

Die Zukunft der Kommunen – Wege aus der Krise

**Vortrag am 23. Mai 2003 beim 29. Städtebundtag des Städtebundes
Schleswig-Holstein in Bad Segeberg***

von Univ.-Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer

1. Situation

Am 2. März diesen Jahres fanden in Schleswig-Holstein Kommunalwahlen statt. Wenige Tage zuvor brachte die FAZ¹ einen Artikel mit dem Titel „Unbill auch im letzten Dorf“. Darin wurde geschildert, dass immer mehr Gemeindebüchereien, kommunale Theater und städtische Museen in Schleswig-Holstein schließen müssen, der bauliche Zustand vieler Schulen und Kindergärten sei miserabel, Fahrbahndeckel auf den Straßen könnten nicht mehr ausgebessert werden. Insgesamt erwarteten Schleswig-Holsteins Städte und Gemeinden in diesem Jahr einen Fehlbetrag in Höhe von 300 Millionen Euro. Die Gesamtschulden der schleswig-holsteinischen Kommunen wurden auf 3 Mrd. € geschätzt. Viele Städte meldeten katastrophale Einnahmerückgänge. Sogar die lange Zeit blühenden Hamburger Rand- und Großraumgemeinden verzeichneten große Rückgänge bei den Gewerbesteuererträgen.

In anderen Ländern ist die Situation nicht besser. So kann etwa in Nordrhein-Westfalen jede zehnte Kommune in diesem Jahr ihren Haushalt nicht ohne Eingriffe in die Substanz ausgleichen. Von 337 Städten und Gemeinden müssen in diesem Jahr 136, das sind 40 Prozent, ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Dies bedeutet eine Steigerung gegenüber 2002 von mehr als 74 Prozent. 2002 waren

* Die Vortragsform ist beibehalten worden.
1 Wenz, FAZ vom 26.2.2003

es noch 78 Kommunen. Möglicherweise wird die endgültige Zahl sogar noch höher liegen.² Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat deshalb Anfang 2003 eine Kampagne „Rettet die Kommunen!“ gestartet. In Pressekonferenzen, im Internet, auf Plakaten und Transparenten sowie bei vielzähligen Veranstaltungen wird auf die dramatische Situation aufmerksam gemacht. In verschiedenen Rettungsprogrammen werden Forderungen an Bundes- und Landesregierungen gestellt.³

Vom 13. bis 15. Mai fand die 32. ordentliche Hauptversammlung des Deutschen Städtetages unter dem Titel „Städte sind Zukunft“ in Mannheim statt.⁴ Erneut wurde auf die dramatische Situation der Kommunen, auch in vielen begleitenden Medienberichten, hingewiesen. Nach Berechnungen des Deutschen Städtetages setzt sich der Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen in diesem Jahr fort: Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum sind die Einnahmen der Gewerbesteuer abermals um 4,5 Prozent zurückgegangen. Die kommunalen Investitionen liegen um 30 Prozent unter denen des Jahres 1993, zugleich sind die Sozialausgaben der Kommunen in den vergangenen zehn Jahren um 30 Prozent gestiegen. Das Haushaltsdefizit der deutschen Kommunen insgesamt beträgt nach Berechnungen des Städtetages fast 10 Milliarden €. Die Kassenkredite, die eigentlich nur kurzfristige Liquiditätsengpässe decken sollen, sind derzeit zehnmal so hoch wie 1992.⁵

² Städte- und Gemeinderat 4/2003, 31

³ www.rettet-die-kommunen.de; *Rentsch*, Stadt und Gemeinde 4/2003, 161; *Schink*, Vortrag beim Landkreistag Schleswig-Holstein am 31.1.2003, Eildienst LKT NW 2/2003, 59

⁴ www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/00005/index.html

⁵ FAZ vom 14.5.2003, S. 13

Was also ist zu tun? Der Bundeskanzler hat in seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag⁶ versprochen, die Finanz- und Investitionskraft der Kommunen nachhaltig zu stärken. Auch der Bundespräsident hat in seiner Rede vor dem Deutschen Städtetag am 14. Mai 2003⁷ den Kommunen Mut zugesprochen. Am Zustand der Städte lasse sich ablesen, wie es dem ganzen Land gehe und die meisten Herausforderungen, vor denen wir insgesamt stehen, müssten vor allem in den Städten gemeistert werden. Es sei höchste Zeit, den Städten und Gemeinden wieder verlässliche und angemessene Finanzquellen zu geben. Ohne die Städte sei kein Staat zu machen. Von ihnen hänge Deutschlands Zukunft ab. Und er appellierte an alle, den Städten die Chance zu geben, mit eigener Kraft ihre Zukunft zu gestalten. Dennoch: Einen Masterplan oder ein Allheilmittel zur Belebung kommunaler Entfaltungsmöglichkeiten gibt es nicht. Sicher muss man an verschiedenen Stellen ansetzen, um die dramatische Situation der Kommunen zu beheben. Ich will im Folgenden einige Vorschläge diskutieren und Wege aus der Krise aufzeigen. Nur im Zusammenwirken sind diese Vorschläge jedoch geeignet, den Kommunen eine Zukunft zu geben.

2. Hilfen und Belastungen von außen

Hilfen und Belastungen von außen betreffen vor allem das Verhältnis zu Bund und Ländern. Soforthilfen, Entlastungen und Investitionsprogramme werden von verschiedenen Seiten zugesagt oder gefordert. Dabei geht es um eine Entlastung der Kommunen von der Flutopferhilfe, die Aussetzung des Solidarbeitrags, Soforthilfen aus dem Steuervergünstigungsabbaugesetz und der Abgeltungssteuer oder die Auflage eines konjunkturfördernden Investitionsprogramms für die

⁶

www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Agenda-2010-;9768/Regierungserklaerung.htm

⁷

www.bundespraesident.de/dokumente/Rede/ix_92109.htm

Kommunen in Form von Krediten mit günstigen Zinskonditionen. Alles ist umstritten, letzteres wird vor allem kritisiert, weil es den notleidenden Kommunen nicht wirklich helfe, da die Aufnahme neuer Kredite durch die Rechtsaufsichtsbehörden nicht genehmigungsfähig sei.⁸

