

Jürgen Klocke, Redaktion AWW-Informationen

## Exklusiv-Interview mit Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

*Herr Dr. Landsberg, Sie sind Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Was sind die Aufgaben und Ziele des DStGB und wer sind Ihre Mitglieder?*

**Dr. Gerd Landsberg:** Der Deutsche Städte- und Gemeindebund vertritt über seine Mitgliedsverbände die Interessen von 12.500 deutschen Städten und Gemeinden mit mehr als 50 Millionen Einwohnern in Deutschland und Europa. Durch die kontinuierliche Kontaktpflege zu den Verantwortlichen in Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat, Europäischer Union und anderen Organisationen setzen wir uns für die Bedürfnisse der Städte und Gemeinden mit ihren Einwohnern ein. Regelmäßig nehmen wir zu kommunalrelevanten Gesetzen Stellung und werden in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages angehört. Ende des Jahres 2008 haben wir z. B. mit den Ministern Steinmeier, Steinbrück und Tiefensee über eine sinnvolle Umsetzung der Konjunkturpakete gesprochen. Das staatliche Konjunkturprogramm zur Stärkung der kommunalen Investitionen kann nur funktionieren, wenn die Städte und Gemeinden sowohl tatsächlich als auch rechtlich in die Lage versetzt werden, Investitionen schnell umzusetzen. Deshalb haben wir gefordert, das strenge bürokratische Vergaberecht zumindest zeitweise zu lockern und in bestimmten Bereichen eine schnelle beschränkte Vergabe ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung nach kurzfristiger Aufforderung zu ermöglichen. Die Bereitschaft, diese Lockerung des Vergaberechts

durchzuführen und damit den Städten und Gemeinden zu helfen, war offensichtlich vorhanden und die entsprechenden Prüfaufträge sind an die Ministerien gegangen. Eine entsprechende Regelung wurde jetzt im Zuge des Konjunkturpaketes II umgesetzt.



Eine weitere wichtige Säule unserer Arbeit ist unsere Tätigkeit als kommunales Informationsnetzwerk. Es ist wichtig, die Öffentlichkeit und die Medien für aktuelle kommunalpolitische Themen und Probleme zu sensibilisieren, aber auch zu mobilisieren. Kommunalpolitik betrifft die Bürger direkt und oft in ungeahntem Maß. Die Kommune ist der Ort, an dem gelebt, gewohnt, gearbeitet, geboren und gestorben wird. Hier werden die Wünsche, Bedürfnisse und Erwartungen der Menschen an Dienste und Einrichtungen der öffentlichen Hand konkret und offenkundig. Vor Ort in ihrer Gemeinde erwarten die Bürger konkret und unmittelbar die entsprechenden Antworten, Lösungen und Angebo-

te. Wir setzen uns dafür ein, dass die zahlreichen Probleme, die für Städte und Gemeinden sowie ihre Bürger auftauchen, auch in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangen und berücksichtigt werden.

Daneben sind wir als kommunales Vertretungsorgan in zentralen Organisationen, die kommunalen Interessen dienen oder fördern wie dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband oder der Deutschen Krankenhausgesellschaft mit eingebunden und können dort die Belange der Städte und Gemeinden in Deutschland einbringen und stützen.

*Die Konjunkturkrise hat auch die Kommunen erfasst. Trotz teilweiser gestiegener Steuereinnahmen befinden sich viele Kommunen weiterhin in Zahlungsschwierigkeiten und haben Probleme, ihre kommunalen Aufgabenverpflichtungen sicherzustellen. Was sind die wichtigsten Gründe für die oftmals angespannte finanzielle Situation in den kommunalen Haushalten? Wie ist insgesamt die ökonomische Lage der Kommunen – auch unter dem Gesichtspunkt der Finanzkrise – heute zu bewerten?*

**Dr. Gerd Landsberg:** Die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden ist in Deutschland sehr unterschiedlich. Das hängt von verschiedenen Faktoren ab wie von der Steuerstruktur des gemeindlichen Haushalts (Einkommen-/Gewerbesteuer) sowie von der Wirtschaftsstruktur, also davon, ob große Unternehmen oder der Mittelstand angesiedelt sind bzw. um welche Branchen es sich handelt und wie die Branchenkonjunktur

verläuft. Es gibt einige Städte in Deutschland, die sich bereits vor der Finanzkrise in einem Haushaltssicherungskonzept befanden und damit in einer kritischen finanziellen Situation waren. Gründe für das Anwachsen oder Entstehen von Defiziten finden sich sowohl auf der Einnahmenseite durch den Wegbruch von Steuern und Zuweisungen, als auch auf der Ausgabenseite durch die Aufgabenlasten, die den Kommunen oftmals von Bund und Ländern übertragen wurden, ohne die Finanzierung zu regeln. Das ist auch der Grund, warum wir nicht müde werden, das Prinzip der Konnexität, also „wer bestellt, der bezahlt“, einzufordern.

