

Thomas Eberhardt-Köster

Global denken Kommunal handeln



Städte & Gemeinden: Unterfinanziert & überfordert

Thomas Eberhardt-Köster
Global denken – Kommunal handeln

Thomas Eberhardt-Köster ist Betriebswirt und Politikwissenschaftler. Er arbeitet in der Verwaltung einer deutschen Großstadt und ist Mitglied im Rat von Attac.

AttacBasisTexte 37

Thomas Eberhardt-Köster
Global denken
Kommunal handeln

VSA: Verlag Hamburg

www.attac.de

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2011, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelfoto: Gaby Köster

Alle Rechte vorbehalten

Druck- und Buchbindearbeiten: Fuldaer Verlagsanstalt

ISBN: 978-3-89965-455-4

Inhalt

1. Zum Gebrauch des BasisTextes	6
2. Die Orte, an denen das Leben stattfindet	7
Kommunen in Deutschland	8
Kommunale Aufgaben	13
3. Kommunen in der globalisierten Welt	24
Globalisierung findet vor Ort statt und wirkt darauf zurück ...	24
Der Einfluss des Neoliberalismus	26
Rolle der EU bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben ...	29
Kommunen im Standortwettbewerb	32
4. Kommunales Eigentum: Wem gehört die Stadt?	34
Was ist kommunales Eigentum?	34
Öffentliches Eigentum im Blick privater Investoren	37
Public Private Partnership (PPP)	41
Rekommunalisierung und Formen kommunalen Eigentums	44
5. Kommunale Finanzen	46
Die Staatsquote im Wandel der Zeit	47
Die Kommunen – Täter oder Opfer?	48
Die Ausgaben der Kommunen	49
Die Einnahmen der Kommunen	54
Strukturelle Defizite	61
Die Auswirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise	64
6. Kommunen als Orte der Partizipation	69
Die politische Verfassung der Kommunen	69
Elemente direkter Demokratie	75
7. Eine andere Kommune ist möglich	84
Kommunalpolitische Themen für Attac?	84
Attac-Forderungen	85
BündnispartnerInnen, Instrumente, Aktionen	90
Literatur	93

1. Zum Gebrauch des BasisTextes

»Die öffentliche Bücherei muss aufgrund notwendiger Sparmaßnahmen zum Ende des Jahres geschlossen werden. Wir bitten um Ihr Verständnis.« Wer diesen Zettel unvermutet an der Tür zu seiner Stadtteilbibliothek liest, ist erst wütend und denkt dann, »Das kann nicht sein, dagegen muss ich etwas tun.« Mit dem »Was tun« fangen prompt die ersten Schwierigkeiten an. Wer hat die Schließung beschlossen? An wen muss ich mich wenden, wenn ich sie verhindern will? Wie kann ich mich gegen die Schließung wehren und welche Mittel stehen mir dafür zur Verfügung? Wen kann ich dafür gewinnen, mit mir gemeinsam für den Erhalt zu protestieren? Woher kommt eigentlich das Geld für die Bibliothek und warum fehlt es plötzlich?

Das vorliegende Büchlein will einen kleinen Überblick darüber geben, wie Kommunalpolitik funktioniert. Die wissenschaftliche Literatur über Städte, Gemeinden und Kreise, ihre Aufgaben, ihre Finanzierung und ihre Probleme füllt Bibliotheken. Um gegen die Schließung der Stadtteilbibliothek vorzugehen, muss man sie allerdings nicht alle gelesen haben. Ein kleiner Überblick über die Spielregeln und Rahmenbedingungen der Kommunalpolitik ist dennoch nützlich. Er hilft bei der Suche nach Verbündeten, bei der Frage, an wen sich der Protest am besten wendet, und bei der Auswahl der Mittel. Deshalb lohnt auch die Mühe, sich die Zusammenhänge bewusst zu machen.

