

# Kommunalpolitik und Gesellschaft

Walter Hartmann



# Inhalt

1. Die Stellung der Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik
2. Einwohner und Bürger und ihre Gemeinde
  - Individuum und Gemeinschaft:  
Freiheit, Verantwortung und Solidarität
  - Die Vision von der Bürgergesellschaft
3. Gemeindefinanzen und Reformbedarf
4. Kommunen im Wettbewerb
  - Wettbewerb der Systeme
  - Wettbewerb der Standorte
    - Strategisches Planen für die Kommune
    - Stadtmarketing
5. Resumée



# 1. Die Stellung der Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, das Grundgesetz, hat in ihrem Artikel 28 Abs. 2 eine Garantie für das Bestehen einer kommunalen Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen ausgesprochen. Mit Abs. 3 gewährleistet der Bund, dass die Verfassungen der Länder diesen Anforderungen entsprechen.

Damit sind die Länder beauftragt, das Funktionieren einer kommunalen Selbstverwaltung gesetzlich sicherzustellen. Diesem Auftrag folgend haben alle 16 Bundesländer entsprechende Gesetze als Grundlage für die Organisation ihrer kommunalen Ebene erlassen, auch die drei Stadtstaaten in angepasster Weise.

Diese Gesetze sind die Gemeindeordnungen bzw. Kreisordnungen der Länder.

Die kommunale Ebene stellt also die unterste, d.h. die am nächsten beim Bürger und Einwohner angesiedelte Ebene im politischen System der Bundesrepublik dar.

Praktisch gewendet heißt das, dass Bürger und Einwohner in der Kommune im täglichen Leben und Umgang miteinander ganz unmittelbar erfahren, welche Schwierigkeiten sich im Umgang mit Arbeitslosigkeit, Armut, Bildungsfragen, Infrastruktur- oder Umweltproblemen stellen, mit denen Kommunalpolitik und Verwaltung fertig zu werden versuchen. Der Appell an Mitverantwortung, Eigeninitiative und Teilhabe an der Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes fällt daher auf dieser Ebene auf besonders fruchtbaren Boden.

## 2. Einwohner und Bürger und ihre Gemeinde

### – Individuum und Gemeinschaft: Freiheit, Verantwortung und Solidarität

Alle Gemeindeordnungen gehen von der Vorstellung aus, dass die in einer Gemeinde lebenden Individuen eine Gemeinschaft bilden, die sich zum Wohl der Gemeinschaft gewissen Beschränkungen ihrer individuellen Freiheit unterwerfen müssen.

Das entspringt dem Grundsatz, dass jeder Gebrauch von Freiheit gleichzeitig die Verantwortung mit sich bringt, die Freiheit nur mit Rücksicht auf die anderen zu gebrauchen.

Diese Rücksicht auf die anderen beinhaltet mehrere Aspekte, so z. B. die Toleranz auf der einen Seite, die Solidarität auf der anderen. Solidarität meint hier:

einig sein mit anderen, sie zu unterstützen oder ihnen zu helfen, ohne dass eine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht. Solidarität ist ein starkes Motiv für das gemeinschaftliche Handeln von Individuen in einer Gesellschaft, also z. B. innerhalb einer Gemeinde. Und eine lebendige Gemeinde ist in vielen Fällen auf das solidarische Handeln ihrer Einwohner oder Bürger angewiesen.

Das kann auf der anderen Seite nicht heißen, dass nicht gerade in der Gemeinde die Freiheit der Entfaltung des Einzelnen die größten Chancen und den breitesten Freiraum haben muss. Nirgendwo sonst im gesellschaftlichen Raum ist es so leicht möglich, individuelle und auch gruppenspezifische Besonderheiten leben und pflegen zu können, wie im Rahmen der Kommunen.

Deshalb ist auch eine Reihe von Forderungen an eine liberale Kommunalpolitik zu erheben, die vor allem ein Ziel haben: dem Einzelnen und freiwilligen Vereinigungen Freiraum zu geben, ihre Ideale und Vorstellungen mit Leben zu erfüllen.

Eine liberale Kommunalpolitik muss deshalb alle Bereiche in der Kommune darauf abklopfen, wo Freiheit eingeschränkt wird und darauf hinwirken, sie zu erweitern.