Hinzu tritt jetzt die Finanzkrise, welche die Realwirtschaft längst erreicht hat und natürlich auch gravierende Auswirkungen auf die Kommunen hat. Zu den Folgen gehören weniger Steuereinnahmen, eine höhere Verschuldung und es bedeutet auch, dass ausgeglichene Haushalte in ferne Zukunft rücken. Wir rechnen damit, dass die fatalen Folgen der Finanzkrise uns mit voller Wucht treffen werden. Wir dürfen nicht vergessen, dass neben Einnahmeverlusten eine negative Arbeitsmarktentwicklung auch höhere Ausgaben für soziale Leistungen bedeutet. Die finanzielle Lage der Kommunen ist kritisch. Das heißt aber nicht, dass wir deswegen den Kopf in den Sand stecken dürfen. Da es derzeit ohne eine erneute Steuerschätzung nicht möglich ist, konkrete Prognosen für die Entwicklung einzelner Steuerarten zu erstellen, empfehlen wir den Städten und Gemeinden, bei der Berechnung ihrer Einnahmeerwartungen einen Risikoabschlag vorzunehmen, um in der Krise gegen Überraschungen gewappnet zu sein.

*Welche Bedeutung für die Kommunen messen Sie in diesem Zusammenhang dem zweiten Konjunkturpaket der Bundesregie-*

*rung bei? Durch welche Maßnahmen bei der Umsetzung des Konjunkturpaketes II werden die Kommunen und Städte direkt entlastet? Wie schätzen Sie dessen Auswirkungen für BürgerInnen und Wirtschaft ein? Bis wann wird das Konjunkturpaket greifen, wenn es wie geplant zur Umsetzung kommt?*

**Dr. Gerd Landsberg:** Das zweite Konjunkturpaket ist für die Kommunen ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Sie erhalten so Unterstützung bei der Abarbeitung des Investitionsstaus, der sich schätzungsweise auf über 700 Milliarden Euro bis zum Jahre 2020 bemisst. Es ist ein Hoffnungssignal nicht nur für die Kommunen, sondern auch für die Wirtschaft und die Bürger. Das Konjunkturpaket II beinhaltet ein Investitionsprogramm, durch welches die Städte und Gemeinden die große Chance erhalten, mit kommunalen Investitionen Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen bzw. zu sichern. Es gibt die Faustformel: Eine Milliarde Euro öffentliche Investitionen aktiviert 1,3 Milliarden Euro privates Kapital und schafft bzw. sichert 25 000 Arbeitsplätze. Wir bewegen uns sicherlich im Bereich von einigen hunderttausend Arbeitsplätzen. Wirtschaft ist zudem auch Psychologie. Den Menschen vor Ort kann ein Hoffnungssignal gegeben werden, wenn sie merken, dass in ihrem Umfeld eine neue Aufbruchstimmung und bessere Lebensbedingungen entstehen.

Das Maßnahmenbündel im Konjunkturpaket II betrifft alle öffentlichen Haushalte sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. So sind die Kommunen auch Arbeitgeber. Die Senkung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenkasse führt daher auch hier zu einer geringfügigen finanziellen Entlastung. Langfristig können die Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsmarktes zu einer Entlastung des

kommunalen Sozialertrags beitragen. Andererseits werden Mindererträge und damit Belastungen der öffentlichen Haushalte vor allem durch die Entlastungen der Bürger beim Steuertarif entstehen. Auch Zuweisungsverluste im kommunalen Finanzausgleich führen zu Mindereinnahmen.

