

ANTRITTSVORLESUNG ALS HONORARPROFESSOR
AM INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT (IFPOL)
DER WESTFÄLISCHEN WILHELMUS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

DAS ELEND DER KRISE:

KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG ZWISCHEN FÖDERALER
POLITIKVERFLECHTUNG UND LOKALER EIGENVERANTWORTUNG

Ein Praxisbefund zur Wiederentdeckung der „örtlichen Gemeinschaft“
am Beispiel kommunaler Finanzpolitik

Münster, 26. Januar 2012
Schloss, Aula

PRESSE – EXEMPLAR

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT
SPERRFRIST: DO. 26.1.2012 18H

Gliederung

1. Begrüßung
2. Thematische Einführung
3. Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung als Ausfluss staatlich-kommunaler Politikverflechtung
4. Die Finanzlage der Kommunen und die kommunale Finanzpolitik als Wirkungszentrum des Krisenbefundes
5. Der Ansatz der Nachhaltigkeit in der kommunalen Finanzpolitik – ein Instrument zur Stärkung lokaler Demokratie?
6. „Örtliche Gemeinschaft“ als lokale Verantwortungsgemeinschaft
7. Schlussbemerkungen

Ich darf Sie alle:

- frühere Kollegen und Kolleginnen aus der Kommunalpolitik,
- Kooperationspartner aus der Stadt und der Region während meiner aktiven Zeit im Rathaus;
- jetzige/ künftige Kollegen und Kolleginnen aus der Universität
- die anwesenden Studierenden und
- die eigens zu dieser Veranstaltung angereisten Familienmitglieder, Freunde und Wegbegleiter und
- natürlich auch alle anderen Gäste

hier und heute, an einer für mich doch sehr ungewohnten Stelle (quasi im Hörsaal statt im Ratssaal) herzlich begrüßen!

- Ich freue mich sehr, dass Sie so zahlreich der Einladung zu meiner Antrittsvorlesung als frisch gebackener Honorarprofessor (eine Bezeichnung, die mir immer noch gehörig Respekt einflößt), gefolgt sind.
- Ich verbinde meinen heutigen Vortrag zu Beginn gern mit einem großen Dank an das Institut für Politikwissenschaft, an den Fachbereich 6 und an das Rektorat der Universität – namentlich an Sie, Frau Rektorin Nelles, für die außergewöhnliche Bereitstellung der Aula des Schlosses für meine Antrittsvorlesung; sowie an Sie, Herr Dekan Gehrau und Frau Instituts-Direktorin Wilde für die Einleitung und die positive Beendigung meines Ernennungsverfahrens zum Honorarprofessor. Und (natürlich auch) für Ihre gemeinsame Einladung zu meinem heutigen akademischen Vortrags-Debüt.
- Ein besonders großer Dank gebührt Ihnen, Magnifizenz, zusätzlich für Ihre heutige persönliche Teilnahme an unserer Veranstaltung und für Ihre so überaus freundliche Begrüßung.
- Gleiches gilt Ihnen, Herr Dekan für Ihr Grußwort „zur Sache einer Honorarprofessur an der WWU“.
- Danke sage ich auch Ihnen, lieber Herr Kollege Schubert. Nicht nur für Ihre umsichtige Lotsen- und Mentoren-Rolle im Verlauf des Ernennungsverfahrens, sondern heute auch für Ihre persönliche Würdigung meiner Arbeit. Eine Laudatio, die mich verlegen macht; auch wenn mir Ihre Worte ehrlicherweise gut getan haben!
- Danke sage ich auch für die maßgebliche Hilfe, die ich im Rahmen meiner bisherigen Lehraufträge von Ihnen, Frau Koll. Zimmer erfahren durfte. Eine Kooperation, die ich gerne fortsetzen und weiter vertiefen möchte!
- Ich freue mich darauf, mit Ihnen allen, dem gesamten Kollegium des Institutes für Politikwissenschaft – vor allem auch mit Ihnen, Herr Kersting, als meinem unmittelbaren „fachlichen Nachbarn“ in der lokalen Politikforschung – eng zusammenarbeiten zu dürfen.
- Dank gebührt an dieser Stelle auch noch einmal dem Rat, der Verwaltung und der Bürgerschaft der Stadt Münster für die mir eröffnete Möglichkeit, meine kommunalpolitischen Praxiserfahrungen im Wesentlichen in unserer schönen Stadt Münster sammeln und sie nun (ehrenamtlich) an der Universität Münster verwerten zu dürfen.
- Ich werde mich in diesem Sinne auch bemühen, mit meiner neuen Aufgabe nicht nur den fachlichen Erwartungen im Rahmen meiner Möglichkeiten gerecht zu werden, sondern auch sowohl der Stadt, als auch der Universität ein verlässlicher Fürsprecher zu bleiben.

Bevor ich gleich mit meinen Ausführungen „zur Sache“ beginne, möchte ich es nicht versäumen, noch denjenigen zu danken, ohne die unsere heutige Veranstaltung nicht ansatzweise so gut vorbereitet werden können, wie sie es (hoffentlich) jetzt ist:

- Ich nenne Frau Backhaus, Frau Wüllenkemper, Frau Misch, Frau Denker und Frau Walter seitens des Instituts und des Dekanats. Ebenso gerne erwähne ich Frau Irkens, Frau Suer und Frau Dr. Schwintek aus dem Rathaus.

Und last not least danke ich Herrn Wolfgang Heuer für manchen kommunalpolitischen Tipp zu meinem heutigen Vorlesungsthema sowie für sein „kollegial – kritisches Lektorat“ meines Vortrags- Manuskriptes.

Wenn ein „überzeugter Kommunaler“ wie ich, der die Hälfte seines Lebens in Rathäusern, in Gremien, Projektgruppen, Arbeitskreisen, Fraktionssitzungen, Verwaltungsvorständen, Aufsichtsräten und Bürgerversammlungen (und damit in fast allen Rockfalten der praktischen Kommunalpolitik) verbracht hat:

Wenn also jemand wie Ich heute nun in einer doch immer noch sehr neuen, ungewohnten Rolle vor Ihnen steht, um aus diesen Praxiserfahrungen nun auch „Kommunal-Wissenschafts-Relevantes“ über die Kommunale Selbstverwaltung herauszudestillieren, dann erwarten Sie sicherlich vor allem weiterführende Detailanalysen zu dem, was die lokale Politikforschung bereits gesichert in ihrem Erkenntnispool verarbeitet hat.

Natürlich will ich diesen Erwartungen zukünftig auch, soweit ich das kann, Rechnung zu tragen versuchen.

Allerdings habe ich mich entschlossen, Ihnen *heute* zunächst *kein* spezifisches Einzelthema aus der großen „Problemzone kommunaler Fragen“ zu präsentieren :

- So will ich Ihnen heute keinen kommentierenden Aufguss der vielen datengespickten Berichte, Studien oder Gutachten zu dem einen oder anderen kommunalpolitisch akut regelungsbedürftigen Problem liefern.
- Ebenso wenig will ich die bekannten zwei Lager beleuchten, die die schwierige Situation der Kommunen – vor allem die Lage der kommunalen Finanzen - vergleichsweise einfach entweder nur aus der „Opferthese“ (exogene Verursachung) oder nur aus der „Verschwendungsthese“ (endogene Problemverursachung) erklären (siehe Holtkamp 2010:7 ff.) und sich damit einer differenzierenden empirischen Bearbeitung etwa im Rahmen vergleichender Politikfeldanalysen entziehen (vgl. die Fragestellungen bei Schubert/Bandelow 2011).
- Letztlich will ich heute auch der Versuchung widerstehen, eines der vielen anderen chronischen Konfliktthemen der Kommunalpolitik – Kommunalwirtschaft, Großprojekte, interkommunale Zusammenarbeit, Soziallasten, Stadtentwicklung, nun in der Rolle des wissenschaftlichen Analytikers – aufzugreifen und es mit zeitlichem und mentalem Abstand, und vor allem frei von praktischer Mitverantwortung, zu kritisieren nach dem Motto: „Nach dem Essen ist man schlauer“!

- Vor allem aber möchte ich heute keinen „X-ten“ tagesaktuellen Therapie –Vorschlag (nach dem Motto: „Man nehme...“) liefern zu dem komplexen Themenfeld der seit Jahren mehr oder weniger desolaten kommunalen Finanzlage im Geflecht von Steuern, Finanzausgleichs-Regelungen, kommunalaufsichtlichen Vorgaben und landesseitigen Rettungsschirmen. Oder auch nur zu den Bilanzierungsstrategien des sog. „NKF“ (also des Neuen Kommunalen Finanzmanagements) der Städte und Gemeinden.

Gerade letzteres habe ich in meiner langen Zeit als Kämmerer und als OB Münsters im Rahmen der Haushaltsberatungen für unsere Stadt immer wieder tun müssen und auch getan (mehr als 20 Mal in Form von Haushaltsplänen, Steuerschätzungen, Sparprogrammen, Konsolidierungsrunden und auch Klageverfahren gegen das Land)!

All das möchte ich hier und heute nicht tun!

Ich erlaube mir stattdessen, in der nächsten knappen 3/4 Stunde, viel bescheidener, eher im Sinne eines kleinen, innehaltenden „Zwischenrufes“ mich heute einmal – kritisch und besorgt – auf den *grundsätzlichen* Rollen- und Funktionszusammenhang der Kommunalen Selbstverwaltung im föderalen Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland zu konzentrieren!

Konzentrieren heißt aber auch: Sensibilisieren!