Auch die Diskussion um die Kommunalsteuern kommt nicht voran. Die Kommission zur Gemeindefinanzreform hat sich gerade auf Ende Juni vertagt. Ob eine Lösung wirklich Anfang 2004 in Kraft treten kann, wie vom Bundeskanzler zugesagt, erscheint durchaus fraglich. Nach bisheriger Planung soll das Kabinett im September 2003 über einen entsprechenden Gesetzentwurf entscheiden. Bei den Reformmodellen blockieren sich die unterschiedlichen Interessen gegenseitig, die Fronten gehen teilweise quer durch die Parteien in Bund und Ländern. Beim Vorschlag der kommunalen Seite zur Modernisierung der Gewerbesteuer, der insbesondere die Ausdehnung auf neue Berufsgruppen zum Inhalt hat, wird die Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente kritisiert. Dem Vorschlag der Wirtschaft, den Kommunen ein Zuschlagsrecht auf die (zuvor gesenkte) Einkommensteuer und die (zuvor erhöhte) Körperschaftsteuer zu gewähren, wird entgegengehalten, was nütze ein Zuschlagsrecht auf die Körperschaftsteuer, wenn diese nicht fließe.⁹ Um große Ungleichgewichte zwischen Städten und ihrem Speckgürtel zu vermeiden, sollen die Kommunen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer erhalten. Weiterhin ist eine Erhöhung der Grundsteuer sowie die Senkung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder im Gespräch. Bei einer Veranstaltung in meiner Heimatgemeinde hat der örtliche Bundestagsabgeordnete sogar kürzlich darüber nachgedacht, den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, eine eigene Steuer zu

⁸ Brandl/Busse, 10 Forderungen an die Bundesregierung, BayGTzeitung 4/2003, 124 (Nr. 4)
⁹ Vgl. FAZ vom 8.5.2003, S. 13; FAZ vom 10.5.2003, S. 11; vgl. noch Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Reform der Gemeindefinanzen, Februar 2003.

einzuräumen, eine eigene Steuer zu erheben, zum Beispiel einen Strom- oder Wasserpfennig.

Wichtig ist, dass man sich bald einigt, dass eine Regelung schnell kommt, um den Kommunen eine dauerhafte und verlässliche Finanzausstattung zu gewähren. Möglichst sollte dabei auch ein großer Verwaltungsaufwand sowie neue Belastungen vermieden werden. Dies betrifft etwa die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Nicht zu Unrecht wird befürchtet, wenn das Arbeitsamt festlegen darf, welcher Sozialhilfeempfänger denn nun arbeitsfähig ist und welcher nicht, oder die Kommunen eine Jobgarantie für Personen bis 25 Jahre innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten übernehmen sollen, dass dann neue Belastungen für die Kommunen entstehen.¹⁰

Belastungen abbauen – das ist ein Stichwort, das insbesondere gesetzliche Auflagen betrifft. Die Forderungen¹¹ lauten hier, einen „Gesetzes-TÜV“, also eine Überprüfung bestehender Vorschriften auf ein Fortbestehen des Regelungsbedürfnisses einzuführen, eine Gesetzesfolgenabschätzung verbindlich vorzuschreiben, einen Konsultationsmechanismus nach österreichischem Vorbild zu entwickeln, den Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Finanzaufweisung nicht nur in allen Landesverfassungen, sondern auch bei der Übertragung von Aufgaben aufgrund eines Bundesgesetzes¹² im Grundgesetz festzuschreiben, sowie, neuerdings wieder verstärkt in mehreren Ländern, einen Abbau oder zumindest eine Befreiung von Standards zu ermöglichen. Mecklenburg-Vorpommern hat im September 2000 ein

¹⁰ Vgl. etwa *Schink* (Fn. 3), S. 64; *Brandl/Busse* (Fn. 8), S. 124 (Nr. 8); *Deppe*, Kommunalpolitische Blätter, 5/2003, 22.

¹¹ Vgl. *Rentsch* (Fn. 3)

¹² Z. B. das ab 1.1.2003 geltende Grundsicherungsgesetz, dazu *Schink* (Fn. 3), S. 61

Standardöffnungsgesetz erlassen, im Saarland ist im Februar diesen Jahres ein Standardflexibilisierungsgesetz in Kraft getreten, in verschiedenen weiteren Ländern sind Gesetzentwürfe in Vorbereitung oder schon im Landtag eingebracht.¹³

Auch in Schleswig-Holstein liegt der Entwurf eines Vorgabenbefreiungsgesetzes, auf der Basis eines Vorschlages der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, dem Landtag vor.¹⁴ Während die Landesregierung bisher den Kommunen bei Verordnungen die Möglichkeit zur Abweichung von einzelnen Standards durch eine jeweils zu erlassende Satzung einräumen wollte,¹⁵ erstreckt sich dieser von der CDU in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf auf alle Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes. Hier sind sicher noch einige rechtliche oder auch praktische Fragen zu klären. Dies betrifft etwa die Reichweite der möglichen Vorgabenbefreiung – so sind nicht nur Personal- und Ausstattungsstandards und solche zur Errichtung, Beschaffung und Vorhaltung von Bauten und Sachmitteln, sondern auch Vorgaben zum Erbringen öffentlicher Leistungen und zur Durchführung von Verwaltungsverfahren und einfachem Verwaltungshandeln erfasst. Auch die Frage, ob der Landtag bei einer Entscheidung über die Befreiung von formellem Landesrecht nicht gleich die Aufhebung diskutieren sollte, und andere Punkte wären noch zu diskutieren. Sicher ist aber, dass Bürokratie-

¹³ Standardöffnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 17.9.2000, MVGVBI 2000, 492, dazu *Darsow*, LKV 2001, 289; Standardflexibilisierungsgesetz Saarland vom 19.2.2003, Amtsblatt Saarland 2003, 942; vgl. auch Gesetzentwurf zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen vom 5.11.2002, LT-Drs. 13/3177

¹⁴ Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Schleswig-Holstein, LT-Drs. 15/2436 vom 5.2.2003 sowie Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände vom 29.1.2003

¹⁵ LT-Drs. 15/526 vom 7.11.2000, 1. Ergänzung vom 14.11.2000, 2. Ergänzung vom 7.12.2000

abbau nicht nur in Richtung der Wirtschaft,¹⁶ sondern auch in Richtung der Kommunen stattfinden muss.

