berlin 2010.

^F Vgl. Friedrich Heinemann et al., Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden 2009, S. 49.

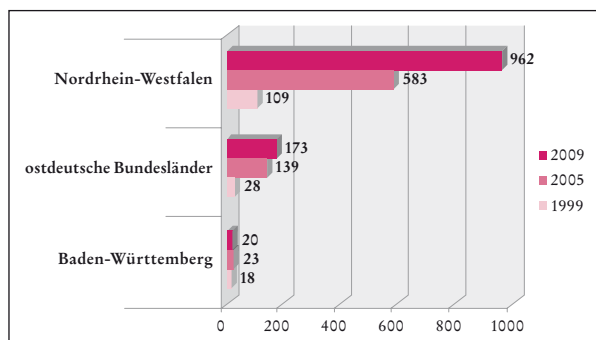
In nur zehn Jahren bis zum Jahr 2009 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen auf insgesamt 34,4 Milliarden Euro versechsfacht, weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben bei einer zunehmenden Zahl von größeren Kommunen immer weiter auseinanderklafft. Zwar ist im Zuge der internationalen Finanzkrise ein stärkerer Anstieg der Kassenkredite im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2009 zu bilanzieren, aber die Steigerungsrate unterscheidet sich nicht gravierend vom Wachstum der Kassenkredite in den Jahren 2003 bis 2006. Obwohl die Kassenkredite über Jahre in den Kommunen aufgelaufen sind, liegen sie immer noch knapp unter der durchschnittlichen Nettokreditaufnahme, die der Bund *jedes Jahr* (noch vor der Finanzkrise und den Konjunkturpaketen) sich selbst im Bundestag genehmigt hat. Der Anstieg der kommunalen Kassenkredite geht demgegenüber unmittelbar einher mit fühlbaren Sanktionen. Zudem wurden in den Kommunen die Investitionskredite seit Jahren deutlich abgebaut, so dass insgesamt, im Gegensatz zu Bund und Ländern, schon seit zwei Jahrzehnten auch unter Einbezug des sprunghaften Anstiegs der Kassenkredite kein größeres Schuldenwachstum für die Gemeinden zu verzeichnen ist.

In Nordrhein-Westfalen (NRW), das für viele Bundesländer als Vorbild fungierte, sind vorwiegend zwei Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht bei Städten mit höheren Kassenkrediten zu unterscheiden. Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden, verstößt die Kommune gegen das in den Kommunalverfassungen verankerte Gebot des Haushaltsausgleichs und muss ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Darin ist verpflichtend der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Ausgleich des Verwaltungshaushalts wiedererlangt wird und die Kassenkredite abgebaut sind. Die Aufsichtsbehörde in NRW kann darüber hinaus das Haushaltssicherungskonzept (und damit auch den Haushalt insgesamt) nicht genehmigen. Damit fallen die Gemeinden mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept unter die Bestimmungen zur vorläufigen Haushaltsführung (sog. Nothaushaltsrecht). Unter vorläufiger Haushaltsführung kann die Kommune beispielsweise nur einen Bruchteil der langfristigen Investitionskredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchführen zu kön-

nen. Zugleich dürfen keine neuen freiwilligen Aufgaben in den Haushalt einfließen. Das Haushaltssicherungskonzept wird in der Regel nicht genehmigt, wenn in der Prognose für die nächsten Jahre nicht nachgewiesen werden kann, dass der Fehlbetrag auf Null gefahren werden kann. In NRW standen bereits Ende 2006 insgesamt 114 Kommunen im Nothaushaltsrecht; mehr als 25 Prozent der nordrhein-westfälischen Kommunen hatten keinen genehmigten Haushalt. Für 2010 wird davon ausgegangen, dass rund ein Drittel der NRW-Kommunen ihren Haushalt nicht genehmigt bekamen. Damit wird das Nothaushaltsrecht in den nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten zum Normalfall.

Im Nothaushaltsrecht nehmen insbesondere die Verhandlungen zwischen Aufsichtsbehörde und den Kämmerern zu. Konflikte über noch zulässige Investitionen oder erwartete Steuer- und Gebührenerhöhungen werden durch die zunehmende Politikverflechtung auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ausgetragen, und die Mitwirkung der kommunalen Vertretungskörperschaft ist relativ gering. Die Dominanz der Kommunalverwaltungen (insbesondere des Kämmers und Bürgermeisters) wird in der Regel durch die bipolaren Verhandlungen gestärkt, wobei insbesondere die Oppositionsparteien und die Öffentlichkeit häufig nur schwer die Forderungen der Aufsichtsbehörde von den „eigenmächtigen“ Empfehlungen der Kommunalverwaltung oder der Mehrheitsfraktionen unterscheiden können. So wird beispielsweise immer mal wieder von der Kommunalaufsicht den Kommunen nichtöffentlich empfohlen, die Hebesätze für die Grundsteuer B zu erhöhen, um möglicherweise doch wieder einen genehmigten Haushalt erwirken zu können. Damit wird unmittelbar in die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie eingegriffen. Nicht wenige Kommunen folgen diesen „Hinweisen“, um stärkere Eingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden, obwohl vor den Verwaltungsgerichten unmittelbare Auflagen zu den Hebesätzen als nicht rechtmäßig eingeordnet wurden. Insgesamt mutiert die Kommune, eigentlich überschaubare „Schule der Demokratie“ mit grundgesetzlich garantierten Entscheidungskompetenzen, im Nothaushaltsrecht zu einem doppelbödigen Labyrinth: Wen sollen die Wähler politisch zur Verantwortung ziehen, wenn die Steuern erhöht und die Freibä-

Abbildung 2: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner im Bundesländervergleich (in Euro)



Quelle: eigene Darstellung; Angaben des Statistischen Bundesamtes.

der geschlossen werden? Den Bürgermeister, den Stadtrat, den Kämmerer oder doch die Kommunalaufsicht? Kommunale Haushaltskrisen sind damit wegen zunehmend unklarer politischer Verantwortlichkeiten häufig zugleich Demokratiekrisen.

Rechtlich aber sind die zulässigen Eingriffe der Kommunalaufsicht durchaus eingeschränkt. Ein Konkurs der Kommunen ist gesetzlich ausgeschlossen, die Entsendung von Sparkommissaren ist weitgehend gescheitert,¹⁶ und so bleibt nur das Nothaushaltsrecht, das schon eine abschreckende Wirkung hat, aber dauerhaft angewendet wenig effektiv für die Haushaltskonsolidierung ist. Akzeptieren die Kommunen die mit dem Nothaushaltsrecht verbundenen Einschränkungen insbesondere bei den Investitionen, können sie sich im Nothaushaltsrecht dauerhaft „einrichten“. Die tradierte Kostenstruktur im Verwaltungshaushalt, die zur Reduzierung der Kassenkredite deutlich gekürzt werden müsste, kann die Kommunalaufsicht nicht direkt beeinflussen. Die Kommunen können also ihr Personal und ihre Infrastruktur auch unter dem restriktiven Nothaushaltsrecht weitgehend konservieren. Zudem lässt sich in NRW beobachten, dass mit zunehmender Anzahl der Problemkommunen die Kontrollen der Kommunalaufsicht oberflächlicher werden, weil das Prüfungspersonal mit der Lektüre der Haushaltssicherungskonzepte und der Einzelprüfungen im Nothaushaltsrecht überlastet ist und die Abstimmungskosten auch zwischen den Aufsichtsbehörden drastisch zunehmen.

¹⁶ Vgl. L. Holtkamp (Anm. 1).

Wird die Haushaltsaufsicht zum Massenbetrieb, kommt also die einzelne Kommune mit gravierenden Haushaltsproblemen häufiger ungeschoren davon.

Finanzielle Polarisierung der Städte

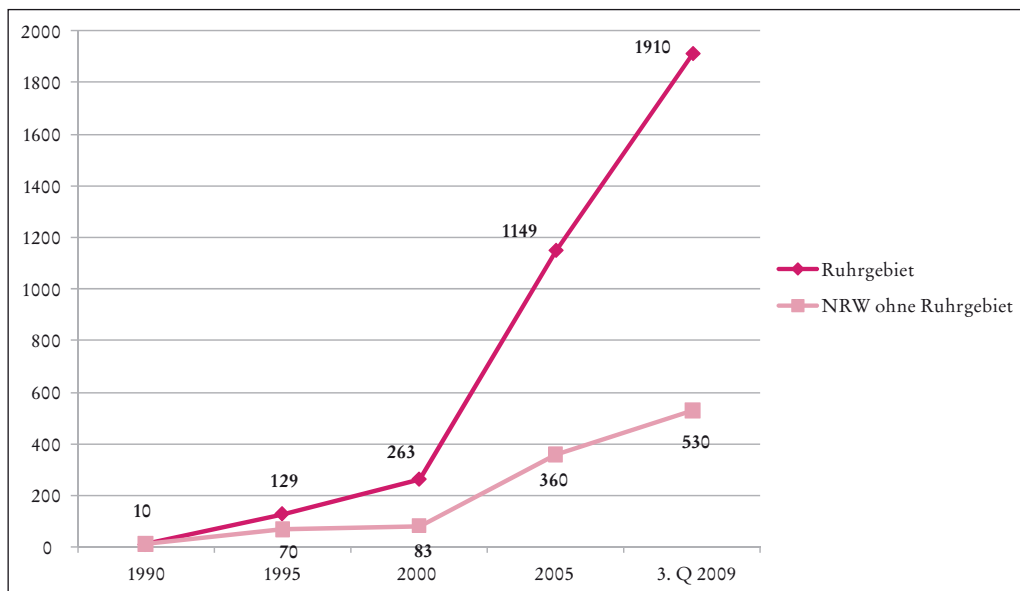
Von der Haushaltskrise und den Auseinandersetzungen mit der Kommunalaufsicht sind manche Regionen in Deutschland gar nicht betroffen. Der Städtetag spricht im aktuellen Gemeindefinanzbericht von einer zunehmenden Schere zwischen armen und reichen Kommunen im Bundesländervergleich,¹⁷ wobei allerdings darauf verzichtet wird, die Bundesländer namentlich zu nennen. Was die Haushaltskrise für arme Kommunen bedeuten kann, wird demgegenüber klar zum Ausdruck gebracht: „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.“¹⁸

Von dieser Abwärtsspirale sind aber beispielsweise Kommunen in Baden-Württemberg in der Regel nicht betroffen, so dass sie aufgrund deutlich niedrigerer Sozialausgaben seit Jahren kaum Haushaltsdefizite und Kassenkredite ausweisen müssen. Demgegenüber explodieren die Kassenkredite in nordrhein-westfälischen Kommunen (Abbildung 2). Bei ebenfalls relativ hohen Sozialausgaben ist in den ostdeutschen Kommunen aufgrund der hohen staatlichen Zuweisungen die Haushaltslage weniger angespannt als in den nordrhein-westfälischen Kommunen.

¹⁷ Vgl. Stefan Anton/Dörte Diemert, Gemeindefinanzbericht 2010. Kommunale Finanzen. Kein Licht am Ende des Tunnels!, in: Der Städtetag, (2010) 5, S. 23 f.

¹⁸ Stefan Anton/Dörte Diemert, Gemeindefinanzbericht 2009. Kommunalfinanzen im freien Fall?, in: Der Städtetag, (2009) 5, S. 18.

Abbildung 3: Kassenkredite der Ruhrgebietskommunen pro Einwohner (in Euro)



Quelle: eigene Darstellung; Daten aus Landtag NRW, Landtagsdrucksache 14/10577, Antwort der Landesregierung vom 22. 1. 2010; 3.Q.2009 steht für drittes Quartal 2009, da die Jahresrechnung 2009 bei der Antwort der Landesregierung noch nicht vorlag.

Zwischen 1990 und 2005 erhielten die ostdeutschen Kommunen durchschnittlich im Jahr 1180 Euro pro Einwohner als Landeszuweisungen. In den westdeutschen Kommunen war es in diesem Zeitraum durchschnittlich weniger als die Hälfte.⁹ Dass die nordrhein-westfälischen Problemmunnen die ostdeutschen Kommunen über die Leistungen für den Aufbau Ost seit Jahrzehnten pauschal mitfordern, hat zudem nicht unerheblich die Kassenkredite in NRW erhöht.¹⁰

Die so seit Jahren aufgetürmten Kassenkredite in NRW-Kommunen sind aus eigener Kraft nicht mehr abbaubar. Auch die von der neuen Landesregierung zugesagten Entschuldungshilfen werden die extrem hohen Kassenkredite nicht deutlich reduzieren (2009 bereits 17 Milliarden Euro in NRW und damit die Hälfte der Kassenkredite deutscher Kommunen), so dass viele nordrhein-westfälische Kommunen weiterhin unter Haus-

haltsaufsicht stehen werden. Wie es in den Ruhrgebietskommunen schon seit 20 Jahren ohne nennenswerte staatliche Maßnahmen zu beobachten ist (Abbildung 3),¹¹ dürfte der Kassenkreditbestand durch die aktuelle Deckungslücke jedes Jahr weiter wachsen. Was die Akteure unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen tun können, soll nun abschließend skizziert werden.

Kommunale Konsolidierungs- und Widerstandsstrategien

Will man in den Kommunen den maximalen Sparertrag realisieren, muss der Bürgermeister, zugespitzt formuliert, das Zepter in die Hand nehmen und sich gegen die zu erwartenden Widerstände der Konsolidierungsoffer in den Fachverwaltungen, in den Fachausschüssen und in der Öffentlichkeit hierarchisch durchsetzen.¹² Dies gelingt am besten, wenn

⁹ Vgl. Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Opladen 2008, S. 215.

¹⁰ Vgl. Martin Junkernheinrich et al., Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung. Finanzwissenschaftliche Analyse des Kreises Recklinghausen und seiner Städte. Unveröffentlichtes Ms., Kaiserslautern 2009, S. 63 f.

¹¹ Vgl. Lars Holtkamp, Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien, Diss., Opladen 2000.

¹² Vgl. Kay-Uwe May, Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen. Restriktionen und Strategien, Frankfurt/M. 2002; L. Holtkamp (Anm. 1).

der Bürgermeister in enger Zusammenarbeit mit dem Kämmerer die Konsolidierungsopfer möglichst wenig beteiligt und ein nicht-öffentlich zusammengeschnürtes Sparpaket zügig durch den Stadtrat „paukt“. Alle Erfahrungen zeigen, dass lange Diskussionen in den Fachausschüssen und in der Öffentlichkeit nur dazu führen, dass das Sparpaket wieder aufgeschnürt wird und der Rat dann deutlich niedrigere Kürzungen verabschiedet beziehungsweise die Schließung von Einrichtungen nicht mitträgt. Konsequenz dieser immer wieder angewendeten hierarchischen Sparstrategie ist ein hoher Konsolidierungsertrag bei einer allerdings nicht unerheblichen Einschränkung parlamentarischer Entscheidungsprozesse, die durch die Haushaltsaufsichtbeziehungen bereits angelegte Entdemokratisierungstendenzen „nach unten“ weiter verlängert und verstärkt.

Versteht sich die Politikwissenschaft indes nicht einseitig als eine „Art Betriebswirtschaft der öffentlichen Angelegenheiten“,¹³ die aus der Gesetzgeberperspektive effiziente Problemlösungen und Strategien zur Überwindung von Konsolidierungswiderständen formuliert, so sind auch alternative Handlungsoptionen aufzuzeigen, die es ermöglichen, andere haushaltspolitische Prioritäten zu setzen. Auf kommunaler Ebene ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen nicht unerheblichen Restriktionen durch die Haushaltsaufsicht unterliegen, die allerdings mikropolitisch umgangen werden können.

Wenn es beispielsweise die kommunalen Entscheidungsträger als vorrangig ansehen, angesichts der „Vergeblichkeitsfalle“ und der unrealistischen Vorgaben des Haushaltsrechts oder der Kommunalaufsicht die kommunale Infrastruktur in ihrer Stadt aufrechtzuerhalten und die Bürger nicht durch höhere Steuern zu belasten, dann können sie sich bereits auf erfolgreich erprobte Strategien im Sinne dieser alternativen Zielsetzung stützen. Man kann sich als Kommune, wie bereits skizziert, im Nothaushaltsrecht einrichten, keine Kürzungen bei bestehenden Einrichtungen

und Aufgaben vornehmen und die Hebesätze nicht erhöhen. In den Extremfällen, in denen sich die Kommunalaufsicht zu Eingriffen und Auflagen in die bestehende Struktur durchringt, haben die Kommunen eine effektive Vetoposition. Vor den Verwaltungsgerichten werden diese extremen Eingriffe nach den bisher vorliegenden Urteilen in der Regel keinen Bestand haben, woraus sich auch die Neigung der Kommunalaufsicht zu informellen, nicht schriftlich dargelegten Verhandlungslösungen erklärt.¹⁴ Insofern kann es bereits der Abwehr von informellen Forderungen dienen, wenn die Verwaltungsführung auf einer Verschriftlichung der Positionen der Kommunalaufsicht für die Ratsvorlagen besteht, was zu erheblichen Prozessrisiken für die Aufsicht führt. Hinzu kommen die seit Jahren erprobten Methoden der Haushaltsschönung und fiktiven Konsolidierungsansätze.¹⁵

Auch die zivilgesellschaftlichen Akteure stehen dem Abbau der kommunalen Infrastruktur nicht einflusslos gegenüber, selbst wenn durch Hierarchisierung der kommunalen Entscheidungsstruktur die Schließung von öffentlichen Einrichtungen durchgesetzt werden soll. Sie verfügen über das ganze Widerstandsarsenal, das aus der empirischen Analyse von Bürgerinitiativen und Initiatoren von Bürgerbegehren hinlänglich bekannt ist.¹⁶ Im Kern können sie sich auf die mikropolitischen Spielzüge beim Hierarchisierungsansatz einstellen und daraus spiegelverkehrt ihre Strategien entwickeln. Während die Bürgermeister und der Verwaltungsvorstand häufig dazu tendieren werden, die Akteure unter Zeitdruck zu setzen und in der parlamentarischen Arena möglichst wenig Diskussionsraum und Entscheidungsspielräume einzuräumen, werden zivilgesellschaftliche Akteure bestrebt sein, das Gegenteil zu erreichen, um die Schließung von Einrichtungen und massive Kürzungen abzuwenden. Der Schwerpunkt wird auf öffentlichen Protesten, Vernetzung mit anderen Akteuren und Mobilisierung von Oppositionsfraktionen und betroffenen Fachpolitikern und Bezirksvertretern auch der Mehrheitsfraktionen liegen.