Und das wiederum heißt konkret: Ich möchte uns wieder sensibilisieren für die grundlegende politisch-gesellschaftliche Systemfunktion der kommunalen Ebene als „Handlungsfeld für lokale Demokratie im sozialen Nahraum“ des föderalen deutschen Staates und – vor allem die größeren Städte – auch als „Seismographen“ für zukünftige gesamtgesellschaftliche Entwicklungen im sozialen Wandel unserer Gesellschaft!

Denn gerade in den Städten wird dieser gesellschaftliche Wandel am ehesten erkennbar: Von den „Social Networks“ der globalen Facebook – Gemeinde über neue Wohn- und Lebensformen des „Urban Citizen“ rund um die Welt bis hin zu den innovativen und teils verwirrenden Mobilisierungs- und Aktionsmustern politischer Demonstration und Partizipation vor allem in den Metropolen, die sogar abgeklärte und außerparlamentarisch erprobte „Spät-68er“ staunen lässt!

Die Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth sprach in diesem Zusammenhang kürzlich treffend von den Städten als den „Laboratorien der Zukunft“ (vgl. Roth 2011).

All das ist natürlich auch noch ein weites Forschungsfeld für die Sozialwissenschaften!

Für unseren Zusammenhang heute möchte ich Ihre Aufmerksamkeit aber eher auf den klassischen, dh. den ordnungspolitischen und den verfassungsrechtlichen Aspekt der Kommunalentwicklung lenken:

Nämlich auf die grundlegende politische und gesellschaftliche Rolle der Kommunen, die – bei aller Konzentration auf die Fülle ihrer laufenden Aufgaben und damit auf das effektive Funktionieren öffentlicher Verwaltung vor Ort – die kommunalpolitische Praxis und damit auch das lokal-gesellschaftliche Leben in den deutschen Städten, Gemeinden und Kreisen auch in der Zukunft nachhaltig, dh. im Wortsinne „systemrelevant“ prägen sollte:

Ich möchte uns aufmerksam machen auf den offensichtlich unauflöslichen Zusammenhang (empirisch inzwischen leider besser ausgedrückt: auf die fortschreitende Spreizung!) zwischen dem verfassungsrechtlichen und damit auch ordnungspolitisch tragenden Postulat der „kommunalen Eigenständigkeit für örtliche Angelegenheiten“ [GG Art. 28: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“] einerseits und der dagegen faktisch immer weiter steigenden Aufgaben-Verflechtung kommunaler Politik mit der Politik auf den beiden föderalen

Ebenen von Bund und Ländern (und inzwischen natürlich auch zunehmend mit der Politik auf der EU- Ebene) andererseits.

Und dabei möchte ich insbesondere sensibilisieren für die mit dieser Spreizung verbundene Frage, was diese (salopp formuliert:) „Filialisierung“ der staatlichen Politik vor Ort durch Inanspruchnahme der kommunalen Selbstverwaltung als Umsetzungsebene für staatliche Programme – also die fortschreitende Reduktion des „kommunalen Wirkungskreises“ auf die örtliche Durchführung staatlicher, sprich gesetzlicher Vorgaben – (was dies alles) für die lokale Demokratie-Ebene der kommunalen Politik eigentlich bedeutet!

Dabei wird fast zwangsläufig der komplexe Befund einer „Krise der kommunalen Selbstverwaltung“, (verstanden als latente oder akute Störung ihrer bürgerschaftlich-politischen Identität bei der eigenverantwortlichen Erledigung und vor allem bei der Finanzierung ihrer Aufgaben) eine zentrale Rolle spielen.

Eine zentrale Rolle allerdings nicht nur als subjektiv-pessimistischer Lage-Befund, sondern aus meiner Sicht auch – bezogen auf die Zukunft – als eine Kategorie, in der bei einer Rückbesinnung auf die subsidiäre Kraft der örtlichen Gemeinschaft (d.h. auf die sog. „kleinen Lebenskreise“ vor Ort) auch in Zeiten des sozialen Wandels, in Zeiten gesellschaftlicher Individualisierung und in Zeiten hoher Mobilität („Man on the Move“ bzw. Städte als nur zeitbegrenzte „Lebensabschnittspartner“ vieler Bürger) auch die berühmte Chance einer sukzessiven Überwindung dieser Krise liegen könnte!

Zumindest dann, wenn auch die föderalen Regelungsebenen des Staates dies sachlich und konsequenterweise auch finanziell gleichgerichtet unterstützen würden!

Denn der deutsche Staat fängt unten an! Nicht oben!

Dieses im Wortsinne „basisdemokratische Axiom“ des Selbstverständnisses der deutschen kommunalen Selbstverwaltung möchte ich mir an dieser Stelle – auch wenn es, staatswissenschaftlich betrachtet, etwas undifferenziert ist – nicht verkneifen!

Nun gebe ich unumwunden zu, dass die These von der „Krise der Kommunen“ als Ausfluss staatlich-kommunaler Politikverflechtung zwischen den überörtlichen Regelungsebenen und den lokalen Durchführungsebenen keinesfalls neu oder gar besonders originell ist.

Denn bereits in den 1970er Jahren wurde – vor allem vor dem Hintergrund der seinerzeit aufkommenden politischen Planung und der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreformen in einigen Bundesländern mit entsprechendem Konfliktpotential vor Ort (vor allem mit vielfältigen lokalen Identitätsdebatten auch hier in Westfalen und im Münsterland) – sowohl auf der Seite der kommunal- politischen Praxis, als auch in den durchgängig gesellschafts- und staatskritisch ausgerichteten Sozialwissenschaften eine intensive gemeindesoziologische und auch politikwissenschaftliche „Politikverflechtungs“-Diskussion geführt, die sich vor allem auf das – so damals der Soziologe Claus Offe (Zitat) „Ausfransen der kommunalen Identität“ bzw. auf die (ebenfalls Zitat) „Aushöhlung der kommunalen Eigenständigkeit“ bezog.

Dies gelte, so Offe, „insbesondere für die Autonomie der Gemeinden (und ihre) Selbstverwaltungskompetenzen gegenüber der zentralstaatlichen Ebene“, die ihrerseits aus strategischen Gründen der Konfliktvermeidung auf der gesamtstaatlichen Ebene die Kommunen als entlastende, sprich: die Konflikte diversifizierenden „Konfliktpuffer“ nutze. „Je geringer die Bedeutung der Gemeinde als faktischer Entscheidungsträger wird, desto wichtiger wird die Funktion formell gewährter Selbstverwaltungsautonomie als Ebene ausgegliederter Konfliktabsorption.“ (vereinfacht ausgedrückt: Bund und Länder verlagern konfliktbeladene Themen aus strategischen Gründen der Konfliktvermeidung im eigenen Bereich gern auf die Umsetzungsebene der Kommunen!)

So Claus Offe in dem seinerzeit vielbeachteten Aufsatz: Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene (Offe 1975); ähnlich auch Marianne Rodenstein (1975). Auch ich habe meine erste

wissenschaftliche Veröffentlichung dem Thema des Verhältnisses zwischen Kommunen und Staat gewidmet (vgl. Tillmann (1976)).

Auch wenn die skizzierte Offe'sche These von der „Krise der Kommunen“ als Ausfluss staatlich-kommunaler Politikverflechtung im Sinne der systemkritischen Ansätze der Spät-68er Zeit heute nicht mehr im Vordergrund der Debatte steht, so ist doch der dahinter stehende empirische Befund unverändert virulent, aber eben auch differenziert zu betrachten:

Denn je nach dem, ob man dem verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungs-Aspekt der „eigenverantwortlichen Regelungskompetenz für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ oder eben dem *einschränkenden Zusatz* dieser Regelungsbefugnis „...im Rahmen der Gesetze...“ aus Art. 28.2 GG einen politischen Vorrang für die kommunale Praxis einräumt, (je nach dem) wird man auch konsequenterweise das Phänomen der immer weiter zunehmenden politischen Aufgabenverflechtung zwischen den staatlichen Regelungs- und den kommunalen Durchführungs-ebenen – und ich stelle jetzt schon die kleine Arbeitshypothese auf: trotz Geltung des sog. Konnexitätsprinzips (also des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz oder einfacher ausgedrückt: „Wer bestellt, bezahlt auch!“, siehe GG, Art. 104a.1) noch immer ohne hinreichende Finanzierungssicherheit bei übertragenen (Pflicht-)Aufgaben für die lokale Ebene – entweder kritisieren oder relativieren!

Und genau das (Kritik und Relativierung) geschieht ja auch in den politischen und punktuell auch gerichtlichen Auseinandersetzungen – vor allem zwischen den Kommunen und ihren Bundesländern – um Aufgaben, Zuständigkeiten und um den damit verbundenen Finanzausgleich auch heute noch hundertfach!

Leider häufig genug mit für beide Seiten unbefriedigendem Ausgang. (Die Bürgermeister unter uns können ein Lied davon singen!)

Und deswegen ist die zitierte, von der kommunalen Praxis auch gerne aufgegriffene „Krisen“-These natürlich auch heute nicht nur ein legitimes politisch-strategisches Kommunikationsmittel der Städte und Gemeinden in der kontinuierlichen Auseinandersetzung um die praktische Ausgestaltung des „kooperativen Föderalismus“. Sie ist leider auch immer noch ein vielfach in der Sache zutreffender, wenn auch politisch pointierter Lage-Befund der deutschen Kommunen von Kiel bis Konstanz und von Frankfurt an der Oder bis Frankfurt am Main!

Und damit bleibt sie – die Krisen-These – wohl auch zukünftig ein Wegbegleiter der weiteren Entwicklung der deutschen kommunalen Selbstverwaltung und damit auch der praktischen Kommunalpolitik auf ihrem weiteren Weg durch die politischen Zeitalüfe.