Der hier vorliegende Überblick wurde kurz gehalten, damit er in einer überschaubaren Zeit durchgelesen werden kann. Er ist so aufgebaut, dass man ihn nicht von vorne bis hinten durcharbeiten muss, sondern auch direkt in einzelne Kapitel einsteigen kann. Zugunsten der Gesamtübersicht wurde auf viele Details verzichtet, zumal viele Regelungen von Bundesland zu Bundesland abweichen. Wer beispielsweise ein Bürgerbegehren für den Erhalt des städtischen Schwimmbades oder gegen den Bau einer Schnellstraße plant, findet aber einige allgemeine Hinweise dazu und die Quellen – hier die Initiative »Mehr Demokratie e.V.« –, bei denen er sich weitergehend informieren kann.

7. Eine andere Kommune ist möglich

Einerseits sind die Städte und Gemeinden die Orte, an denen unser tägliches Leben organisiert wird. Hier werden die Entscheidungen darüber getroffen, wofür Steuermittel ausgegeben werden, ob für die Finanzierung von Kita-Plätzen oder für eine neue Veranstaltungshalle. Hier wird darüber debattiert, wofür kommunale Flächen verwandt werden, ob zum Bau einer Schnellstraße oder zur Anlage einer Grünfläche mit Fuß- und Radweg. Hier wird der öffentliche Streit ausgetragen, wie städtische Plätze genutzt werden, ob nur für kommerzielle Events für Besserverdienende oder auch von skatenden Jugendlichen oder Menschen, die gezwungen sind, sich viel auf der Straße aufzuhalten, weil sie keine eigenen vier Wände haben. Andererseits wird oft an anderer Stelle, nämlich auf den globalen Märkten, in den Institutionen der EU, im Bundestag oder in den Länderparlamenten über die Aufgaben und die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen entschieden. Diese Unübersichtlichkeit macht es teilweise schwer, Ansatzpunkte für eine Kommunalpolitik zu finden, die sich weder im Klein-Klein verliert, noch beim Appellieren an die Verantwortlichen an anderer Stelle stehen bleibt. Nachfolgend werden einige Themen aufgezeigt, die sich für Attac-Gruppen anbieten, wenn sie kommunal handeln wollen. Dass es sich um keinen abschließenden Katalog handelt, ist angesichts der kommunalen Vielfalt selbstredend. Hinzu kommt, dass Themen, die in manchen Kommunen gut politisierbar sind, sich in anderen nicht eignen. Es muss jeweils vor Ort untersucht werden, an welchen Punkten sich eine Einmischung lohnt.

Kommunalpolitische Themen für Attac?

Bei der Auswahl von Attac-kompatiblen kommunalpolitischen Themen können folgende Fragen hilfreich sein. Erstens ist zu prüfen, ob sich das Thema eignet, um daran gesellschaftliche Auseinandersetzungen exemplarisch zuzuspitzen. Nehmen wir das Beispiel der regelmäßig anstehenden Vergabe der Konzession für die Versorgung des Gemeindegebietes mit Energie. Hier

kann die Frage aufgeworfen werden, ob diese Energieversorgung von Stadtwerken im Besitz der Kommune erledigt wird oder von einem Energiekonzern und zu welchen Bedingungen die Vergabe erfolgt. Denkbar wäre, dem Anbieter die Ausweitung des Anteils regenerativer Energien vorzugeben. Auch sollte bei der Themenauswahl eine Rolle spielen, ob bei hinreichend guter lokaler Kampagnenarbeit zumindest ein Teilerfolg erzielt werden kann. Mit Kampagnen, bei denen nur die bösen Mehrheitsfraktionen oder die uneinsichtige Kommunalverwaltung angeklagt werden, die aber keine Option auf alternative Entscheidungen oder auf Kompromisse bieten, kann man sich zwar heftig entrüsten, wird aber wenig MitstreiterInnen gewinnen und in erster Linie Frust ernten. Es ist daher wichtig, Themen zu wählen, bei denen BündnispartnerInnen gewonnen werden können. Diese können aus ganz unterschiedlichen Bereichen kommen. Gegen die Schließung des Schwimmbades kann dies genauso der örtliche Schwimmverein sein, der die Interessen seiner Mitglieder vertritt, wie die Gewerkschaft ver.di, die sich um die Nöte der Beschäftigten kümmert. Für Attac-Aktivitäten sind besonders die Themen geeignet, bei denen sich kommunale Betroffenheit mit globaler verknüpfen lässt. So können bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen durch die Kommune Bedingungen aus dem Forderungskatalog des Fairen Handels mit aufgenommen werden, etwa das Verbot von Kinderarbeit oder das Recht der Beschäftigten, sich gewerkschaftlich zu organisieren.