¹³ So zu Recht kritisch Michael Greven, „Politik“ als Problemlösung und als vernachlässigte Problemsache, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Der 23. wissenschaftliche Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden 2007, S. 334.

¹⁴ Vgl. Lars Holtkamp, Kommunale Konsolidierung. Viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau, 52 (2006) 9, 294–298.

¹⁵ Vgl. L. Holtkamp (Anm. 1).

¹⁶ Vgl. Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden 2006, S. 196 f.

Mit diesen Strategien gelingt es zivilgesellschaftlichen Akteuren immer häufiger, ihre legitimen Interessen durchzusetzen, insbesondere, wenn sich der parlamentarische Beratungsprozess länger hinzieht, weil es in der Regel nicht schwer fällt, Zweifel an den Konsolidierungserzählungen der Verwaltung zu streuen. Darin liegt auch der zentrale Grund, warum die Bürgermeister ihrerseits bemüht sind, den Entscheidungsprozess zu beschleunigen und die Entscheidungen als alternativlos zu präsentieren. Es gibt real nichts zu entscheiden, und deshalb kann auch keiner politisch für Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden, lautet die implizit legitimationsentlastende Formel der kommunalen Entscheidungsträger. Die zivilgesellschaftlichen Akteure werden demgegenüber bestrebt sein, die Ratsmitglieder als Entscheider ins Rampenlicht der Öffentlichkeit zu rücken und Alternativen in einer gemeinwohlorientierten Darstellung zu präsentieren.

Gelingt dies nicht, steht den zivilgesellschaftlichen Akteuren der Bürgerentscheid als effektive Vetoposition zur Verfügung. Zwar sind Bürgerentscheide zu Haushaltsfragen rechtlich in den meisten Kommunalverfassungen ausgeschlossen, aber in Beratungen mit Verbänden gelingt es häufig, die Abstimmungsfragen und -inhalte so zu strukturieren, dass der Bürgerentscheid vom Stadtrat für zulässig erklärt wird. So waren beispielsweise viele Bürgerentscheide gegen Privatisierungsvorhaben in der Vergangenheit erfolgreich, sodass bereits die Androhung von Bürgerbegehren häufiger zu einem Einlenken des Kommunalparlaments führt.

Mit den in diesem Beitrag skizzierten Strategien, die entweder die demokratische Transparenz oder die Konsolidierungsleistung einschränken,¹⁷ stehen zumindest real unterschiedliche Handlungsoptionen und Zielsetzungen trotz der restriktiven institutionellen Rahmenbedingungen auch in den ärmeren Kommunen zur Verfügung, über die es sich für die Akteure vor Ort lohnen dürfte zu streiten.

¹⁷ Dieses Effizienz-Legitimationsdilemma wird auch nicht durch Bürgerhaushaltsmodelle aufgelöst. Am „runden Tisch“ werden von den Bürgern kaum im Konsens Sparmaßnahmen entwickelt.

Joy Richard Fatoyinbo

Kommunale Kulturfinanzierung im Zeichen der Krise

Die Finanznöte der Städte und Gemeinden schlagen auch auf die Kulturfinanzierung durch. Bereits im Jahr 2009 waren künftige Engpässe im Bereich der kommunalen Kulturfinanzierung erkennbar. Der Deutsche Bundestag hatte schon in dieser frühen Phase der Finanz- und Wirtschaftskrise ein Expertengespräch zum Thema Rezession und kulturelle Kulturfinanzierung durchgeführt. Es sollten Prognosen erstellt werden über die zu erwartenden Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die Kultur in Deutschland.

Joy Richard Fatoyinbo
LL. M. (Master of Laws);
Rechtswissenschaftler,
Berlin.
joy.fatoyinbo@hotmail.com

Im Frühjahr 2010 lud der Bundestagsausschuss für Kultur und Medien erneut eine Reihe von Expertinnen und Experten¹ zu

¹ Teilnehmende an der Expertenrunde waren: die Geschäftsführer zweier Interessenvertretungen Kulturschaffender (Rolf Bolwin, Geschäftsführender Direktor, Deutscher Bühnenverein, Bundesverband der Theater und Orchester, Köln; Olaf Zimmermann, Geschäftsführer, Deutscher Kulturrat e.V., Berlin); zwei Staatsrechtler (Hans Meyer, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät; Christian Waldhoff, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät); Vertreter der Kulturministerien zweier Flächenbundesländer (Hajo Cornel, Abteilungsleiter, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg, Potsdam; Peter Lönnecke, Referatsleiter, Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst, Dresden), eines Stadtstaates (Nikolas Hill, Staatsrat, Behörde für Kultur, Sport und Medien der Freien und Hansestadt Hamburg) und dreier kommunaler Spitzenverbände (Klaus Hebborn, Beigeordneter und Leiter des Dezernats Bildung, Kultur und Sport, Deutscher Städtetag, Berlin; Jörg Freese, Deutscher Landkreistag, Beigeordneter und Leiter des Dezernats Gesundheit, Jugend und Bildung, Deutscher Landkreistag, Berlin; Ralph Sonnenschein, Referatsleiter, Deutscher Städte- und Gemeindebund Berlin).

einem öffentlichen Gespräch über die „Lage der öffentlichen Kulturförderung in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Lösungsmöglichkeiten für den Erhalt der kulturellen Infrastruktur in den Ländern und Kommunen“. Ziel dieses Gespräches war es zum einen, herauszuarbeiten, welche Auswirkungen die Krise bei Ländern und Kommunen,^f den Hauptträgern der Ausgaben im Bereich Kultur, bis dato gehabt hatte. Zum anderen sollten Lösungsmöglichkeiten für die Finanzierungseingänge entwickelt werden. Als besondere Schwierigkeit stellte sich heraus, dass es galt, auch die verfassungsmäßige Entflechtung der staatlichen Ebenen – eine unmittelbare Folge der Föderalismusreformen I und II – zu berücksichtigen.

Bund, Länder und Gemeinden

Die Ausführungen der Fachleute drehten sich vor allem um Möglichkeiten zur Unterstützung der Länder- und Kommunalhaushalte bei der Kulturförderung. Insgesamt werden in Deutschland etwa 8,3 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln pro Jahr für die Kultur ausgegeben; das sind lediglich 1,8 Prozent der gesamten Steuermittel. Der Grund dafür, dass sich die Experten bei ihren Lösungsvorschlägen auf die Bundesländer und Gemeinden konzentrierten, ist insbesondere darin zu sehen, dass in Deutschland im Durchschnitt die Kultur zu 47 Prozent von den Ländern und zu 43 Prozent von den Kommunen finanziert wird (in Nordrhein-Westfalen beträgt der Kommunalisierungsgrad der Kulturförderung sogar rund 80 Prozent^f). Der Bund hingegen übernimmt lediglich zehn Prozent der Ausgabenlast. Den Ländern und Kommunen kommt somit insbesondere die Aufgabe zu, die kulturelle Infrastruktur zu unterhalten. Der Bund wiederum ist vor allem in der Rolle des investiven Initiativ- und Projektförderers tätig, eine Aufgabe, die er beispielsweise mithilfe der Kulturstiftung des Bundes erfüllt.

^f Im Grundgesetz ist lediglich von „Gemeinden“ die Rede. Der Begriff „Kommune“ stellt ein Synonym für diese Art von Gebietskörperschaft dar.

^f So Olaf Zimmermann, Wortprotokoll der BT-Ausschusssitzung vom 24.2.2010, S. 21, online: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/oeffentliche_Sitzungen/8__Sitzung/protokoll.pdf (14.1.2011).

Als kleinste räumlich-administrative Einheiten haben die Gemeinden ein in Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) verbrieftes Selbstverwaltungsrecht. Dass die kommunale Selbstverwaltung über eine sichere finanzielle Grundausrüstung verfügt, die sich trotz erheblicher Unterschiede in der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden stets auf einem gleichmäßigen Niveau befindet, soll durch den kommunalen Finanzausgleich sichergestellt werden. Dieser verläuft sowohl vertikal, das heißt im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen, als auch horizontal, also im Verhältnis der Gemeinden untereinander. Gemäß Artikel 106 Absatz 7 GG müssen die Länder einen prozentualen Anteil der Gemeinschaftssteuern, bestehend aus der nicht veranlagten Ertragssteuer, der veranlagten Einkommensteuer, der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer,^f der Kapitalertragssteuer sowie einer Gewerbesteuerumlage an die Gemeinden weiterleiten. Die Höhe dieses durch Landesgesetz ausgestalteten Anteils wird in dem jeweils übergeordneten Landeshaushalt verabschiedet.

Die Rechtsprechung hat den Umfang dieser sogenannten Schlüsselzuweisungen derart bestimmt, dass sie geeignet sein müssen, den Kommunen die Wahrnehmung der sogenannten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu gestatten. Entsprechend der Freiwilligkeit dieser Aufgaben sind die Zuweisungen frei verwendbar und nicht zweckgebunden. Aus der Gesamtsumme der für den Finanzausgleich bereitgestellten Mittel, der sogenannten (Steuer-)Verbundmasse, werden in einigen Bundesländern Teile reserviert, die im Falle von kommunalen häuslichen Notlagen auf Antrag als Bedarfszuweisungen freigegeben werden können. Auch im Landeshaushalt werden disponible Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben freigehalten. Diese machen in der Regel etwa 20 Prozent des Gesamthaushalts aus.^f

Schwindende Einnahmen, steigende Ausgaben

In den Kommunen kollidiert bei der Kulturförderung ein verfassungsrechtlicher

^f Die Körperschaftsteuer fließt zwar in die Gemeinschaftsteuer mit ein, wird jedoch hälftig unter Bund und Ländern aufgeteilt.

^f Hajo Cornel, Wortprotokoll (Anm. 3), S. 7.

Grundsatz mit einem fiskalischen: Auf der einen Seite steht das bereits erwähnte Selbstverwaltungsrecht, aus dem sich gleichzeitig eine Pflicht zur kulturellen Daseinsvorsorge ergibt; entsprechend häufig sind die Gemeinden selbst Träger von Kultureinrichtungen, was wiederum ihre hohe Quote bei der Kulturfinanzierung erklärt. Auf der anderen Seite stehen den Kommunen als einzige originäre Einnahmequellen abseits der Länderzuweisungen die Grundsteuer und vor allem die stark konjunkturabhängige Gewerbesteuer zur Verfügung. Von der Gewerbesteuer, die als wesentliches finanzielles Werkzeug zur Selbstverwaltung verfassungsmäßig in Artikel 28 Absatz 2 Satz 3 GG ausdrücklich geschützt ist, müssen die Kommunen zirkula ein Fünftel im Wege der Gewerbesteuerumlage nach einem festgelegten Schlüssel an den Bund und die Länder abführen.¹⁶ Während der Finanz- und Wirtschaftskrise war es jedoch gerade diese Steuer, die im Zuge einer konjunkturellen Anreizpolitik durch den Gesetzgeber aufgeweicht wurde.¹⁷ Bekanntestes Beispiel hierfür ist wohl die umstrittene Mehrwertsteuererleichterung für Hoteliers, der sogenannte „Hotelrabatt“.

Dass eine derartige wirtschaftliche und politische Entwicklung die kommunalen Haushalte besonders hart treffen musste, habe laut Ansicht der Experten auf der Hand gelegen: Während die Gemeindehaushalte in den Jahren 2006 und 2007 noch deutliche Einnahmeverbesserungen und Überschüsse verzeichneten,¹⁸ mussten bereits im Jahr 2009 Einnahmerückgänge in den Kommunen von 2,1 Prozent konstatiert werden, bei einem gleichzeitigen Anstieg der Ausgaben von 5,1 Prozent. Für das Jahr 2010 standen ein weiterer Einnahmerückgang von 1,4 Prozent und ein Ausgabenanstieg von 2,9 Prozent zu Buche.¹⁹

¹⁶ Da diese Umlage in den Topf der Gemeinschaftssteuern fließt, erhalten die Gemeinden einen Teil davon im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs zurück.

¹⁷ Klaus Hebborn, Wortprotokoll, S. 9.

¹⁸ Vgl. Martin Junkernheinrich, Umgang mit kommunalen Schulden- Länderdisparitäten in der kommunalen Schuldenpolitik, in: Ralf Thomas Baus/Henrik Scheller/Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Der deutsche Föderalismus 2020. Die bundesstaatliche Kompetenz- und Finanzverteilung im Spiegel der Föderalismusreform I und II*, Baden-Baden 2009, S. 162.

¹⁹ Jörg Freese, Wortprotokoll, S. 8f.

Auch mittel- und längerfristig ist keine Besserung in Sicht: Mit der Mär vom Ende der Krise, die Anfang 2011 die Runde in Politik und Medien macht, kann freilich nur das Ende der Krise für die deutsche Privatwirtschaft gemeint sein. Hingegen wird die Handlungsfähigkeit der meisten Kommunen auf viele Jahre hinaus zumindest stark eingeschränkt bleiben. Bereits die Kreditschulden sind vielerorts inzwischen so hoch, dass die Haushalte allein durch Zinstilgungen über lange Zeit stark an- oder sogar aufgefressen werden. Die meisten Maßnahmen des zur Abmilderung der Finanz- und Wirtschaftskrise geschaffenen Konjunkturpaketes II sind Ende 2010 ausgelaufen, und im Jahr 2019 enden auch die Bundesergänzungszuweisungen aus dem Solidarpakt II. Speziell für den kulturellen Bereich kommt erschwerend hinzu, dass er im Rahmen der Daseinsvorsorge zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinden gehört, in Abgrenzung zu den klassischen Pflichtaufgaben wie zum Beispiel dem Meldewesen, der Abfallbeseitigung oder etwa der Straßenreinigung.

Lediglich der Freistaat Sachsen hat mit dem Sächsischen Kulturraumgesetz (SächsKRG) die Kulturpflege für die Kommunen zu einer Pflichtaufgabe mit Gesetzesrang erhoben (§2 Absatz 1 SächsKRG). Im Jahr 1994 zunächst vorläufig entstanden, um das Auslaufen der im Zuge der Wiedervereinigung gewährten Übergangfinanzierung der Kultur in den ostdeutschen Bundesländern abzufedern, hat das SächsKRG inzwischen Vorbildfunktion.¹⁰ Es regelt auch kommunale *Spillovers*: Dieser Begriff meint die ungleiche Kostenverteilung zwischen den Gemeinden, die große Kultureinrichtungen unterhalten, und den umliegenden Gemeinden, die an diesen Einrichtungen teilhaben, ohne sie mitzufinanzieren. Um diesen finanziellen Verschiebungen entgegenzuwirken, ist das Land Sachsen zunächst in fünf Kulturräume unterteilt worden. Regional bedeutsame Einrichtungen werden im Wege eines Lastenausgleiches zwischen der jeweiligen Trägergemeinde, dem dazugehörigen Kulturraum und dem Land Sachsen finanziert. Dieser wird bei den ländlichen Kulturräumen durch

¹⁰ Darüber hinaus hat Sachsen seine kommunalen Schulden durch den Verkauf der kommunaleigenen Dresdner Wohnungsgesellschaft im Jahr 2006 um ein Viertel reduzieren können.

neugeschaffene Organe, die Kulturkonventionen, gesteuert. Bei den urbanen Kulturräumen übernehmen die Organe der Gemeinden die Steuerung.¹¹

Nach einhelliger Meinung der Experten sei es immer der Bereich der „freiwilligen Aufgaben“, der bei den Sparbemühungen der Gemeindekämmerer und auch in entsprechenden Auflagen der Kommunalaufsichtsbehörden an erster Stelle genannt werde. Konsens besteht ebenfalls darüber, dass dieses Zusammenspiel von negativen Faktoren dazu geführt habe, dass auf kommunaler Ebene die Finanzierung kultureller Einrichtungen in einer Vielzahl von Fällen schwierig, wenn nicht gar unmöglich geworden sei. Aus der hohen kommunalen Finanzierungsquote bei der Kultur folge, dass die finanzielle Lage der Kultur unmittelbar mit der finanziellen Lage der Kommunen im Allgemeinen verknüpft sei.¹²

Besonders problematisch stelle sich in diesem Zusammenhang die Aufrechterhaltung der kulturellen Grundversorgung schlechthin dar, etwa von Musikschulen oder Bibliotheken, und die dauerhafte Sicherung des laufenden Betriebes kultureller Einrichtungen.¹³ Die besondere Gefahr bei der Zerstörung solcher Kulturstrukturen liege darin, dass diese im Nachhinein nicht wieder aufgebaut werden könnten.¹⁴

Von Seiten des Deutschen Bühnenvereins wird vorgebracht, dass die Einsparmaßnahmen im Kern immer einen Abbau von Personal vorsähen, weil eben schwerlich woanders gespart werden könne. Bei Theatern und Orchestern etwa seien in den vergangenen Jahren 7000 von 45000 Arbeitsplätzen abgebaut und gleichzeitig niedrigere Hausrate eingeleitet worden.¹⁵ Betroffen seien darüber hi-

naus die privaten Finanzierungsquellen für den kulturellen Bereich, die angesichts eigener Überlebenskämpfe ebenfalls nicht mehr helfen könnten.¹⁶

Lösungsvorschläge

Für die kommunale Ebene werden Lösungsmöglichkeiten zur Erhaltung kultureller Strukturen vorgeschlagen, die über die allgegenwärtigen Sparmaßnahmen hinausgehen. Zunächst gelte es, wie bereits in Brandenburg angestoßen, Kulturentwicklungskonzeptionen unter Mitwirkung von Ländern und Gemeinden zu erstellen. In diesem Rahmen könne man möglichst effiziente Strukturadaptierungen entwickeln, die bestimmten Faktoren wie dem demographischen Wandel gerecht würden.¹⁷ Da sich allein mit Einsparungen auf dem kulturellen Sektor kein Haushalt sanieren lasse,¹⁸ sei dieser Bereich bei Einsparüberlegungen als Schonbereich zu behandeln;¹⁹ bereits verhältnismäßig kleine Sparmaßnahmen könnten zu verheerenden, irreparablen Folgen für die kulturelle Infrastruktur führen. Die Definition eines solchen Schonraumes sei die Verankerung einer notwendigen politischen Prioritätensetzung für die Kultur.²⁰

Diese Maßnahmen könnten womöglich flankiert werden von Einnahmeverbesserungen mittels Preiserhöhungen, insbesondere im oberen Preissegment. Als Maßnahmen, die unmittelbar Geld brächten, wird etwa die Erhöhung der eigenen Steueraufkommen durch die Gemeinden selbst genannt. In diesem Zusammenhang soll eine im März 2010 vom Bundesfinanzministerium eingesetzte Gemeindefinanzkommission Vorschläge für eine Neuordnung der Kommunalfinanzierung unterbreiten. Zu den aktuellen Vorschlägen dieser Kommission gehört zum Beispiel die Einführung eines künftigen eigenen Hebesatzrechtes der Gemeinden auf die Einkommensteuer.²¹ Weitere Kreditaufnahmen

¹¹ Peter Lönnecke, Wortprotokoll, S. 13.