Dazu gehört z. B. der Abbau von unnötigen Vorschriften und die Vermeidung unnötiger Eingriffe der Verwaltung in das Planen und Tun von Einwohnern und Bürgern.

Dazu gehört eine ständige Aufmerksamkeit darauf, wie die kommunale Verwaltung noch bürgernäher und weniger bürokratisch organisiert werden kann. Das hat nicht nur mit Lächeln und Zuvorkommenheit zu tun, sondern mit Effizienz und vor allem Effektivität der Verwaltungsleistungen.

Dazu gehört auch die Toleranz gegenüber und die Akzeptanz von Partikularinteressen, ohne diesen ein Übergewicht zu geben. Daraus muss sich die öffentliche Diskussion und die Teilhabe möglichst vieler Bürger an ihr entwickeln können. So entsteht Fortschritt durch einen freien Markt der Ideen.

Das setzt auch voraus, dass einer Vielzahl erzieherischer Vorstellungen Raum gegeben wird, die ohne unnötige Behinderungen im Wettbewerb zueinander stehen können.

Dazu gehört eine ständige Aufgabenkritik, die überprüft, welche Aufgaben nicht zwingend von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden müssen, sondern auch durch die private Wirtschaft und private Institutionen geleistet werden können. Diese sogenannte Zweckkritik ist eine der wichtigsten Aufgaben für eine liberale Kommunalpolitik. Es ist selbstverständlich, dass sie sich auch am Wandel der Aufgaben zu orientieren hat, die eine Kommune im Lauf der Zeit

zu erfüllen hat. Hier sollten alle Möglichkeiten der Privatisierung geprüft und womöglich ausgeschöpft werden.

Dass hier Dinge möglich sind, an die noch vor wenigen Jahren niemand geglaubt hätte, zeigt allein schon das Beispiel der Stadt Dresden, die sich durch den Verkauf ihrer Wohnimmobilien mit einem Schlag schuldenfrei gemacht und damit Freiräume für die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben einer Kommune geschaffen hat.

Allerdings wird von den Kommunen häufig die Umwandlung einer Einrichtung in eine GmbH als „Privatisierung“ bezeichnet. Solange aber die Kommune die Mehrheit oder gar einhundert Prozent der Anteile an solch einer GmbH hält, kann von wirklicher Privatisierung natürlich nicht die Rede sein.

Denn die Vorstands- oder Aufsichtsratsitze dieser Gebilde üben auf abgehalfterte Amtspersonen immer eine hohe Anziehungskraft aus und gelten auch als besonders geeignete „Abschiebeplätze“. Darüber hinaus hat der Mehrheitseigentümer ohnehin das letzte Wort und regiert in die Geschäfte hinein, als handele es sich um eine Behörde.

Großer Vorteil dieser sogenannten Privatisierungen ist deren Haushalts- und Wirtschaftsführung außerhalb des kommunalen Haushaltsplans, so dass ggf. neu aufzunehmende Kredite des Unternehmens nicht der Genehmigungspflicht durch die Kommunalaufsichtsbehörde bedürfen und insoweit den Haushalt und den Verschuldungsgrad der Kommune nicht belasten.

Darüber hinaus sind andere Formen der Organisation möglich wie die AG, die eingetragene Genossenschaft u. a., für die aber dieselben Vorbehalte gelten.

Wo allerdings „echte“ Privatisierungen stattgefunden haben und Aufgabenerfüllungen aus der Kommune ausgegliedert („outgesourct“) worden sind, kommt es sehr auf die Verträge an, die mit den privaten Unternehmen geschlossen sind. So sollte z.B. die Entstehung eines Monopols vermieden werden, was durch die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs möglich ist, d.h. z.B. eine Begrenzung der Laufzeit der Verträge und Neuausschreibung einer Dienstleistung für die Kommune.

Die Verwirklichung möglichst vieler der oben genannten Ansätze ist Voraussetzung für den Weg zu einer „aktiven Bürgergesellschaft“, wie sie idealerweise eine kommunale Gemeinschaft prägen könnte.

#### – Die Vision von der Bürgergesellschaft

Der Ausdruck „Bürgergesellschaft“ wird in der politischen Diskussion aller Ebenen mit durchaus unterschiedlichen Inhalten verwendet. An dieser Stelle geht es ausdrücklich um die kommunale Ebene und die liberale Bürgergesellschaft in ihr.

