

Kommunen sind unverzichtbar

Die Politik- und Verwaltungswissenschaftlerin Sabine Kuhlmann im TUP-Interview zu den Aufgaben und Herausforderungen für die Kommunen in Deutschland.

Frau Professor Kuhlmann, was sind eigentlich Kommunen?

Kommunen sind Institutionen kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland. Sie sind verfassungsrechtlich geschützt durch Artikel 28,2 des Grundgesetzes. Dort ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung festgeschrieben. Kommunen sind ebenso wichtige Instanzen für eine ortsnahe und problemnahe politische Willensbildung für die Bürger; in den Kommunen sind direkte Mitwirkungsmöglichkeiten direkt vor Ort. Zugleich sind sie Instanzen der öffentlichen bürgernahen Leistungserbringung. Kurzum: Kommunen verbinden eine politisch-demokratische Rolle einerseits und eine administrative, institutionelle Rolle der Leistungs- und Serviceerbringung für die Bürgerinnen und Bürgern andererseits.

Weltweit gibt es die ungebrochene Tendenz, starke Kommunen zu schaffen und die dezentrale Ebene zu stärken beziehungsweise zu etablieren. Ausnahmen wie in Russland oder in Ungarn, wo derzeit die Kommunen entmachtet werden, gibt es auch. Aber die Grundformel könnte lauten: Keine Demokratie, kein modernes Staatswesen ohne starke Kommunen.

In Deutschland gibt es die Ebenen Bund, Länder und Kommunen. Oft fallen Entscheidungen auf der Bundes- oder Landesebene – etwa im sozialen Bereich –, und letztendlich müssen die Kommunen für die Umsetzung sorgen. Ist es eines der Grundprobleme, dass letztlich die Kommunen immer wieder eine Art Ausputzer für Politiken sind, die woanders beschlossen werden?

Ja, absolut. Das ist ein immer wieder kritisierendes Problem. Im Übrigen nicht nur in Deutschland. Es betrifft eigentlich alle Kommunen europaweit. Diese Frage des *blame shifting* oder der Verantwortungsübertragung auf die unteren Ebenen, die sich dann sozusagen nicht mehr „wehren“ können. Wenn die Kommunen zum Großteil nur noch staatliche Aufgaben erledigen, aber über deren Ausgestaltung gar nicht entscheiden können, kann dies zur Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung führen. Demnach sollen Kommunen eigenständig gestalten können; sollen sie Mitspracherechte in Bezug auf die Aufgaben haben, die sie erledigen; sollen sie eben nicht nur alles überwälzt bekommen – und dies dann noch nicht einmal entsprechend gegenfinanziert.

Ist dies aber nicht schon so in der Realität?

Das ist schon real. Es ist auch immer wieder ein Thema im Zusammenhang mit dem, was wir als „Funktionalreform“ bezeichnen; wenn also Aufgaben von der Länderebene auf die Kommunen übertragen werden.

Zum Beispiel?

Ganz aktuell etwa im Bereich Umwelt. Da hat es in einigen Bundesländern Reformen gegeben, wonach umweltrechtliche Aufgaben auf die Kreisebene – die Landkreise und die kreisfreien Städte sind ja auch Kommunen – übertragen worden sind, mit der Auflage, 20 Prozent Effizienzrendite zu erwirtschaften. Wie soll das bitte schön erwirtschaftet werden? Doch eigentlich nur, indem an der Qualität der Aufgaben gespart oder weniger Personal beschäftigt wird.

Was sind die Motive der Bundes- oder Landesebene, sich so zu verhalten?

Ein Motiv ist sicherlich das Spar-Motiv. Man erreicht Einspareffekte, sogenannte Effizienzrenditen, wenn man Aufgaben einfach eine Ebene weiter nach unten gibt. Es entlastet etwa den Landeshaushalt, und die Kommunen müssen sehen, wie sie mit der Herausforderung umgehen.

Sind Kommunen in der Lage, Gelder etwa über Steuern einzuziehen? Oder sind sie komplett abhängig von Mitteln der beiden anderen Ebenen?

Es ist unterschiedlich. Bei den Kreisen ist es so: Die haben praktisch keine eigenen Steuern und sind wirklich abhängig von der Kreisumlage, von Gebühren und Zuweisungen anderer Ebenen. Auf der Gemeindeebene verhält es sich anders. Sie haben eigene Steuereinnahmen, können aber nur sehr begrenzt über die Höhe entscheiden. Das ist dann wieder Bundesrecht. Es gibt also einen begrenzten Einfluss auf die Höhe der eigenen Steuern. Daneben gibt es sogenannte Zuweisungen. In Deutschland ist der Anteil an Zuweisungen insgesamt deutlich höher als die eigenen Steuereinnahmen.