¹² Klaus Hebborn, Wortprotokoll, S. 10, S. 19.

¹³ Jörg Freese, Wortprotokoll, S. 9. Ein besonders anschauliches Beispiel ist in diesem Zusammenhang der von „NPD-nahen Kreisen“ geplante Aufbau einer nationalistischen „Volksbücherei“ im vorpommerschen Anklam angesichts der drohenden Schließung der dortigen Stadtbibliothek; vgl. Andreas Kilb, Fonds ohne Hüter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.3.2010, S. 31, online: www.faz.net (14.1.2011).

¹⁴ Klaus Hebborn, Wortprotokoll, S. 10; Olaf Zimmermann, ebd., S. 16.

¹⁵ Rolf Bolwin, Wortprotokoll, S. 6.

¹⁶ Nikolas Hill, Wortprotokoll, S. 11.

¹⁷ Hajo Cornel, Wortprotokoll, S. 8.

¹⁸ Monika Grütters, Vorsitzende des Ausschusses für Kultur und Medien, Wortprotokoll, S. 5.

¹⁹ Nikolas Hill, Wortprotokoll, S. 11.

²⁰ Christian Waldhoff, Wortprotokoll, S. 24.

²¹ Vgl. Robert Birnbaum/Cordula Eubel, Ein Trefen fürs Grobe, in: Der Tagesspiegel vom 20.11.2010, S. 4.

der Kommunen werden ebenfalls vorgeschlagen, sofern dies finanzierbar scheine.¹²²

Mancherorts haben private Initiativen bereits für die Erhaltung bedrohter oder bereits geschlossener kommunaler kultureller Strukturen gesorgt. Öffentliche Einrichtungen sind beispielsweise in private Vereine umgewandelt worden und werden nun mit größerer Flexibilität und kleineren Budgets weitergeführt.¹²³ Die Vertreter der kommunalen Dachverbände und der Interessenvertretungen der Kulturschaffenden fordern vor allem eine stärkere Beteiligung der Länder am Schutz kultureller Güter unter Gemeindegemeinschaft.¹²⁴ Insbesondere bei der Verteilung der disponiblen Ländermittel müsse der Bereich der kommunal getragenen Kultur stärkere Beachtung finden.¹²⁵ Die Kultur müsse im Wege der Landesgesetzgebung faktisch zur Pflichtaufgabe gemacht werden, ähnlich wie im Falle des Sächsischen Kulturraumgesetzes.

An den Bund wird die Forderung nach einer Entschuldung der Kommunen herangetragen. Insbesondere sollen diejenigen Steuergesetze, von denen die Gemeinden profitierten, entsprechend verändert werden.¹²⁶ Außerdem müsse das Konnexitätsprinzip auf Bundesebene durchgesetzt werden: Eine Aufgabenzuweisung an die Kommunen dürfe nicht ohne die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel erfolgen.¹²⁷

Keine Einigkeit hingegen herrscht über den Vorschlag, die Kultur als Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen. Ähnlich kontrovers wird der Vorschlag eines Kulturnothilfefonds des Bundes mit direkter Wirkung für die Kommunen diskutiert, eines der Kernthemen des letzten Expertengesprächs. Nur noch am Rande wird zurzeit der Vorschlag

¹²² Dies sei laut Nikolas Hill in Hamburg geschehen; Wortprotokoll, S. 11.

¹²³ Ein erfolgreiches Beispiel ist die Gründung des Vereins „Für eine Musikschule in Cuxhaven“ (Femic): Bereits im Jahr 2005 löste Femic die bisherige Jugendmusikschule Cuxhaven ab und arbeitet seitdem aufgrund eines Vertrages mit dem Verwaltungsausschuss der Stadt mit einem stark verkleinerten Budget weiter; vgl. Jakob Vicari, Eine Rebellion nach Noten, in: brand eins, 12 (2010) 9, S. 108 f.

¹²⁴ Olaf Zimmermann, Wortprotokoll, S. 17.

¹²⁵ Jörg Freese, Wortprotokoll, S. 9.

¹²⁶ Hans Meyer, Wortprotokoll, S. 25.

¹²⁷ Klaus Hebborn, Wortprotokoll, S. 26.

einer Art Umgehungsfinanzierung durch den Bund mittels einer finanziellen Entlastung der Länder bei Aufgaben von nationaler Bedeutung diskutiert, obwohl dieser Ansatz mittelfristig den größten Erfolg zu versprechen scheint.¹²⁸

Ein genauerer Blick auf die aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten zeigt, dass hier ein Königsweg noch lange nicht gefunden ist. Angesichts der Größe und Vielschichtigkeit der Aufgabe, eine nationale Initiative zur Rettung kultureller Strukturen zu schaffen, verwundert dies nicht. Die jenseits finanzieller Zuweisung liegenden, eher „weichen“ Governance-Lösungen, wie etwa die Kulturentwicklungskonzeptionen zwischen Ländern und Kommunen oder legislative Maßnahmen wie Steuer-, Länder- oder Grundgesetzreformen zur Priorisierung der Kultur, stehen vor allem vor einem Problem: Die Zeit drängt. Daher kommt den unmittelbar finanzwirksamen Maßnahmen eine ungleich höhere Bedeutung zu. Dass eine grundgesetzliche Verankerung des Staatszieles Kultur etwa den Kulturverantwortlichen bei den Verhandlungen mit den Kämmerern helfen würde, leuchtet ein.¹²⁹ Dem wird jedoch zu Recht entgegengehalten, dass ein solches Ziel ohne die entsprechende finanzielle Ausstattung rein deklaratorische Wirkung hätte. Außerdem müsste es dann konsequenterweise auch anderen Politikfeldern, etwa dem Sport, zugestanden werden.¹³⁰

Der Vorschlag, in die erneute Kreditaufnahme zu gehen, ist vor allem an der Fähigkeit zur Tilgung zu messen. Ohne Einschränkungen kommt diese Alternative daher nur für wirtschaftlich leistungsfähige Gemeinden mit einem entsprechenden Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Frage¹³¹ oder aber für Gemeinden, die ihre Haushalte während des konjunkturellen Aufschwungs kurz vor der Krise weitgehend konsolidiert haben. Mit Vorsicht hingegen sollten sich bereits überschuldete Kommunen dieses Mittels bedienen: Zwar kann die Insolvenz einer Gemeinde praktisch nicht realisiert werden – wenn eine systemische Relevanz bereits für Ban-

¹²⁸ Nikolas Hill, Wortprotokoll, S. 12.

¹²⁹ Olaf Zimmermann, Wortprotokoll, S. 22; Abg. Reiner Deutschmann (FDP), ebd., S. 28.

¹³⁰ Hans Meyer, Wortprotokoll, S. 20.

¹³¹ Vgl. M. Junkernheinrich (Anm. 8), S. 167.

ken angenommen werden konnte, stellt sich diese Frage im Falle von Gebietskörperschaften nicht –, jedoch bestünden angesichts einer schrankenlosen „Bailout“-Politik seitens des Bundes keinerlei Anreize für die Kommunen, ihre Schuldenstände abzubauen oder strukturelle Fehlentscheidungen zu korrigieren. Außerdem hat eine staatliche Haftungsgemeinschaft zur Folge, dass einzelne Schuldenmacher in negativer Weise die Bonität des gesamten Staates beeinflussen.^{F³²}

Das Mittel der Preiserhöhungen ist ebenfalls als nur begrenzt wirksam einzustufen. Angesichts einer sinkenden Bereitschaft und Kraft für Ausgaben in der Bevölkerung, auch oder gerade im oberen Preissegment, könnte eine allzu rigide Vorgehensweise in dieser Richtung sogar den gegenteiligen Effekt haben und zu Einnahmeverlusten führen. Die Umwandlung von kommunalen öffentlichen Kultureinrichtungen in private Körperschaften kann zwar zur Rettung von Strukturen führen, geht jedoch zumeist mit einer drastischen Reduzierung von Stellen und Material sowie einer entsprechenden Verkleinerung des inhaltlichen Angebotes einher. Dem Ruf nach verstärkter Länderbeteiligung steht entgegen, dass sich die Länder, was ihren Anteil an der Kulturfinanzierung und ihre finanzielle Situation betrifft, in einer ähnlichen Situation befinden wie die Kommunen.^{F³³} Weitere Ländergesetze nach dem Vorbild des Sächsischen Kulturraumgesetzes zu schaffen, scheidet weitgehend aus, da die kommunalen Finanzierungssystematiken in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlich sind.^{F³⁴}

Was den Nothilfefonds betrifft, so ist zunächst zu sagen, dass ein direkter Durchgriff auf die Gemeinden durch den Bund im Zuge der Entflechtung durch die Föderalismusreformen I und II verfassungsmäßig unmöglich geworden ist.^{F³⁵} Dieses Prinzip ist zum Beispiel in Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG veran-

kert. Artikel 104b GG, auf den bei der Frage nach der Legitimation eines Fonds rekuriert wird, nennt zwar die Gemeinden, erlaubt aber Finanzhilfen des Bundes ausdrücklich nur in Richtung der Länder. Dies hat zur Folge, dass auch eine stärkere Beteiligung des Bundes an der allgemeinen kommunalen Grundsicherung, über die im Finanzministerium noch im Winter 2010 diskutiert wurde,^{F³⁶} verfassungsmäßig nicht zu legitimieren sein wird.

Es wäre nicht überraschend, wenn zu den Stimmen aus der parlamentarischen Opposition, welche die Gemeindefinanzkommission Ende 2010 für gescheitert erklärt haben,^{F³⁷} weitere Kritiker hinzukämen. So wurde etwa der bereits im Juli 2010 vorgelegte Zwischenbericht der Gemeindefinanzkommission von der Internationalen Handelskammer der Region Stuttgart als wenig aussagekräftig eingestuft. Ein weiteres Problem bei der Anwendung des Artikel 104b GG liegt darin, dass dieser lediglich eine investive Förderung gestattet. Die zu lösenden Aufgaben liegen jedoch vorwiegend im Bereich der strukturellen Förderung.

Aus diesem Grund sind Finanzhilfen der rein projektbezogenen tätigen Kulturstiftung des Bundes ebenfalls nur äußerst begrenzt wirksam. Die in Artikel 104b GG genannten drei Förderzwecke, die „Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, der „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“ und die „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“, lassen sich zudem auf die Kultur nicht anwenden.^{F³⁸} Zwar wird hier angeführt, dass ein solcher Fonds nicht verhindert werden würde, da es an einem Kläger fehle, jedoch ist diese Lösung abzulehnen, da das Parlament sich in seiner Funktion als gesetzgebendes Organ konterkarierte, wenn es evidente Verfassungsverstöße zur Durchsetzung von Politik hinnähme.

Umgehungsfinanzierung

Vorzugswürdig scheint eine Lösung, die an den Zweck aus Artikel 104b Absatz 1 Nr. 3,

^{F³²} Vgl. Henrik Scheller, Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 – ein diskursiver Wendepunkt in der deutschen Föderalismusdebatte?, in: Deutscher Föderalismus (Anm. 8), S. 20–24.

^{F³³} Hajo Cornel, Wortprotokoll, S. 8.

^{F³⁴} Klaus Hebborn, Wortprotokoll, S. 20.

^{F³⁵} Vgl. Hans-Günter Henneke, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach Art. 70 ff. und Art. 83 ff. GG – Effizienzsteigerung durch Aufgabenoptimierung, in: Deutscher Föderalismus (Anm. 8), S. 140.

^{F³⁶} Vgl. R. Birnbaum/C. Eubel (Anm. 21).

^{F³⁷} So zum Beispiel der kommunalpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Bernd Scheelen im November 2010.

^{F³⁸} Christian Waldhoff, Wortprotokoll, S. 15.

die „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“, anknüpft. Ein ganz ähnlicher Zweck ist in Artikel 91a Absatz 1 Nr. 1 GG zu finden. Demzufolge ist die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als sogenannte „Gemeinschaftsaufgabe“ möglich.

In diesem Licht erscheint eine modifizierte Variante der insbesondere durch den Hamburger Staatsrat Nikolas Hill³⁹ vorgeschlagenen Umgehungsfinanzierung als verfassungsrechtlich vertretbarste und zugleich effektivste Alternative einer Finanzhilfe durch den Bund: Indem er Geld gibt für Strukturen, die der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur dienen (wie zum Beispiel den Hamburger Hafen), kann der Bund die Länder finanziell massiv entlasten. Diese Einsparungen können die Länder sodann im Wege frei gewordener disponibler Mittel an die Gemeinden zur Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben abgeben. Gesteuert werden könnten diese über das eigentliche Ziel hinausgehenden, zweckgebundenen Leistungen etwa im Wege von Bedingungen oder Auflagen, die wiederum den Maßstäben der kommunalen Selbstverwaltung, Konnektivität und Freiwilligkeit unterliegen.⁴⁰

Ein solches Modell stellt keine Gesetzesumgehung im Sinne eines *fraus legis* dar; im Gegenteil: Eine Kopplung von Finanzzuweisungen für gesamtstaatlich bedeutende Pflichtaufgaben der Länder und Kommunen, etwa mit der inhaltlich nicht näher bestimmten Auflage, das dadurch eingesparte Geld zur Durchführung freiwilliger Aufgaben einzusetzen, würde die kommunale Kulturfinanzierung als solche sichern und trüge gleichzeitig dem „Wie“ – der Freiwilligkeit – bei eigenverantwortlicher Selbstverwaltung Rechnung.

³⁹ Nikolas Hill, Wortprotokoll, S. 12f.

⁴⁰ Ulrich Häde skizziert eine ähnliche Möglichkeit: Zwischenbilanz zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I – neue Koordinierungsformen und gesperrte Finanzierungskanäle?, in: Deutscher Föderalismus (Anm. 8), S. 45.

Angelika Vetter

Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie?

Seit mehr als zwei Jahrhunderten gilt die „repräsentative Demokratie“ in den westlichen Industrienationen als erstrebenswerte Form politischer Herrschaft. Seit dem Wegfall des sozialistischen Gegenmodells wird ihre Leistungsfähigkeit und Legitimation jedoch zunehmend in Frage gestellt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Auf der

Angelika Vetter

PD Dr. rer. pol., geb. 1966; Privatdozentin am Institut für Sozialwissenschaften (SOWI I) der Universität Stuttgart, Breitscheidstraße 2, 70174 Stuttgart. angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de

einen Seite ist im Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Politik eine deutliche Kluft wahrzunehmen. „Politikverdrossenheit“ steht seit Beginn der 1990er Jahre als Synonym für dieses Phänomen. Durch die zunehmende Verlagerung vormals nationalstaatlicher Verantwortungs- und Gestaltungsbereiche auf supranationale Institutionengefüge wie die Europäische Union (EU) entfernen sich die politischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse aus der Erfahrungswelt der Bürger. Sie verlieren an Transparenz. Verantwortliche Akteure können nicht mehr ausgemacht werden. Die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen ist kaum noch zu gewährleisten, und die Chancen der Bürger, auf politische Entscheidungen unmittelbar Einfluss zu nehmen, werden schwächer. Darüber hinaus wird das Verhalten der Politiker und Parteien kritisiert. Ihre Entscheidungen stünden kaum mehr mit den Interessen der Bürger in Einklang. Politiker und Parteien seien eine Klasse für sich geworden und hörten nur noch auf die Repräsentanten einflussreicher Interessengruppen.¹

Auf der anderen Seite nehmen die Bürger häufig eine nur noch geringe Problem-

¹ Vgl. z. B. Colin Crouch, *Post-Democracy*, Oxford 2004.

lösungs- und Regelungsfähigkeit der Politik wahr. Dies liegt unter anderem daran, dass Problemsachen etwa in der Wirtschafts-, Sicherheits- oder Umweltpolitik heute an nationalen Grenzen nicht mehr Halt machen. Supranationale Institutionengefüge wie die EU stellen zwar neue Lösungspotenziale für diese Probleme bereit. Die Lösungen selbst bestehen aber nicht selten aus dünnen Kompromissen. Ergänzend hierzu haben die westlichen Wohlfahrtsstaaten die von ihnen regulierten Aufgabengebiete beständig ausgedehnt, so dass sie heute – ergänzt durch einen steigenden Schuldendienst – Defizite in ihrer Handlungs- und Steuerungsfähigkeit anerkennen müssen.

Vor diesem Hintergrund ist das Argument zu verstehen, lokale Politik könne zur „Stärkung“ oder „Erneuerung“ der Demokratie beitragen: Hier kenne man die Akteure. Die Probleme seien in ihrer Komplexität noch überschaubar. Auf Grund der Nähe zwischen Regierenden und Regierten sowie der direkten Betroffenheit der Bürger könne Demokratie in den Kommunen – verglichen mit anderen politischen Ebenen – besser praktiziert werden. Falls diese Annahmen zutreffen, stellt sich konsequenterweise die Frage, inwieweit lokale Politik zur „Stärkung“ und „Erneuerung“ der Demokratie beitragen kann.

Lokale Politik als Rettungsanker?