3. Intelligentes Sparen

Auch der Bundespräsident hat in seiner Rede bei der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 14. Mai 2003 in Mannheim die Kommunen noch einmal ermahnt, nicht nur Belastungen von außen zu kritisieren, sondern auch ihre eigenen Hausaufgaben zu machen und gerade in schwierigen Zeiten noch genauer zu prüfen, wo sich ohne große Einbußen an Lebensqualität sparen lässt. Dies tun die Kommunen nun schon seit Jahren. Teilweise haben sie bis zur Verzweiflung der Kämmerer, der Bürgermeister und auch der Verantwortlichen in den Gemeindevertretungen die Konsolidierungs- und Sparkataloge der kommunalen Spitzenverbände und der KGSt durchgesehen¹⁷ und Möglichkeiten zu Einsparungen und Ausgabenkürzungen auch umgesetzt. Dennoch lohnt es sich immer wieder, entsprechende Vorschläge zu überprüfen, eine Kombination verschiedener Sparmaßnahmen zu erwägen und vielleicht auch innovative Wege zu gehen.

Traditionell steht dabei, auch häufig von der Kommunalaufsicht im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten gefordert, der Verzicht auf freiwillige Leistungen, etwa im Kultur- und Sozialbereich, die Streichung von Zuschüssen an Vereine etc. oder die Schließung kommunaler Einrichtungen im Vordergrund. Aufgabenkritik, Privatisie-

¹⁶ Vgl. dazu den Beschluss der Bundesregierung vom 26.2.2003 zu den Eckpunkten der "Initiative Bürokratieabbau", <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Agenda-2010-9783/Buerokratieabbau.htm>

¹⁷ Vgl. etwa Frischmuth (Hrsg.), Sparstrategien. Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Instituts für Urbanistik und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle vom 15. – 17. Mai 1995; KGSt (Hrsg.), Intelligent sparen. Der Beitrag der Kommunen zur Bewältigung der Finanzkrise, 2002; *Schwarting*, Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Leitfaden für Rat und Verwaltung, 2003 mit einem Anhang zu Umfragen des Deutschen Städtetages zu Konsolidierungsmaßnahmen 1982 und 2002

zung, public private partnership, Effizienzrenditen im Rahmen einer durch das sog. Neue Steuerungsmodell veränderten Haushaltssteuerung, Produktivitätsfortschritte durch eine Neugestaltung der Prozesse oder Optimierungshinweise durch interkommunale Leistungsvergleiche sind weitere Ansätze.¹⁸ Ziel ist es dabei, durch aufgabenkritische, organisatorische und verfahrenstechnische Neuerungen nicht nur Einsparungen, sondern auch Qualitätsverbesserungen zu erzielen. Einige Hinweise dazu können auch die Erfahrungen aus unseren Speyerer Qualitätswettbewerben sowie aus der Einführung eines Qualitätsmanagements in Verwaltungen auf der Basis des Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystems (CAF) liefern. Wir haben dazu ein elektronisches Schulungsprogramm entwickelt, das im Internet kostenlos zur Verfügung steht.¹⁹

Klassische Einsparungsmaßnahmen zielen weiterhin auf die Einsparung von Betriebskosten (etwa Bürobedarf, Energieverbrauch), auf Fuhrpark-, Mobilitäts- und Reisekostenmanagement oder auf die Einschränkung von Fortbildungsmaßnahmen. Personalwirtschaftliche Maßnahmen betreffen etwa die zeitweise Nichtbesetzung von Stellen, die Aussetzung von Beförderungen, Vorruhestandsregelungen oder auch Einstellungssperren. Dass dies alles sehr schmerzlich ist, muss nicht eigens betont werden, häufig erschweren auch dienstrechtliche Vorgaben²⁰ eine flexible Handhabung. Nicht vergessen werden sollten auch weitere Ansätze, wie ein verbessertes Zins-, Schulden- und Liquiditätsmanagement, eine Überprüfung der bestehenden Versicherungen, die Durchsicht sonstiger Verträge und

¹⁸ Vgl. dazu meine Projektseite im Internet www.dhv-speyer.de/hill/Aufgabenkritik.htm sowie den PowerPointStreaming-Vortrag zum Intelligenten Sparen unter www.dhv-speyer.de/hill/Publikationen/Stream_Sparen.htm

¹⁹ www.dhv-speyer.de/hill/Kooperationen/caf_Lernsystem.htm

²⁰ Zu kommunalen Anforderungen an das öffentliche Dienstrecht vgl. Diskussionspapier des Deutschen Städtetags vom 5.2.2003, der städtetag 3/2003, 40

Zahlungsbedingungen, ein verbessertes Forderungsmanagement, etwa bei Vollstreckungen und Regressen, zügige Beitragsabrechnungen oder Innovationen im Beschaffungswesen. Gelegentlich²¹ wird auch auf eine notwendige Reform der Förderbürokratie hingewiesen, da häufig verschiedene Abteilungen der Stadtverwaltung die unterschiedlichsten Förderprogramme (etwa zum Ausbau eines Radweges oder zur Anschaffung eines Feuerwehrautos) mit großem Verwaltungsaufwand koordinieren müssen.

Neben der Kürzung von Ausgaben und dem Erzielen von Einsparungen ist natürlich auch die Frage zu prüfen, inwieweit außerhalb bundesrechtlich geregelter Steuern oder in Schleswig-Holstein von den kommunalen Spitzenverbänden²² geforderter landesrechtlicher Garantie der Finanzausgleichsmasse die Kommunen eigene Einnahmen erzielen können. Die Palette ist indessen begrenzt, Innovationen sind durchaus vorhanden, aber manches scheitert auch daran, dass den Bürgern weitere Belastungen einfach nicht mehr zumutbar sind. Der sog. Verkauf des Tafelsilbers ist eine Variante. So wird den Kommunen geraten, Gebäude bzw. Grundstücke zu veräußern, nicht nur um Erlöse zu erzielen, sondern auch Instandhaltungs- oder Sanierungskosten einzusparen. Ebenso sollen sie auf Gesellschaften oder Beteiligungen verzichten, um neben dem Veräußerungsgewinn Zuschüsse sowie Steuerungs- und Überwachungskosten einzusparen. Zweifellos ist damit aber auch ein Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten verbunden, so dass Alternativen, wie private Betreibermodelle bei Einrichtungen, Mehrfachnutzung, Vermietung und Verpachtung bei Gebäuden und Grundstücken oder auch klare Zielvereinbarungen und ein

²¹ Vgl. die Vorschläge des Geschäftsführers des Städtetags Rheinland-Pfalz, *Schwarting*, bei *Soldt*, FAZ vom 10.4.2003

²² Vgl. *Rentsch* (Fn. 3), 163, Nr. 4

verbessertes Beteiligungscontrolling bei kommunalen Unternehmen häufig eher in Betracht kommen.