Denn „kommunale Selbstverwaltung“ und „kooperativer Föderalismus“ sollten – bildhaft gesprochen – mehr sein als vornehme Umschreibungen für ein immer weiter über den kommunalen Pflicht- und Weisungsbereich hinausgehendes, faktisches „Subunternehmertum“ der Städte und Gemeinden gegenüber Land und Bund.

Lassen Sie mich an dieser Stelle zur Illustration des in Rede stehenden Zusammenhangs nur ein aktuelles Beispiel aus der kommunalen Praxis skizzieren:

Betrachten wir einmal exemplarisch die im Nachgang zum gesetzlichen „Rechtsanspruch von 3-6-jährigen Kindern auf einen Kindergartenplatz“ zusätzlich bundes- und landesweit geforderte und geförderte, aber vor allem die Kommunen schulträgerschaftlich belastende Einführung des ganztägigen Unterrichts an den allgemein bildenden Schulen in vielen Bundesländern bzw. (2. Beispiel) auch die politisch geforderte Ausweitung der vorschulischen Betreuung von Kindern im Kindergarten zugunsten einer ebenfalls weitgehend ganztägigen Kindertagesbetreuung und deren Ausdehnung auch auf den sog. „U-3-Bereich“ mit einem deutlich über das traditionelle

Betreuungskonzept hinausgehenden Bildungsanspruch (ein aus meiner Sicht gesellschaftspolitisch längst überfälliges Programm), so stellen wir zu unserem heutigen Thema „Politikverflechtung“ und „finanzielle Konnexität“ folgendes fest:

1. Abgesehen davon, dass der mit den genannten Bundes- und Landesinitiativen und den daraus resultierenden Zuweisungen und Vorgaben für die Kommunen steigende lokale Finanzierungsbedarf bei weitem nicht deren immense Gesamtkosten deckt, abgesehen davon geht damit – bei aller sachlichen Richtigkeit – doch auch letztlich eine schleichende „Kommunalisierung“ schulischer und vorschulischer „Bildungskosten“ einher.
2. Das ist eine Entwicklung, die dem Sinn der klassischen Aufgaben- und Kostentrennung zumindest im schulischen Bildungsbereich zwischen sog. „inneren – sprich: staatlichen – und äußeren, sprich: kommunalen – Schulangelegenheiten“; und im erweiterten Sinne damit auch im Bereich der vorschulischen Bildung im Grundsatz zuwider läuft.
3. So verstärkt sich für die Kommunen – gerade weil sie aufgrund ihrer sozialen Problemnahe das politische Grundanliegen einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Grundsatz teilen – aber zusätzlich die konkrete Umsetzungs- und Finanzierungs-Zange zwischen gesetzlichem Druck und gesellschaftlichen Erwartungen (auch und gerade vor Ort), der sie sich letztlich nicht wirklich entziehen können.
4. Die Folge davon ist aber eine sich weiter drehende Finanzierungs- und (häufig genug) auch Schuldenschraube, deren langfristige Wirkungen die Kredit-Risiko-Tragfähigkeit vieler Kommunen bereits jetzt überfordert.

Allein dieses Beispiel zeigt, wie sehr die unterschiedlichen Konflikt- und Interessenlagen zwischen den politischen Regelungsebenen des Staates und den kommunalen Umsetzungspflichten die lokale Politik-Praxis bestimmen; und wie klein der kommunale Handlungs- und Reaktionsspielraum der Kommunen etwa im Kernbereich freiwilliger Aufgaben und in dem weiten Feld der sog. Umsetzungsstandards bei Pflichtaufgaben – gerade auch in der aktuellen Phase ihrer immensen Finanzkrise – ist.

Bezogen auf die von mir heute revitalisierte These von der Krise der Kommunen als Resultat auch staatlich-kommunaler Politikverflechtung wird an dem skizzierten Beispiel natürlich auch das schon genannte „Offe'sche Zitat“ von der kommunalen Selbstverwaltung als „Ebene staatlich ausgegliederter Konfliktabsorption“ (nach dem Motto: „Das Rathaus ist immer näher als der Landtag oder der Bundestag“!) aktuell empirisch unterfüttert.

Allerdings ist dabei der kommunalrechtliche „Zuständigkeits-Korridor“ der Gemeinden im Grundgesetz für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, aber eben nur „im Rahmen der Gesetze“ offensichtlich noch nicht so intensiv kritisch tangiert, dass daraus im Ergebnis eine strenge (1:1) Finanz-Konnexität zwischen Aufgaben und Finanzen als Verpflichtung des Staates (Bund, vor allem Länder) zugunsten der Kommunen abgeleitet werden könnte.

„Konnexität“ bleibt (im Sinne von Radio Eriwan – „Im Prinzip: ja“, aber...) – nicht nur hier, sondern auch insgesamt bis auf weiteres leider eher eine deklaratorische, also „weiche“ Kategorie!

Und die Kommunen bleiben als „Konfliktpuffer“ (Offe) zwischen politischen Programm-Versprechungen auf Bund/Länder-Ebene und bürgerschaftlichen Erwartungen vor Ort häufig genug die berühmte „Gurke im Sandwich“, an der alle herumkritisieren!

Auch wenn die These von der „Krise der Kommunen“ – ich betone es noch einmal – nicht wirklich neu und auch zu differenzieren ist, so bietet sie doch (das hat das kleine Beispiel der Kinderbetreuung gezeigt) auch heute noch ein Analyse- und Erklärungsmuster, das in der Lage ist, über die Vielschichtigkeit der kommunalen Praxis-Strukturen hinweg die problembezogenen Gemeinsamkeiten der aufgaben- und finanzbezogenen Situation kommunaler Selbstverwaltung herauszuarbeiten.

Lassen Sie mich das kurz illustrieren:

Im Zielkonflikt zwischen Demokratie und Effizienz gibt es in den (Stand April 2011) 11.337 Städten und Gemeinden in Deutschland mit einer Einwohnerzahl zwischen 800 Einwohnern (Gemeinde Ermershausen in Bayern) und 3,5 Mio. Einwohnern in der Bundeshauptstadt Berlin (eine Stadt mit eigener Landesqualität!) im lokalen Detail natürlich sehr unterschiedliche Problem-Gemengelagen.

Und ebenso natürlich finden sich allein zwischen den Extremen der dörflichen und der großstädtischen „örtlichen Gemeinschaften“ und ihren spezifischen kommunalen Strukturen und Problemen bereits rein formal höchst vielfältige Gemeindetypen:

Von den kreisfreien Großstädten über die kreis- und amtsangehörigen Gemeinden bis hin zu den Kreisen; von der Einheitsgemeinde über die Ortsgemeinde, die Kleine und die Große kreisangehörige Stadt, den Stadtkreis und den Stadtstaat bis hin zu den interkommunalen Gemeindeverbünden und -verbänden und den Städte-Agglomerationen bzw. Metropolregionen!

So gibt es z.B. in Nordrhein-Westfalen – dem größten Bundesland mit ca. 18 Mio. Einwohnern – „nur“ knapp 400 Kommunen (ohne Kreise) mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von knapp 50.000 EW; in Bayern (mit „nur“ ca. 12,5 Mio. Einwohnern) sind es dagegen über 2.000 Kommunen mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von „nur“ ca. 6.000 Einwohnern.

Aber sie alle sind empirische Ausläufer der zitierten übergreifenden kommunalen Verfassungsnorm; sie alle (mit Ausnahme der Stadtstaaten) sind mehr oder weniger (typischerweise in NW deutlich mehr als in Bayern!) tangiert von den Ausprägungen der Schieflage der Kommunalfinanzen und nicht zuletzt auch von den Implikationen der skizzierten staatlich-kommunalen Politikverflechtung mit ihren lokalen Finanzierungs-Konsequenzen bei unzureichender Konnexität.

Sie alle sind (wenn auch strukturell, thematisch und graduell unterschiedlich zwischen dörflichen, städtischen und „metropolitanen“ örtlichen Gemeinschaften) erfasst von den demographischen und soziographischen Herausforderungen des sozialen Wandels und seiner Konsequenzen vor Ort.

Und sie alle müssen sich um kommunale Politikmuster bemühen, die lokale Identität durch soziale und politische Integration vor Ort auch in Zeiten hoher Mobilität und erheblicher Migration sichern helfen.

Und deswegen ist aus meiner Sicht die alte These von der „Krise der Kommunen“ auch heute – trotz der zwischenzeitlich großen Veränderungen in der deutschen Kommunalentwicklung - absolut nicht sach- und problemfremd!

Nun möchte ich diesen „Dauerbefund der kommunalen Krise“ hier und heute nicht weiter akademisch ausdifferenzieren, um ihn dadurch auch nicht „zu Tode zu reiten“!

Sondern ich will ihn jetzt nur noch – gleichsam als „Gegenprobe“ - unter das Rubrum „Praxistauglichkeit“ und „Erfahrungsgerechtigkeit“ stellen, bevor ich dann abschließend noch kurz und exemplarisch auf das Haupt-Wirkungsfeld der „kommunalen Krise“ in der politischen Praxis vor Ort – nämlich die kommunale Finanzpolitik im engeren Sinne – zu sprechen komme.

Auch für mich persönlich ist diese komplexe „Störung der kommunalen Identität“ nämlich in meinem früheren „Leben im Rathaus“ immer ein begrifflicher Wegbegleiter geblieben, der auch die von mir wahrgenommene kommunalpolitische Realität grundsätzlich treffend charakterisieren konnte und kann.