Es wurde schon gesagt, dass Einwohner und Bürger der Kommune für ein friedliches Zusammenleben in einer Gemeinschaft bestimmte Einschränkungen ihrer individuellen Freiheit hinnehmen müssen. Sie stimmen dem auch zu und nehmen Gesetze, Verordnungen und Vorschriften in großem Umfang in Kauf.

Jede Verwaltung neigt aber dazu, vermeintlich im Interesse von Einwohnern und Bürgern, ein möglichst dichtes Netz von Regulierungen über die Gesellschaft zu ziehen. Darin ist dann nicht nur gesagt, was der Einzelne nicht tun darf, sondern in unzähligen Fällen ebenso, was er tun darf oder gar muss, und ebenso wohlmeinend beschließen die Gemeindevertretungen häufig solche Regulierungen.

Damit tendiert die kommunale Verwaltung dazu, dem Einzelnen die Verantwortung für sein freies Handeln und damit gleichzeitig seine Freiheit wegzunehmen, und dies in einem Maße, das weit über die als notwendig erkannten Einschränkungen hinausgeht.

Nur dadurch aber, dass der Einzelne auch Verantwortung fühlen und tragen darf, bewahrt er seine Würde. Dazu bedarf es des Vertrauens der Menschen in der Kommune zueinander, damit der Einzelne unreguliert und frei und damit verantwortlich handeln kann.

Damit ist es die Vorstellung von einer liberalen Bürgergesellschaft, dass möglichst wenig Regulierungen das Leben in der Gemeinde bestimmen; dass sich aber in der Bürgerschaft ein aktiver Geist zeigt, der sich mitverantwortlich für das Gemeinsame weiß und dies auch zeigt: in selbständigem Handeln, in freiwilligen Kooperationen, in der Bereitschaft, Ehrenämter zu übernehmen und Verantwortung zu tragen.

Dieser Grundgedanke einer weitestgehenden Selbstbestimmung der Bürger erfordert natürlich weit mehr Möglichkeiten, auf die Gestaltung des Lebens in der Kommune Einfluss zu nehmen. Hier könnte das Schweizer Modell mit seiner starken Betonung plebiszitärer Elemente Vorbild sein.

Nun ist die Schweiz nicht Deutschland und eine einfache Übertragung des Modells auf unsere Kommunen nicht möglich. Allerdings sind auch hierzulande einige, wenn auch noch wenige, Ansätze zu sehen, die über die durch die Gemeindeordnungen und das Baugesetzbuch gegebenen Formen der sogenannten Bürgerbeteiligung hinausgehen. Solche Ansätze sind z. B. für den Bereich der Stadtentwicklung und Bauleitplanung die „Planungszelle“ nach Prof. Diemel und der Versuch verschiedener Kommunen, auch einiger Berliner Bezirke, ihren Bürgern ein Mitspracherecht bei der Aufstellung des Haushaltes einzuräumen, der sogenannte „Bürgerhaushalt“. Das sind erste Schritte auf einem guten Weg, auf dem noch viel mehr Eigeninitiative denkbar ist.

Aus liberaler Sicht muss also das Ziel eine Kommune sein, in der das Handeln der öffentlichen Hand nur subsidiär stattfindet und freiwillige und private Initiative das öffentliche Leben bestimmt.

### 3. Gemeindefinanzierung und Reformbedarf

Die Gemeinden sollen, so wollen es die Kommunalabgabengesetze und auch die Gemeindeordnungen der Länder, die Erledigung ihrer Aufgaben aus Entgelten für ihre Leistungen, d.h. aus Gebühren, bezahlen. Gebühren sollen nach dem Willen der Kommunalabgabengesetze kostendeckend sein. Dass dies in vielen Fällen nicht zu erreichen ist, liegt auf der Hand (Kindergartengebühren, Musikschulgebühren, Volkshochschulgebühren usw.)

Wo dies nicht ausreicht, sollen die Ausgaben auch aus Steuern gedeckt werden, von denen die Gemeinden einige als eigene Steuern zugewiesen bekommen haben.