Bei der Entwicklung neuer Dienstleistungen zur Einnahmeerzielung sind die Kommunen durchaus findig. Beispiele sind etwa besondere Angebote zur Hochzeitsgestaltung oder in anderem Bereich das berühmte Wunschkennzeichen. Werden dagegen die Kindergartenbeiträge erhöht oder im Straßenverkehr Maßnahmen zur Einnahmenerzielung ergriffen, stößt das nicht auf Begeisterung der Betroffenen. Ebenso hört man nicht selten verbreitete Klagen über die hohen Parkgebühren in Innenstädten. Manche Kommunen versuchen sich bei Gericht für die Zuweisung von Geldbußen zu empfehlen, andere erhoffen sich durch die Beteiligung an Förderprogrammen der Europäischen Union oder an Wettbewerben des Bundes weitere Einnahmen, was aber auch nicht selten durch Eigenleistungen erkaufte werden muss. Die Möglichkeiten, durch private Sponsorengelder Defizite im Kultur- und Sozialbereich teilweise auszugleichen, gehen angesichts der Tatsache, dass es auch vielen Unternehmen schlecht geht, immer mehr zurück.

Neuerdings haben einige Kommunen die Möglichkeit entdeckt, durch sog. Cross-Border-Leasing Barwertvorteile durch Einsatz ihres Anlagevermögens (etwa Kanalnetze, Klärwerke, Schienennetze, Straßen oder Messehallen) zu erzielen und dadurch einen zusätzlichen Finanznutzen zu erwirtschaften. Nach Schätzungen von Fachleuten sind in Deutschland etwa 150 bis 200 solcher Geschäfte – in der Regel von größeren Städten – vor allem mit amerikanischen Investoren abgeschlossen worden. Allein im Regierungsbezirk Düsseldorf soll es 19 Verträge, in Schleswig-Holstein jedoch bisher nur zwei Fälle ge-

ben. Über rechtliche Risiken und moralische Qualität dieser Geschäfte gehen die Meinungen auseinander, auch ob der Barwertvorteil etwa gebührenfinanzierten Einrichtungen wieder zur Verfügung gestellt werden muss oder zur Deckung laufender Kosten, zur Instandhaltung oder für neue Investitionen verwendet werden darf. Auch die Genehmigungsbedürftigkeit wird in den einzelnen Ländern bisher unterschiedlich gesehen. Nach meinen Informationen aus einer Tagung in Stuttgart vom 6. Mai 2003²³ wird in Schleswig-Holstein davon ausgegangen, dass die Kommune die Entscheidung zum Abschluss der Verträge im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts und in eigener Verantwortung trifft und deshalb keine Genehmigungspflicht bestehe.

In diesem Zusammenhang wird auch die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 12. Dezember 2002²⁴ zur Amtshaftung der Kommunalaufsicht bei privatrechtlichen Rechtsgeschäften der Gemeinden zu beachten sein. Dieses Urteil hat Gemeinden und Aufsichtsbehörden erheblich darin verunsichert, welche Anforderungen künftig an ihr Verhalten in wirtschaftlichen Zusammenhängen zu stellen sein werden. Zum einen besteht die Gefahr, dass die Aufsichtsbehörden nach Wegen suchen werden, eine Genehmigungsbedürftigkeit generell zu verneinen, die Genehmigung zu versagen oder das Genehmigungsverfahren so lange hinauszuzögern, bis die Gemeinde das Interesse daran verliert. Umgekehrt könnten die Aufsichtsbehörden aber auch dazu neigen, jede ihnen bekannte wirtschaftliche Tätigkeit einer Kommune sehr detailliert zu prüfen und gegebenenfalls zu versagen,

²³ Informations- und Diskussionsforum, veranstaltet von Ernst & Young AG in Zusammenarbeit mit dem Städtetag Baden-Württemberg und Financial Times Deutschland; vgl. auch den Bericht von *Goppel/Oberndörfer* zu einer ähnlichen Veranstaltung in Essen, *innovative Verwaltung* 5/2003, 34; sowie *Dedy*, *Stadt und Gemeinde* 4/2003, 153

²⁴ BGH, *NJW* 2003, 1318; dazu von *Mutius/Groth*, *NJW* 2003, 1278; *Pegatzky*, *FAZ* vom 14.5.2003, S. 19

um sich nicht einem Haftungsrisiko auszusetzen. Unklar ist daher, ob dieses Urteil langfristig zu einer Schwächung oder durch Neubesinnung auf Funktion und Grenzen kommunaler Selbstverwaltung eher zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung führen wird.

4. Einsparungen durch Gebietsreform ?

Aus Bayern wird berichtet, dass in strukturschwachen Regionen, etwa in Oberfranken oder der Oberpfalz, aus Kreisen der Bevölkerung darüber nachgedacht wird, die Selbstständigkeit der Gemeinde aufzugeben und eine Eingemeindung oder Zusammenlegung von Gemeinden anzustreben. Der Präsident des Bayerischen Gemeindetages hält dem entgegen, dass nicht erkennbar sei, dass zwei oder mehr notleidende Gemeinden als gemeinsames Gebilde wesentlich besser dastehen würden.²⁵ Dennoch scheint das Thema Gebietsreform im Zusammenhang mit Einsparmaßnahmen erneut Konjunktur zu gewinnen. In Mecklenburg-Vorpommern will die Landesregierung die derzeitigen zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte zu vier Regionalkreisen, die den bestehenden Planungsregionen entsprechen, zusammenführen. Ein Aspekt ist dabei auch, dass eine Übertragung von Aufgaben im Rahmen einer Funktionalreform auf 18 Einheiten der Kreisebene bei Wahrung des Konnexitätsprinzips hohe Kosten nach sich ziehen würde.²⁶

Auch in Schleswig-Holstein haben die Grünen im Landtag kürzlich Vorschläge zu einer drastischen Reduzierung der Zahl der Kreise und Gemeinden gemacht.²⁷ Danach sollen die derzeit elf Landkreise und

²⁵ Brandl, BayGTzeitung 3/2003, 75 (76 f.)