Zumindest aber war und ist sie eine Verständniskategorie für mein kommunalpolitisches Wirkungsfeld, die auch mein Berufsleben insgesamt (und auch das Berufsleben fast aller Bürgermeister-Kollegen in anderen Städten) wie kaum eine andere Kategorie geprägt hat.

Denn bei aller Wechselhaftigkeit der verschiedenen kommunalen Themenkonjunkturen im Verlauf der Stadt- und Gemeinde-Entwicklung der letzten Jahrzehnte waren es vor allem die kritischen Einschätzungen der kommunalen Mandats- und Entscheidungsträger über die eher konstanten „krisen-affinen“ Sachverhalte, die die Diskussionen und Entscheidungen auch in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände auf Landes- und Bundesebene bestimmten.

Z.B.:

- der bereits intensiv angesprochene stetige Rückgang eigener lokaler, d.h. von außen unbeeinflusster Gestaltungsspielräume zugunsten gesetzlich (und damit staatlich) verordneter Pflicht- bzw. Weisungsaufgaben (also die bereits genannte Aufgabenüberfrachtung ohne hinreichende Finanzierungsbasis);
- der damit einhergehende, schleichende Schwund eigenständiger Dispositionsräume im Kommunalhaushalt (und damit die Relativierung lokaler Entscheidungsfreiheit für den Ressourceneinsatz der Städte in dem immer stärker werdenden interkommunalen und interregionalen Wettbewerb);
- die „Sysiphos-Aufgabe“ der jährlichen Sparprogramme und Konsolidierungsstrategien als Ausfluss hoch volatiler (also rasch wechselnder) Einnahmesituationen aus eigenen Steuern und landeseitigen Zuweisungen ohne realistische Chance, diesen Wettlauf zwischen Aufgabenzwängen, Realisierungswünschen, Verteilungskonkurrenzen und Finanzierungsmöglichkeiten auf der Finanzseite jemals gewinnen zu können;
- die damit wiederum verbundene, strukturell mangelnde Fähigkeit der kommunalpolitischen Akteure in vielen Kommunen, mit diesem Dilemma im parteipolitischen Wettbewerb um Wählerstimmen vor Ort sachgerecht, geschweige denn mittel- bis langfristig auf der Risikoseite tragfähig, umzugehen;
- der immer noch allzu häufig anzutreffende „additive Lobbyismus“ in den lokalen Stadt- oder Gemeindegesellschaften im Hinblick auf das Durchsetzen selektiver Eigen- oder Gruppeninteressen bei gleichzeitig mangelndem Engagement für das stadtstrukturell oder standortpolitisch „Ganze“ der Stadt- oder Gemeinde-Entwicklung;
- die systemimmanent mangelnde „Belohnung“ eigener standortpolitischer Anstrengungen steuerstarker Gemeinden zur Verbesserung der lokalen Steuerbasis durch die stark nivellierenden Effekte des Finanzausgleichs (vgl. GG: Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse; Kollege Deubel warnt für NRW vor der Gefahr der „Übernivellierung“, s. Deubel 2011) und der daraus resultierenden Umlagen.
- Umgekehrt natürlich auch die ebenso systemimmanent mangelnden Möglichkeiten vor allem strukturschwächerer Kommunen, etwa die überbordenden Soziallasten aus eigener Kraft nachhaltig stemmen zu können.

(Im aktuellen politischen Vokabular ausgedrückt: Wir sind über das hoch komplexe System des Finanzausgleichs längst in der totalen finanzpolitischen Transfer-Union der gesamten Kommunalfamilie angekommen.)

- die Langwierigkeit wichtiger Projektentwicklungen und die damit steigende Gefahr unkalkulierbarer projektbegleitender Neubewertungen durch die Politik, die lokale Öffentlichkeit, Lobbygruppen oder Gerichte (siehe das Beispiel „FMO“ einschl. der jüngsten Kompromiss-Option; auch „Stuttgart 21“ (trotz Mediation und Volksentscheid) lässt immer noch grüßen!);
- das mangelnde, zumindest aber noch zu wenig erprobte Instrumentarium für eine Partizipation, durch die die lokale Bürgerschaft in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozess mitverantwortlich und wirksam einbezogen wird (z.B. Bürgerbegehren, Mediation, Bürgerhaushalt, Projektforen.....).
- Umgekehrt natürlich auch die schwindende Kraft der klassischen subsidiären Formen des bürgerschaftlichen Engagements bei der Erledigung lokaler Aufgaben (Vereine, freie Träger, Ehrenamt etc.) vor allem in den größeren Städten mit hoher Milieuvielfalt, Demographie- und Migrations-Problemen sowie erheblicher Mobilität und Individualisierung in der Stadtgesellschaft.

Allein diese kritischen Beispiele klingen dramatisch, aber zugegebenermaßen auf Anhieb nicht nach rational analysierender Rollendistanz, und schon gar nicht nach einem professionellen Umgang mit einer kommunalen Führungsaufgabe, sondern eher nach einem larmoyanten Beitrag zu der kollektiven Klagemauer frustrierter kommunaler Mandatsträger, Bürgermeister oder Verwaltungschefs.

Aber eine solche Bewertung ist nur dann richtig, wenn man die skizzierten lokalpolitischen Praxis-Usancen eben nicht als „systemisch“, oder zumindest systemisch begünstigt, sondern ausschließlich als lokalspezifische Besonderheiten oder gar als machtbezogene Rollenkonflikte handelnder Polit-Akteure im lokalen Raum ansieht.

Beides trifft aber im Regelfall nicht zu. Denn diese oder ähnliche Befunde über die kommunalpolitische Praxis – d.h. über ihre Rahmen-Bedingungen, ihre Strukturen und ihre Prozesse – lassen sich – je nach lokaler Tradition und Situation nur im Detail variierend – valide in der gesamten deutschen Kommunalfamilie erheben.

Wenn das aber so ist, dann ist auch die „krisenhafte Störung kommunaler Identität“ und der daraus entstandene Pawlow'sche Verhaltensreflex der „kollektiven Klagemauer“ vieler kommunaler Praktiker zumindest eine wichtige, empirisch gesicherte Größe zur Kennzeichnung der weit verbreiteten, subjektiv empfundenen kommunalen Schieflage.

In Einzelfällen sind sie allerdings – das ist zu konzedieren – in der Tat auch nur ein Indiz für eine dahinter stehende, eher „hausgemachte“ latente oder akute Störung der spezifischen Verhältnisse in der jeweiligen Kommune selbst!

Unabhängig davon kennzeichnen sie (Krise und Klagemauer) jedenfalls einen kommunalwissenschaftlich relevanten Befund, dem es im Hinblick auf seine generelle oder auch nur punktuelle Tragfähigkeit weiter nachzugehen gilt!

Und zwar – das hat die skizzierte thematische Spannbreite der Kritikpunkte der kommunalen Praktiker ansatzweise gezeigt – nicht nur in dem beliebten Kritik-Bereich der schon intensiv angesprochenen staatlich-kommunalen Aufgabenverflechtungen, sondern auch im Bereich der jeweiligen kommunalen Binnenstrukturen – also des Rollenspiels zwischen Rat, Verwaltung, Bürgermeister und, last but not least, der lokalen Bürgerschaft (vgl. hierzu die von Jörg Bogumil (2002) nachgezeichneten Stationen der politikwissenschaftlichen Debatte der letzten Jahrzehnte)!

Gerade das ist im Übrigen noch ein weites Untersuchungsfeld nicht nur für die lokale Politikforschung, sondern auch für die Gemeindesoziologie (hier und da vielleicht sogar auch für die psychologische Gruppendynamik)!)

In diesem Zusammenhang ist es beispielsweise sehr zu begrüßen, dass kürzlich an der Universität Bochum ein neues DFG-Projekt (am Lehrstuhl „Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik“/Prof. Dr. Jörg Bogumil) installiert wurde, das sich interdisziplinär und überregional kooperativ mit „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ beschäftigt.

Das Projekt greift nämlich vor allem das Phänomen auf, dass die kommunale Familie in Deutschland regional und funktional zwar grundsätzlich übergreifend, von der Intensität der Finanzkrise allerdings höchst unterschiedlich „infiziert“ ist. Untersucht werden neben den systemischen Einflussfaktoren (z.B. Vergleich der Bundesländer) vor allem auch der Einfluss „sozioökonomischer, institutioneller und auch akteursbezogener Faktoren auf kommunale Haushaltsdefizite“.

(Quelle: Pressemitteilung des Uni Bochum über das DFG-Projekt August 2011)

Es ist sehr zu hoffen, dass durch dieses Projekt eine deutliche Differenzierung der Verursachungszusammenhänge der gemeindlichen Finanzkrise selbst und auch der kommunalpolitischen Reaktionsmuster auf das Krisen-Segment der Finanzen möglich wird. Denn dies hätte vor allem auch einen erheblichen Erkenntnisgewinn für eine künftig wesentlich mehr auf Nachhaltigkeit ausgerichtete kommunale Finanzpolitik, die auch das Zusammenspiel der kommunalen Akteure als „lokale Verantwortungsgemeinschaft“ in eine auf Stabilität und Risiko-Tragfähigkeit angelegte Ressourcenpolitik einbezieht.

Einige Hinweise dazu werde ich zum Schluss meiner Ausführungen noch als Ausblick anfügen.

Mit diesen Querverweisen auf die kommunalwissenschaftliche Relevanz weiterführender Untersuchungen rund um den „kommunalen Krisenbefund“ möchte ich nun abschließend überleiten zum eigentlichen Praxisfeld der akut öffentlichkeitswirksamen kommunalen Problemlage und damit auch kuriosch zurückkommen zu ihren Zusammenhängen mit der staatlich-kommunalen Politikverflechtung, nämlich zu dem Feld der kommunalen Finanzpolitik.