Die wichtigsten davon sind die sogenannten Realsteuern, also die Grundsteuern A und B auf landwirtschaftliche bzw. andere Grundstücke und Bauten, bemessen nach dem Einheitswert, sodann die Gewerbesteuer, die sich nach dem Gewerbeertrag bemisst

Weitere gemeindeeigene Steuern sind z. B. die Hundesteuer, die Schankerlaubnissteuer, eine Zweitwohnungssteuer und andere, die aber alle nicht erheblich zum Steuereinkommen der Gemeinde beitragen. Man nennt sie daher auch „Bagatellsteuern“.

Immerhin liegt es in der Hand der Gemeindevertretungen, diese Steuern selbst zu gestalten; durch niedrige Hebesätze z. B. der Gewerbesteuer einen Anreiz für Unternehmen zur Neuansiedlung zu geben usw.

Allerdings ist die Gewerbesteuer, die einen Anteil von rd. 42 % an den Steuereinnahmen der Gemeinden ausmacht, sehr konjunkturabhängig und daher in ihrer voraussichtlichen Höhe recht unzuverlässig. Dadurch wird sie zu einem Problemfall im System der Gemeindefinanzierung.

Als weitere Finanzierungsmöglichkeiten stehen den Gemeinden Beiträge zur Verfügung, die sie sich als Beiträge zu getätigten Investitionen (z. B. Erschließung eines neuen Baugebietes) von den Nutznießern, d.h. in der Regel von den dort belegenen Grundstückseigentümern, zurückholen. Nach dem Baugesetzbuch können dies bis zu 90 % der Investitionskosten sein.

Darüber hinaus erhalten die Gemeinden einen Anteil an der Einkommen- und Lohnsteuer, die im Lande pro Jahr eingeht. Die Länder widmen einen 15- %-igen Anteil an dieser Einkommensteuer der Verteilung an die kommunale Ebene und schlüsseln diese Anteile dann auf je nachdem, zu welchem Bruchteil die einzelne Gemeinde oder der Kreis zum Gesamtaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer beigetragen hat.

Es liegt auf der Hand, dass eine Gemeinde, deren Unternehmen es nicht gut geht, nicht nur Einbrüche bei der Gewerbesteuer zu verzeichnen hat, sondern auch, aufgrund wachsender Arbeitslosigkeit, weniger zum Aufkommen an der Lohn- und Einkommensteuer des Landes beitragen kann. Daher erhält sie auch weniger bei den Schlüsselzuweisungen aus diesen Steuern. Außerdem hat sie natürlich, aufgrund der geschilderten Lage, erhöhte Ausgaben bei den Sozialleistungen, so dass sich eine Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet.

Auch das erscheint überaus problematisch im Hinblick auf eine zuverlässige und stetige Finanzierung der Gemeinden

Letztlich nehmen die Gemeinden und Kreise am Kommunalen Finanzausgleich teil. Dieser dient dazu, die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und insbesondere, soweit es nicht ihre ureigenen sind, finanziell zu entlasten. Das entspricht prinzipiell dem in manchen Landesverfassungen und den meisten Gemeindeordnungen formulierten Konnexitätsprinzip, nach dem Motto: wer eine Aufgabe auf die Gemeinden überträgt, muss auch für die Finanzierung sorgen.

Die Länder beschließen in einem jährlich neu gefassten Gesetz, dem Gesetz über den Kommunalen Finanzausgleich oder auch Gemeindefinanzierungsgesetz genannt, über einen Betrag, den sie den kreisangehörigen Gemeinden, den kreisfreien Städten und den Kreisen zur Verfügung stellen wollen.

Dieser Betrag wird ebenfalls aufgeschlüsselt auf die einzelnen Gemeinden. Dabei spielt die eigene Finanz- und Steuerkraft der Gemeinden eine Rolle sowie die Aufgaben, die sie besonders zu erledigen haben: Schülerzahlen, Straßenkilometer, Militärstandort usw. usw.

Wenn all die vorgenannten Einnahmearten für die Finanzierung der zu erledigenden Aufgaben nicht ausreichen, ist die Gemeinde auf Kredite verwiesen. Diese dürfen nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen nur sehr restriktiv aufgenommen werden, nämlich für Investitionen und zwar nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Die Verschuldung der Gemeinden in ihrer Gesamtheit beträgt gleichwohl mit Stand Anfang 2006 über 100 Milliarden Euro.