²⁶ "Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, Beschluss der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern vom 21.1.2003; http://www.mv-regierung.de/im/pages/verwaltungsreform/vr_eckpt.htm

²⁷ Lübecker Nachrichten vom 15.5.2003

vier kreisfreien Städte zu drei bis vier neuen Einheiten zusammengefasst werden. Die bisherigen 62 Stadt-, 47 Gemeinde- und 119 Amtsverwaltungen sollten zu etwa 50 Verwaltungseinheiten zusammengelegt werden, die für jeweils rund 20.000 Bürger zuständig sind. Manche Aspekte in der Diskussion erinnern dabei an die Auseinandersetzungen im Rahmen der Gebietsreform in den 70er Jahren. Nach einem Grundkonzept des Speyerer Verwaltungswissenschaftlers Frido Wagener standen damals Stärkung der Leistungskraft und Effizienz auf der einen Seite gegen administrative Bürgernähe und demokratische Beteiligungschancen auf der anderen Seite. In manchen Ländern, wie Nordrhein-Westfalen und Hessen, hat bei der Einführung von Großgemeinden der erste Aspekt überwogen. In anderen, wie Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, blieben die Ortsgemeinden erhalten und vielfältige demokratische Potenziale bestehen.²⁸

Die Frage, was uns Demokratie und Bürgernähe wert sind, wenn die Kosten einer vervielfältigten Verwaltungsorganisation allzu sehr drücken, muss heute unter veränderten Bedingungen erneut gestellt werden. Dabei sind als neue Gesichtspunkte in der Diskussion zu beachten, dass einerseits bei einer schrumpfenden Bevölkerung²⁹ auch über einen Rückbau der Verwaltungsstrukturen nachgedacht werden muss, andererseits die Möglichkeiten elektronischer Verwaltung und elektronischer Demokratie gerade auch in ländlichen Räumen neue Potenziale eröffnen.³⁰ Ob freiwillige Lösungen, wie sie teilweise in Schleswig-Holstein schon vorhanden sind und wohl von der Landesregierung favorisiert werden, ausreichen, ist daher zu überlegen. Si-

²⁸ Wagener, *Neubau der Verwaltung*, 2. Aufl. 1974; Hill, *Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform*, 1987

²⁹ Göschel, *das rathaus* 4/2003, 75; Mäding, www.newsletter.stadt2030.de/essay10.shtml

³⁰ Vgl. auch das Projekt "Verwaltung 2000" in schleswig-holsteinischen Landkreisen, dazu Gorrissen, in: Blaschke, u.a. (Hrsg.), *E-Public*, 2002, S. 61 ff.

cherlich verdient der Vorschlag des Städteverbandes Beachtung, in den Fällen, in denen zwei selbstständige Kommunalverwaltungen in einer Stadt bzw. Gemeinde nebeneinander bestehen, diese Doppelverwaltungen schrittweise zusammenzuführen.³¹

Als Alternative zu einer Fusion wird nicht nur auf der Landesebene,³² sondern zunehmend auch auf der kommunalen Ebene eine Kooperation ins Spiel gebracht. So haben etwa die Städte Kerpen und Bergheim im Umkreis von Köln beim letzten KGSt-Forum im September 2002 in Stuttgart den ersten Preis für ihre verschiedenen Formen gemeinsamer Aufgabenerfüllung und Ressourcennutzung erhalten.³³ Auch regionale Kooperationen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Das Europa der Regionen fordert, wie der Städteverband Schleswig-Holstein in seinen Thesen ausführt, zunehmend auch Anpassungen im örtlichen Bereich.³⁴

In diesem Zusammenhang gerät auch das Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen erneut ins Blickfeld. Möglicherweise wird es in ein paar Jahren einige Kreise vielleicht nicht mehr geben, mutmaßte kürzlich ein Bürgermeister aus Nordrhein-Westfalen, sie würden durch Stadt-Regionen nach Hannoveraner Beispiel abgelöst. Eine ähnliche Entwicklung sei zum Beispiel in Stadt und Kreis Aachen angestoßen.³⁵ Der Erste Beigeordnete der Stadt Borken³⁶ hat sogar den Landkreis als Selbstverwaltungskörperschaft mit demokratisch gewählter Vertretung und urgewähltem Landrat in Bezug auf seine

³¹ Städteverband Schleswig-Holstein, Thesen zur Fortentwicklung der regionalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein, Nr. 9, vorgelegt bei der Sommerpressekonferenz am 8. Juli 2002 in Kiel

³² Siehe entsprechende Kooperationen zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg; Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen oder Rheinland-Pfalz und Saarland.

³³ KGSt (Fn. 17), S. 109

³⁴ Städteverband (Fn. 31), These 2

³⁵ *Schwake*, Städte- und Gemeinderat 5/2003, 35

³⁶ *Middel*, Städte- und Gemeinderat 4/2003, 27

Funktion als Erfüller gemeindlicher Aufgaben als eine verfassungsrechtliche Fehlkonstruktion bezeichnet. Da der Kreis durch sein Recht zur Festsetzung der Kreisumlage immer den längeren Hebel habe, sei zwischen ihm und seinen Gemeinden ein permanenter Konflikt vorprogrammiert. Er fordert, den Kreisen dürfe es bei ihren laufenden Einnahmen nicht besser oder schlechter gehen als ihren Städten und Gemeinden. Sie sollten daher bei der Festsetzung der Kreisumlage ihr finanzielles Schicksal mit dem ihrer Gemeinden verbinden. Liberale Politiker in Sachsen fordern,³⁷ für neue Aufgaben und deren Umfang auf Kreisebene solle es der Zustimmung der Städte und Gemeinden des Landkreises bedürfen. Eine Obergrenze der Kreisumlage wäre mit 20 v.H. ausreichend. Eine Erhöhung sei durch Leistungen für die Städte und Gemeinden nachzuweisen. Die Bildung von Rücklagen bei den Landkreisen sei wie in der freien Wirtschaft an erkennbare Investitionen für Kreisaufgaben zu binden. Neue Spannungen, bedingt durch finanzielle Nöte, sind daher auch in der kommunalen Familie abzusehen.

5. Chancen durch Electronic Government

Der Deutsche Städtetag³⁸ hat im letzten Jahr Electronic Government als Schlüssel zur modernen Verwaltung bezeichnet. Es biete die große Chance, unsere Verwaltung von Grund auf einfacher, schneller, effizienter, wirksamer und damit bürgerfreundlicher zu gestalten. Und es biete die Chance, die Verwaltung transparenter, offener, partizipativer und beteiligungsfreundlicher zu gestalten. Insgesamt wird Electronic Government somit als Chance begriffen, der Verwaltungsmodernisierung im Rahmen der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells und

³⁷ Beschluss der liberalen Bürgermeister in Sachsen vom 1.2.2003, das Rathaus 4/2003, 94

³⁸ Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 5.6.2002, der Städtetag 7-8/2002, 52

der Entwicklung zu einem Dienstleistungsunternehmen Kommune einen neuen Schub zu verleihen und damit nicht nur Kosteneinsparungen, sondern auch Qualitätsverbesserungen bei kommunalen Dienstleistungen zu erzielen. Gleichwohl kostet die Einführung des virtuellen Rathauses zunächst einmal Geld und ist zudem von verschiedenen Voraussetzungen abhängig, nicht zuletzt auch von dem Vorhandensein einer entsprechenden Infrastruktur sowie von Medienkompetenz und Nutzungsinteresse beim Bürger. Selbst wenn einzelne Dienstleistungen online angeboten und abgewickelt werden, bleiben für viele Menschen der persönliche Kontakt und ein Ansprechpartner vor Ort unverzichtbar.