Und zum Einstieg in diesen Themenkomplex bitte ich Sie, sich mein vorhin genanntes Beispiel aus dem Bereich der Ganztagschule und der Kindertagesbetreuung kurz in Erinnerung zu rufen!

- Dieses Beispiel hat ja vor allem gezeigt, dass die beklagte Aushöhlung der kommunalen Eigenständigkeit im Bereich der staatlich, bzw. gesetzlich veranlassten Aufgaben (Pflicht, Weisung) in der Tat wohl eher eine unausweichliche Spätfolge ist der ungeklärten, und weiterhin immer wieder zwischen den politischen Ebenen streitigen finanziellen Aufgaben- und Finanzierungs – Konnexität (wer bestellt, bezahlt auch..!) jenseits der allgemeinen Kommunalzuweisungen durch das jeweilige Bundesland.
- Grundsätzlich und präzise gesprochen – und das möchte ich in unserem heutigen Zusammenhang jetzt besonders hervorheben - ist sie (die Aushöhlung kommunaler Eigenständigkeit) – letztlich eine logische Folge der Tatsache, dass Bund, Länder und Kommunen bis heute (als rein analytisches Denkmodell verstanden, unabhängig vom gegenwärtigen Rechtsrahmen formuliert und in der Sprache des Eiskunstlaufs plastisch ausgedrückt) keine gemeinsam tragfähige Differenzierungs- und Finanzierungsbasis gefunden haben für den „Pflicht“- (und Weisungs-)bereich der kommunalen Aufgaben, deren Erledigung konsequenterweise eigentlich – etwa durch landes- bzw. bundesweit präzise formulierte und verbindlich finanzierte Mindestanforderungen für ihre lokale Umsetzung – abschließend staatlich zu finanzieren wäre, einerseits und - umgekehrt - für den „Kür“-Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben bzw. für die Kosten der über die genannten „Mindestanforderungen“

hinausgehenden lokal-spezifischen Ausführungsqualitäten andererseits, die damit auch abschließend kommunal getragen werden müssten.

(Vgl. dazu exemplarisch die lokale Debatte um die sog. „Münsterstandards“!)

(Mit der vorgenannten Überlegung, wäre zumindest die Frage des Wirkungskreises harter finanzieller Konnexität staatlich veranlasster oder staatlich übertragener Aufgaben im Grundsatz geregelt mit dem Effekt, dass die Kommunen bei der örtlichen Aufgabenerledigung eine echte Wahl hätten zwischen „normaler“ Pflicht - Aufgabenerledigung mit rein staatlicher Finanzierung auf dem Niveau der Mindestanforderungen oder einer verbesserten Umsetzung vor Ort (mit zusätzlichem Einsatz kommunaler Ressourcen! Eine darauf bezogene Neuregelung der kommunalen Grundfinanzierung durch kommunale Steuern und staatliche Schlüsselzuweisungen müsste natürlich hinzu kommen!)

- Weil das alles aber eben heute nicht so ist, deshalb ist auch bis auf weiteres eine klare und vor allem auch transparente – und damit politisch vor Ort auch verständlich kommunizierbare – Zuordnung der kommunalen bzw. lokalen Einnahmen und der daraus entstehenden Umlagen (Steuern, Gebühren, Beiträge und Schlüssel- bzw. Zweck-Zuweisungen) zu diesen beiden Wertschöpfungs- und Verwendungsclustern (staatliche Aufgabenfinanzierung im Pflichtbereich/kommunale Finanzierung für darüber hinausgehende Aufgaben oder Umsetzungsstandards) nicht möglich.
- Daraus ergibt sich wiederum, dass es bis auf weiteres auch zu wenig Anreize für die Kommunen und ihre Akteure gibt, solche lokalspezifisch wirksamen Wertschöpfungs- und Finanzierungsquellen – vor allem auch für den „Kür“ – Bereich lokalspezifisch wünschenswerter Projekte oder Leistungsstandards auch tatsächlich (etwa durch erhöhte Aktivierung eigener, entsprechend breit streuender Lokalsteuern oder nutzerspezifischer Beiträge) im erforderlichen Umfang zu erschließen.
- Die Angst vieler Entscheidungs- und Mandatsträger in den Rathäusern vor entsprechend kritischen oder ablehnenden Reaktionen der ja dann für die (über die „Pflicht/Mindestanforderungen“ hinausgehenden) „Selbst-Verwaltungs-Wünsche“ mit finanziungspflichtigen Bürgerschaft (eben der „örtlichen Gemeinschaft“) kommt erschwerend hinzu.
- Die Konsequenz daraus wiederum ist, dass solche breit streuenden Finanzierungsquellen im Regelfall nicht nur nicht hinreichend erschlossen, sondern eher durch möglichst nur bestimmte Zielgruppen belastende lokale Erhebungs-Alternativen (denn die Abgaben- und Finanzierungslasten sollen ja möglichst wenige eigene Wähler treffen) oder eben durch die risikolose Forderung nach einer Erhöhung allgemeiner oder zweckgebundener staatlicher Zuweisungen ersetzt werden.

Ein klassisches Beispiel für diesen Effekt ist etwa die verbreitete politische Präferenz zu einer vorrangigen Erhöhung der bei der Erhebung selektiv wirkenden Gewerbesteuer-Hebesätze in der kommunalen Praxis in Relation etwa zu einer verstärkten Heranziehung auch der breiter die Finanzierungslast streuenden und damit auch die Mitverantwortung und das lokalpolitische Interesse der allgemeinen Bürgerschaft vor Ort stärkenden Grundsteuer!

(Vergleiche hierzu den Vorschlag des Kollegen Janbernd Oebbecke (2009), einen etwaigen Haushaltsfehlbetrag durch die Anhebung der Grundsteuer B auszugleichen: Ein besonderer Aspekt der sog. „fiskalischen Äquivalenz!“)

Diese systembedingt nur unzureichend transparente Abwägung über Erhebungs- Quellen und Wirkungs- Ziele kommunaler/ lokaler Wertschöpfung aus Steuern, sonstigen Abgaben und staatlichen Zuweisungen und über die damit verbundenen Gestaltungs- oder Nutzungs-Regelkreise („Pflicht-“ oder „Kür-“ Bereich) führen letztendlich dazu, dass weder die kommunalpolitischen Akteure in den Rathäusern, noch die (kommunalpolitisch interessierte) Bürgerschaft die eigentlich wichtigen Gestaltungs- und Entwicklungsfragen der jeweiligen Kommune rational und transparent (d.h. in Kenntnis der Alternativen bzw. der jeweiligen Entscheidungskonsequenzen und ihrer Wirkungen) beraten und entscheiden können (oder auch wollen).

Die Folge davon wiederum sind die üblichen Vermeidungsstrategien der Bürger und der lokalen Lobbygruppen für eigene Finanzierungslasten, die durch die Parteienkonkurrenz in den Räten begünstigte Verlagerung von Finanzierungsansprüchen nach außen (vornehmlich an die staatlichen Ebenen) bis hin zum punktuellen Entstehen einer lokalen – überspitzt ausgedrückt – „Freihandelszone kollektiver Unverantwortlichkeit“ in einzelnen Kommunen.

Dass darunter natürlich auch die lokalen Fähigkeiten und Bereitschaften zu einer breit getragenen Haushaltskonsolidierung – geschweige denn zu einem nachhaltigen Schuldenabbau – leiden, liegt auf der Hand. Aktuell in der Erprobung befindliche Verfahren und Projekte zu einer verstärkten Bürger-Partizipation an der Haushaltplanung und -bewirtschaftung (z.B. sog. „Bürgerhaushalte“) sind natürlich als „Geschmacksträger“ zur bürgerschaftlichen Aktivierung von Mitverantwortung vor Ort sehr begrüßenswert (vg. hierzu Sintomer/Herzberg/Röcke 2010), allerdings wohl kaum hinreichend.

Auch sollten diese Versuche dazu führen, dass auf die Dauer nicht nur einzelne Spar- oder Gestaltungsvorschläge aus der Bürgerschaft in ihren isolierten Finanzwirkungen beziffert, beraten und entschieden, sondern dass auch ihre mittel- und langfristigen Auswirkungen in Summe auf das gesamte Finanzierungsgeflecht von Einnahmen und Ausgaben offengelegt werden und somit auch transparent in den abschließenden politischen Abwägungsprozess einfließen können.

Denn eine unzureichende Kommunikation von „Ursachen und Wirkungen“ ist gerade in dem öffentlichen Diskurs der Finanzpolitik vor Ort auf lange Sicht nicht nur strukturell kritisch, sondern letztlich auch ein großer Motivationsverlust für die lokale Demokratie.

Im besten Sinne „heilsam“ ist daher der „Zwang des Faktischen“ zur transparenten Abwägung der großen Freiheit der Wünsche und der ebenso großen Verantwortung für ihre Wirkungen in der Finanzierungsrealität – und zwar sowohl in den Rathäusern, als auch in den lokalen Bürgerschaften!

Denn demokratische Politik, so haben wir es gelernt, demokratische Politik ist der Prozess der geordneten und transparenten „verantwortlichen Wahl zwischen sich gegenseitig ausschließenden Handlungsalternativen“!