Es besteht daher über alle politischen Gruppierungen hinweg die Einsicht, dass es einer durchgreifenden Reform der kommunalen Finanzierung bedarf, um die finanziellen Probleme der Kommunen zu lösen. Dazu gehören nachhaltige Einnahmeverbesserungen und Ausgabenbegrenzungen.

Wesentlich ist vor allem die Abkoppelung von der Gewerbesteuer, weil diese stark konjunkturabhängig und daher unsicher in ihrem Aufkommen ist. Ein Vorschlag der Kommission „Liberale Gemeindefinanzreform“ aus der FDP sieht daher die Abschaffung der Gewerbesteuer vor und stellt die kommunale Finanzierung auf zwei andere Säulen:

Neben der Grundsteuer und dem kommunalen Finanzausgleich sollen die Gemeinden

1. eine Kommunalsteuer
2. einen Anteil an der Umsatzsteuer von 11,5 % anstatt bisher 2,2 %

erhalten.

Die Kommunalsteuer besteht aus einem Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer und zur Körperschaftssteuer, den die Kommunen selbst festsetzen können.

Der bisherige Anteil der Kommunen an der Lohn- und Einkommensteuer von 15 % entfällt.

Einen im Ansatz sehr ähnlichen Vorschlag hat die Bertelsmann- Stiftung im Jahr 2003 vorgelegt.

Er sieht ebenfalls die Abschaffung der Gewerbesteuer und des 15-prozentigen Anteils an der Einkommensteuer vor.

Als die Hauptsäulen, die die kommunale Finanzierung tragen sollen, sind eine kommunale Bürgersteuer, die auf der Lohn- und Einkommensteuer aufsetzt, sowie eine kommunale Wirtschaftssteuer, die die Gegenleistung der Wirtschaft für die Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur darstellen und nicht nur von den klassischen Gewerbesteuerzahlern, sondern auch von Freiberuflern etc. aufgebracht werden soll. Dabei präferiert die Stiftung gewinnunabhängige Wertschöpfungsbestandteile als Bemessungsgrundlage, um eine stetige Finanzierung für den relativ festen Aufgabenkanon der Gemeinden zu sichern.

Eine dritte Säule stellt die Grundsteuer B mit einer aktuellen Bewertung der Grundstücke dar, während die Grundsteuer A abgeschafft werden soll.

Ein dritter Ansatz, der aber in den Hauptkomponenten weitgehende Übereinstimmung mit den beiden vorgenannten Modellen zeigt, kommt von der Stiftung Marktwirtschaft und wurde 2005 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Stiftung spricht von einem Vier-Säulen-Modell. Die vier Säulen sind

- die Grundsteuer
- die Bürgersteuer
- eine Kommunale Unternehmenssteuer
- ein Anteil an der Lohnsteuer.

Abgeschafft werden auch hier die Gewerbesteuer und der bislang 15-prozentige Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer.

Dafür wird bei der Grundsteuer nicht mehr der historische Einheitswert, sondern der aktuelle Bodenrichtwert zugrundegelegt.

Die sog. Bürgersteuer soll nach der Abschaffung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer eine neue Steuer, jedoch parallel dem Einkommensteuertarif, sein, verbunden mit einem Hebesatzrecht der Kommunen.

Die dritte Säule soll eine Kommunale Unternehmenssteuer bilden, die wirtschaftskraftbezogen gestaltet werden soll. Auch hierfür soll die Kommune ein Hebesatzrecht haben.

Als vierte Säule wird ein Lohnsteueranteil genannt, der ca. 2% der Lohnsumme aller Arbeitgeber, auch der öffentlichen Hand, umfassen soll. Der Anteil soll direkt vom Finanzamt an die Gemeinde abgeführt werden.

Alle drei Vorschläge würden die Probleme beheben, die durch die starke Abhängigkeit der Kommunen von der unsicheren Gewerbesteuer und der zusätzlichen Benachteiligung der weniger finanzstarken Gemeinden bei der bisherigen Einkommensteuerbeteiligung entstehen.