Ob von „unten“ tatsächlich eine „Erneuerung der Politik“ erwartet werden kann, ist allerdings fraglich. Eher ernüchternd sind bislang die Ergebnisse von Studien zu diesem Thema. Entsprechende Forderungen seien häufig „romantische Vorstellungen umfassender Selbst- und Mitbestimmung“.† Zu stark vereinfachend, würden sie der Komplexität heutiger Politik nicht gerecht. Sie übersähen die föderalstaatliche Arbeitsteilung im politischen Entscheidungs- und Steuerungsprozess sowie die damit zusammenhängende Verflechtung wohlfahrtsstaatlicher Willensbildungs-, Steuerungs- und Führungsprozesse. Skepsis sei auch angebracht hinsichtlich überhöhter Erwartungen an direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten. Sie eröff-

† Joachim Jens Hesse, *Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*, Wiesbaden 1986, S. 24.

neten zwar Einzelinteressen einen stärkeren Einfluss auf die lokalen Entscheidungsprozesse. Gleichzeitig aber würden kritische Aspekte in der meist oberflächlich geführten Debatte verdeckt.‡ Selbst die Herausbildung neuer Parteien vor Ort, die dann allmählich in die Bundespolitik hineinwachsen, wird eher als Ausnahme denn als möglicher Weg einer „Erneuerung der Politik von unten“ gesehen.‡ Einzig bezüglich der Rückgewinnung von Vertrauen in die Institutionen staatlichen Handelns wird der lokalen Politik ein Erneuerungspotenzial zugeschrieben, wenn sich eine „Politik der örtlichen Nähe (...) der dezentral zu erbringenden Integrations- und Innovationsleistungen erinnert, ohne dabei den Steuerungsbedarf komplexer Gesellschaften“ zu vergessen.§

Dieser Gedanke taucht in Variationen seit spätestens Mitte des 19. Jahrhunderts in der Literatur auf: Die lokale Politik sei eine wesentliche Sozialisationsinstanz demokratischer Einstellungs- und Verhaltensweisen, eine Quelle zur Stärkung des Gemeinschafts-sinns und zur Bekämpfung von „Politikverdrossenheit“. In diesem Sinne argumentierten Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill oder auch Theodor Heuss: In der Kommune könnten die Bürger lernen, Verantwortung für die Gemeinschaft zu übernehmen und damit den Grundstein für ein demokratisches, von der Bürgerschaft ausgehendes Gemeinwesen legen.¶ Ähnliche Überlegungen finden sich in der kommunitaristischen Demokratietheorie.‡ Deren Positionen sind stark normativ geprägt und können durchaus kritisch disku-

‡ Vgl. Hiltrud Naßmacher, *Keine Erneuerung der Demokratie „von unten“: Zur Bedeutung direktdemokratischer Beteiligungsverfahren*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 28 (1997) 3, S. 445–460.

‡ Vgl. dies., *Die Bedeutung der Kommunen und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien*, in: *ZParl*, 32 (2001) 1, S. 3–18.

‡ Vgl. J. J. Hesse (Anm. 2), S. 25; Hervorhebung im Original.

‡ Vgl. Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, hrsg. von J. P. Mayer, Stuttgart 1985 (Original 1835, 1840); John Stuart Mill, *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, hrsg. mit einer Einleitung von Kurt L. Shell, Paderborn 1971 (Original 1861), S. 226f.; Theodor Heuss, *Demokratie und Selbstverwaltung*, in: *Staat und Wirtschaft*, Berlin 1921.

‡ Vgl. z. B. Robert N. Bellah et al., *Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeininn in der amerikanischen Gesellschaft*, Köln 1987; Amitai Et-

tiert werden. Ähnliche Überlegungen finden sich jedoch auch bei Demokratietheoretikern wie Robert A. Dahl. Stabile Demokratien brauchen nach Dahl Bürger mit politischem Selbstvertrauen.¹⁸ Dieses ist jedoch selbst in etablierten westlichen Demokratien nur schwach entwickelt. Diese politische Kompetenzschwäche dürfte durch die Internationalisierung von Politik verstärkt werden, da Kontakte mit Entscheidungsträgern in supranationalen Institutionen noch seltener sind und die Transparenz demokratischer Entscheidungsprozesse durch die Notwendigkeit interessenvermittelnder Zwischenstrukturen nahezu unmöglich wird. Vor diesem Hintergrund sieht Dahl die Bedeutung der lokalen Politik für die Weiterentwicklung der Demokratie: Unter der Bedingung, dass die Politik auf lokaler Ebene tatsächlich das Verständnis von und das Vertrauen in demokratische Entscheidungsprozesse stärkt, könnten Kommunen eine stabilisierende Wirkung im Hinblick auf die Legitimität zunehmend transnationaler demokratischer Strukturen und Prozesse entfalten.

Diese Überlegungen zusammenfassend bezieht sich die Idee einer „Erneuerung der Demokratie von unten“ primär auf die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Demokratie. In Folge „besserer“ oder „besser nachvollziehbarer“ demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den Kommunen kann – so die Annahme – die politische Kultur der Demokratie gestärkt und ihre Legitimität verbessert werden. Den Überlegungen liegen jedoch einige Prämissen zu Grunde, die genauer betrachtet werden müssen, wenn ein lokales Demokratiepotenzial über die lokalen Grenzen hinaus wirksam werden soll:

- Kommunen müssen über einen Handlungsspielraum verfügen, damit Problemlösungen vor Ort auf der Basis demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse gefunden werden können.

zioni, Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus, Stuttgart 1995.

¹⁸ Vgl. Robert A. Dahl, The Problem of Civic Competence, in: Journal of Democracy, 3 (1992), S. 45–59; siehe auch ders., The City in the Future of Democracy, in: American Political Science Review, 61 (1967), S. 953–970.

- Die Bewertung der Demokratie (ihrer Strukturen und Prozesse) vor Ort durch die Bürger sollte vergleichsweise positiv ausfallen, damit die in den Kommunen gesammelten Erfahrungen zu einem Legitimationszuwachs der Demokratie insgesamt beitragen können.
- Die Bewertung lokaler Politik und Demokratie sollte nicht unabhängig von der Bewertung „überörtlicher“ Politik und Demokratie erfolgen, damit ein Transfer lokal sozialisierter Einstellungen möglich ist.

Das Vorliegen dieser Prämissen wird nachfolgend untersucht, sofern entsprechende Daten zur Verfügung stehen.

Chancen für eine „Erneuerung der Demokratie von unten“?

Lokale Handlungsspielräume der Kommunen in Deutschland und in Europa sind die Grundlage dafür, dass Bürger „vor Ort“ Erfahrungen mit demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen sammeln können. Lokale Handlungsspielräume sind erkennbar an den Aufgaben, die Kommunen in eigener Entscheidung erledigen und für die ihnen Mittel zur Erledigung zur Verfügung stehen. In der vergleichenden kommunalwissenschaftlichen Literatur wird den deutschen Städten und Gemeinden traditionell ein hoher Grad an Autonomie und Handlungsspielräumen zugeschrieben.¹⁹ Dieser ist in den vergangenen Jahren allerdings kleiner geworden. Der lokale Aufgabenumfang – gemessen über den Anteil der kommunalen Ausgaben an allen Staatsausgaben – hat sich absolut zwar kaum verändert. Aber die Möglichkeit, über die eigenen Ausgaben bestimmen zu können, ist deutlich gesunken. Dies zeigt sich am Rückgang der kommunalen Investitionsausgaben (über welche die Kommunen recht unabhängig entscheiden können) bei gleichzeitigem Anstieg der durch die Kommunen zu erbringenden sozialen Leistungen. Bei diesen Leistungen sehen sich die Kommunen Rechtsansprüchen der Bürger gegenüber, die sie zu erfüllen haben. Außerdem ist in den vergangenen Jahren eine steigende Mittelknappheit der

¹⁹ Vgl. Angelika Vetter, Lokale Politik als Ressource der Demokratie, Opladen 2002, S. 113 ff.

Tabelle 1: Einfluss von Behörden verschiedener politischer Ebenen auf die eigenen Lebensbedingungen, 2008 (Angaben in Prozent aller Befragten)

	größter Einfluss von regionalen oder lokalen Behörden	größter Einfluss von nationalen Behörden	größter Einfluss von europäischen Behörden	weiß nicht	N
Tschechische Republik	47,2	31,8	15,2	5,8	1027
Estland	46,2	43,3	2,7	7,8	1001
Finnland	45,8	44,8	4,6	4,8	1004
Schweden	45,4	48,1	2,4	4,1	1002
Deutschland-Ost	44,7	42,9	6,3	6,1	510
Großbritannien	44,3	37,0	5,8	12,9	1007
Spanien	42,2	38,6	9,5	9,7	1000
Österreich	41,9	41,9	10,5	5,7	1003
Polen	41,8	42,1	5,4	10,7	1000
Slowakei	41,5	32,7	17,3	8,5	1006
Nordirland	40,1	34,4	6,3	19,2	302
Rumänien	40,1	31,7	8,9	19,3	1053
Bulgarien	38,6	41,7	4,3	15,4	1006
Italien	37,6	29,2	16,7	16,5	1061
Belgien	36,0	49,5	12,0	2,6	1003
Ungarn	35,9	51,0	4,8	8,3	1003
Irland	34,4	45,1	7,5	13,0	1000
Deutschland-West	33,8	46,9	7,7	11,7	1016
Slowenien	33,8	54,2	7,4	4,7	1006
Lettland	33,3	51,2	7,8	7,7	1001
Frankreich	33,3	56,0	6,9	3,8	1027
Niederlande	28,4	61,1	5,5	5,0	1041
Dänemark	26,0	65,8	4,1	4,1	1029
Litauen	25,0	56,0	7,6	11,4	1011
Griechenland	23,6	52,6	22,9	0,9	1000
Zypern (Republik)	23,1	49,5	19,7	7,7	503
Portugal	16,4	45,4	17,5	20,7	1000
Luxemburg	13,6	65,2	14,2	7,0	500
Malta	11,8	62,0	11,2	15,0	500

Fragestellung: „Welche der verschiedenen Ebenen öffentlicher Behörden hat Ihrer Meinung nach den größten Einfluss auf Ihre Lebensbedingungen? Die europäische Ebene, die nationale Ebene oder die regionale oder lokale Ebene?“ (nur eine Nennung möglich)

Quelle: Eurobarometer 70.1 (ZA-Nr. 4819); eigene Berechnungen mit gewichteten Daten (*weight result from target*).

Städte und Gemeinden zu beobachten. Sie manifestiert sich anhand von negativen Finanzierungssalden, einer nahezu permanenten Neuverschuldung, einer Zunahme der Kassenkredite und dem Abbau von Rücklagen. All dies sind Anzeichen eines sinkenden lokalen Handlungsspielraums, wobei die Kommunen – verglichen mit dem Bund und

den Ländern – noch vergleichsweise „gut“ abschneiden.¹⁰

¹⁰ Vgl. Angelika Vetter/Lars Holtkamp, Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: Hubert Heinelt/Angelika Vetter (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden 2008, S. 19–50.

Eine andere Möglichkeit zur Bestimmung lokaler Handlungsräume ist der von den Bürgern selbst wahrgenommene Einfluss auf ihr persönliches Leben, den sie verschiedenen politischen Ebenen zuschreiben. Dort, wo der größte Einfluss gesehen wird, dürften sie auch einen großen Handlungsspielraum vermuten. Im Jahr 2008 wurden Bürger europaweit danach gefragt, ob ihrer Meinung nach die Behörden der europäischen, der nationalen oder der lokalen bzw. regionalen Ebene den größten Einfluss auf ihr Leben haben (Tabelle 1). In den meisten Staaten (oder Teilstaaten) sehen die Bürger den größten Einfluss von der nationalen Ebene ausgehen. Dies verwundert nicht. Erstaunlich ist eher, dass im Durchschnitt dennoch 35 Prozent aller Befragten den größten Einfluss bei den lokalen und regionalen Behörden sehen. Diese Sichtweise ist besonders stark in Nordosteuropa ausgeprägt (Finnland, Schweden, Estland und Tschechische Republik). Aber auch in Ostdeutschland schreiben fast 45 Prozent aller Befragten den lokalen und regionalen Behörden den größten Einfluss auf ihr Leben zu. In Westdeutschland ist dieser Anteil geringer, umfasst aber immer noch ein Drittel der Bevölkerung. Die Daten sprechen damit für einen vergleichsweise großen Handlungsspielraum, den die Bürger bei den lokalen und regionalen Behörden vermuten. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern für die meisten Mitgliedstaaten der EU. Die erste Prämisse ist damit in den meisten Fällen gegeben.

Die zweite Prämisse lautet, dass die Bewertung der lokalen demokratischen Strukturen und Prozesse durch die Bürger als Grundlage für einen Legitimationsgewinn „von unten nach oben“ vergleichsweise positiv ausfallen sollte, damit positive *bottom up*-Sozialisierungseffekte plausibel sind. Bewertungen lokaler Politik – ebenso wie von Politik im Allgemeinen – können unterschiedliche politische Objekte als Bezugspunkt haben. Ein wichtiges Konzept, das in der Politikwissenschaft häufig zur Messung der Unterstützung von Demokratie eingesetzt wird, ist das des Vertrauens in die jeweiligen politischen Institutionen.¹¹ Die theoretischen Erwartungen bezüglich der Bewertung lokaler Politik

¹¹ Vgl. Oscar W. Gabriel, Politische Einstellungen und politische Kultur, in: ders./Sabine Kropp (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Wiesbaden 2008, S. 194 ff.

und lokalen Vertrauens sind in der Literatur kaum umstritten. Durchweg wird vermutet, dass die lokale Politik einen Bewertungsbonus hat, der sich aus der Nähe zwischen den Regierenden und den Regierten, der geringeren Komplexität und dem damit verbundenen besseren Verständnis lokaler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse ergibt.

Eine im Frühjahr 2008 durchgeführte Umfrage für Deutschland zeigt, dass die lokale Politik von den Bürgern in vielen Bereichen positiver bewertet wird als die Politik auf höheren Systemebenen. So ist das Gefühl der Bürger, politischen Einfluss ausüben zu können, vor Ort wesentlich stärker entwickelt als bezüglich der nationalen oder europäischen Politik. Gleichzeitig sind sie mit dem Funktionieren der Demokratie in der jeweiligen Stadt/Gemeinde zufriedener als mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland oder in Europa. Und schließlich fällt ihr Vertrauen gegenüber den politischen Akteuren und Institutionen in der Kommune deutlich positiver aus als das Vertrauen gegenüber Akteuren und Institutionen in der nationalen oder europäischen Politik.¹²

Ähnliche Ergebnisse liefert eine Studie der Europäischen Kommission aus dem Herbst desselben Jahres (Tabelle 2). Auch hier vertrauen die Deutschen – in Ost- wie in Westdeutschland – den Behörden auf lokaler und regionaler Ebene am stärksten. Dies gilt ebenso in acht weiteren von 29 Staaten (oder Teilstaaten) in Nord- und Westeuropa, in denen das Vertrauen in die lokalen und regionalen Behörden stärker ist als dasjenige in nationale oder europäische Institutionen. Demgegenüber überwiegt in 17, vor allem neueren EU-Mitgliedstaaten in Süd-, Mittel- und Osteuropa, das Vertrauen in die europäischen Institutionen. Dennoch gilt bezüglich Prämisse zwei festzuhalten: Selbst wenn der lokalen/regionalen Ebene in manchen Län-

¹² Die Daten stammen aus einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, die von Infratest dimap im Januar 2008 im Auftrag der Freiherr vom Stein Akademie und des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart durchgeführt wurde (N = 1000); vgl. auch Angelika Vetter, Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (EKC) und ihre politische Bedeutung, in: Oscar W. Gabriel/Peter-Christian Müller-Graff/Christian O. Steger (Hrsg.), Kommunale Aufgaben im Europäischen Binnenmarkt, Baden-Baden 2010, S. 119–142.

Tabelle 2: Vertrauen in lokale/regionale, nationale und europäische Institutionen sowie die Zusammenhänge zwischen diesen Einstellungen, 2008 (Mittelwerte zwischen -1 = „vertraue eher nicht“ und 1 = „vertraue eher“)

	Vertrauen in lokale und regionale Behörden	Vertrauen in die nationale Regierung	Vertrauen in die EU	Zusammenhang lokal/regional und national	Zusammenhang lokal/regional und europäisch	N
	a	b	c	d	e	f
Finnland	0,46	0,38	0,03	0,41	0,29	1000
Dänemark	0,43	0,22	0,25	0,26	0,32	1000
Schweden	0,41	0,16	0,09	0,31	0,21	1053
Österreich	0,40	0,08	-0,07	0,48	0,36	1041
Deutschland-West	0,38	-0,04	0,02	0,37	0,38	1007
Niederlande	0,31	0,35	0,37	0,32	0,28	1000
Frankreich	0,30	-0,34	0,00	0,29	0,33	1006
Belgien	0,28	-0,27	0,24	0,35	0,34	1006
Luxemburg	0,28	0,29	0,08	0,45	0,41	1027
Malta	0,27	0,13	0,36	0,4	0,35	503
Estland	0,23	0,00	0,47	0,34	0,35	1000
Zypern (Republik)	0,20	0,35	0,28	0,52	0,3	1002
Deutschland-Ost	0,20	-0,33	-0,16	0,41	0,39	500
Spanien	0,06	-0,04	0,23	0,53	0,43	1029
Tschechische Republik	0,01	-0,58	0,24	0,3	0,31	1006
Großbritannien	0,00	-0,37	-0,32	0,36	0,31	1002
Ungarn	0,00	-0,58	0,15	0,37	0,36	1002
Lettland	-0,04	-0,62	0,04	0,28	0,25	1011
Slowakei	-0,05	-0,04	0,46	0,39	0,25	1026
Portugal	-0,06	-0,30	0,15	0,5	0,47	1016
Irland	-0,10	-0,28	0,16	0,51	0,42	1003
Polen	-0,10	-0,55	0,27	0,26	0,3	1061
Rumänien	-0,16	-0,44	0,38	0,4	0,33	510
Slowenien	-0,18	-0,22	0,27	0,45	0,34	1002
Nordirland	-0,24	-0,46	-0,29	0,41	0,41	500
Bulgarien	-0,26	-0,60	0,37	0,3	0,25	301
Litauen	-0,28	-0,60	0,28	0,4	0,28	1000
Griechenland	-0,32	-0,54	0,15	0,35	0,31	1000
Italien	-0,41	-0,41	-0,06	0,58	0,47	1004

Fragestellung: „Ich möchte nun gerne von Ihnen wissen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Institutionen haben. Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Institutionen, ob Sie ihr eher vertrauen oder eher nicht vertrauen. Wie ist es mit ... (den jeweiligen lokalen und regionalen Behörden)? ...der (jeweiligen nationalen Regierung)? ...dem (jeweiligen nationalen Parlament)? ...der Europäischen Union?“ Die Antwort „vertraue eher“ wurde zu 1, die Antwort „vertraue eher nicht“ zu -1 codiert. Die Antworten „weiß nicht“ und „keine Antwort“ wurden zu 0 codiert. Quelle: Eurobarometer 70.1 (Herbst 2008); eigene Berechnungen mit gewichteten Daten (*weight result from target*).

dern nicht das höchste Vertrauen entgegen gebracht wird und selbst wenn es sich dabei eher um Misstrauen handelt, genießen die

subnationalen Behörden in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten ein stärkeres Vertrauen als die jeweiligen nationalen Regierungen.

Der letzte Abschnitt gilt der Überprüfung der dritten Prämisse: Die Korrelationen zwischen den Vertrauenswerten gegenüber den verschiedenen Systemebenen (Tabelle 2, Spalten d und e) sind ausnahmslos positiv. Prämisse drei ist damit ebenfalls gegeben. Das heißt, wenn Bürger vor Ort positive Erfahrungen mit demokratischen Prozessen sammeln, können sich diese theoretisch auch in den Bewertungen anderer Systemebenen niederschlagen und dort zu einer positiveren Sichtweise von Politik und Demokratie beitragen, wodurch insgesamt die Legitimität der Demokratien von heute gestärkt werden kann.