Stattdessen gilt aber häufig genug das lapidare Motto:

„Es lebe der Verschiebebahnhof!“

Und dieser Zusammenhang und seine unterschiedlich offene und transparente – ja, auch mutige – Handhabung vor Ort durch die kommunalpolitischen Akteure – da stimme ich den Kollegen aus dem zitierten DFG-Forschungsprojekt in Bochum zu – dürfte wohl *ein* wesentlicher Aspekt des system-*unabhängigen* und damit des eher lokalspezifischen Teils von Ursachen für die graduell unterschiedliche Schieflage der Kommunalfinanzen sein.

Denn hier geht es eher um das lokalpolitische Personal vor Ort selbst, um seine Bereitschaft zu Transparenz, zu politischem Mut, zum nachhaltigen Wirtschaften und zur Suffizienz – und damit

um die Bereitschaft, die strukturellen und verfahrensmäßigen „Freiheitsgrade“ in dem verfügbaren rechtlichen Korridor der lokalen Steuer-, Abgaben- und Budgetpolitik zur Haushaltskonsolidierung auch in seinen kommunalpolitischen Ämtern und Mandaten tatsächlich zu nutzen und transparent damit umzugehen!

Mit diesem Hinweis will ich meinen kleinen Praxis-Rekurs zur „Krise der Kommunen“ und zu den kommunalen Reaktionsmustern auf diese Krise beenden, auch wenn aus Zeitgründen heute leider einige wichtige Aspekte unerwähnt bleiben müssen.

Ich habe stattdessen versucht, beispielhaft nur einen, die Praxis der Kommunalpolitik allerdings entscheidend prägenden Zusammenhang zu skizzieren, der zwar eine gewisse Rationalität aufweist, der allerdings für das Anliegen der lokalen Demokratie in der sog. „örtlichen Gemeinschaft“ (eben als die „Schule“ dieser Demokratie) eher noch ein kritisches Verhaltens-Muster mancher kommunalpolitischer Akteure wie auch lokaler Bürgergesellschaften begünstigt.

Die „Identitätsstörung der Selbstverwaltung“; die berühmte „kommunale Klagemauer“ vieler Mandats- und Entscheidungsträger vor Ort, ihr höchst unterschiedlicher Mut zur Effizienz, Suffizienz und Transparenz; die permanente Auseinandersetzung zwischen den Kommunen und „ihren“ Bundesländern (bzw. auch dem Bund) vor allem über Finanzierungsfragen für kommunalwirksame Leistungsgesetze; wie auch ein – besonders in den größeren Städten – deutlich schwindendes bürgerschaftliches Interesse an der lokalen Politik oder – umgekehrt – auch die vielfältigen bürgerschaftlichen Partizipationsprobleme und -versuche im kommunalpolitischen Willensbildungsprozess der Gemeinden einschließlich der lokal erheblich divergierenden Möglichkeiten und Grenzen zum subsidiären bürgerschaftlichen Engagement bei der Erledigung lokaler Aufgaben:

All diese Befunde sind aus meiner Sicht auch eine wesentliche logische Folge oder Begleiterscheinung dieser ungeklärten (zumindest aber unsortierten) Grundsatzfrage der Finanzbeziehungen zwischen der lokalen Ebene und den staatlichen Ebenen von Bund und – vor allem – den Ländern!

So weit, so schlecht!

Wenn aber diese Finanzbeziehungen zwar Vieles erklären können, aber durchaus nicht alles sind, was als Begründung für das „Muddling Through“ (also für das „Durchwurschteln“) der Kommunen durch das Management ihrer weitgehend desolaten Finanzlage herangezogen werden könnte:

Dann kann aber eben auch nicht erwartet werden, dass selbst bei einer kommunalfreundlichen Änderung oder Weiterentwicklung der Strukturen dieser Aufgaben und Finanzbeziehungen zugunsten einer mehr ihre Eigenständigkeit betonenden Aufgabenzuweisung (mit auskömmlicher oder mindestens verbesserter finanzieller Konnexität) sich dann das akute Finanzdesaster vieler Kommunen mit ihren teils existenzgefährdenden Verschuldungsraten und den eklatanten Eigenkapitalschwächen (manche Kritiker sprechen schon von der Notwendigkeit, auch geregelte Insolvenzen für einzelne Kommunen zuzulassen!) in Luft auflösen würde.

Denn strukturelle Änderungsprozesse am kommunalwirksamen Finanzsystem, wie auch der politische Umgang mit den Finanzen im kommunalpolitischen Prozess sind allenfalls erst mittel- bis langfristig wirksam. Die Akutkrise der kommunalen Finanzlage muss dagegen ad hoc – aber eben auch widerspruchsfrei zu den langfristigen Zielen – angegangen werden. Hier gilt absolut der Grundsatz der „Vordringlichkeit des Befristeten“!

Mit anderen Worten:

Diese akute Krisensituation, die in den einzelnen Bundesländern graduell höchst unterschiedlich ausgeprägt ist (vgl. z.B. Bayern und NRW), muss separat, weitgehend auch lokalspezifisch eigenständig, im Ausnahmefall allerdings auch solidarisch durch „lokale Rettungsschirme“ der besonders involvierten Bundesländer und ihrer jeweiligen kommunalen Familie mit den völlig

überschuldeten und insofern faktisch handlungsunfähigen Nothaushalts-Kommunen geregelt werden.

Das wird aber nicht nur die Finanzkraft der bereits selbst chronisch überlasteten, von der Schuldenkrise ihrer Kommunen insofern zusätzlich betroffenen Bundesländer erneut an bisherige Tabu-Grenzen führen, sondern auch die Solidarität der jeweiligen Kommunalfamilie dieser Bundesländer auf eine bislang unerreichte Probe stellen.

Vorboten dieser Prognose sehen wir bereits in der Praxis! Vgl. exemplarisch dazu nur den in NW aktuell aufgelegten „Stärkungspakt Stadtfinanzen“, durch den die besonders ver- bzw. überschuldeten Kommunen gestützt werden sollen.

Denn natürlich wird jede landesseitige Bürgschaftsübernahme oder gar Um- oder Entschuldung einzelner überschuldeten Kommunen (etwa durch entsprechende Vorab-Zweckbindungen der kommunalen Finanzausgleichs-Masse zugunsten dieser Gemeinden) auch Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen der anderen Kommunen haben (vgl. dazu die vorgesehenen Regelungen – ebenfalls in NW – zum sog. „Abundanz-Soli“ über den die besonders steuerstarken Gemeinden zusätzlich zu ihrer Abundanz aus ihren Steuereinahmen einen Solidarbeitrag zur Stützung notleidender Kommunen in NW leisten sollen).

Denn es handelt sich beim Finanz-Ausgleichs-System um ein schlichtes „System kommunizierender Röhren“!

Und deswegen wird es natürlich (hier lassen Griechenland und einige andere EU-Staaten grüßen!) Forderungen der „Bürgschafts- oder Geld-Geber“ (hier: Land und Kommunalfamilie) nach massiven zusätzlichen Sparmaßnahmen der einzelnen zu stützenden Nothaushalts-Kommunen geben, schon um der politischen Psychologie der Solidargemeinschaft des Landes und der anderen Kommunen willen!

All das und Vieles andere mehr wird passieren (und passiert auch schon!), aber viele Fragen werden noch zu klären sein:

- Etwa das Verhalten der Gläubigerbanken der betroffenen Kommunen im Hinblick auf die steuernde Einführung kredit- und risikorelevanter Bonitätseinstufungen (trotz „Staatsgarantie“?!?) (vgl. exemplarisch die „Pilot“-Entscheidung der WL-Bank aus Oktober letzten Jahres, bis auf weiteres keine Kredite mehr an Städte und Gemeinden mit Nothaushalt (mit einem nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzept) zu vergeben. (Vgl. Berichterstattung u.a. WN vom 8.10.2011, „Bank verweigert Stadt Kredite“; vgl. auch die Gefahren, die mittelfristig von der vorgesehenen bankaufsichtlichen Einführung einer risiko-ungewichteten sog. „Leverage-Ratio“ für die Kreditinstitute auf die Vergabepraxis von Kommunalkrediten ausgehen könnten!).
- Etwa das Verhalten – umgekehrt – der betroffenen Bundesländer im Hinblick auf die finanzielle „Sicherungspflicht“ gegenüber ihren überschuldeten Kommunen: wie weit geht die Staatsgarantie? (vgl. erneut NW „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ aus 2011).
- Etwa das Verhalten der staatlichen Kommunalaufsicht im Hinblick auf die Formulierung und – vor allem – die strikte Überwachung von Konsolidierungsauflagen (eigene Intervention?-)
- Etwa das Verhalten der restlichen kommunalen Familie als mittelbar Beteiligte: Klageverfahren, Vermeidungsstrategien ...? Die Begründung einer potentiellen Klage liegt in gutachterlicher Form seit einigen Wochen aus der Feder des Kollegen Ingolf Deubel vor (Deubel 2011). Vgl. darüber hinaus exemplarisch die Ankündigung der Stadt Münster, im Falle der Einführung der sog. „Abundanz – Abgabe“ durch das Land NW den Klageweg zu

beschreiten.(Vgl. Berichterstattung: WN vom 22.7.2011, „Klare Absage an Soli für arme Städte“).

- Etwa das Verhalten der politischen Akteure und der lokalen Öffentlichkeit in den betroffenen Kommunen („Wutbürger“) bei der Umsetzung von Sparerwartungen.
- Und manches andere mehr!

Ich sage es noch einmal:

Ich bin heute, zu meiner Antrittsvorlesung über die „Krise der Kommunen“ und die Chancen, die in einer langfristigen Neuausrichtung der kommunalen Politik – vor allem im Finanzbereich – liegen könnten, nicht angetreten mit dem Anspruch, die gegenwärtige massive Finanz- und Schuldenproblematik der vielen Haushaltssicherungs- und Nothaushalts- Kommunen in den betroffenen Bundesländern lösen zu können!