Gleichwohl unterscheiden sie sich hinsichtlich der Einfachheit, und dieses Kriterium sollte in der künftigen Diskussion eine gewichtige Rolle spielen.

## 4. Kommunen im Wettbewerb

### – Wettbewerb der Systeme

Die Kommunen in Deutschland kennen aus historischen Gründen derzeit drei unterschiedliche Systeme der Organisation der Kommunalen Selbstverwaltung.

1. Die süddeutsche Ratsverfassung (Baden-Württemberg, Bayern, mit einigen Modifikationen auch Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen)

Kennzeichnend ist die starke Stellung des volksgewählten Bürgermeisters, der sowohl Leiter der Verwaltung, als auch Vorsitzender der Gemeindevertretung (dies mit Unterschieden) ist.

2. Die rheinische Bürgermeisterversfassung (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein zum Teil in kleineren Gemeinden)

Der Bürgermeister ist ebenfalls Vorsitzender der Gemeindevertretung und Leiter der Verwaltung. Er wird allerdings nicht vom Volk, sondern von den Gemeindevertretern gewählt.

3. Die Magistratsverfassung (Hessen, Schleswig-Holstein in den größeren Gemeinden)

Die Spitze der Gemeindeverwaltung ist kollegial organisiert. Der von der Gemeindevertretung gewählte Bürgermeister leitet dieses Exekutivorgan, ist aber primus inter pares. Auch die übrigen Mitglieder des Magistrats (Beigeordnete (Hs)/ Stadträte SLH) ) werden von der Gemeindevertretung gewählt.

Die Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) wählt sich darüber hinaus auch ihren Vorsteher.

In den Jahren seit 1994 haben sich eine Reihe von Ländern, die zuvor die Norddeutsche Ratsverfassung (Direktorialverfassung) zeigten, eine neue Organisation gegeben und sich der Süddeutschen Ratsverfassung angenähert oder angeglichen z. B. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Auch die neuen Bundesländer haben, nachdem sie die Kommunalverfassung der DDR verlassen hatten, sich eigene Gemeindeordnungen gegeben. Diese nähern sich ebenfalls stark dem Modell der Süddeutschen Ratsverfassung an.

Sie vermeiden allerdings eine mögliche Irritation der Bürger hinsichtlich des Gedankens der Gewaltenteilung durch den Zusammenfall von Vorsitz bei der Gemeindevertretung und Verwaltungsleitung in der Person des Bürgermeisters, der die Süddeutsche Ratsverfassung kennzeichnet. Stattdessen wird überwiegend für

den Vorsitz der Gemeindevertretung ein eigener Vorsitzender durch die Gemeindevertretung gewählt .

#### – Wettbewerb der Standorte

Die deutschen Städte, Kreise und Gemeinden stehen in einem deutlich sichtbaren Wettbewerb miteinander. Das hat seine Ursachen vor allem in der finanziellen Ausstattung der Kommunen, die überwiegend als unzureichend empfunden wird.

Sie hängt bisher ganz erheblich von den Einnahmen aus der Gewerbesteuer und aus der Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer ab. Aus diesem Grunde versuchen die Kommunen, möglichst „gute“ Gewerbesteuerzahler zu sich zu holen. Die Lockangebote reichen von äußerst vorteilhaften Angeboten an Grund und Boden über Zuschüsse aus Fördermitteln bis hin zu beratender Begleitung durch die kommunale Wirtschaftsförderung u.a.m.

Zusätzlich stehen größere Städte und Kreise infolge der Globalisierung auch in einem weltweiten Wettbewerb um die Ansiedlung von „Global Players“ oder Filialen dieser großen Unternehmen. Durch eine solche Ansiedlung kann sich das Image einer Stadt oder eines Kreises beträchtlich heben; darüber hinaus steigt auch das Angebot an potenziellen Arbeitsplätzen in der Kommune.

Das erhöht die Standortqualität und regt den Zuzug von hochqualifizierten Menschen an oder erleichtert ihn. Deren Einkommen erhöhen wiederum den Anteil der Kommune am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer im Land und somit auch ihren Anteil am 15-prozentigen Rücktransfer dieser Steuer.