Ist das historisch so gewachsen und gewollt oder kann das auch geändert werden?

Die Debatte um eine Reform der Gemeindefinanzen ist uralt. Man hat immer wieder versucht, das zu reformieren – auch mit der Forderung nach mehr finanzieller Autonomie und damit nach mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen. Aber da hat sich wenig bewegt. Es ist nach wie vor so, dass die Kommunen über 30 bis 35 Prozent eigene Steuereinnahmen verfügen.

Das hängt mit unserem föderalen System zusammen. Gerade Reformen im Fiskalföderalismus, also in den Finanzbeziehungen, sind enorm zäh. Bevor es hier zu Veränderungen kommt, intervenieren doch sehr viele Akteure.

Machtpolitische Fragen spielen also eine Rolle?

Ja, und natürlich nicht nur kommunale. Letztendlich ist es Bundesgesetzgebung, und auf Bundesebene haben die Kommunen keine eigene Stimme. Es sind die Länder, die für die Kommunen entscheiden. Die kommunalen Spitzenverbände werden zwar konsultiert, aber sie können nicht wirklich etwas bewegen.

Gibt es Überlegungen, dies zu ändern?

Ja. Es ist zum Beispiel immer wieder diskutiert worden, eine Art „dritte Kammer“ einzurichten. Ich glaube aber, diese Forderung ist unrealistisch.

Was sind die Gründe, warum es zu einer Finanznot in zahlreichen Kommunen kommen konnte?

Die Gründe sind regional unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen oder auch in Rheinland-Pfalz gibt es Gebiete, wo wir eine hohe Überschuldung haben. Dies ist insbesondere ablesbar an den Kassenkrediten, die kontinuierlich steigen.

Was sind Kassenkredite?

Es ist eine Art der Notverschuldung. Es sind keine Investitionskredite, wo man Investitionen in die Zukunft tätigt. Die Kassenkredite sind aus der Not heraus laufende Verschuldungen, um den laufenden Betrieb zu finanzieren. Es ist überhaupt nicht intendiert, dass die Kommunen sich so finanzieren sollen.

Was sind die Gründe, warum die Betroffenen so handeln?

In strukturschwachen Gebieten mit hohen sozioökonomischen Problemen ist die Tendenz erkennbar größer, sich zu verschulden. Zugleich gibt es auch hausgemachte Probleme durch eigenes Verschulden. Das heißt: Kommunalpolitiker haben einfach kein Auge auf ihre Haushalte. Das sind dann wirklich kommunalpolitisch hausgemachte Verschuldungen. Daneben gibt es noch eine These, die sich aber nie so richtig bestätigt hat. Demnach gibt es dort eine wirtschaftliche Haushaltsführung und am ehesten ausgeglichene Haushalte, wo der Bürgermeister im Verhältnis zum Gemeinderat besonders stark und zudem als Verwaltungsbeamter sozialisiert ist. Das war typisch für die frühere sogenannte Süddeutsche Ratsverfassung (Bayern, Baden-Württemberg). Dagegen sei – so die These weiter – in Kommunen, wo die Ratsfraktionen politisch sehr einflussreich sind, die Parteipolitik stark ausgeprägt und der Bürgermeister eher schwach ist, die Haushaltsführung weniger diszipliniert und die Neigung zur Verschuldung höher. Empirisch ist das bis heute nicht richtig bestätigt, aber dennoch gibt es Hinweise, dass gewisse Zusammenhänge bestehen. Natürlich müssen zur Erklärung immer auch weitere Faktoren einbezogen werden.

Ab 2019 greift die Schuldenbremse. Was verbirgt sich hinter der Schuldenbremse und welche Auswirkungen kann und wird sie auf die Arbeit von Kommunen haben?

Die Länder dürfen ab 2019 keine neuen Schulden mehr aufnehmen. Das heißt, sie dürfen sich nicht weiter verschulden, müssen aber möglicherweise bestimmte Ausgaben weiterhin tätigen. Die Länder könnten sich im Umgang mit den neuen Restriktionen versucht sehen –

so die Befürchtung der Kommunen –, ausgabenintensive Bereiche weiter abzugeben, ohne die entsprechende oder eine ausreichende Finanzierung zu leisten.