Kritischer Ausblick

Die skizzierten Befunde legen den Schluss nahe, dass lokale Politik das Potenzial besitzt, über ihre Grenzen hinaus die Einstellungen der Bürger gegenüber der Politik, aber auch gegenüber der Demokratie insgesamt zu stärken. Weil die Einstellungen der Bürger gegenüber der lokalen Politik in vielen Fällen positiver sind als die politischen Orientierungen gegenüber anderen Systemebenen, sollte die Rolle der Städte und Gemeinden innerhalb unseres demokratischen Mehrebenensystems ernst genommen werden. Theoretisch zumindest können sie zur Stärkung der politischen Kultur von Demokratien einen wichtigen Beitrag leisten. Dies ist gerade in Zeiten wie diesen von Bedeutung, wenn durch die zunehmende „Entgrenzung“ von Politik die Entfernung zwischen Bürgern und Politik noch größer zu werden droht, als sie es ohnehin bereits ist. Allerdings sollte diese Möglichkeit auch nicht überschätzt werden.

Erstens liegen bislang keine tragfähigen empirischen Belege dafür vor, dass lokal sozialisierte positive Erfahrungen mit demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen tatsächlich auf Einstellungen zur Demokratie insgesamt übertragen werden. Entsprechende Transferprozesse sind zwar hoch plausibel. Sie können jedoch ebenso in die entgegengesetzte Richtung verlaufen. Die empirische Überprüfung entsprechender Transferprozesse erfordert Längsschnittuntersuchungen, bei denen Einstellungs- und Systemdaten über die Zeit hinweg miteinander verbunden analysiert werden, und zwar

unter Kontrolle ergänzender möglicher Effekte. Ein eindeutiger empirischer Beweis steht folglich noch aus.

Zweitens ist unklar, wie sich die jüngsten Veränderungen in den lokalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf die Bewertung lokaler Demokratie auswirken. Die Veränderungen betreffen vor allem den Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten an der lokalen Politik.¹³ Noch in den 1960er Jahren konnten die Bürger in ihren Städten und Gemeinden fast ausschließlich über Wahlen zu den Gemeindevertretungen ihren politischen Interessen Ausdruck verleihen. Heute sind direktdemokratische Mitwirkungsrechte wie kommunale Bürgerbegehren, -entscheide und die Direktwahl der Bürgermeister (in manchen Bundesländern sogar deren Abwahl) bundesweit institutionalisiert. Mehr formale Beteiligungsrechte heißt aber erstens nicht, dass diese auch genutzt werden. Politische Beteiligung ist nämlich vor allem dann wahrscheinlich, wenn kommunale Entscheidungsträger bürgerschaftliche Mitwirkung unterstützen und entsprechende Beteiligungsangebote machen.¹⁴ Ob dies künftig stärker als heute der Fall sein wird, ist nicht vorherzusagen. Ebenso liegen bislang keine Ergebnisse darüber vor, ob mehr kommunalpolitische Beteiligung auch zu einer positiveren Bewertung des lokalen demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses führt.

Drittens sind die Prämissen für das Funktionieren von kommunal initiierten demokratischen Sozialisationsprozessen nicht in allen europäischen Demokratien gleichermaßen gegeben. Vielmehr bestehen sowohl be-

¹³ Vgl. Angelika Vetter (Hrsg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2008; Lars Holtkamp/Jörg Bogumil/Leo Kißler, Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/M. 2006; Norbert Kersting, Die Zukunft der lokalen Demokratie, Frankfurt/M. 2004, S. 123 ff. Entwicklungen in dieselbe Richtung – wenngleich weniger intensiv – können in vielen anderen europäischen Ländern beobachtet werden, vgl. Norbert Kersting/Angelika Vetter (eds.), Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Efficiency and Democracy?, Opladen 2003.

¹⁴ Vgl. Oscar W. Gabriel, Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik. Anspruch und Wirklichkeit, in: Wolfgang Schuster/Klaus-Peter Murawski (Hrsg.), Die regierbare Stadt, Stuttgart 2010², S. 164–194.

züglich des Handlungsspielraums als auch bezüglich der Bewertung lokaler, nationaler und europäischer Politik sowie der Zusammenhänge zwischen diesen Einstellungen deutliche Unterschiede. Ein lokales Demokratiepotenzial muss daher Land für Land analysiert werden und kann nicht pauschal angenommen werden.

Viertens ist das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik nicht das einzige Problem, dem sich die repräsentativen Demokratien heute gegenübersehen. Problematisch ist daneben die Transparenz der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, das Verhalten der politischen Akteure, die Qualität politischer Entscheidungen und die generelle Problemlösungskapazität von Politik. Kommunale Politik als Rettungsanker der Demokratie schlechthin in einer zunehmend komplexer werdenden politischen Umwelt zu sehen, wäre eine Überforderung dessen, was kommunale Demokratie leisten kann.

Dennoch werden von hier aus in den nächsten Jahren vermutlich Veränderungen ausgehen. Sie hängen mit dem doppelten Druck zusammen, dem die Kommunen ausgesetzt sind: „Von oben“ werden zunehmend Leistungen von den Kommunen gefordert, deren Erfüllung jedoch bereits heute durch finanzielle Grenzen eingeschränkt wird. Und von Seiten der Bürger wird sich primär „vor Ort“ Unmut manifestieren, unabhängig davon, ob die lokale Politik hierfür verantwortlich ist oder nicht. Die Bedeutung, die lokale Politik in diesem Kontext für die Demokratie insgesamt haben kann, wird wesentlich davon abhängen, wie die Verantwortungsträger auf Seiten der Politik, der Verwaltung, aber auch auf Seiten der örtlichen Medien und der Bürger mit den Anforderungen und Veränderungen umgehen. In dem Maße, in dem es ihnen gelingt, einerseits mehr Transparenz- und Mitentscheidungsforderungen nachzukommen und andererseits die Vorzüge und Qualitäten des repräsentativen Demokratiemodells wieder deutlicher herauszustellen und anzuerkennen, dürfte der Demokratie von morgen vermutlich der größte Dienst erwiesen werden.

Ulrich Sarcinelli · Mathias König ·
Wolfgang König

Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Verwaltungsreform

Üblicherweise bezeichnet Politikberatung die Einbeziehung von Akteuren mit Expertenstatus. Politikberatung durch Bürgerinnen und Bürger im Rahmen spezifischer Beteiligungsprozesse jenseits der üblichen Informations- und Anhörungsrechte ist ein vergleichsweise wenig etabliertes politisches Instrument. Eine solche Politikberatung bedarf einer normativen Begründung und muss auf Tragfähigkeit und Effektivität überprüft werden, geht es doch letztlich um Elemente einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur.¹

Inzwischen geben einige Großkonflikte, von der gescheiterten Hamburger Schulreform über die Aufkündigung des Atomkonsenses bis hin zu „Stuttgart 21“ hinreichend Anlass zu fragen, ob es nicht Zeit ist für eine „Umsteuerung von Kommunikation als medienzentriertes, exklusives Elitenspiel hin zur verstärkten, aktiven Organisation inklusiver Bürger-Politik-Kommunikation“, zu einem Wandel „von der *ex-post-Kommunikation* zur demokratischen *Präventivkommunikation*“.² Die Anzeichen mehren sich, dass die demokratische Grundregel einer „Legitimation durch Verfahren“, über die „global gewährte Unterstützung“ bei Wahlen „gegen Befriedigung im großen und ganzen“³ getauscht wird, nicht mehr ausreicht.

Umso mehr verdient Interesse, dass das Land Rheinland-Pfalz im Rahmen einer noch

Ulrich Sarcinelli

Dr. phil. habil., geb. 1946; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau, Campus Landau, Kaufhausgasse 9, 76829 Landau. sarci@uni-landau.de

Mathias König

Diplom-Sozialwissenschaftler, geb. 1982; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Koblenz-Landau (s. o.). koenig-mathias@uni-landau.de

Wolfgang König

Diplom-Sozialwissenschaftler, geb. 1982; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Koblenz-Landau (s. o.). koenig-wolfgang@uni-landau.de

laufenden Kommunal- und Verwaltungsreform die Bürgerinnen und Bürger bereits zu Beginn der Reformplanung in eine prozessbegleitende Beratungsrolle versetzt hat. Es gab in der Geschichte der Bundesländer bereits zahlreiche Kommunal- und Verwaltungsreformen.¹⁴ Insbesondere die zunächst gescheiterte Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat einmal mehr deutlich gemacht, dass Bürger frühzeitig beteiligt werden sollten. Letztendlich stoppte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit dem Urteil vom 26. Juli 2007 die Reform.¹⁵ „Die Richter kritisierten damals einen fehlenden Abwägungsprozess und eine mangelnde Diskussion von Alternativen.“¹⁶ Der bloße Verweis auf die Notwendigkeit von Territorialanpassungen allein reicht folglich nicht mehr als Begründungsbasis aus.¹⁷

Politische Beratung durch Bürgerbeteiligung ist auch deshalb ernst zu nehmen, weil die Komplexität der Probleme und die damit verbundenen Steuerungsanforderungen zunehmen. Insofern liegt auch die Frage nahe, ob sich auf diesem Wege nicht Fehlschläge oder politische Enttäuschungen im Rahmen notwendiger Kommunal- und Verwaltungsreformen vermeiden oder reduzieren lassen. Denn für den Durchsetzungsprozess könnte der „Rationalitätstest“ durch Partizipation der Beteiligten entscheidend sein.¹⁸ Letztendlich geht es darum, dass Bürger ähnlich wie

¹⁴ Vgl. Ulrich Sarcinelli, Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, Wiesbaden 2011³.

¹⁵ Ulrich Sarcinelli, Ein Testfall für die Demokratie, in: Das Parlament, Nr. 1–2 vom 3. 1. 2011.

¹⁶ Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt/M. 1983, S. 166.

¹⁷ Für Rheinland-Pfalz vgl. Wolfgang H. Lorig, Verwaltungs- und Kommunalreform in Rheinland-Pfalz, in: Ulrich Sarcinelli et al. (Hrsg.), Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat, Demokratie, Wiesbaden 2010, S. 497–529.

¹⁸ Vgl. Wolfgang März, Verwaltungsreform ohne Regionalkreise. Zum Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, in: Neue Justiz. Zeitschrift für Rechtsentwicklung und Rechtsprechung in den Neuen Ländern, 61 (2007) 10, S. 433–443.

¹⁹ So der Kommentar auf www.ndr.de (1. 6. 2008).

²⁰ Vgl. Jens Joachim Hesse, Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden 2009.

²¹ Vgl. Joachim Raschke/Ralf Tilfs, Politische Strategie, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 21 (2008) 1, S. 11–26.

Experten ihr (Alltags-)Wissen als Ressource in den politisch-gesellschaftlichen Prozess der Wissensgenerierung einbringen.¹⁹ Darüber hinaus können Bürgerbeteiligungsmaßnahmen auch der Akzeptanz- und Legitimationsbeschaffung dienen beziehungsweise dafür instrumentalisiert werden. Durch eine themen- und problembezogene Bürgerbeteiligung wird schließlich der verbreiteten Mentalität Rechnung getragen, verstärkt mitreden zu wollen, ohne sich unbedingt organisatorisch oder institutionell dauerhaft einbinden oder gar verpflichten zu lassen. Der aufwendig eingeholte Rat der Bürger muss dann allerdings auch nachvollziehbar in den weiteren politischen Entscheidungsprozess integriert werden, damit das demokratische Experiment nicht zu einem politischen Glaubwürdigkeitsproblem wird. Insgesamt kann gut organisierte Politikberatung durch Bürger einen Beitrag zur Modernisierung der Demokratie leisten.²⁰

Ausgangslage

Zu den Aufgaben der rheinland-pfälzischen Landesregierung gehört in der zu Ende gehenden Legislaturperiode der Beginn der Kommunal- und Verwaltungsreform (KVR). Der Ministerpräsident hatte sich in seiner Regierungserklärung vom 30. Mai 2006 ausdrücklich dazu bekannt. Als Reformgründe gelten die demografische Entwicklung, Chancen der Informations- und Kommunikationstechnologien, die angespannte öffentliche Haushaltslage, die „schwindende“ Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden sowie die Herstellung von Chancengleichheit unter Berücksichtigung der Größe von Gebietskörperschaften.²¹ Eine umfassende Einbeziehung der Bürgerinnen und Bür-

¹⁹ Vgl. Renate Martinsen, Gesellschaftsberatung als „Chinese Whisper“ – zur Rolle von (medial vermittelter) Öffentlichkeit in Politikberatungsprozessen, in: Claus Leggewie (Hrsg.), Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung? Neue Wege öffentlicher Konsultation, Frankfurt/M. 2007.

²⁰ Vgl. Ulrich Sarcinelli/Mathias König/Wolfgang König, Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase. Leitfaden für kommunale Gebietskörperschaften, Mainz 2010.

²¹ Vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Vorschläge zur Gebietsreform, 25. 2. 2009.

ger in den Reformprozess sei ihm dabei besonders wichtig.¹² Mit ihnen solle diskutiert werden, ihre Meinungen, Ideen und Vorschläge seien angemessen in den Beratungen zu berücksichtigen.

Mit Beschluss¹³ vom 11. Dezember 2008 hat der Landtag entschieden, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nur in einem zweistufigen Verfahren bei der Vorbereitung der Kommunal- und Verwaltungsreform beteiligt werden. Vielmehr solle die Bürgerbeteiligung bis in die Durchführungsphase der Reform hinein fortgeführt werden. Über das Angebot verschiedener Teilnehmungsmaßnahmen hinaus, die auf eine weitere Konkretisierung von Bürgerexpertise zielen, beabsichtigt die Landesregierung, kommunale Gebietskörperschaften in einer „Freiwilligkeitsphase“ finanziell zu unterstützen, falls diese Bürgerbeteiligungsmaßnahmen durchführen wollen, um eine Optimierung der kommunalen Landkarte zu erreichen. Die besondere Herausforderung für die Landesregierung besteht auch darin, dass sie über Jahre hinweg einen am Leitbild der „Bürgergesellschaft“ orientierten Akzent in der „Engagementpolitik“ zu setzen bemüht war und deshalb über Erfahrungen im Einsatz von Methoden und Verfahren in der Organisation von Dialogen mit den Bürgern¹⁴ verfügt.

Beteiligungsprozess

Insgesamt handelt es sich bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen der rheinland-pfälzischen KVR um einen zweistufigen Beteiligungsprozess auf Landesebene. Thematisch geht es bei der Reform um die Erhaltung zukunftsfähiger Verwaltungsgebietsstrukturen. So soll im kleinräumigen Rheinland-Pfalz die neue Mindestgröße der Verbandsgemeinde 10000 Einwohner und der verbandsfreien Gemeinden 12000 Einwohner betragen. Im Rah-

¹² Vgl. Kurt Beck, Regierungserklärung vom 30. 5. 2006, in: Staatszeitung, 57 (2006) 2, S. 1–12.

¹³ Antrag der SPD-Fraktion zu „Grundlegenden Zielen einer Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ (Landtagsdrucksache 15/2900 vom 4. 12. 2008).

¹⁴ Vgl. Frank W. Heuberger/Birger Hartnuß (Hrsg.), Vom bürgerschaftlichen Engagement zur Engagementpolitik: Entwicklungsetappen der Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz, in: U. Sarcinelli et al. (Anm. 4).

men einer Aufgabenkritik sollen Vorschläge zur Optimierung von Zuständigkeiten in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erarbeitet werden. Die Bürger sollen im Rahmen der Bürgerbeteiligung Anregungen und Kritik formulieren können. In der Freiwilligkeitsphase, die dem ersten Beteiligungsprozess nachgeschaltet ist und in der Verantwortung der Kommunen liegt, können Bürger nach wie vor beteiligt werden.

Die erste Stufe der Bürgerbeteiligung diente vor allem der allgemeinen Informationsgewinnung und -vermittlung, nachdem sich das rheinland-pfälzische Ministerium des Innern und für Sport im Vorfeld mit dem Gemeinde- und Städtebund sowie dem Städte- und Landkreistag auf vorläufige Eckpunkte – die sie dann aber als unzureichend kritisierte, sogenannte 63er Liste¹⁵ – verständigt hatte. Die zweite Stufe der Bürgerbeteiligung war darauf angelegt, die Ergebnisse der ersten Beteiligungsstufe zu konkretisieren und durch die angestoßene öffentliche Diskussion zu aktualisieren. Die Erkenntnisse der Bürgerbeteiligung sollten zusammen mit verwaltungswissenschaftlichen Befunden in Verbindung mit landespolitischen Zielen in die Entwürfe der ersten beiden Landesgesetze zur KVR eingehen, die der Ministerrat am 15. September 2009 im Grundsatz gebilligt hatte und die einer Vielzahl von Organisationen zur Stellungnahme zugeleitet wurden (*Abbildung*).

Erste Stufe der Bürgerbeteiligung

Neun Regionalkonferenzen. Im Oktober und November 2007 fanden landesweit neun sogenannte Regionalkonferenzen statt.¹⁶ Zielgruppen waren insbesondere kommunale Mandatsträger und das Fachpublikum, aber auch interessierte Bürger durften teilnehmen. Die Konferenzen dauerten drei bis vier Stunden und waren auch als medienöffentliche Auftaktveranstaltungen gedacht, in denen breit gefächerte Diskussionen über die Notwendigkeit und die Ausrichtung der Kommunal- und Verwaltungsreform geführt wurden, ohne dass seitens der Landesregie-

¹⁵ Diese Liste wird in Medien und Stellungnahmen bisweilen auch als 64er oder 65er Liste bezeichnet.

¹⁶ Insgesamt nahmen mehr als 2500 Personen an den Regionalkonferenzen teil.

Abbildung: Bürgerbeteiligung im Reformprozess



Quelle: Ulrich Sarcinelli/Mathias König/Wolfgang König, Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur ersten und zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung, Oktober 2007 – September 2009, Mainz 2009.

rung bereits konkrete Reformvorschläge auf den Tisch kamen.