Wettbewerb ist grundsätzlich ein leistungssteigerndes Prinzip, und so zeigt sich der Wettbewerb der Standorte als ein ganz besonderer Motor für die Entwicklung der Kommunen. Das ist den Kommunen auch bewusst. Daher nehmen viele von ihnen an interkommunalen Vergleichen teil, die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) und anderen kommunalen Verbänden angestellt werden und nutzen sie im Sinne eines Benchmarking.

#### – Strategisches Planen für die Kommunen

Da die Kommunen sich in einem beständigen Wettbewerb befinden, sind sie gezwungen, auch ständig an der Verbesserung ihrer eigenen Qualität zu arbeiten.

Qualität drückt sich aber in vielen Bereichen aus, die z.T. sogar schwer miteinander vereinbar sind, z. B. mag der Wunsch nach sauberer Luft manchen anderen Vorstellungen im Wege stehen usw.

Deswegen heißt es für die Kommunen, Prioritäten für ihre Entwicklung zu setzen und sich dieser Aufgabe mit strategischer Planung zu widmen.

Bereits Anfang der neunziger Jahre hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln das sogenannte Neue Steuerungsmodell entwickelt, das weitreichende Anstöße für eine Verwaltungsreform in den deutschen Kommunen gegeben hat.

Darauf aufbauend hat sich die KGSt auch des von ihr so genannten „Strategischen Management“ angenommen und eine Reihe von Publikationen herausgegeben, die diese Vorgehensweise für die Kommunen eingehend erläutern.

Vier Leitfragen wurden von der KGSt formuliert, die das strategische Management kennzeichnen:

1. Was wollen wir für unsere Einwohner erreichen?

Die Frage zielt auf Ergebnisse und Wirkungen, die als prioritär gelten sollen.

2. Was müssen wir dafür tun?

Hier geht es um die Definition von Produkten oder um die Entwicklung von Programmen.

3. Wie müssen wir es tun?

Die Organisation von Prozessen und Strukturen ist gefragt.

4. Was müssen wir dafür einsetzen?

Die Frage führt zur Klärung der notwendigen Ressourcen.

Diese Fragen stellen sich nicht allein an die Verwaltung, sondern beziehen sowohl die Kommunalpolitik ein als auch die Einwohnerschaft.

In erster Linie ist es die Kommunalpolitik, die die Ziele für die Gemeinde zu definieren hat, zu fragen „Wo wollen wir hin?“ und darauf die Antwort zu geben.

Das erfordert aber eine intensive Beteiligung nicht nur des in den Verwaltungen vorhandenen Sachverstandes und Detailwissens, sondern auch einen hohen Grad an Beteiligung und Engagement der Einwohner. Dazu müssen zusätzliche und neue Formen der Beteiligung entwickelt werden, da die in den Gemeindeordnungen genannten Formen der Bürgerbeteiligung recht einseitig eine Kodifizierung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger an der Arbeit der Gemeindevertretung darstellen (z.B. Einwohnerfragestunde, Einwohnerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid).

Im Sinne einer liberalen Bürgergesellschaft wäre auch hier ein Weniger an Regulierung erwünscht und ein Mehr an spontanen und selbstorganisierten Beiträgen aus der Einwohnerschaft.

## – Stadtmarketing

Stadtmarketing als ein Prozess der Stadtentwicklung kann die Folge eines Strategischen Planens in der Kommune sein, jedoch auch aus völlig anderen Quellen entspringen, so z. B. aus der Initiative eines Kreises von Kaufleuten, Gastwirten, Hoteliers u.a. hervorgehen.

Daher kann Stadtmarketing als ein Produkt unter anderen im Rahmen des Strategischen Managements einer Gemeinde begriffen werden. Es kann aber auch ganz losgelöst von einem übergreifenden Strategischen Management als Einzelprojekt betrieben werden.

Es ist hier nicht der Ort, die unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffs „Stadtmarketing“ zu diskutieren; es gibt aber genügend Gemeinsamkeiten bei allen Aktivitäten, die unter dem Titel „Stadtmarketing“ laufen, um dieses Gemeinsame hier darzustellen.

Das Motiv, Stadtmarketing zu betreiben, ist, wie beim Strategischen Management, der Wunsch nach einer Verbesserung der Standortqualität im interkommunalen Wettbewerb.