Gegebenenfalls kann dieses Problem aber durch mobile Verwaltungsservicebüros gelöst werden, zudem ist eine Verknüpfung verschiedener Kommunikationsangebote erforderlich. Im Hinblick auf Maßnahmen zur Einführung einer elektronischen Demokratie hat sich gezeigt, dass nur eine sachkundige und effektive Moderation in der Lage ist, entsprechende elektronische Beteiligungsformen und Onlinediskurse erfolgreich durchzuführen. Trotz all dieser Probleme bieten die neuen technischen Möglichkeiten, insbesondere das Internet, die Chance zu einer intelligenten Wissensverwaltung und eröffnen damit auch neue Potenziale für die Zukunft der Kommunen.³⁹ Wir haben in Speyer auf der Basis der Erfahrungen der Media@Komm-Städte und der entsprechenden Begleitforschung des Deutschen Instituts für Urbanistik ein elektronisches Lernmodul zur Einführung eines virtuellen Rathauses entwickelt, das kostenlos auf unseren Internetseiten zur Verfügung steht.⁴⁰

³⁹ Ausführlich Hill, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" B 39-40/2002, S. 24 ff.

⁴⁰ http://www.dhv-speyer.de/hill/Kooperationen/eGOV_Learning.htm

6. Kommunales Wirtschaftsrecht unter europäischer Perspektive

Im Rahmen der Diskussionen um eine Weiterentwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts spielen Fragen der Daseinsvorsorge und der Kommunalwirtschaft eine nicht unerhebliche Rolle. Der Deutsche Juristentag hat sich im letzten Jahr ausführlich mit den Problemen des Erschließens neuer Geschäftsfelder und der Ausdehnung des räumlichen Wirkungskreises unter den Aspekten der öffentlichen Zwecksetzung und der Subsidiaritätsklausel bei kommunalwirtschaftlicher Betätigung beschäftigt⁴¹. Dabei sind die nationale und die europäische Dimension untrennbar miteinander verwoben. Neuere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zur Auslegung des Merkmals der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Art. 86 des EG-Vertrages haben zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt.⁴² Unklar ist in diesem Spannungsverhältnis von Wettbewerb und Versorgungsauftrag unter europäischer Perspektive insbesondere, wie die von den Wettbewerbsvorschriften betroffenen wirtschaftlichen Dienstleistungen von nicht-wirtschaftlichen abzugrenzen sind, welche Ausschreibungspflichten die Kommunen zu erfüllen haben und welche Notifizierungspflichten künftig für Beihilfen gelten sollen.⁴³

Die Innenministerien der Länder sind z. Zt. dabei, gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden zur Erzielung von Rechts- und Planungssicherheit ein Konzept für die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen durch die Kommunen zu erarbeiten, das so ausgestaltet

⁴¹ Vgl. dazu die Nachbetrachtung bei *Ehlers*, Der Landkreis 1/2003,22

⁴² Vgl. etwa *Henneke*, Der Landkreis 10/2002, 668 (670); *Papier*, BayGTzeitung 12/2002, 424

⁴³ Vgl. etwa Pressekonferenz des Gesamtvorstands Europa der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände am 13.2.2003 in Brüssel, das rathaus 3/2003,33

werden soll, dass seine Elemente der Missbrauchskontrolle der EU-Kommission standhalten können. Dabei soll die Leistungserbringung klar an den Prüfkriterien des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag ausgerichtet werden. Dies erfordert u.a. eine eindeutige Definition der Tätigkeit als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch Gesetz oder auch gegebenenfalls durch kommunale Satzung, einen konkreten Betrauungsakt (gegebenenfalls durch Vertrag auf der Basis einer konkreten Aufgabenbeschreibung) sowie eine Erfüllung der Proportionalitätsanforderung an etwaige Kompensationsleistungen der Kommunen. Diskutiert wird auch, eine Beschränkung der Tätigkeit auf das lokale Umfeld bzw. die Örtlichkeit zu fixieren, um auf diese Weise zu belegen, dass eine Beeinträchtigung des Binnenmarktes nicht stattfindet. Insgesamt würden diese Überlegungen zu einer Re-politisierung der Kommunalwirtschaft führen, indem die Gemeindevertretungen verstärkt über Inhalte und Grenzen kommunalwirtschaftlicher Betätigung entscheiden sollen.⁴⁴

Am 21.05.2003 hat die Europäische Kommission ein Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorgelegt.⁴⁵ Darin wird eher grundsätzlich zu allgemeinen Themen Stellung genommen und die Frage gestellt, ob ein Gemeinschaftskonzept für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erstrebenswert sei. Alle Beteiligten werden aufgefordert, bis spätestens 15.09.2003 zu den Einzelfragen Stellung zu nehmen. Ob darüber hinaus, wie es dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände entspricht, Garantien für die kommunale Daseinsvorsorge in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden, bleibt abzuwarten.

⁴⁴ Vgl. dazu schon *Hill*, Betriebsberater 1997, 425 (430)

⁴⁵ KOM (2003) 270 endgültig, www.europa.eu.int/eur-lex/de/index.html; kritisch dazu FAZ vom 21.5.2003, S. 12

Im übrigen ist für die Kommunen von Interesse, inwieweit durch eine Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes eine teilweise Befreiung von den strengen Bindungen des Vergaberechts, etwa dem Nachverhandlungsverbot, unterhalb gewisser Schwellenwerte möglich sein wird. Entsprechende Modellversuche sind bereits in einigen Bundesländern erfolgreich erprobt worden.⁴⁶

7. Die Bürgerkommune als Lösung der Finanzprobleme ?

Erst wenn Staat und Kommunen kein Geld mehr haben, kommen sie auf die Idee, bestimmte Aufgaben den Bürgern zurückzugeben und sie in eigener Verantwortung von ihnen erfüllen zu lassen, lautet eine kritische Anmerkung zum Konzept der Bürgerkommune bzw. des aktivierenden Staates, das seit ein paar Jahren die öffentliche Diskussion auf staatlicher und kommunaler Ebene beherrscht. Dies mag ein Stückchen Wahrheit beinhalten, wichtiger erscheint mir aber der Gedanke, dass Bürgerinnen und Bürger zu einer neuen Identifikation mit dem Gemeinwesen finden, wenn sie nicht bei jedem Problem auf den Staat verweisen, sondern Aufgaben eigenverantwortlich lösen.