Fünf Bürgerkongresse. Die Bürgerkongresse wurden unter dem Slogan „Meine Meinung zählt!“ mit einer breiten Informationskampagne beworben. Jede(r) Interessierte konnte teilnehmen. Dies führte dazu, dass insbesondere die politisch bereits aktiven Bürger überrepräsentiert waren. Da das Ziel der Kongresse in der Ideensammlung und Problemidentifikation bestand, wirkte sich diese sozialstrukturelle Verzerrung nicht negativ aus. Die fünf Bürgerkongresse fanden jeweils samstags statt. Pro Kongress berieten zwischen 150 und 250 Bürger in Achtergruppen über die Reform. Die Dokumentation der Bürgerkongresse ist im Internet – transparent für jedermann – abrufbar.¹⁷

Sechs Planungszellen. Nach den Bürgerkongressen wurden im Juni 2008 insgesamt sechs Planungszellen regional verteilt durchgeführt. Das von Peter C. Dienel¹⁸ in den 1970er Jahren entwickelte, inzwischen international anerkannte Verfahren wird oft unter dem Label *Citizens' Jury*¹⁹ gehandelt. In jeder der Planungszellen arbeiteten vier Tage

¹⁷ www.buergerkongresse.rlp.de (13.1.2011).

¹⁸ Vgl. Peter C. Dienel, Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Wiesbaden 2002⁵.

¹⁹ *Citizens' Jury* und Planungszelle wurden unabhängig voneinander entwickelt.

lang etwa 25 durch eine Stichprobe zufällig ausgewählte Bürger. Ziel war es, vertiefte Ideen und Lösungsvorschläge von Teilnehmern aus verschiedenen Strukturgebieten zu erfassen.²⁰ Die Teilnehmer forderten insbesondere die Stärkung der Kommunen. Sie plädierten für ortsnahe Verwaltungsdienste sowie für bessere Rahmenbedingungen, auch zur politischen Partizipation. Zu den Aufgaben der Verwaltung sowie zu einer Gebietsreform wurden unterschiedliche Lösungsvorschläge erarbeitet. Alle Ergebnisse waren in einem 192-seitigen, online²¹ zugänglichen und dem Ministerpräsidenten im Rahmen einer Pressekonferenz überreichten „Bürgergutachten“ nachlesbar. Dieser sicherte zu, die Ergebnisse ernst zu nehmen und die Bürger in einer zweiten Beteiligungsstufe erneut einzubinden.

Bewertung. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung zeigt sich ein klarer Befund: Mit der Intensität der Beteiligungsmethode steigen Beratungsinteresse und Zufriedenheit der Bürger. Bei allen Veran-

²⁰ Stellvertretend für den „städtischen“ Raum wurde die kreisfreie Stadt Pirmasens zusammen mit der Verbandsgemeinde Pirmasens-Land ausgewählt. Für den „verstäderten“ Raum waren dies die Verbandsgemeinde Vallendar zusammen mit der Stadt Bendorf, für den „ländlichen“ Raum die Verbandsgemeinde Prüm zusammen mit der Verbandsgemeinde Arzfeld.

²¹ Unter www.planungszelle.rlp.de (URL leider nicht mehr verfügbar).

staltungen wurde zudem deutlich, dass prinzipiell Reformbedarf besteht und dieser von den Bürgern auch wahrgenommen wird. Gerade die beratungsintensiven Bürgerkongresse und Planungszellen unterstrichen die Partizipationsbereitschaft der Bürger und deren Interesse an weiterer Beteiligung im Reformprozess.^{f²²}

Zweite Stufe der Bürgerbeteiligung

Im Zentrum der zweiten Beteiligungsstufe standen eine Repräsentativ- und eine Onlinebefragung. „Im Wege einer repräsentativen Umfrage sollen die Meinungen von Bürgerinnen und Bürgern zu beabsichtigten Reformschritten und zu Erwartungen ähnlich wie bei der ersten Stufe der Bürgerbeteiligung konkreter erfragt werden“,^{f²³} so der Parlamentsbeschluss vom 12. Dezember 2008. Ziel dieser Befragung war es, die Ergebnisse der ersten Stufe der Bürgerbeteiligung mit dem repräsentativen Bevölkerungswillen rückzukoppeln. Insgesamt wurden durch die Repräsentativbefragung und die Online-Befragung alle wesentlichen von der Administration identifizierten Themenkomplexe der ersten Beteiligungsstufe entweder direkt oder indirekt abgefragt. Fragen, die „Entweder-Oder-Entscheidungen“ zur Auswahl hatten, wurden nicht gestellt. In der Repräsentativbefragung gab es ebenfalls keine Fragen, die auf eine Erweiterung der Aufgabenkritik abzielten. Vorschläge konnten nur in der Online-Befragung^{f²⁴} eingebracht werden. Die komplette Auswertung der zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung ist auf der Homepage^{f²⁵} veröffentlicht. Nachfolgend werden ausgewählte Befunde zusammengefasst.

Die Mehrheit der rheinland-pfälzischen Bevölkerung (60 Prozent) weiß, dass die Landesregierung an einer KVR arbeitet. Gerade das Informationsbedürfnis der Jünge-

ren im Alter von 18 bis 24 Jahren, also jener Personengruppe, welche die Reform am stärksten betreffen wird, ist deutlich größer als bei den Älteren. Sie hätten „gerne mehr Informationen“.^{f²⁶} Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der KVR ist allerdings nur rund einem Viertel der Befragten bekannt. Trotzdem begrüßen 80 Prozent diese für Deutschland bisher einmalige Beteiligungschance.^{f²⁷} Die Befragten zeigen auch generell großes Interesse an Bürgerbeteiligung in ihrer Kommune und befürworten den Ausbau von Beteiligungsangeboten. Rund drei Viertel stimmen Beteiligungsformen wie Bürgerbefragungen, Bürgerkongressen, Planungszellen oder Stadtteilkonferenzen zu.^{f²⁸} Eine breite Mehrheit der Bevölkerung steht der KVR grundsätzlich positiv gegenüber, wobei die Zustimmung zur Reform unabhängig von der Größe des Wohnorts ist.^{f²⁹} Bei einer Veränderung der Gebietsstruktur gehen die Meinungen allerdings auseinander: Bei 44 Prozent der Befragten kommt es auf den Einzelfall an. Die meisten Befragten sprechen sich für freiwillige Lösungen aus.^{f³⁰}

Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase

Die mit finanziellen Anreizen seitens der Landesregierung versehene Freiwilligkeitsphase bietet eine zeitlich befristete Handlungs- und Entscheidungschance, in der die Kommunen und kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der Problemlagen und Bedingungen vor Ort über die Details der sie betreffenden Reformschritte und -maßnahmen entscheiden. Im Verlauf der Reformdebatte wurde die Freiwilligkeitsphase als politische Vorgabe kritisiert. Die Kritik betrifft nicht die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, sondern das Damoklesschwert zu erwartender gesetzlicher Entscheidungen nach dem Ende der Freiwilligkeitsphase.

^{f²²} Vgl. Ulrich Sarcinelli/Mathias König/Wolfgang König, Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur ersten und zweiten Stufe der Bürgerbeteiligung, Oktober 2007 – September 2009, Mainz 2009.

^{f²³} Landtagsdrucksache 15/2900, S. 4.

^{f²⁴} Vorschläge wurden hier eher allgemein vorgebracht, z. B. zum Abbau von Doppelzuständigkeiten.

^{f²⁵} www.meinemeinungzaehlt.rlp.de (13.1.2011).

^{f²⁶} Vgl. Polis+Sinus, Repräsentativbefragung im Rahmen der Bürgerbeteiligung zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Ergebnisdokumentation, München 2009.

^{f²⁷} Vgl. ebd. S. 28 f.

^{f²⁸} Vgl. ebd. S. 31 f.

^{f²⁹} Vgl. Birgit Böhm/Nicolas Bach, Bürgergutachten zu den Eckpunkten der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Berlin-Mainz 2008.

^{f³⁰} Vgl. Ministerium des Innern und für Sport (Anm. 11).

Tabelle: Einstellungen von kommunalen Mandatsträgern zu Unterstützungsmaßnahmen seitens der Landesregierung (Angaben in Prozent)

	finanzielle Unterstützung (N=154)	Sachverstand bereitstellen (N=153)	Unterstützung bei Beteiligungsprozessen (N=155)
trifft völlig zu	68,8	66,7	54,8
trifft eher zu	14,9	20,9	34,8
SUMME	83,7	87,6	89,6
trifft eher nicht zu	5,8	8,5	5,8
trifft gar nicht zu	10,4	3,9	4,5

Quelle: wie Text-Anm. 10.

Die anstehende Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase stellt insbesondere die betroffenen Gebietskörperschaften vor große Herausforderungen. Dadurch, dass die Landesregierung durch die Freiwilligkeitsphase einen erheblichen Teil der Komplexität nach unten in die Kommunen abgegeben hat, wird es auf das Regelungsgeschick und auf die Organisation von Beteiligungschancen vor Ort ankommen. Die Umsetzung liegt dabei in der Hand der lokalen politischen Eliten. In einer Stichprobe wurden 155 Mandatsträger sowohl qualitativ als auch quantitativ befragt, die von der Reform betroffen sind. Eine sehr deutliche Mehrheit der Befragten (83,8 Prozent; N=154) befürwortet – von der Parteimitgliedschaft unabhängig – die Freiwilligkeitsphase für ihre Gebietskörperschaft. Die überwiegende Mehrheit hält finanzielle Unterstützung, die Bereitstellung von Sachverstand und Hilfe bei Beteiligungsprozessen für Erfolgsfaktoren der Freiwilligkeitsphase, wobei Unterstützung bei Beteiligungsprozessen mit knapp 90 Prozent am meisten von den Befragten angefordert wird, wie die *Tabelle* zeigt.

Die Ursache für die hohe Nachfrage nach Unterstützung bei Beteiligungsprozessen vor Ort scheint einerseits damit zusammenzuhängen, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten (77,7 Prozent) Bürgerbeteiligung für ein Werkzeug effizienten Regierens hält und deshalb befürwortet, dass die Bürger bei der Planung der Reform beteiligt werden (88,8 Prozent). Andererseits besteht Unklarheit darüber, wie man in der Praxis Bürger beteiligen soll. „Selbst die Verwaltung hier wäre überfordert (...). Weil keiner von uns das Wissen hat. Das ist etwas Neues (...) da sind auch wir dann die Laien, selbst die Ortsbürgermeister oder Beigeordneten“³¹ so ein Betroffener.

³¹ U. Sarcinelli et al. (Anm. 10).

Aus den Leitfadengesprächen ist deshalb eine Handreichung (Leitfaden) für Möglichkeiten der Organisation von Bürgerbeteiligung bei örtlichen Fusionsdiskussionen und -prozessen in der Freiwilligkeitsphase erarbeitet worden. Dabei geht es um ein Instrumentarium, mit dem auf kommunaler Ebene ein transparenter Beteiligungsfahrplan aufgestellt werden kann. Zu diesem Zweck wurde eine in der Wirtschaft bereits erfolgreiche Methode, die *Balanced-Scorecard* (ausgewogener zielorientierter Berichtsbogen), genutzt und an die Bedürfnisse von kommunalen Gebietskörperschaften angepasst. Damit sollte den Kommunen und den Bürgern eine Orientierung gegeben werden, welchem Typ sie sich selbst zuordnen und wie entsprechende Partizipationsprozesse optimal eingesetzt werden können. Der Leitfaden ist im Internet allgemein zugänglich.³²

Empfehlungen aus einem Demokratieexperiment

Die Befragungsergebnisse der kommunalen Mandatsträger weisen auf ein hohes Einverständnis mit Notwendigkeit und Bedeutung der Bürgerbeteiligung als politikberatende Ressource und als Legitimationsstrategie. Aus den Befunden wird deutlich, dass sich in der Zeit der Freiwilligkeitsphase Komplexität und damit verbundener Problemdruck auf die kommunale Ebene verlagert. Durch Bereitstellung von Beratungskompetenz sollte die kommunale Ebene unter dem Interesse erfolgreicher Bürgerbeteiligung unterstützt werden. Die Akteure vor Ort stehen überwiegend vor dem Problem, die Bürger in wichti-

³² Unter www.ism.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform (13.1.2011).

ge Fragen der strukturellen Entwicklung der Gemeinde aktiv einzubeziehen und dabei als „politische“ Bürger und „Politikberater“ in eigener Sache ernst zu nehmen. Erfolgreiche Beteiligung kann dabei für jede Kommune anders aussehen und muss anhand der Gegebenheiten vor Ort entschieden werden. Als eine erste Orientierung für das Design der Beteiligungs- und Regelungsprozesse dient die entwickelte *Balanced-Scorecard*. Ob die Kommunen ihre Freiräume für Bürgerbeteiligung dann tatsächlich nutzen, bleibt abzuwarten.

Das Beispiel der Bürgerbeteiligung im Rahmen der rheinland-pfälzischen Kommunal- und Verwaltungsreform erweist sich als ein Demokratieexperiment, aus dem für ähnliche Reformvorhaben einige Empfehlungen abgeleitet werden können.

- Bürgerbeteiligung bei Kommunal- und Verwaltungsreformen ist kein politisch-administrativer Selbstläufer. Jenseits juristischer Logik liegend und schon deshalb inneradministrativ als eher lästig empfunden, bedarf sie des kontinuierlichen Anstoßes durch die politische Spitze.
- Die Initiative zur Bürgerbeteiligung muss verankert sein in einer programmatischen Leitidee, die von der politischen Führung in Regierung und Parlament glaubwürdig repräsentiert wird.
- Bürgerbeteiligung braucht echte Handlungsspielräume. Sie ist keine politische „Spielwiese“ zur Ruhigstellung der Bürger, sondern eine Chance, Bürger in eine aktive Beratungsrolle zu bringen.
- Bürger sind durchaus kompetent zur eigenen Interessenvertretung. Eine Garantie für einen gelingenden Interessenausgleich im Rahmen partizipativer Diskurse gibt es jedoch nicht.
- Bürgerbeteiligung bedarf der professionellen Organisation und Dokumentation von Diskursen und Beratungsgegenständen.
- Mit dem Grad der Betroffenheit steigt das Beteiligungsinteresse. Deshalb müssen zunächst landesweit organisierte Beratungs- und Beteiligungsprozesse ihre Fortsetzung auf der kommunalen Ebene finden.
- Glaubwürdigkeit gewinnt Bürgerbeteiligung in dem Maße, wie eine kontinuier-

liche und für die Bürger nachvollziehbare Rückkoppelung mit den Repräsentanten des parlamentarischen Parteiensystems stattfindet.

Fazit

Durch Bürgerbeteiligung ermutigtes Engagement ist keine politische Harmonieveranstaltung. Sie kann aber konfliktkanalisierend wirken und zum Abbau von politischer Distanz und Politikverdrossenheit beitragen.³³ Die Begleitforschung zeigt jedenfalls, dass selbst zu dem wenig aufregend erscheinenden Thema einer KVR Umfang und Art der Beteiligung positiv aufgenommen werden, verbunden allerdings mit der Skepsis, inwieweit der Bürgerwille letztlich auch ernst genommen wird. Gerade das ist ein zentrales Problem für die politische Glaubwürdigkeit eines Reformprozesses.

In dem hier vorgestellten Kontext geht es nicht darum, die repräsentative Demokratie gegen direktdemokratische Verfahren auszuspielen. Bürgerbeteiligung in Verbindung mit plebiszitären Rechten würde fraglos ein Neuaustarieren von Kompetenzen im Rahmen parlamentarischer und plebiszitärer Entscheidungsfindung notwendig machen. Das aber war nicht das Ziel der Bürgerbeteiligung im Rahmen der rheinland-pfälzischen KVR. Dennoch hat eine Ausweitung von Bürgerbeteiligungschancen auch unterhalb plebiszitärer Rechte politische Folgen für Willensbildung und Entscheidungsfindung der für die „Legitimation durch Verfahren“ (Niklas Luhmann) zuständigen Akteure und Institutionen.

Die stärkere Verknüpfung zwischen *repräsentativ-demokratischer* und *bürger-demokratischer Politik* dürfte der zunehmenden Komplexität von Gesellschaft und Politik eher Rechnung tragen als ein überkommenes, hoheitliches Politikverständnis, das sich allein mit parlamentarischer Mehrheitsentscheidung rechtfertigt. Notwendig ist viel-

³³ Vgl. Levin von Trott zu Solz/Ansgar Wimmer, Wettbewerb und Modellprojekt. „Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“, in: Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hrsg.), Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen 2001.

mehr eine „horizontal und vertikal differenzierte Regulationsstruktur“¹⁴ mit Schritten hin zu einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur. In ihr muss sich der moderne, kommunizierende und verhandelnde Staat nicht zuletzt dadurch bewähren, dass die Bürgerinnen und Bürger ernst genommen und ihnen neue Diskursräume und Beteiligungsplattformen geboten werden.

Stecken die Versuche, Fragen einer schwieriger werdenden politischen Steuerung mit bürgergesellschaftlichen beziehungsweise zivildemokratischen Ansätzen zu verbinden, wissenschaftlich und politisch noch in den Anfängen, so hat Rheinland-Pfalz über die Jahre hinweg Wege „von der Engagementförderung zur Engagementpolitik“¹⁵ beschritten. Möge sich diese eher unspektakuläre Beteiligungspraxis auch nicht im Länderranking¹⁶ direktdemokratischer Beteiligungschancen niederschlagen, so sollte ihre Relevanz für den Aufbau einer „Bürgergesellschaft“ doch nicht unterschätzt werden. Insgesamt stellt sich der rheinland-pfälzische Weg einer bisher beteiligungsorientiert organisierten KVR als der Versuch einer Reformpolitik „auf leisen Sohlen“ dar,¹⁷ und zwar in einem gemäßigten politischen Klima; ein im Lande nicht unüblicher Politikstil, bei dem es unter Einsatz diskursiver Praktiken in politisch-administrativer Hinsicht um „weiche Steuerung“¹⁸ und in demokratietheorietischer Hinsicht um Legitimitätsgewinne geht.

¹⁴ Renate Mayntz, Governance-Theorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen, in: Edgar Grande/Stefan May (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung, Baden-Baden 2009, S. 11.

¹⁵ Frank W. Heuberger, Rheinland-Pfalz auf dem Weg zur Bürgergesellschaft. Theoretische Grundlagen und landespolitische Rezeption einer gesellschaftspolitischen Leitidee, in: U. Sarcinelli et al. (Anm. 4).

¹⁶ Vgl. www.mehr-demokratie.de/ranking.html (13.1.2011). Hier liegt Rheinland-Pfalz auf dem vorletzten Platz. Siehe auch Andreas Kost, Direkte Demokratie in den deutschen Ländern: eine Einführung, Wiesbaden 2005.

¹⁷ Vgl. Ulrich Sarcinelli, Zur sozialwissenschaftlichen Vermessung eines Bundeslandes: Politik in Rheinland-Pfalz, in: ders. et al. (Anm. 4), S. 17.