Attac-Forderungen

Attac hat kein kommunalpolitisches Programm. Dies ist auch weder notwendig noch sinnvoll. Attac hat allerdings Forderungen zu einigen kommunalpolitischen Problemlagen, auf die sich Attac-Gruppen bei ihrer Arbeit in den Städten und Gemeinden beziehen können.

Rekommunalisierung statt Privatisierung

Eine der Gründungsforderungen von Attac war die nach einer »demokratischen Reform der öffentlichen Dienstleistungen«. Attac hat sich damit nachdrücklich gegen die Privatisierung öff-

fentlicher Dienste und der Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, z.B. des Gesundheits- und Bildungssystems sowie der Wasserversorgung, gewandt. Aber auch zum Ausdruck gebracht wird damit, dass eine Demokratisierung und eine stärkere soziale Ausrichtung dieser Dienstleistungen gewollt sind und es nicht nur darum geht, das Alte zu restaurieren. Gerade im kommunalen Bereich haben die Privatisierungen der letzten drei Jahrzehnte viel Flurschaden angerichtet. Städte und Gemeinden brauchen aber eine eigene, lokal gestaltbare Infrastruktur mit vielfältigen kommunalen Einrichtungen und Betrieben. Deshalb setzten sich viele Attac-Gruppen dafür ein, dass begonnene Privatisierungsvorhaben gestoppt und bereits privatisierte Bereiche rekommunalisiert werden. Bei der Rekommunalisierung bestehender Betriebe oder der Neugründung von kommunalen Betrieben sollte sie so aufgebaut sein, dass eine größtmögliche Transparenz und Einflussnahme von BürgerInnen gewährleistet ist. Ein als GmbH organisierter kommunaler Verkehrsbetrieb kann dazu beispielsweise mit einem Beirat ausgestattet werden, in dem nicht nur KommunalpolitikerInnen vertreten sind, sondern auch NutzerInnen, die von den BürgerInnen direkt dort hineingewählt werden oder von den Verkehrs- und Umweltverbänden delegiert sind.

In den meisten Bundesländern sind den kommunalen Betrieben enge Schranken gesetzt, wenn sie wirtschaftlich tätig werden wollen. Diese Regelungen dienen in erster Linie dazu, die privaten Unternehmen zu schützen, und müssen daher beseitigt werden. Kommunale Unternehmen brauchen gleiche Chancen und Möglichkeiten wie private Unternehmen.

Mehr lokale Demokratie wagen

Die Städte und Gemeinden sind die staatliche Ebene, zu der die BürgerInnen den unmittelbaren Kontakt haben und die wesentlich dazu beiträgt, ihre direkte Lebensumwelt zu gestalten. Kommunen könnten auch zu der Ebene werden, an der mit Elementen direkter Demokratie mehr Demokratie praktiziert werden könnte. Mit der inzwischen flächendeckend vorhandenen Möglichkeit, in den Kommunen Bürgerbegehren und Bürgerent-

scheide durchzuführen, sind die Bedingungen dafür heute deutlich besser als vor 20 Jahren. Allerdings müssen die Instrumente optimiert werden, indem die Quoren gesenkt, die thematischen Einschränkungen reduziert und die bürokratischen Hindernisse beseitigt werden.

BürgerInnenbudget

Heute berät und beschließt der Rat über den städtischen Haushalt. Die Sitzungen finden zwar öffentlich statt, von einer wirklich öffentlichen Debatte kann allerdings in den wenigsten Fällen gesprochen werden. Die wenigen in Deutschland existierenden Ansätze für Bürgerhaushalte fördern in keinsten Weise die tatsächliche Beteiligung von BürgerInnen an Haushaltsentscheidungen, sondern sind weitgehend reine Alibiveranstaltungen, in denen lediglich Wünsche und Anregungen abgefragt werden. Dass Bürgerhaushalte mehr als dies sein können, zeigt das Beispiel Porto Alegre. Hier haben die BürgerInnen nicht nur reale Mitbestimmungsrechte, die Haushalte tragen durch ihre Umverteilungsfunktion vielmehr zur sozialen Gerechtigkeit bei. So verstandene Bürgerhaushalte, ergänzt um Formen von Wirtschaftsdemokratie, könnten Trittsteine sein für den Weg in Richtung einer solidarischen, ökologisch nachhaltigen und demokratischen Gesellschaft.