So lässt sich durchaus verantwortliches Wirtschaften in der Kommune mit bürgerschaftlicher Selbsterfüllung verbinden, wie etwa das Beispiel der Stadt Neustadt an der Weinstraße, 20 km von Speyer, zeigt.⁴⁷ Diese Stadt gehörte bis Mitte der 80er Jahre zur Spitzengruppe der höchstverschuldeten Städte in der Bundesrepublik. Dann hat sich die Politik zusammengerauft und es mehrere Jahre geschafft, als eine der wenigen kreisfreien Städte einen ausgeglichenen Haushalt

⁴⁶ Rentsch (Fn. 3), 162

⁴⁷ Rössmann, in: Hill/Klages (Hrsg.), Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung, 1998, S. 291 ff.

vorzulegen. Neben einem Grundkonsens zwischen allen Stadtratsfraktionen über die Entwicklung und Umsetzung einer Sachpolitik, die sich an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt und nicht an dem vermeintlich politisch Wünschenswerten orientierte, haben sich neue Formen der Bürgerbeteiligung entwickelt. Die öffentlichen Schwimmbäder wurden von gemeinnützigen Förder- und Trägervereinen in eigener Regie geführt. Zahlreiche Elterninitiativen haben mit Unterstützung der Stadt in eigener Verantwortung mehrere modellhafte Kinderspielplätze errichtet. Elterninitiativen setzten in eigener Verantwortung Schulräume und Kindergärten instand. Jeder neuen Bürgerinitiative war bewusst, dass ein Mindestmaß an Eigenleistung erforderlich ist, wenn eine Forderung an die Stadt erhoben wird. Auf diesem Wege wurden somit nur Projekte realisiert, für die ein tatsächlicher Bedarf bestand.

In diesem Umfeld wird es zunehmend mehr Aufgabe der Verwaltungen, bürgerschaftliche Aktivitäten zu initiieren, zu koordinieren, zu vernetzen und zu moderieren. Ein Management der Zusammenarbeit und entsprechender Netzwerke zwischen bürgerschaftlichen Gruppen ist erforderlich. Dies stellt indessen neue Anforderungen an die Mitarbeiter der Verwaltungen, auch an die Mitglieder von Gemeindevertretungen. Teilweise wird eine Konkurrenz zur "amtlichen" kommunalen Aufgabenerfüllung gesehen, teilweise wird von den Experten im Rathaus befürchtet, im Hinblick auf die lebensweltlichen Erfahrungen und Bedürfnisse der Bürger Kompromisse auf ihrem Fachgebiet eingehen zu müssen. Bei dem Bemühen, es allen Beteiligten recht zu machen, fühlen sich manche Verwaltungsmitarbeiter überfordert. Gelingt es, diese Probleme durch entsprechende Schulung und Qualifikation, veränderte Einstellung und Verständnis zu überwinden, kann die Zu-

sammenarbeit mit der Bürgerschaft zu einer Belebung und Verlebendigung des öffentlichen Raums in der Kommune und zur gemeinwohlorientierten Nutzung bürgerschaftlicher Potenziale führen.⁴⁸

8. Aktivierung von Potenzialen im Rahmen der Kommunalentwicklung

Wer ernten will, muss auch säen. Geld ausgeben, besser gesagt: Investieren kann mittelfristig zu einer verbesserten Finanzsituation führen. Wenn zum Beispiel eine Stadt mit schwacher Sozialstruktur und hohem Bevölkerungsanteil mit geringem Einkommen oder hohem Arbeitslosenanteil in Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, einen Ausbau der Infrastruktur, bessere Wohnungen, verbunden mit Attraktivitätsmarketing investiert, kann dies dazu führen, Unternehmen und qualifizierte Arbeitskräfte anzulocken und mittelfristig damit eine Steigerung der Arbeitsplätze, weniger Sozialhilfe, eine höhere Kaufkraft und ein verbessertes Steueraufkommen bewirken. Allerdings müssen jeweils Vor- und Nachteile einer solchen Investitionsstrategie sorgfältig abgewogen werden. Keinesfalls darf dies zu einer blinden Ausweisung von Gewerbegebieten und einer Belastung mit Infrastrukturaufwendungen oder zu einer ruinösen Konkurrenz von Nachbargemeinden führen. Undifferenzierte Wachstumsstrategien sind zudem im Zeitalter der Schrumpfung problematisch.⁴⁹ Aber auch Schrumpfung braucht Gestaltung. Wirtschaftsförderungs-, Wohnungs- und Arbeitsmarktpolitik, gegebenenfalls in regionaler Kooperation, sind daher wesentliche Aufgabenfelder einer verantwortlichen Kommunalpolitik. Neben Beschäftigungsinitiativen oder Beteiligung an gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungseinrichtungen kommen etwa auch sog. „Busi-

⁴⁸ Hill, der städtetag 2/2002, 29 und BayVBI 2002, 321; KGSt (Hrsg.), Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Bericht Nr. 6/1999; Damkowski/Rösener, Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, 2003

⁴⁹ Mading (Fn. 29)

ness Improvement Districts“,⁵⁰ also Zusammenarbeitsformen zwischen Kommune, Immobilieneigner, Gewerbetreibenden und Einzelhandel zur Innenstadtbelebung in Betracht.

Bei der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages in Mannheim wurde zudem auf den Standortfaktor Bildung hingewiesen. Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die Städte möglicherweise um das Jahr 2015 mit einem Arbeitskräftemangel zu kämpfen haben. Das geht aus Analysen hervor, die die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung erarbeitet hat. Der Generalsekretär der Kommission legte deshalb den Städten nahe, sich über ihr Bildungsangebot zu profilieren, etwa indem Berufstätige ihre Qualifikationen immer wieder auffrischen und Neues lernen können.⁵¹ In diesen Zusammenhang gehören etwa Konzepte zur lernenden Stadt,⁵² die Chancen und Beiträge zur Selbstentwicklung der Bürger durch Aufbau lokaler Plattformen und Vernetzung verschiedener Angebote schafft. Wer ernten will, der muss also auch säen, auch wenn der Samen und das Aussäen zunächst mit Kosten verbunden sind.