Das ist eine eigene Großbaustelle! Eine Herkules-Aufgabe, die nur in einer maßgeschneiderten „konzertierten Aktion“ zwischen den staatlichen und den kommunalen Ebenen – und vor allem: innerhalb der gegebenen und zusätzlich aktivierbaren kommunalen Handlungsstrukturen der involvierten Bundesländer – angegangen werden kann.

Hier sind alle beteiligten Akteure – von den kommunalen Spitzenverbänden über die entsprechenden Landesregierungen, die Banken bis hin zur Kommunalaufsicht auf allen Ebenen; ggf. sogar der Bund – nicht zuletzt aber alle Akteure vor Ort, und mehr und mehr auch die Kommunalwissenschaften gefragt.

Stattdessen möchte ich nun, zum Schluss meiner Ausführungen, für unseren, heute etwas weiter gefassten Zusammenhang mittel- und langfristig wirksamer Schritte der Kommunen hin zu einer „Nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik“ nur noch ein kleines Fazit formulieren, und dann abschließend mein Gesamt- Resumee ziehen!

Zunächst zu meinem kurzen Fazit:

Ich hoffe, dass ich Ihnen bislang folgendes habe verdeutlichen können:

1. Auch wenn die aktuelle „Krise der Kommunen“ vor allem in der medialen Öffentlichkeit als „Finanzkrise“ begriffen wird, geht die dahinterstehende „latente Schieflage der kommunalen Selbstverwaltung“ im Hinblick auf ihre politische Identität als Ebene lokaler Demokratie deutlich darüber hinaus. Denn sie betrifft auch grundlegende Fragen kommunaler bzw. punktuell auch lokalspezifischer Strukturen und Prozesse.
2. Denn diese Schieflage umfasst sowohl das Verflechtungs-Verhältnis „Kommunen-Staat“ (Bund/Länder) im Bereich der Aufgaben und ihrer Finanzierung, als aber auch unverkennbar die tragenden kommunalen Binnenstrukturen und das Zusammenspiel ihrer Organe (Rat, Verwaltung, Bürgerschaft) sowie die damit verbundenen kommunaltypischen Prozesse der Willensbildung und Entscheidungsfindung (z. B. die Rolle der den Rat tragenden Parteien und deren Fraktionen, der sog. „Parlamentarisierungsgrad“ – also die Nähe oder Distanz des lokalen Funktionsmusters der Gremienarbeit in den Rathäusern zum hoch ritualisierten politischen Prozess in den Parlamenten, das organschaftliche Kooperations-Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung/BM bzw. OB, die bürgerschaftliche Mitwirkung am kommunalpolitischen Geschehen vor Ort usw.).

Vgl. dazu exemplarisch aktuell die von der Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth in einem „Spiegel“-Interview entworfene Struktur- und Funktionsskizze einer sach- und problemgerechten Politik in den Städten (Roth 2011a): „*Wenn es nach mir ginge, brauchten wir deutlich weniger Vorgaben. ... Meiner Ansicht nach sollten so viele Kompetenzen wie möglich in die Kommunen zurückverlagert werden. ... Die sind viel näher an den Menschen und Milieus, die sie gewählt haben, und besser in der Lage, bürgernahe und pragmatische Entscheidungen zu treffen. Überhaupt sollte es in der (Kommunal)Politik weniger um Parteiideologie, als vielmehr um die Lösung von Sachfragen gehen.*“

3. Potentielle Wege aus dieser „latenten Identitätsstörung der Kommunen“ müssen daher auch alle Binnen-Dimensionen der kommunalen Strukturen und Prozesse einbeziehen, wenn sie langfristig erfolgreich sein sollen. Dabei geht es vor allem darum, die „örtliche Gemeinschaft“ auf lokaler Politikebene wieder in die Lage zu versetzen, selbst möglichst weitgehend kommunale Gestaltungs- und Regelungsfreiheit zu verbinden mit der damit einhergehenden Eigenverantwortung bei der Umsetzung. Das geht nur gemeinsam mit der lokalen Bürgerschaft durch Partizipation bei der örtlichen Politik-Gestaltung und durch subsidiäres Engagement der Bürger bei der örtlichen Aufgabenerledigung.
4. Es ist eine große Herausforderung an die kommunale Praxis wie auch an die Kommunalwissenschaften, diese Mehrdimensionalität kommunaler Politik in einer Zeit zu gewährleisten, in der weder hinreichend feste (d.h. verlässliche) Politik-, Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen zur Verfügung stehen, noch feste (d.h. ebenfalls hinreichend verlässliche und erprobte) bürgerschaftliche und damit gesellschaftliche Mitwirkungs-, Integrations- und Partizipationsstrukturen existieren und zur komplementären Verstärkung der formalen Politikmuster vor Ort herangezogen werden können. (In diesem Zusammenhang will ich zumindest einmal auf das in der Politikwissenschaft aktuelle Zauberwort „Governance“ (Gunnar F. Schuppert) als Konzept zur Analyse von Interdependenzen auch auf lokaler Ebene hinweisen (vgl. Holtkamp 2007)).

Mit anderen Worten: Es geht vor allem darum, kommunale Politik und kommunale Aufgabenerledigung weniger kurzfristig und taktisch, sondern mehr langfristig und strategisch; weniger rein (wahl)erfolgs-, sondern mehr wirkungsorientiert; weniger rein repräsentativ und ritualisiert (nur in den Rathäusern), sondern mehr kommunikativ und partizipatorisch (in und mit der Bürgerschaft); weniger (im Sinne Max Webers): „gesinnungs-, sondern mehr verantwortungsorientiert“ und damit nicht nur an Effizienz, sondern auch an Suffizienz (Genügsamkeit) anzulegen.

Wenn wir nun diesen Einschätzungen folgen und sie (wenn auch ohne Anspruch auf Vollständigkeit) prinzipiell als tragfähig und handlungsleitend ansehen, dann sind wir - und diesen Aspekt möchte ich am Schluss meines Vortrages noch besonders hervorheben – sehr schnell bei der politischen Kategorie der Nachhaltigkeit! D.h. bei einer Kategorie, die deutlich über die übliche Palette der kurzfristigen Themen-Konjunktur kommunaler Fragen hinausgeht.

Und damit sind wir bei einem Regelkreis von Einschätzungen, der – jenseits aller ordnungs- und parteipolitischen Unterschiede – wie kaum ein anderer in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat.

Bereits in den 1990er Jahren hat z.B. die Diskussion um ein nachhaltiges „zukunftsfähiges Münster“ – angeregt durch den Beirat für Kommunale Entwicklungs- Zusammenarbeit auf der Grundlage der Globalen Nachhaltigkeitskonferenz von Rio de Janeiro – hier in unserer Stadt dazu wichtige Koordinaten für eine „Lokale Agenda der Nachhaltigkeit“ gesetzt. Ähnliche Projekte gab und gibt es in einigen anderen, ähnlich ambitionierten Kommunen.

Unter dem mehrdeutigen Titel „Über unsere Verhältnisse“ habe ich seinerzeit gemeinsam mit meinem Namensvetter Michael Tillmann diese Diskussion für Münster lokalspezifisch zu struk-

turieren versucht und in diesem Rahmen auch eine erste Einschätzung zu der Möglichkeit formuliert, eine an Nachhaltigkeit orientierte kommunale Finanzpolitik generell und vor allem in unserer Stadt zu entwickeln.

(vgl. Tillmann/Tillmann (Hg.) (1998: 19-28) und umfassend die Beiträge in Gernert/Konegen/Meyers (Hg.) (2011)).

Diese Einschätzung fiel seinerzeit ehrlicherweise eher skeptisch aus, weil ich den Kommunen (so auch Münster) – und vor allem ihren Akteuren – systembedingt die Fähigkeit zur langfristigen finanziellen Stabilität durch „einsichtsvolle Selbstbeschränkung“ (Suffizienz) regelhaft abgesprochen habe.

Das sehe ich zwar heute prinzipiell immer noch so; allerdings bin ich doch mehr und mehr zu der Überzeugung gelangt, dass trotzdem kein Weg mehr an einer langfristigen, wirkungsbezogenen und in diesem Sinne „nachhaltig verantwortungsvoll“ angelegten Kommunalpolitik – und vor allem auch an einer so angelegten kommunalen Finanzpolitik – vorbei führt.

Insofern haben Sie es, meine Damen und Herren, in dieser Frage heute mit einer durchaus selbstkritischen öffentlichen Einschätzungs-Korrektur meinerseits zu tun! Das will ich gern konzedieren!

Und deswegen habe ich mich auch bereits vor zwei Jahren gern und spontan bereit erklärt, in einer interdisziplinären Projektgruppe mitzuarbeiten, die hier, im IfPol der WWU verortet ist und die sich genau diesen Handlungs- und Regelungsansatz auf die Fahnen geschrieben hat.

Die Mitglieder und Kollegen aus dieser Projektgruppe des „Kompetenzzentrums Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik“ sind zum großen Teil auch heute hier anwesend und ich begrüße Sie – wenn auch erst am Schluss meines Vortags – alle herzlich.

Und genau aus diesem Grunde, aufgrund der zunehmenden Relevanz und auch der absoluten Widerspruchsfreiheit zu meinen heutigen Ausführungen, möchte ich nun, zum Abschluss meines heutigen Vortrages, die Situation nutzen und das Anliegen des Projektes für Sie alle schlagwortartig und damit kurz skizzieren, vor allem den politikwissenschaftlichen Part.