Während bei Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Bürgerhaushalten die Kommunen direkt die Ansprechpartner sind, richten sich die folgenden Forderungen an die Landes- und Bundesebene, die hier die Gesetzgebungskompetenz haben.

Einführung einer kommunalen Kammer

In der EU, im Bundestag, im Bundesrat und in den Landesparlamenten wird über die Aufgaben und über die Finanzierung der Kommunen entschieden. Die Städte und Gemeinden selbst haben in Deutschland keine Möglichkeit, auf institutionellem Weg Einfluss auf diese Entscheidungsprozesse und Gesetzgebungsverfahren zu nehmen. Es bleibt ihnen nicht mehr als Stellungnahmen abzugeben. Die Einführung von Beteiligungsrechten für die Städte und Gemeinden bei allen Gesetzgebungs-

verfahren, die sie betreffen, ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass ihre Anliegen Eingang in diese Verfahren finden. Die kommunalen Spitzenverbände fordern für sich ein privilegiertes Anhörungsrecht im Bundestag und die Einführung eines Anhörungsrechtes im Rahmen der Ausschussberatungen im Bundesrat (Städtetag NRW 2010: 3). Dies wäre aber erst ein erster Schritt, denn Anhörungsrecht heißt nicht Mitbestimmungsrecht. Erst die Einrichtung einer Städte- und Gemeindekammer, die bei allen die Kommunen betreffenden Gesetzen mitbestimmt, wird dazu führen, dass sie in der Auseinandersetzung um die Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht immer wieder den Kürzeren ziehen.

Kommunale Finanzen stärken

Seit Jahren ist es offensichtlich, und kaum jemand bestreitet es in der öffentlichen Debatte noch: Den Kommunen fließen, gemessen an ihren Aufgaben, zu wenig Finanzmittel zu. Deshalb fordert der Deutsche Städtetag einen wirkungsvollen Schutzmechanismus für die Kommunen, der ihnen ein Recht auf finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung einräumt, die unabhängig von der Finanzlage in Bund und Ländern ist. (Deutscher Städtetag 5/2010: 8) Wichtige Schritte dazu wären eine Reform der Gewerbesteuer, damit diese zu einer soliden und auskömmlichen Basis für die Gemeinden und Städte werden kann, und eine deutliche Erhöhung des Anteils an Gemeinschaftssteuern, der den Kommunen zufließt.

Fortentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindefinanzsteuer

Die Gewerbesteuer darf nicht, wie von Unternehmerseite, der FDP und Teilen der CDU gefordert, abgeschafft und durch kommunale Aufschläge auf die Einkommenssteuer ersetzt werden. Dies würde einerseits nur zu einer weiteren Umverteilung zu Gunsten der Unternehmen führen und andererseits das kommunale Steuerdumping anheizen. Vielmehr sollte die Gewerbesteuer endlich zu einer Gemeindefinanzsteuer ausgebaut werden. Mit der heutigen Gewerbesteuer wird nur ein kleiner

Teil der Unternehmenswirtschaft in den Kommunen erfasst. Einbezogen werden müssen aber alle, auch die Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit inklusive der Dienstleistungsbereiche. Die Gemeindegewerbesteuer muss am gesamten Kapitaleinsatz ausgerichtet sein. Wer in der Kommune Infrastruktur für seinen Betrieb nutzt, wird steuerpflichtig. Die Finanzausstattung der Kommunen würde durch die Gemeindegewerbesteuer erheblich verbessert. Die Kommunen sollten ihr Recht behalten, den Hebesatz für diese Steuer autonom festzusetzen, wobei ein gesetzlicher Mindesthebesatz als Schutz gegen Steuerdumping die Senkung der Hebesätze beschränken sollte.