Sind die Befürchtungen unbegründet oder begründet?

Man muss abwarten, wie es sich entwickelt. Aber ich denke, die Befürchtungen sind ernst zu nehmen.

Kommunen haben Pflichtaufgaben, die ihnen zugewiesen worden sind, und freiwillige Aufgaben. Bei jenen Kommunen, denen es finanziell nicht so gut geht, existiert die Befürchtung, dass die freiwilligen Aufgaben nicht mehr geleistet werden können. Ist das eine reale Befürchtung?

Das ist ja nicht nur eine Befürchtung; das ist ja schon längst passiert.

Zum Beispiel?

Indem Schwimmbäder oder Kultureinrichtungen geschlossen werden. In Nordrhein-Westfalen etwa sind diese freiwilligen Aufgaben im Zuge der Sparpolitik teilweise völlig verschwunden. Manchen Kommunen hat das Land angesichts deren Überschuldung quasi untersagt, irgendwelche freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben anzugehen. Das ist Realität! Klar ist: Die Freiwilligenaufgaben entfallen, wenn es enormen fiskalischen Druck gibt.

Mit der Finanznot der Kommunen wurden vor allem seit Ende der 1990er-Jahre sogenannte Public-Private-Partnership (PPP)-Programme aufgelegt. Waren und sind da die Kommunen eher die Benachteiligten und die Unternehmen oder eingesetzten Beratungsfirmen die Profiteure derartiger Partnerschaften?

Ich würde differenzieren. Man kann das nicht alles in einen Topf werfen. Da ist sicher viel schiefgegangen. Vor allem zu Beginn wurden einige Kommunen über den Tisch gezogen. Die Betroffenen haben sich zum Teil auch wieder aus diesen PPPs verabschiedet. Meiner Meinung nach muss man vor allem darauf achten, dass der öffentliche Anteilseigner nicht in der Minderheit ist. Doch das haben die Kommunen inzwischen auch gelernt. Tendenziell rückt man nun wieder eher von den Formen der privaten Anteilseigner, der privaten Konstruktion oder öffentlich-privaten Konstruktion ab.

Was sind die Gründe?

Zum einen die schwierige Kontrollierbarkeit privater Anteilseigner. Bringt er auch die Leistung, die vereinbart wurde? Inwieweit kann ich dessen Handeln steuern? Wie kann ich als Kommune überhaupt Einfluss auf die Leistungserbringung oder das jeweilige Projekt haben? Zum Zweiten die Frage der Transparenz von Verträgen. Es gab und gibt tausendseitige Verträge, die von den kommunalen Entscheidungsträgern überhaupt nicht mehr überblickt

werden. Diese mangelnde Steuerungsfähigkeit der kommunalen Politik in solchen Privatisierungszusammenhängen oder in Kooperation mit Privaten ist ein echtes Problem.

Die Verträge haben oft eine lange Laufzeit. Man kann davon so schnell nicht abrücken?

In manchen Bereichen, etwa in der Energiewirtschaft, ist es so, dass die Konzessionsverträge auslaufen. Da haben einige Kommunen – sicher nicht die Mehrheit – davon Gebrauch gemacht, diese Verträge auslaufen zu lassen und das Ganze wieder in Eigenregie zu übernehmen.

Mancherorts übernehmen Bürgerinnen und Bürger kaum mehr politische Ämter, sei es ehrenamtlich oder hauptamtlich. Was kann und sollte getan werden, um die politische Gemeinwesenarbeit vor Ort wieder zu stärken?

Das Ehrenamt ist in manch kleinen ländlichen, peripheren Kommunen nicht mehr attraktiv. Dort gibt es de facto nichts mehr zu entscheiden. Dort macht es dann vielleicht auch weniger Spaß, im Gemeinderat zu sitzen. Das heißt: Ich kann Ehrenämter eventuell dadurch attraktiver machen, dass ich größere Strukturen im Zuge von Gemeindegebietsreformen schaffe und dann dafür Sorge, dass diese Strukturen auch tatsächlich Funktionen haben; dass diese leistungsfähiger sind; dass sie geeignetes Personal einstellen. Kurzum: Kommunalpolitik attraktiver machen, indem ich bedeutsamere kommunalpolitische Entscheidungssachverhalte habe, um so ehrenamtliche Politik attraktiver zu machen. Man muss natürlich aufpassen, auf der Gemeindeebene mit großflächigen Strukturen trotzdem lokal immer noch Möglichkeiten der Partizipation zu schaffen. So etwa durch Ortsteil-, Ortsbeiräte oder andere Strukturen.