¹⁸ Gerhard Göhler/Ulrike Höppner/Sibylle De La Rosa (Hrsg.), Weiche Steuerung. Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole, Baden-Baden 2009.

Scott Stock Gissendanner

Kommunale Integrationspolitik

Kommunale Ausländerpolitik ist die Gesamtheit der Interventionen, die Kommunalbehörden mit dem Ziel initiieren, koordinieren oder implementieren, den Herausforderungen zu begegnen, welche die Ansiedlung von Eingewanderten für den geregelten Zustand der örtlichen Gemeinschaft mit sich bringt. Bundesdeutsche Kommunen haben diese Aufgabe mehrere Jahrzehnte lang auf einer Ad-hoc-Basis erfüllt, dabei mit neuen Maßnahmen experimentiert und das Spektrum der deutschlandweit genutzten Interventionen und Organisationsformen Schritt für Schritt ausgeweitet. Bis in die 1990er Jahre hinein wurden auf diese Weise umfangreiche Politikerfahrungen akkumuliert, doch die politischen Maßnahmen variierten hinsichtlich Intensität, Zielen, Instrumenten und Organisationsstrukturen von Ort zu Ort.

Scott Stock Gissendanner

Ph. D., geb. 1967; Juniorprofessor, ab 4/2011 apl. Professor am Seminar für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen. stockgissendanner@googlemail.com

Seit Kurzem ist in den nationalen Rahmenbedingungen für kommunale Integrationspolitik und in deren Organisation ein Paradigmenwechsel zu beobachten. Dessen zentrales Merkmal ist ein neuer Konsens über die „Faktizität der Einwanderung“ und die Unumgänglichkeit, die volle Integration von Eingewanderten mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht anzustreben.¹ Erst jetzt können wir von einer deutschlandweiten kommunalen Integrationspolitik im eigentlichen Sinne sprechen.

Übersetzung aus dem Englischen von Jan Wielgobs, Berlin.

¹ Vgl. Dieter Filsinger, Die Entwicklung der kommunalen Integrationspolitik und Integrationspraxis der neunziger Jahre, in: IZA. Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, (2002) 2, S. 16; Hartmut Häußermann/Andreas Kapphausen, Integrationspolitik der Städte – ein Paradigmenwechsel, in: Michael Bommes/Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.), Migrationsreport 2008, Frankfurt/M. 2008, S. 42.

Diese neue Herangehensweise wurde durch vier „Innovationsschritte“ auf Dauer gestellt.⁵ Den Beginn machte die Reform des Ausländergesetzes im Jahr 1990, durch die einige Eingewanderte erstmals einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung erlangten. Die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2000 hob das *ius sanguinis*-Prinzip als Grundlage der Staatsbürgerschaft auf. Die dritte Innovation war das Zuwanderungsgesetz, das 2005 in Kraft trat. Damit wurde Integration explizit als ein neues bundespolitisches Ziel definiert und der Bundesregierung erstmals eine direkte Zuständigkeit für die Integration zugewiesen. Der Integrationsgipfel 2006 und der darauf folgende Nationale Integrationsplan, der die ersten nationalen Leitlinien für kommunale Integrationspolitik enthielt, komplettierten diese Entwicklung.⁶

Ein weiterer Aspekt des Paradigmenwechsels umfasst Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltung, die wiederum hierarchische und interaktiv-kooperative Komponenten aufweisen. Die hierarchischen Aspekte gehen auf die Hoffnung zurück, dass die Bundesregierung Instrumente zentraler Planung und Steuerung nutzen kann, um die Integrationsergebnisse deutlich zu verbessern. Dem entspricht auf kommunaler Ebene ein gewachsenes Interesse an der Anwendung von Techniken der Sozialplanung und des New Public Management (NPM) in der Integrationspolitik.⁷ Diese Ideen räumen einer konkreten Zielsetzung, Produktorientierung und Programmevaluation einen zentralen Stellenwert ein und betonen Techniken der Verbesserung von Wissen durch die Nutzung statistischer Indikatoren, die Verbreitung von *best practices* und Netzwerkbildung. Den Städten und Gemeinden wird empfohlen, Integration als „Querschnittsaufgabe“ zu begreifen,

⁵ Vgl. Klaus Bade, Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: ders./Hans-Georg Hiessrich (Hrsg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*, Göttingen 2007.

⁶ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, *Der Nationale Integrationsplan*, Berlin 2007.

⁷ Vgl. Frank Gesemann/Roland Roth, *Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – einleitende Bemerkungen*, in: dies. (Hrsg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft*, Wiesbaden 2009, S. 13f.; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), *Management kommunaler Integrationspolitik*. Bericht Nr. 7/2005, Köln 2005.

die zentral koordiniert und in einen umfassenden Integrationsplan eingebettet werden muss. Dieser Sinneswandel zeigt Wirkung: Kommunale Integrationspolitik ist heute erkennbar stärker standardisiert als früher.⁸

In den 1980er Jahren verfügte gerade eine Handvoll von Städten über umfassende Integrationspläne, und bis Ende der 1990er Jahre dürfte München die einzige Stadt gewesen sein, die NPM-Techniken systematisch für integrationspolitische Ziele eingesetzt hat. Heute verfügen dagegen fast alle größeren Städte über einen kommunalen Integrationsplan. Der Einsatz von NPM-Techniken wird im Nationalen Integrationsplan ausdrücklich empfohlen, und der Aufbau von NPM-Strukturen wird öffentlich gefördert.⁹ Obwohl vermutlich viele Kommunen die Effizienz ihrer integrationspolitischen Interventionen durch verbesserte Steuerungsmechanismen steigern können, steht der allgemeine Steuerungsoptimismus in einem „merkwürdige(n) Kontrast zum (...) politikwissenschaftlich konstatierten Wandel von Steuerung und ‚Governance‘“.¹⁰ In den 1970er Jahren hatten regulative Interventionen in anderen Politikfeldern oft enttäuschende Resultate gezeitigt. Der neue Steuerungsoptimismus in der Integrationspolitik läuft Gefahr, aus demselben Grund enttäuscht zu werden: Komplexe und diversifizierte soziale Systeme entziehen sich häufig dem Einfluss zentraler Behörden.

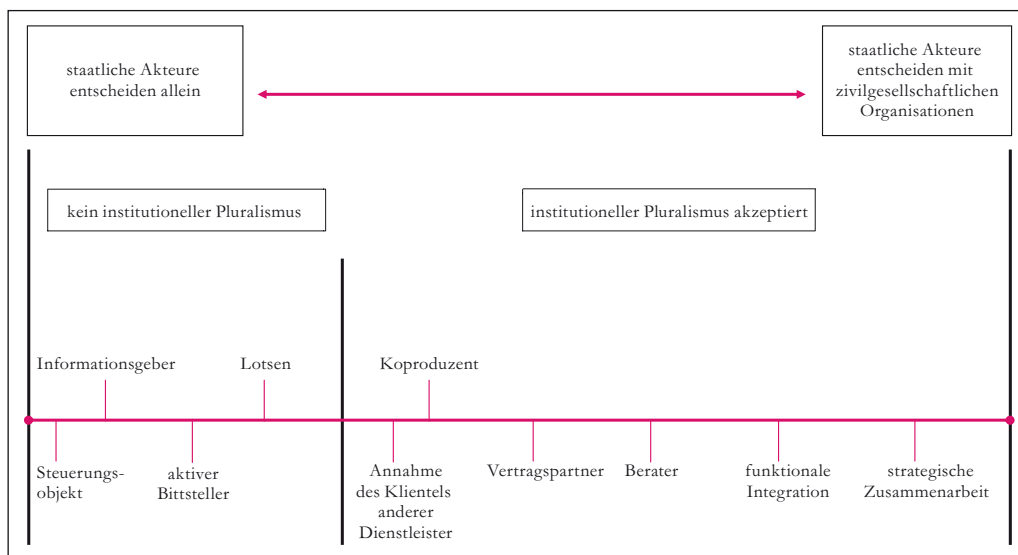
Die interaktiv-kooperative Komponente zeigt sich darin, dass Kommunalbehörden in zunehmendem Maße daran interessiert sind, Eingewanderte und Immigrant*innenorganisationen als Koproduzenten kommunaler Leistungen einzubeziehen und sie an den entspre-

⁸ Vgl. Michael Bommers, „Integration findet vor Ort statt.“ Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: ders./M. Krüger-Potratz (Anm. 1), S. 165.

⁹ Vgl. F. Gesemann/R. Roth (Anm. 4); Förderkonzept 2010. *Innovation in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen*, online: www.mags.nrw.de/08_PDF/003_Integration/s004_foerderbereiche/foerderungen_kommune_01_foerderkonzept_komm-in.pdf (4.1.2011).

¹⁰ Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger/Karen Schönwälder, *Staat und Integration. Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozessen von MigrantInnen*, in: dies. (Hrsg.), *Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen*, Wiesbaden 2006, S. 18.

Abbildung: Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Produktion und Verteilung kommunaler Dienste



Quelle: in Anlehnung an Jennifer Coston, A Model and Typology of Government–NGO Relationships, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27 (1998) 3, S. 358–382.

chenden Entscheidungen zu beteiligen. Damit öffnen sie ihnen spezifische Einflusskanäle neben den formalen Strukturen der repräsentativen Demokratie. Diesen Trend kann man als Teil eines weltweiten Bedeutungsgewinns zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Bereitstellung kommunaler Güter und Dienstleistungen deuten. In solchen Konstellationen wechseln Bürger von der Konsumenten- in die Produzentenrolle, indem sie kooperativ und interaktiv mit staatlichen Behörden und Agenturen zusammenarbeiten.⁸ In Deutschland wird dies in theoretischen Diskursen über Bürgerkommune, Hilfe zur Selbsthilfe, dialogorientierte Problemlösungen und kooperative Demokratie thematisiert.⁹

Kooperative Interaktion ist inzwischen in der kommunalen Integrationspolitik verbreitet, und Migrantenselbstorganisationen (MSO) übernehmen Aufgaben, die früher von öffentlichen Organisationen oder von Wohl-

fahrtsverbänden bearbeitet wurden.¹⁰ Die Einbeziehung von Immigrantenselbstorganisationen kann man sogar als eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Intervention betrachten.¹¹ Studien zu einzelnen MSO zeigen, dass diese in sehr verschiedenen funktionalen Beziehungen mit kommunalen Behörden zusammenarbeiten.¹² Diese lassen sich auf einer Skala darstellen, die unterschiedliche Grade abbildet, zu denen zivilgesellschaftliche Organisationen in die Produktion und Verteilung kommunaler Dienste eingebunden sind (*Abbildung*). Sie variieren hinsichtlich der formal geteilten Zuständigkeit für bestimmte Entscheidungen sowie des von staatlichen Akteuren akzeptierten Ausmaßes an organisatorischem Pluralismus. Links außen auf der Skala befindet sich eine Interaktionsform, in der Im-

⁸ Vgl. Lester Salamon, *The Rise of the Nonprofit Sector*, in: *Foreign Affairs*, 73 (1994) 4, S. 109–122; Adil Najam, *The Four-C's of Third Sector–Government Relations*, in: *Nonprofit Management and Leadership*, 10 (2000) 4, S. 376–396.

⁹ Vgl. Jörg Bogumil/Lars Holtkamp/Gudrun Schwarz, *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Berlin 2003; Jörg Bogumil/Lars Holtkamp/Leo Kissler, *Kooperative Demokratie*, Frankfurt/M. 2006.

¹⁰ Vgl. Roland Roth, *Integration durch politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement*, in: F. Gesemann/R. Roth (Anm. 4), S. 212; Uwe Hunger, *Neuere Entwicklungstendenzen bei Migrantenselbstorganisationen in Deutschland*. Working Paper. Westfälische Wilhelms-Universität, Münster 2004.

¹¹ Vgl. Alfred Reichwein/Stephanie Vogel, *Integrationsarbeit – effektiv organisiert. Ein Handbuch für Kommunen des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie*, Düsseldorf 2003, S. 39.

¹² Vgl. Scott Stock Gissendanner, *Integration 2.0 – Über die interaktive Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Immigrantenselbstorganisationen*, in: *Berliner Debatte Initial*, 21 (2010) 2, S. 73–81.

migranten keinen Einfluss ausüben: Sie treten als Leistungskonsumenten staatlicher Dienste auf oder als Objekte hierarchischer Steuerung. Ein typisches Beispiel dafür ist die Teilnahme an Integrationskursen, die inzwischen zum Herzstück der hierarchischen Steuerungsstrategie der Bundesregierung avanciert sind.

Immigranten und deren Organisationen können aber in diversen anderen Rollen eigene Ressourcen ins Spiel bringen. Die wohl häufigste aktive Rolle ist die eines einfachen Informationsgebers. In dieser Rolle werden Immigranten von Verwaltungsakteuren eingeladen, Informationen bereitzustellen, die für die Verbesserung der bestehenden Politik von Nutzen sein können. Daraus ergeben sich für die Immigrantengruppen kaum Einflussmöglichkeiten. Die Verwaltungsakteure entscheiden, wen sie fragen, welche Fragen sie stellen und wie sie die erlangten Informationen verwenden. Der Ausdruck „aktiver Bittsteller“ soll wertfrei das Handeln von Individuen oder Organisationen beschreiben, die sich an Verwaltungsvertreter wenden, um kommunale Leistungen zu erlangen, die anderen Einwohnern schon bereitgestellt werden. Solche Aktionen ändern zwar nicht die Agenda der Leistungsproduktion, aber sie können die Verteilung der bestehenden Leistungen verändern.

Eine Ebene weiter auf der Skala sind MSO verortet, die eine „Lotsenfunktion“ ausüben, indem sie Klientengruppen auf die Inanspruchnahme von bestimmten Integrationsdienstleistungen orientieren. Diese Arbeit wurde früher durch die Migrantenerstberatung der Wohlfahrtsverbände geleistet, wird inzwischen aber teilweise von MSO übernommen. Anders als bei der Interaktion mit einem „Bittsteller“ können Kommunen von dieser Lotsenfunktion spürbar profitieren, weil sie den Aufwand an aufsuchender Sozialarbeit reduziert. Wenn Kommunalverwaltungen beginnen, mit dieser Art von „Kundenüberweisungen“ von MSO zu rechnen, erkennen sie eine elementare Form von institutionellem Pluralismus implizit an.

Immigrantenorganisationen können in die Produktion kommunaler Dienstleistungen eingebunden werden, indem sie Beratungs- oder andere Dienste anbieten und selbst „Kundenüberweisungen“ von städtischen Einrichtungen annehmen. Oft werden Beratungsstellen der MSO namentlich für diesen Zweck bezu-

schusst – ein Ausdruck wachsenden Vertrauens von Kommunalbeamten in stadtbekanntere MSO. Wenn sich Behörden auf Immigrantenorganisationen stützen, um die Belastung durch hohe Zahlen an Bearbeitungsfällen zu reduzieren, ist dies ebenfalls eine Form der impliziten Anerkennung von institutionellem Pluralismus. Sie bietet MSO mehr Möglichkeiten, Einfluss auf die Art und Weise zu nehmen, in der städtische Dienstleistungen produziert werden. Allerdings erlangen MSO damit keinen Einfluss darüber, *was* produziert wird.

Die nächste Ebene ist die Gewinnung von Immigrantenorganisationen als Koproduzenten kommunaler Dienste.¹³ Koproduktion entsteht, wenn Einwohner an der Erbringung von Dienstleistungen teilnehmen, auch wenn die Rahmendaten des Angebots und der Verteilung der Leistungen noch weitgehend von den Behörden bestimmt werden. Beispiele finden sich häufig im schulischen Bereich, etwa wenn Eltern, Lehrpersonal und Kommunen zusammenarbeiten, um den Regelunterricht durch verschiedene Projekte zu unterstützen.

Der Rahmen von Koproduktionsbeziehungen wird jedoch überschritten, wenn MSO autonom entscheiden, was sie für wen produzieren. Eine solche Möglichkeit kann durch Vertragsvereinbarungen hergestellt werden. Vertragsbeziehungen erfordern die Formalisierung von Finanztransfers von der Kommune als Gegenleistung für die erbrachten Dienste. Dies ist eine Form von *public-private partnership*, in der Immigrantenorganisationen eingesetzt werden, um Dienste für Klientengruppen bereitzustellen, für welche die Kommunalbehörden zuständig sind. Vertragsbeziehungen eröffnen die Möglichkeit von Verhandlungen darüber, welche Leistung die MSO erbringen soll, und eine gewisse Freiheit hinsichtlich der Entscheidung, auf welche Art und Weise sie diese erbringt. Dies ist die erste Form expliziter Akzeptanz von institutionellem Pluralismus. Vertragspartnerschaften *mit* MSO sind allerdings noch nicht sehr verbreitet, da Kommunen zumeist an ihren traditionellen Vertragsbeziehungen zu Wohlfahrtsverbänden festhalten, die engagiert werden, um Dienstleistungen *für* Migranten zu erbringen.

Noch selten, aber häufiger als früher, fungieren MSO als Berater mit Einfluss auf die über-

¹³ Vgl. R. Roth (Anm. 10), S. 207.

geordnete Zielsetzung in der Integrationspolitik. Beratung ist ein autoritativer Input in einen Entscheidungsprozess. Berater agieren im Auftrag staatlicher Akteure, oftmals in der Rolle von „Experten“. Obgleich eine Empfehlung auch abgelehnt werden kann, ist die Position des Beraters stärker als die eines Informationsgebers, weil die Missachtung einer Expertenempfehlung leicht skandalisiert werden kann. Wenn Immigrantenorganisationen über umfangreiche Ressourcen verfügen und weitgehend autonom handeln können, dann können sie mit städtischen Verwaltungseinheiten eine funktionale Arbeitsteilung eingehen oder gar eine langfristige Planung von arbeitsteiliger Leistungserbringung anstreben. Obwohl deutsche Kommunen solche Kooperationen seit Jahrzehnten mit Trägern der freien Wohlfahrt pflegen, genießen MSO diesen Status bislang nur im Ausnahmefall.

Die vorgestellte Typologie ist nicht normativ: Weder beschreibt sie eine unterstellte Entwicklungsrichtung, noch impliziert sie, dass ein höheres Partizipationsniveau den politischen Maßnahmen mehr Effektivität oder Legitimation verleiht. In der Tat kann die Rolle des passiven Leistungsempfängers und Steuerungsobjektes der „normalen“ administrativen Rolle des voll integrierten Staatsbürgers weit mehr entsprechen. Vielmehr bietet die Typologie ein systematisches und differenziertes Bild der diversen Formen kooperativer Arrangements, die wir heute in vielen Politikfeldern beobachten können, seit kurzem auch in der Integrationspolitik.