Das ist ein Wettbewerb um neue steuerzahlende Einwohner, um Unternehmen und andere Institutionen, die Beschäftigung bieten, die Steuern und sonstige Abgaben zahlen, die mit ihrem Namen Reputation für die Gemeinde bringen.

Dazu bedarf es einer mindestens sympathischen, wenn nicht gar optimalen, Infrastruktur: die harten und weichen Standortfaktoren.

Dazu gehören die Verkehrsanbindung und –leitung ebenso wie günstige Baulandpreise, niedrige Steuer- und Gebührensätze, ein ergiebiger Mix an Einkaufs- und Einkehrmöglichkeiten, eine attraktive Stadtbildgestaltung, Klimaschutz, freundliche und leistungsstarke Behörden, Bildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Kultur, Sport und Spiel, Einwohner die sich wohlfühlen und bereit sind, spontan und freiwillig „etwas für unsere Stadt zu tun“ ... und vieles andere mehr.

Dass dies alles nicht auf einmal und auf Weisung von oben geschaffen werden kann, versteht sich von selbst.

Daher ist der Prozess des Stadtmarketing vor allem eine Kommunikationsaufgabe, um Unterstützung für das Projekt zu gewinnen und Schritt für Schritt immer mehr „Betroffene“ zu „Beteiligten“ zu machen, die überzeugt sind „Es geht auch um mich!“

Wenn es also gelingt, den Stadtmarketingprozess, bei allen organisatorischen Notwendigkeiten, zu einer begeisterten Gemeinschaftsleistung von lokaler Politik, Verwaltung und Einwohnern werden zu lassen, ist die Vision von der liberalen Bürgergesellschaft einen Schritt näher gerückt.

## 5. Resumée

Die kurze Darstellung einiger Grundzüge der Kommunalpolitik in Deutschland hat ergeben, dass diese unterste und am nächsten beim Bürger angesiedelte politische Ebene vor allem eines ist: sie ist stark durchreguliert.

Daraus ergibt sich die Forderung, dass zur Verwirklichung einer freiheitlichen Bürgergesellschaft freiheitsbeschränkende Regulierungen abgebaut werden müssen.

Freiwillige Initiativen von Bürgern und Bürgergruppen müssen einen Rahmen finden, in dem sie sich und ihre Ideen im freien Wettbewerb miteinander messen, sie umsetzen und miteinander kooperieren können.

Selbstverantwortung, Toleranz und Solidarität müssen die Prinzipien einer liberalen Bürgergesellschaft sein.

Die öffentliche Hand muss sich aus allem heraushalten, was die Bürger auch selbst für sich und andere tun können. Sie soll ausschließlich subsidiär tätig werden.

## Literaturverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung:  
Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung.

Unter Mitwirkung von  
Prof. Dr. Gisela Färber  
Dr. Annette Fugmann-Heesing  
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich  
Gütersloh, 2003

Dienel, Peter C.:  
Die Planungszelle  
Wiesbaden, 2002

Grabow, Busso:  
Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz  
Busso Grabow; Beate Holbach-Grömig  
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 1998, neu 2006

Helbrecht, Ilse:  
Stadtmarketing – Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik  
Ilse Helbrecht. – Basel; Boston; Berlin, 1994

Kommission Liberale Gemeindefinanzreform,  
Vorsitzender Prof. Dr. Andreas Pinkwart, MdB:  
Liberale Gemeindefinanzreform  
2003

Kommission „Steuergesetzbuch“  
der Stiftung Marktwirtschaft  
Berlin, 2005

Strategisches Management I:  
Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung (KGSt-Bericht Nr. 8/2000)

Strategisches Management II:  
Wege zur Gesamtstrategie. (KGSt-Bericht Nr. 9/2000)

Strategisches Management III:  
Zielbezogene Budgetierung (KGSt-Bericht Nr. 10/2000)

Strategisches Management IV:

Fachbereichsstrategien am Beispiel der Jugendhilfe (KGSt-Bericht Nr. 11/2000

Vogelgesang, Klaus:

Kommunale Selbstverwaltung:

Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben von Klaus Vogelgesang; Uwe Lübking;  
Helga Jahn

Berlin; Erich Schmidt Verlag ,1991, 3.Aufl. 2005

Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen der Länder:

Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,  
Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-  
Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.