Welche Rolle spielen und welche Rolle sollten Wohlfahrtsverbände weiterhin in den Kommunen spielen?

In Deutschland werden die sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben zu einem großen Teil lokal erbracht. Wenn irgend möglich sollen sie nicht durch die Kommunen als öffentliche Institution erbracht, sondern den freien Trägern überlassen werden. In dieser deutschen Tradition sind die Wohlfahrtsverbände natürlich ganz wichtig. Das unterscheidet uns zum Beispiel von Schweden. Dort sind es tatsächlich die Kommunen, die den Großteil der Wohlfahrtsaufgaben erbringen.

Gegenwärtig haben wir eine zunehmende Pluralisierung von Anbietern im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben. Waren es früher große Verbände wie die AWO oder die Caritas, haben wir jetzt eine Pluralisierung von verschiedenen Non-Profit-Organisationen, die lokale Leistungen anbieten und erbringen. In sozialen Leistungsbereichen sind es nicht mehr nur die großen Wohlfahrtsverbände, sondern auch kleinere NGOs, Non-Profit-Unternehmen und zivilgesellschaftlich-gemeinnützige Interessenverbände, die Angebote bereithalten.

In den Fachdiskussionen wird immer wieder auf Schweden als Musterbeispiel für starke, funktionierende Kommunen verwiesen. Warum ist das so? Und: Könnte man irgendetwas davon lernen für deutsche Debatten?

Das schwedische Kommunalmodell ist für Kommunalforscher – etwas überspitzt formuliert – ein kleines Paradies, weil sie dort wirklich autonome Kommunen vorfinden. Es besteht eine hohe Fiskalautonomie. Es gibt also hohe eigene Steueranteile an den eigenen Einnahmen. Zudem ist das gesamte Staatswesen in Schweden sehr dezentralisiert, quasi findet alles auf kommunaler Ebene statt. Der viel zitierte starke skandinavische Wohlfahrtsstaat ist im Wesentlichen ein kommunaler, ein lokaler. In Schweden treffen sie zugleich auf eine starke Tradition von Bürgerengagement, von Bürgerbeteiligung. Insofern ist das für die Kommunalwissenschaften schon ein interessantes „Vorbild“. Sicher ist es immer schwer, aus anderen Kontexten zu lernen. Man könnte aber schon in verschiedenen Bereichen lernen.

An welche Bereiche denken Sie dabei?

In Sachen Gebietsreform in Deutschland hilft vielleicht ein Blick nach Schweden. Dort bestehen sehr große Gemeinden, doch sie haben trotzdem eine gute demokratische Repräsentation; und es gibt eine Mitwirkung der Bürger und ein Interesse an Kommunalpolitik. In Schweden ist gut zu sehen, wie leistungsstarke Kommunen, die viele Aufgaben erbringen, zugleich funktionierende lokale Gemeinwesen mit entsprechender Bürgerpartizipation sein können.

Abschließend: Was ist notwendig, damit wir in zehn Jahren nicht mehr über „die Krise der Kommunen“ reden müssen?

Ich würde gar nicht so gerne davon sprechen, dass wir uns alle in der Krise befinden. Wir sollten das nicht zu sehr zuspitzen. Es gibt kritische Aspekte. Dennoch würde ich sagen: Die deutschen Kommunen sind in einer vergleichsweise starken Position – nicht nur rechtlich, sondern auch von ihren Funktionen her. Vom Stellenwert lokaler Demokratie ist das deutsche Kommunalmodell schon ein starkes. Aber: Es gibt natürlich krisenhafte Erscheinungen und besondere Herausforderungen, mit denen die Kommunen zu tun haben. Eine entsprechende Ressourcenausstattung ist daher zentral. Ebenso ist eine Finanzierung der Gemeindeebene wichtig. Mit Blick auf den demografischen Wandel und den Bevölkerungsschwund in manchen peripheren Regionen muss man über territoriale Veränderungen nachdenken. In diesem Zusammenhang darf man jedoch nicht vergessen, dem Bürger genügend Möglichkeiten zu geben, sich an Kommunalpolitik zu beteiligen.

Interview: Peter Kuleßa

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

ist Inhaberin des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation II an der Universität Potsdam.