Erhöhung des Gesamtsteueraufkommens und des Anteils der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen

Derzeit erhalten die Kommunen lediglich 13,5% des Gesamtsteueraufkommens (Statistisches Bundesamt 2010: 567). Angesichts der Bedeutung der kommunalen Aufgaben sollte dieser Anteil deutlich erhöht werden, zumal er früher schon einmal bei 18% lag. Die Wiedereinführung der Vermögenssteuer und die Reform der Erbschaftssteuer würden ohne weiteres die notwendigen Mittel in die öffentlichen Kassen spülen, um diese Reform der Kommunenfinanzierung zu tragen. 1997 wurde die Vermögenssteuer ausgesetzt. Ihre Wiedereinführung mit einem Steuersatz von lediglich 1% bei einem Freibetrag von 500.000 Euro würde mindestens 16 Mrd. Euro pro Jahr generieren (Stierle 2010: 44). Derzeit liegt Deutschland bei der Besteuerung von Vermögen unterhalb der Hälfte des OECD-Durchschnitts, schon von daher wäre eine deutliche Anhebung möglich. Die Wiedereinführung der Vermögenssteuer würde auch zu mehr Steuergerechtigkeit führen. Große Erbschaften müssten auch wesentlich höher als bisher besteuert werden. Die gültigen Freibeträge reichen aus, um eine steuerfreie Vererbung normalen selbstgenutzten Wohneigentums an Ehegatten, Kinder oder Enkel zu ermöglichen. Die Begünstigung des Betriebsvermögens ist allerdings abzulehnen – zumal keine Erkenntnisse vorliegen, dass die Erbschaftssteuer Betriebsübergänge an die folgende Generation behindern und Arbeitsplätze kosten würde.

BündnispartnerInnen, Instrumente, Aktionen

Zwar könnte man meinen, alle von den Kürzungen kommunaler Leistungen Betroffenen ließen sich einfach und schnell für Bündnisse gegen die Sparpakete mobilisieren. Dies ist aber keineswegs so. Der Schwimmverein nutzt lieber seine Kanäle über den örtlichen Sportbund und die Kontakte zu einzelnen KommunalpolitikerInnen, um sich gegen die Schließung des Schwimmbades zu wehren. Das selbstverwaltete Jugendhaus versucht über die ParteienvertreterInnen im Jugendhilfeausschuss und über die Jugendamtsleitung das Beste für sich herauszuholen. Solche Strategien können auch durchaus erfolgreich sein und zumindest das Ausmaß der jeweiligen Kürzungen im eigenen Bereich verringern. Sie führen letztendlich aber dazu, dass vor allem bei denjenigen am meisten eingespart wird, die sich am wenigsten wehren können. Entweder weil sie am schlechtesten vernetzt sind oder auf ihre Interessen am wenigsten Rücksicht genommen werden muss. Kommunale Bündnisse sollten, bezogen auf ihre Forderungen, so angelegt werden, dass sie dieser Aufspaltung der sozialen und gesellschaftlichen Gruppen in der Stadt in KürzungsverliererInnen und KürzungsgewinnerInnen keinen Vorschub leisten, indem etwa die Jugendarbeit gegen den Sport ausgespielt wird und dieser gegen die freie Kulturszene. Wenn bereits lokale Bündnisse bestehen, ist es oft sinnvoller, dort einzusteigen als weitere zu initiieren. Dies gilt selbst dann, wenn diese nicht in allen Punkten den Vorstellungen von Attac entsprechen. Arbeit im Bereich der Kommune sollte sich nicht darauf beschränken, unsoziale Kürzungen zu verhindern, sondern auch in die Richtung gehen, globalisierungskritische Themen in die Kommunalpolitik einzubringen: beispielsweise die Forderung nach einem Beschaffungswesen, das bei der Ausschreibung von Leistungen ökologische und soziale Kriterien mit berücksichtigt. Eine Kommune kann sich dazu verpflichten, keine Produkte einzusetzen, die unter unmenschlichen Bedingungen produziert wurden (FIAN 2010), oder ihre Möglichkeiten einsetzen, selbst nur noch regenerative Energie zu nutzen. So vielfältig wie die Themen sind deshalb auch die potenziellen AnsprechpartnerInnen. Wenn es um die Schließung oder Privatisierung von öf-