Denn die Projekt-Ansätze des Verfassungs- und eines selbstverwaltungsfreundlichen Steuerrechts, die Sichtweise und die Ansatzpunkte der Finanzwissenschaft zum verantwortlichen Resourceneinsatz und auch die Handlungsspanne der Betriebswirtschaft und der Kommunalaufsicht im Bereich des kommunalen Finanzcontrollings (Risikotragfähigkeit, Benchmarking, best practice, Kennziffern) zu dem Leithema unseres Projektes sind in den bisherigen Veranstaltungen der Projektgruppe in den letzten zwei Jahren bereits öffentlich von meinen Fach-Kollegen kommuniziert worden.

Womit beschäftigen wir uns nun in dem Projekt?

Lassen Sie mich die von uns gemeinsam in der Projektgruppe getragene Arbeitshypothese so zusammenfassen:

1. Kommunale Finanzpolitik – das haben wir gesehen – ist mehr als nur die Sicherung einer auskömmlichen kommunalen Finanzausstattung durch den Staat. Und „Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik“ ist mehr als kommunale Lobbyarbeit für eine bessere Finanzausstattung gegenüber dem Staat.
2. „Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik“ umfasst auch das selbstkritische Betrachten der eben bereits genannten kommunalen Strukturen und Prozesse der Willensbildung vor Ort, das Einbeziehen der Bürgerschaft nicht nur als Betroffene, sondern auch als „Quasi-Aktionäre“ der Kommune und als letztliche Mit - Verantwortungsträger für kommunales Handeln in die Entscheidungsfindung.

3. Darüber hinaus betrifft sie auch die Bereitschaft der gewählten Amts- und Mandatsträger in den Rathäusern zur sachbezogenen und verantwortungsvollen Zusammenarbeit zum Wohle der „örtlichen Gemeinschaft“ – im Zweifel auch über Organ- und Parteigrenzen hinweg!
4. Mit anderen Worten: Ziel einer solchen lokalen Verantwortungsgemeinschaft ist die mehrheitlich tragfähige Sach-*Entscheidung* und nicht nur die Pflege der (partei-) politischen *Unterscheidung* als Dauerzustand! Dafür eignet sich die kommunale Selbstverwaltung letztlich nicht.
5. „Nachhaltige Kommunale Finanzpolitik“ setzt auch die Bereitschaft zur Kommunikation und zur öffentlichen Transparenz von Entscheidungsalternativen einschließlich ihrer jeweiligen langfristigen Wirkungen durch die Mandats- und Entscheidungsträger vor Ort voraus (der Kollege Hannes Rehm (2010:66) spricht hier von der Notwendigkeit einer „kommunalen Finanzpublizität“ als wesentliche Grundlage von Entscheidungen).
6. Gleches gilt für die Akzeptanz einer wirksamen internen und externen Aufsicht und Kontrolle des lokalen Finanzgebarens ebenso wie für die Bereitschaft zu transparenten und auf gleicher Datenbasis erhobenen interkommunalen Kosten-/ Nutzen-Vergleichen als Beurteilungsmaßstab für das eigene Handeln.
7. Letztlich geht es darum, im Rahmen „Nachhaltiger Kommunaler Finanzpolitik“ auch das Verhältnis zwischen der Freiheit der lokalen Akteure zur finanzrelevanten Entscheidung und der damit verbundenen lokalen Verantwortung für die wiederum damit einhergehenden Wirkungen, so weit wie eben möglich, als lokalen Regelkreis der Steuerbürger zu organisieren.
8. Denn nur so wird es möglich sein, auch im besten Wortsinne „kommunale Selbstverwaltung“ wieder zu beleben und über diesen Weg die vielzitierte „örtliche Gemeinschaft“ kommunal – d.h. als auf Gegenseitigkeit beruhende „Verantwortungsgemeinschaft“ zu etablieren. Das ist in vielfacher Hinsicht die „conditio sine qua non“ sowohl für die kommunalpolitische Praxis, als auch für die lokale Politikforschung!
9. Wichtige staatlich-kommunale Konnexitätsfragen und die damit verbundenen Finanztransfers müssen dazu im Ergebnis allerdings für alle beteiligten Seiten auf mittlere Sicht hinreichend belastbar geregelt werden – etwa der Pool staatlich veranlasster und damit staatlich zu finanzierender Aufgaben und ihre Mindest-Ausführungsstandards, aber eben auch der komplementäre Pool lokaler Selbstverwaltungs- und damit auch die eigenständig lokal zu finanzierenden, darüber hinaus gehenden Qualitätsstandards, Aufgaben und Projekte.
10. Gleichwohl ist es möglich und auch notwendig, bereits parallel zu diesem Klärungsprozess mit der pragmatischen Umsetzung der wesentlichen statischen Säulen einer nachhaltig wirksamen kommunalen Finanzpolitik zu beginnen und diese schrittweise auszubauen.

Dasselbe gilt im übertragenen Sinne auch für die davon unabhängige Notwendigkeit einer planvollen und realistischen lokalspezifischen Konsolidierungs-Strategie zur langfristigen Überwindung der gegenwärtigen Finanzkrise.

Denn Beides ist in weiten Teilen bereits jetzt, unter den bestehenden kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen, möglich.

Nur wenn das gelingt, wenn also sowohl die politischen Akteure in der verfassten Kommune wie auch die lokale Bürgergesellschaft ein sicheres Gespür für die jeweilige örtliche Risikotragfähigkeit und die damit verbundene nachhaltige Schuldendienst – Fähigkeit ihrer Gemeinde oder Stadt haben und sich in ihren Wünschen, Prioritäten und Entscheidungen auch danach richten, (nur dann) wird es einen Weg aus dem „Durchwurschteln“ durch die Sparprogramme und Konsolidierungsprojekte geben!

Und damit vielleicht sogar eine „Renaissance des europäischen Stadtmodells“, wie der Stuttgarter OB Wolfgang Schuster hofft (Schuster 2010:21).

Am Ende könnte dann eine kommunale Selbstverwaltung stehen, die ihrem eigenen Anspruch und ihrer Tradition aus der klassischen attischen „Polis“ ebenso gerecht wird wie dem Postulat des Grundgesetzes:

„Es entsteht also, sprach ich, eine Stadt, wie ich glaube, weil jeder einzelne von uns sich selbst nicht genügt, sondern gar vieles bedarf. ... Auf diese Weise also, wenn einer den anderen, den zu diesem und den wieder zu jenem Bedürfnis hinzunimmt, und sie so vieler bedürftig auch viele Genossen und Gehülfen an einem Wohnplatz versammeln, ein solches Zusammenwohnen nennen wir eine Stadt!“

So formuliert es Platon 370 v. Chr. in seinem epochalen Werk „Politeia“. Besser kann man den kommunitären Ansatz der „örtlichen Gemeinschaft“ auch heute kaum definieren.

„Den Gemeinden muss das Recht gegeben werden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln!“

So sagt es – etwas profaner – seit mehr als 60 Jahren unser Grundgesetz in Art. 28.2

Beides sollte auch für uns weiterhin handlungsleitend sein.

Das Eine wegen der Weisheit unserer Verfassung; das Andere als aktuell unterstützenden Tribut an Griechenland als Wiege der europäischen politischen Kultur!

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Literatur:

Bogumil, Jörg (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: Ders. (Hg.) (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen, 7- 51

Deubel, Ingolf (2011): Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012, Bad Kreuznach Gernert, Wolfgang/ Konegen, Norbert/ Meyers, Reinhard (Hg.) (2010): Nachhaltige Kommunalpolitik - ein Anforderungsprofil. Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag, Münster

Haus, Michael (2005): Lernen im Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen in Deutschland in institutionenpolitischer Perspektive, in: ders. (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung, Wiesbaden, 56-84

Holtkamp, Lars (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin

Holtkamp, Lars (2007): Local Governance, in: Benz, Arthur et al. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, 366-377

Löw, Martina (2008): Soziologie der Städte, Frankfurt/M.

Oebbecke, Janbernd (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltshaushalt und ihre Durchsetzung, GemH 2009, 241-246

Offe, Claus (1975): Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hg.): *Lokale Politikforschung*, Frankfurt/Main, 303-310

Rehm, Hannes (2010): Ziele und Steuerungsansätze einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik, in: Gernert, Wolfgang/ Konegen, Norbert/ Meyers, Reinhard (Hg.) (2010): *Nachhaltige Kommunalpolitik - ein Anforderungsprofil*. Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag, Münster, 57-68

Rodenstein, Marianne (1975): Konflikte zwischen Bund und Kommunen, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hg.): *Lokale Politikforschung*, Frankfurt/Main, 310-326

Roth, Petra (2011): Aufstand der Städte. Metropolen entscheiden über unser Überleben. Unter Mitarbeit von Matthias Arning, Frankfurt/M.

Roth, Petra (2011a): „Blutarme Politik“ (Interview), in: *Der Spiegel*, Heft 25/2011, 36 f.

Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (2011): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: dies. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, 2., vollst. überarb. u. erw. Aufl., München, 1-21

Schuster, Wolfgang (2010): Kommunalpolitik in Zeiten der Globalisierung: Global competition, localleadership, in: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hg.): *Die regierbare Stadt*, 2. Aufl., Stuttgart, 1-21

Sintomer, Yves/ Herzberg, Carsten/ Röcke, Anja (2010): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, Wiesbaden

Tillmann, Berthold (1976): Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: Frey, Rainer (Hg.): *Kommunale Demokratie, Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung*, Bonn, 66-97

Tillmann, Berthold / Tillmann, Michael (Hg.): *Über unsere Verhältnisse, Beiträge zur Diskussion um ein zukunftsfähiges Münster*, Münster 1998