9. Leitbilder und strategische Planung

Angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen und konjunkturellen Situation, der Folgeprobleme für die staatlichen Haushalte und die persönliche Lebensgestaltung, wächst der Pessimismus in Deutschland. Zukunft wird eher als Abstieg denn als Chance verstanden. Erhaltenes im Kern zu sichern, in der Regel verbunden mit einem Verschanzen in der Wagenburg oder einem erstarrten Blick des Kaninchens vor der Schlange, scheint die maßgebliche Strategie bei vielen Menschen im

⁵⁰ Kommunalpolitische Blätter 5/2003, 25; 6/2003, 33

⁵¹ Rodenwoldt, Die Rheinpfalz vom 15.5.2003

⁵² Vgl. etwa Stapelberg, Stadt und Gemeinde 11/2002, 452 zur lernenden Stadt Ostfildern (bei Stuttgart)

öffentlichen und privaten Leben darzustellen. Stattdessen muss es darum gehen, unter veränderten Bedingungen neue Leitbilder einer positiven Zukunftsvorstellung zu entwickeln, um endogene Potenziale zu ihrer Verwirklichung zu aktivieren. Stadtgestalt und Stadtfunktionen sind daher neu zu bestimmen und neue Gemeinschaftsprogramme und Konzepte der Zusammenarbeit zu entwickeln.

Im Wettbewerb „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wird dies in 21 ausgewählten Städteprojekten versucht. Maßgebliche Ziele dabei sind Integration, Identität und Regionalisierung.⁵³ Auch der Deutsche Städtetag hat bei seiner Hauptversammlung vom 13. – 15. Mai 2003 in Mannheim ein Leitbild „Stadt der Zukunft“ beschlossen.⁵⁴ Darin werden als Grundwerte künftiger Stadtpolitik lokale Autonomie, Demokratie und Bürgerorientierung, Partizipation und Integration, ganzheitliche Verantwortung sowie Beschränkung der Aufgaben und Gestaltungsansprüche genannt. Die Zielvorgaben für eine zukunftsfähige Stadtpolitik lauten: Demokratie stärken, Dienstleistungen und Grundversorgung sichern, Integration leisten sowie Wirtschaft und Arbeit fördern.

In vielen Städten spielt die strategische Planung der Zukunft der Gemeinde eine immer größere Rolle. Teilweise wird dabei auf Prozesse zur Entwicklung einer lokalen Agenda 21 zurückgegriffen. Zu befürchten ist allerdings, dass diese wichtigen Initiativen zur verantwortlichen Zukunftsgestaltung angesichts der dramatischen Finanznot mehr und mehr im Sande verlaufen. Ermutigungen und Anerkennungen sind daher erforderlich. Eine Verbesserung der Kommunikation mit den

⁵³ Göschel, der städtetag 4/2003, 6; www.stadt2030.de

⁵⁴ Articus, der städtetag 5/2003, 8; www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/00005/zusatzfenster_16.html

Bürgern dient dabei sowohl der Steigerung der Qualität und Rationalität kommunalpolitischen Handelns als auch der Stärkung von Legitimation und Akzeptanz kommunaler Aufgabenerfüllung. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang etwa auf Aktivitäten der Bertelsmann Stiftung, die in verschiedenen Städten ihres nationalen und internationalen Netzwerks von Kommunen Prozesse zur strategischen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgern initiiert hat. Dabei geht es, etwa im Rahmen des Kompass-Modellprojektes um die Entwicklung von Zielen und Indikatoren zur Lebensqualität in der Zukunft. Diese werden gemeinsam mit den Bürgern entwickelt und durch gemeinsame Maßnahmen umgesetzt und überprüft. Auch insoweit ist es erforderlich, diese Aktivitäten mit vorhandenen kommunalpolitischen Prozessen zu verknüpfen und durch öffentliche Diskussion und Sichtbarmachung der Erfolge eine positive Verstärkung und nachhaltige Fortführung zu erzielen.⁵⁵

10. Verständige Bürger, verantwortliche Politiker und Verwaltungsangehörige

Standards zur Ausstattung kommunaler Kindergärten oder anderer öffentlicher Einrichtungen sowie Umfang und Qualität kommunaler Leistungen werden mit den betroffenen Bürgern erörtert. In sogenannten Bürgerhaushalten⁵⁶ werden verständliche Rechenschaftsberichte erstattet und mit den Bürgern über diese Fragen diskutiert. Ich bin überzeugt davon, dass solche Dialoge Einsicht und Verständnis auch in notwendige Sparmaßnahmen erleichtern und die Notwendigkeit bürgerschaftlicher Eigenverantwortung und eigener Beiträge sichtbar machen. Wenn neue Projekte anstehen, ist ein verantwortliches Risi-

⁵⁵ <http://www.kompass-modellkommunen.de/>; Hill, Indikator Lebensqualität, Gütersloh 2002

⁵⁶ <http://www.buergerhaushalt.de/>

komanagement⁵⁷ erforderlich, das einen Realisierungs- und Finanzierungsplan einschließlich wahrscheinlicher Folgekosten enthält und Leistungsbeiträge einzelner Akteure einschließt, Wertschöpfungen, aber auch Belastungen für das Gemeinwohl sichtbar macht.

Eine solche Öffnung kommunalpolitischen Handelns und eine Mitverantwortung der Bürger über eine kommunale Öffentlichkeit könnte Verantwortungsgemeinschaften schaffen, die auch helfen, schwierige Situationen in den Kommunen zu bewältigen. Ebenso müssen sich örtliche Verantwortung und überörtliche Aufsicht und Hilfen im Sinne des gemeinsamen Ganzen ergänzen. Verschiebepunkte oder Erfolge zu Lasten Dritter können nicht das Ziel öffentlichen Handelns sein. Die Lage ist durchaus dramatisch, aber Wege aus der Krise sind nicht unmöglich. Andere Nationen haben Hungersnöte, Gesundheits- und Naturkatastrophen oder Kriege zu überstehen. Wirtschaftliche und finanzielle Notzeiten sowie notwendige Reformen erscheinen dagegen immer noch als das kleinere Übel. Die Menschen und die Kommunen in Deutschland haben durchaus berechtigte Sorgen, es gibt aber auch Chancen zu ihrer Bewältigung. Indes: Verständige Bürger und verantwortliche Politiker und Verwaltungsangehörige können dies erfolgreich nur gemeinsam tun.