fentlichen Einrichtungen geht, sind es die NutzerInnen und ihre Vereine und Gruppen sowie die Gewerkschaft ver.di. Wenn es um die Verhinderung eines Kohlekraftwerkes geht und um den Umbau der Energieversorgung in Richtung regenerativer Energien, drängen sich die Umweltverbände als Ansprechpartner auf. Will man die Vergabepolitik der Kommune beeinflussen, sind die Eine-Welt-Initiativen, die Gewerkschaften und die Kirchen gefragt. Letztere können auch mit ins Boot geholt werden, wenn man sich zusammen mit Gruppen, die das »Recht auf Stadt« verteidigen, gegen die Vertreibung unerwünschter Personen von öffentlichen Plätzen wendet.

So vielfältig wie die Bündnispartner sind auch die Instrumente, die man einsetzen kann, um Kommunalpolitik zu beeinflussen, sowie die dazu passenden Aktionen. Geht es darum, Haushaltskürzungen zu verhindern, ist es nützlich, mit den eigenen Positionen in die lokale Presse zu kommen. KommunalpolitikerInnen reagieren meist sehr sensibel auf deren Berichterstattung. Oft lohnt sich auch der Besuch von Ausschuss-Sitzungen, in denen über den Haushalt beraten wird. Da diese Ausschüsse einerseits öffentlich sind, andererseits meist wenig Öffentlichkeit durch den Besuch von BürgerInnen erfahren, erregt eine Gruppe von 20 bis 30 Interessierten bereits Aufmerksamkeit. Noch mehr Aufmerksamkeit erzielt sie, wenn sie unter Begleitung der Presse den Ausschussmitgliedern kleine Sparpakete mit der Aufschrift »Zurück an die Absender« überreicht.

Bei anderen Fragen, wie beispielsweise bei umstrittenen Bauprojekten, kann, wenn das Mobilisierungspotenzial entsprechend hoch ist, auch der Versuch unternommen werden, ein Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid anzuschleppen. Dafür ist es allerdings notwendig, dass das Thema dafür geeignet ist und genügend BündnispartnerInnen vorhanden sind. Denn ein solches Verfahren erfordert viel Arbeit und auch Geld sowie einen langen politischen Atem.

Um Beschlüsse des Kommunalparlaments herbeizuführen, gibt es verschiedene Wege. In den Städten und Gemeinden besteht in der Regel die Möglichkeit, sich mit Anregungen und Beschwerden an den Rat zu wenden. Da es sich hier nur um eine

relativ schwache Möglichkeit der Einflussnahme handelt, sollte man parallel versuchen, eine oder am besten mehrere Ratsfraktionen dazu zu bringen, dass sie das Anliegen als Beschlussantrag in die Kommunalgremien einbringen. Die Einbringung sollte immer durch eigene Aktionen und Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Die Aktionen müssen nicht groß sein, aber interessant. Sie sollten so gestaltet sein, dass die eigene Forderung direkt deutlich wird und es nicht der Lektüre eines zweiseitigen Flugblattes bedarf, um sie zu verstehen.

Die Wege in die mögliche andere Welt beginnen im Heute. Einer der Ausgangsorte sind die Städte und Gemeinden, weil hier, trotz der miserablen Rahmenbedingungen, solidarischere und ökologischere Alternativen zum neoliberalen Gesellschaftsmodell möglich sind, für die es sich zu kämpfen lohnt. Vergessen darf man dabei allerdings nie, parallel an der Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu arbeiten. Es gilt, die zerstörerischen Kräfte unregulierter Märkte zu beseitigen, die ungleiche Verteilung des gesellschaftlich produzierten Reichtums, die täglich Hunger und Elend für Milliarden von Menschen bedeutet, zu bekämpfen und der Naturzerstörung des kapitalistischen Wachstumsmodells ein Ende zu setzen.