Beispiele kooperativer Integrationspolitik

Die folgenden Beispiele illustrieren die zunehmende Verbreitung kooperativer Interaktionsformen. In den 1970er Jahren hatten verschiedene Städte damit begonnen, Beratungsgremien in Form von Koordinierungskreisen und Ausländerbeiräten einzurichten, die der Einbeziehung der Interessen von Einwohnern ohne deutsche Staatsbürgerschaft in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse dienen sollten.¹⁴ Die Koordinierungskreise waren Netzwerke von städtischen Agenturen, Sozialarbeitern

¹⁴ Vgl. Katrin Zapf, Beteiligung von Ausländern an kommunalen Entscheidungsprozessen?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 17 (1978) 2, S. 193–212.

der Wohlfahrtsverbände sowie Vertretern von Immigrantengruppen. Sie wurden geschaffen, um Informationen auszutauschen, die für die Effizienzsteigerung der Bereitstellung von Sozialdienstleistungen benötigt wurden, nicht aber, um mit Immigrantengruppen über die Ziele der Maßnahmen und die erwünschten Dienstleistungen zu verhandeln. Die Rolle des „Repräsentanten“ der Eingewanderten wurde dabei oft von Angestellten der Wohlfahrtsverbände übernommen.

Ausländerbeiräte setzen sich aus Mitgliedern der Immigrantengemeinschaften zusammen. Sie waren einst als Instrument der politischen Vermittlung zwischen der Einwanderungsbevölkerung und der Kommunalvertretung gedacht und fungierten als Konsultativorgane, die durch einen klientelistischen, ethnischen Korporatismus gekennzeichnet waren. Italienische Mitglieder sollten „italienische“ Interessen und Organisationen vertreten, türkische Mitglieder „türkische“ Interessen usw. Die Ausländerbeiräte waren Medien für die Diskussion von Problemen und für die Verteilung von kulturpolitisch legitimierten Finanzhilfen an die Klientel der Mitglieder. Aber sie waren auch Kommunikationskanäle, über welche die Stadt ihre politischen Maßnahmen gegenüber Immigrantengruppen zu legitimieren suchte. Heute werden sie häufig als zahnlose Diskussionsforen kritisiert, die nicht geeignet sind, Partizipation zu stimulieren.¹⁵

Angesichts der Tatsache jedoch, dass etwa die Hälfte der Einwohner der Bundesrepublik mit Migrationshintergrund nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt und die Einwanderungsbevölkerung in den Parlamenten nach wie vor schwach vertreten ist, fördern die Städte weiterhin Institutionen für deren Partizipation. Neuere Ideen betreffen die Einbeziehung von Experten ohne Staatsbürgerschaft, entweder als „sachkundige Bürger“ in Kommunalausschüssen oder als stimmberechtigte Vollmitglieder in „Integrationsausschüssen“. Diese Personen werden in der Regel aufgrund ihrer beruflichen Qualifikation, nicht wegen ihrer ethnischen Identität berufen. Ausgestattet mit der persönlichen und institutionellen Legitimation als Experten, haben Immigrantenv-

¹⁵ Vgl. Uwe Hunger, Wie kann die politische Partizipation von MigrantInnen gefördert werden?, online: www.migration-boell.de/web/integration/47_2637.asp#2 (20.12.2010).

Partizipatorische Governance in der Integrationspolitik

treter in solchen Gremien eine bessere Chance, eine genuine Beraterrolle zu spielen, was natürlich von der lokalen Akteurskonstellation abhängt. Mit der Zeit haben sich auch die Ausländerbeiräte – heute oft „Integrations(bei)räte“ genannt – zu einer ganzen Bandbreite von Vertretungsgremien für Einwohner ohne deutsche Staatsbürgerschaft ausdifferenziert, die sich danach unterscheiden, in welchem Ausmaß sie die Rolle als Informationsgeber oder die Beraterrolle spielen.¹⁶

Die Interaktion von Kommunen mit religiösen Organisationen der Eingewanderten ist ein neues Aktivitätsfeld. Offiziell haben Kommunen kein Mandat, überhaupt mit religiösen Organisationen zu arbeiten. In der Realität sind die Kontakte dagegen eng. So übernehmen die beiden christlichen Großkirchen mit ihren Einrichtungen einschließlich ihrer Wohlfahrtsverbände schon traditionell zahlreiche Aufträge der öffentlichen Hand. Ähnliche Formen der Zusammenarbeit mit muslimischen Kongregationen sind möglich, scheiterten aber lange Zeit an wechselseitigem Misstrauen. Inzwischen betrachten jedoch immer mehr deutsche Muslime Deutschland als ihre Heimat. In zunehmendem Maße verlassen sie die Schattenexistenz in Hinterhofmoscheen und begeben sich in die Mitte der Gesellschaft – bauen repräsentative Moscheen, fordern geeignete Grabfelder oder die Erlaubnis zum Schächten. In der angestammten Bevölkerung wird diese Bewegung oft als Provokation wahrgenommen. Kommunalpolitiker können eine wichtige Rolle dabei spielen, symbolischen Konflikten um solche Themen vorzubeugen oder zur Deeskalation beizutragen, und tun das bereits in verschiedenen Städten.¹⁷ Zum Teil sind die Städte auch an diversen Rundgesprächen zwischen lokalen Glaubensgemeinschaften beteiligt. Koproduktionsarrangements mit muslimischen Organisationen kann man in einigen Städten beobachten.¹⁸

¹⁶ Vgl. Margret Spohn, Ergebnisse einer Befragung in fünfzig deutschen Städten zur Vertretung von Migranten und Migrantinnen. München 2009, online: www.auslaenderbeirat-muenchen.de/zukunft/umfrage.pdf (20.12.2010).

¹⁷ Vgl. Claus Leggewie/Angela Joost/Stefan Rech. Der Weg zur Moschee – eine Handreichung für die Praxis, Bad Homburg v. d. Höhe 2000.

¹⁸ Vgl. Hansjörg Schmid/Ayse Almıla Akca/Klaus Barwig, Gesellschaft gemeinsam gestalten. Islamische Vereinigungen als Partner in Baden-Württemberg, Baden-Baden 2008; Empfehlungen des kom-

munalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik. Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten, Stuttgart 2010, online: www.stuttgart.de/img/mdb/item/234447/52640.pdf (20.12.2010).

Es gibt mehrere Faktoren, die zu einer zunehmenden Anwendung partizipatorischer Entscheidungsverfahren geführt haben. Stärkere Partizipation ist eine Reaktion auf Steuerungsprobleme, die entstehen, wenn Kommunalverwaltungen beginnen, in sehr komplexe Systeme zu intervenieren, wie am Beispiel des religiösen Dialogs illustriert wurde. Vor dreißig Jahren war der Islam für die Kommunalpolitik noch kaum ein Thema. Insofern jedoch die zweite und dritte Generation von Muslimen anfängt, sich mit der deutschen Gesellschaft zu identifizieren, kann ihr verständlicher Wunsch, als gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger behandelt zu werden, zu Konflikten über Identität und Kultur führen. Kommunen werden dann als Moderatoren in solche Konflikte involviert, deren Ergebnisse aufgrund ihres komplexen sozialen Charakters unvorhersagbar sind.

Um solche Systeme erfolgreich „von oben“ steuern zu können, benötigen Kommunen Expertenwissen über die Verhaltensweisen der am System beteiligten Akteure sowie hinreichende Kommandomacht, um diese zu ändern. Wie wir gesehen haben, gibt es inzwischen zahlreiche Bemühungen, das Wissen der Verwaltung und ihr Vermögen zu hierarchischer Steuerung zu verbessern. Friedliche Kohabitation zwischen Muslimen und der nichtmuslimischen Bevölkerung oder andere komplexe Ziele, wie sie im Nationalen Integrationsplan festgelegt sind – etwa sozialräumlich basiertes Wirtschaftswachstum –, sind allerdings Resultate komplexer Interaktionen, welche sich dem Einfluss von Kommandomacht entziehen. Steuerungsakteure müssen daher Wege finden, die am System beteiligten Akteure zur freiwilligen Selbstregulierung zu motivieren.

Veränderungen in den Einstellungen der fachpolitischen Eliten haben die Zunahme kooperativer Steuerungsformen ebenfalls begünstigt. In den 2000er Jahren waren Leitbilder für eine stärkere Außenorientierung

munalen Qualitätszirkels zur Integrationspolitik. Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten, Stuttgart 2010, online: www.stuttgart.de/img/mdb/item/234447/52640.pdf (20.12.2010).

der Verwaltung den Verwaltungsangehörigen durch die Lokale Agenda 21 und das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ bereits weitgehend bekannt. Weitere unterstützende Faktoren waren Debatten über die integrativen Funktionen von MSO, welche seit Mitte der 1980er Jahre in den Sozialwissenschaften geführt wurden. Seit einiger Zeit wird die Idee, MSO in die politischen Prozesse einzubinden, auch von der Bundespolitik unterstützt. So hat sich insbesondere die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (1999–2002) als ein Meilenstein erwiesen, indem sie ausdrücklich dazu aufforderte, dem Bedarf an stärkerer Inklusion von MSO mehr Beachtung zu schenken. Spätere Politikempfehlungen bundespolitischer Behörden sind noch konkreter formuliert.¹⁹

Die Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände, die bis vor wenigen Jahren noch typische Defizitorientierung in der Integrationspolitik zu Gunsten eines „Potentialansatzes“ aufzugeben,²⁰ war von eminenter Bedeutung dafür, dass eine gleichsam pfadabhängige Herangehensweise durchbrochen wurde, die kooperative Beziehungen zu MSO lange Zeit blockiert hat. In den 1950er und 1960er Jahren war die Interaktion zwischen Kommunen und Immigranten im Rahmen der Sozialpolitik institutionalisiert und weitgehend den Wohlfahrtsverbänden übertragen worden, die ein eigenständiges Interesse daran hatten, die Bedürftigkeit ihrer Klientel zu betonen.²¹ Eine Konsequenz war, dass die Reaktionen auf spätere Einwanderungswellen ebenfalls in hohem Maße einer Denkweise verhaftet blieben, die vornehmlich auf die „Defizite“ von Ausländern fokussiert war.²² Obwohl dieser im Kern paternalistische Umgang mit den Problemen der Einwanderung wahrscheinlich konfliktmildernd wirkte – beispielsweise durch die Vermeidung von Wohnungsnot oder die Förderung von Vertrauen der Eingewanderten in

staatliche Institutionen –, hatte die Defizitorientierung jedoch auch zur Folge, dass die Interaktion zwischen Kommunalverwaltungen und Ausländern im Hinblick auf arme Eingewanderte besser institutionalisiert worden ist als die Interaktion mit ressourcenstärkeren Eingewanderten.

Schließlich hängt die Zahl potentieller kooperativer Partnerschaften auch von den Ressourcen der MSO ab. Die wenigen vorhandenen Studien deuten darauf hin, dass Immigrantenorganisationen in den vergangenen Jahrzehnten an Verbreitung gewonnen, sich besser organisiert und sich stärker deutschen politischen Themen zugewandt haben.²³ Auch wenn MSO in Deutschland im internationalen Vergleich noch schwach sind, hat dies zum Bedeutungsgewinn kooperativer Partnerschaften beigetragen.

Zukunftsaussichten für eine kooperative Integrationspolitik

Wer über die Zukunft der Integrationspolitik spekuliert, sollte in Betracht ziehen, dass sich kommunale Integrationspolitik in der Bundesrepublik bislang weitgehend ohne die Art von ethnischer Mobilisierung entwickelt hat, wie sie im 19. Jahrhundert in den Einwanderungszentren der USA oder in jüngerer Vergangenheit in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien zu beobachten war. Bisher war die Politik der Einwandererintegration in der Bundesrepublik immer stärker von der Logik effektiver Verwaltung als von politischer Wiederwahllogik beeinflusst. Wenn dieser Trend nicht durchbrochen wird, dann wird die wichtigste Quelle künftiger Ausdifferenzierungen der Integrationspolitik in der Spannung zwischen Anhängern einer Politik des „Forderns und Förderns“, die Immigranten in die Rolle von passiven Leistungsempfängern und Steuerungsobjekten verweist, und den Befürwortern partizipatorischer Ansätze liegen.

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesweites Integrationsprogramm, Nürnberg 2010.

²⁰ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (Anm. 4).

²¹ Vgl. Jürgen Puskeppeleit/Dietrich Thränhardt, Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger, Freiburg i.Br. 1990, S. 70.

²² Vgl. Michael Bommes, Die politische „Verwaltung“ von Migranten in Gemeinden, in: Jochen Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten, Göttingen 2003, S. 459–480.

²³ Vgl. Yasemin Karakasoglu-Aydın, Zwischen Türkeiorientierung und migrationspolitischem Engagement. Neuere Entwicklungen bei türkisch-islamischen Dachverbänden in Deutschland, in: Zeitschrift für Türkeistudien, 4 (1996) 2, S. 269; Floris Vermeulen/Maria Berger, Civic Networks and Political Behavior. Turks in Amsterdam and Berlin, in: S. Karthick Ramakrishnan/Irene Bloemraad (eds.), Civic Hopes and Political Realities, New York 2008.

Zudem sind MSO in den meisten Städten trotz ihres jüngsten Wachstums organisatorisch noch zu schwach, um partizipatorische Funktionen zu erfüllen, die mehr als einen minimalen Ressourcenaufwand erfordern.²⁴ Aufgrund ihres Bedarfs an interaktiver Kooperation werden öffentliche Behörden auch weiterhin MSO unterstützen und Immigranten direkt als Helfer rekrutieren. Einige Bundesländer bilden zum Beispiel Immigranten für die Übernahme von „Lotsenfunktionen“ aus.²⁵

Vor allem aber wird die Zukunft von partizipatorischen Mechanismen von den Angeboten organisatorisch starker MSO abhängen, und damit davon, welche Entscheidungen in den nächsten Jahren die jungen, talentierten und in

Deutschland sozialisierten Frauen und Männer mit Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer eigenen Karrieren treffen werden. Viele der Besten entscheiden sich heute, Deutschland zu verlassen, oder sie steigen in die Chefetagen „deutscher“ Organisationen auf. Berichterstattungen über türkischstämmige Akademiker, die in den Landesverbänden der Volksparteien Führungspositionen übernommen haben oder nach erfolgreichem Studium auswandern, sind zahlreich.²⁶ Der persönliche Erfolg dieser Einwandererminderheit ist zwar ein Indikator für die integrative Kraft deutscher Institutionen, aber er bedeutet zugleich einen Schwund an möglichen Führungskräften, welche in MSO „zurückbleiben“, um mit den Kommunen die Belange der örtlichen Gemeinschaft kooperativ zu regeln.

²⁴ So müsste man aus der Studie von Jürgen Fijakowski/Helmut Gillmeister, Ausländervereine. Ein Forschungsbericht, Berlin 1997, schlussfolgern. Neuere empirische Studien geben noch keinen Anlass, diese Vermutung zu revidieren.

²⁵ Vgl. Susanne Huth, Expertise Integrationslotsen. Modelle von Engagement und Integration, Frankfurt/M. 2007.

²⁶ Vgl. Michael Sontheimer, Jung, gut und unerwünscht, in: Der Spiegel Nr. 21 vom 19.5.2008, online: www.spiegel.de/spiegel/print/d-57038066.html (4.1.2011).



Im Angebot!

Kritisch, kompakt und kostenfrei – die Informationen zur politischen Bildung

Unser Einstiegsangebot zum Thema Wirtschaft. Recherchieren und bestellen unter www.bpb.de/izpb




APuZ

Nächste Ausgabe

9/2011 · 28. Februar 2011

Irak

Henner Fürtig

Der Irak als demokratischer „Musterstaat“ in Nahost?

Birgit Svensson

Von Frühling und Herbst der Pressefreiheit im neuen Irak

Ferhad Ibrahim

Lage der religiösen und ethnischen Minderheiten

James Dingley

Autonome Region Kurdistan

Lamis Andoni

Der vergessene Irak?

Loay Mudhoon

Geopolitische Implikationen des Irakkriegs 2003

Karin Mlodoch

Gewalt, Erinnerung und Aufarbeitung

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Dr. Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring (Volontärin)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
4. Februar 2011

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fsd-medien.de

Nachbestellungen

IBRo
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Telefax (038204) 66 273
bpb@ibro.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Johannes Slawig*
3–5 **Der Tag danach**
Das Vergeblichkeitsgefühl ist die größte Gefahr für nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Es entsteht, weil es keine Perspektive gibt. Weil alle Maßnahmen auf kommunaler Ebene nicht ausreichen werden, sind Bund und Land gefordert.
- Hiltrud Naßmacher*
6–12 **Kommunalpolitik in Deutschland**
Ist Kommunalpolitik überhaupt noch möglich? Aktuelle finanzielle Engpässe und Weichenstellungen aller politischen Ebenen aus der Vergangenheit haben die Handlungsoptionen der Kommunen verringert, aber keineswegs beseitigt.
- Lars Holtkamp*
13–19 **Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen**
Die Kommunen befinden sich in der tiefsten Haushaltskrise seit Bestehen der Bundesrepublik. Nothaushalte und Streichkonzerte dominieren die Szenerie. Doch ohne Denkverbote gibt es krisenerprobte Strategien auch jenseits des Spardiktats.
- Joy Richard Fatoyinbo*
19–25 **Kommunale Kulturfinanzierung im Zeichen der Krise**
Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat ihre Wirkungen auch bei der öffentlichen kulturellen Daseinsvorsorge gezeigt. Viele kulturelle Strukturen und Einrichtungen in Deutschland wurden abgebaut oder stehen kurz vor ihrer Schließung.
- Angelika Vetter*
25–32 **Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie?**
Kann lokale Politik auf Grund der Nähe zwischen Regierenden und Regierten, der geringeren Problemkomplexität sowie der direkten Betroffenheit der Bürger zur „Stärkung“ und „Erneuerung“ der Demokratie von heute beitragen?
- Ulrich Sarcinelli · Mathias König · Wolfgang König*
32–39 **Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Verwaltungsreform**
Die stärkere Verknüpfung zwischen repräsentativ-demokratischer und bürgerdemokratischer Politik trägt der zunehmenden Komplexität von Gesellschaft und Politik eher Rechnung als ein überkommenes, hoheitliches Politikverständnis.
- Scott Stock Gissendanner*
39–46 **Kommunale Integrationspolitik**
In der kommunalen Integrationspolitik ist ein Paradigmenwechsel zur interaktiven Kooperation zu beobachten. Die Zusammenarbeit mit Zugewanderten und deren Organisationen hat an Bedeutung gewonnen.