Einen der wesentlichen Aspekte des Konjunkturpaketes II stellt für die Städte und Gemeinden das darin enthaltene Zukunftsinvestitionsgesetz nebst Verwaltungsvereinbarung dar, da hierdurch finanzielle Mittel unmittelbar zur Verfügung gestellt werden. Vom Bund fließen 10 Milliarden Euro, die Länder einschließlich der Kommunen übernehmen einen Beitrag von 25 Prozent. Damit ist ein Gesamtvolumen von 13,3 Milliarden Euro geplant. Wir sind froh, dass hinsichtlich der Verteilung der Mittel zwischen Ländern und Kommunen eine Verständigung erzielt werden konnte, wonach die Beträge mindestens zu 70 Prozent zur Finanzierung kommunalbezogener Investitionen eingesetzt werden sollen. Dafür hatten wir uns eingesetzt. Manche Länder wollten den Kommunen zunächst nur 51 Prozent zubilligen.

Wir gehen davon aus, dass das Konjunkturpaket bereits im Frühjahr diesen Jahres Wirkungen zeigen wird. Etwa die Hälfte der Mittel aus dem Investitionsprogramm, mindestens 6,7 Milliarden Euro, sollen bereits 2009 ausgegeben werden. Wir haben uns auch erfolgreich dafür eingesetzt, dass der Spielraum der Kommunen bei den Investitionen deutlich erweitert wird. Nach der bisherigen Regelung des Art. 104 b GG kann der Bund grundsätzlich nur dort Finanzhilfen leisten, wo er auch Gesetzgebungsbefugnisse hat. Das hat z. B. zur Folge, dass nach der jetzigen Rechtslage zwar die energetische Sanierung der Schulen aus Bundesmitteln vorgenommen werden darf, eine Erneuerung des Bildungsinventars (Tafeln, Compu-

ter usw.) aber nicht möglich ist. Auf unseren Vorschlag hin hat die Föderalismuskommission nunmehr beschlossen, den Art. 104 b GG zu ändern. Nach dem mehrheitlich unterbreiteten Vorschlag können dann Bundesmittel in besonderen Notsituationen auch für Bereiche eingesetzt werden, wo der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat. Wenn diese Regelung – wovon ich ausgehe – in wenigen Monaten im Grundgesetz verankert wird, führt das zu weniger Bürokratie und zu einer Beschleunigung der Wirkungen des Konjunkturpaketes.

*Gerade angesichts finanzieller Engpässe sind in den letzten Jahren neue innovative Formen der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und kommunaler Verwaltung entstanden. Welchen Stellenwert messen Sie wirtschaftlichen Kooperationsformen wie „Public Private Partnership“ bei?*

**Dr. Gerd Landsberg:** Öffentlich-private Partnerschaften sind kein Allheilmittel gegen Finanznot. Deshalb sehen die Kommunen in ihnen weniger eine Finanzierungsalternative, als vielmehr eine neue Beschaffungsvariante, die langfristige Effizienz-, Kosten- und Qualitätsvorteile bringen kann. Die Kommunen orientieren sich am einzelnen Projekt und stellen sich die Frage, ob die Eigenerstellung oder eine öffentlich-private Partnerschaft günstiger ist. Führt ein PPP-Projekt im Vergleich zur Eigenerstellung zu nennenswerten Einsparungen, wird es umgesetzt, führt es nicht zu Einsparungen, fällt die Entscheidung gegen das PPP-Projekt aus. Von einer guten öffentlich-privaten Partnerschaft profitieren nicht nur die öffentliche Hand und der private Investor, sondern auch die Menschen, für die die Kommunen ihre Leistungen bereit stellen.

*Wie sind die Städte und Gemeinden dabei vorangekommen, die öffentliche Verwaltung effizienter*

*und bürgernäher zu machen? Was kann dabei die Einführung von „Shared Service Centern“ bewirken? Welche Vorteile bieten die stetig zunehmenden „Interkommunalen Kooperationen“?*

**Dr. Gerd Landsberg:** Im Bereich der Modernisierung der Verwaltungsstrukturen haben die kommunalen Verwaltungen bereits tiefer greifende Wandlungsprozesse vollzogen als die Verwaltungen von Bund und Ländern. Nach jahrelangem Ausgliedern ganzer Aufgabebereiche aus der Kernverwaltung und Abbau von Personal sind diesbezügliche Modernisierungspotenziale bereits weitgehend erschöpft. Nun nutzen sie Optimierungspotenziale z. B. im Wege moderner Kooperationsformen und versuchen sich auf Kernthemen zu konzentrieren, die gut durch Kommunen wahrgenommen werden können. Immer öfter definieren sie „Bürgerfreundlichkeit“ und „Wirtschaftsfreundlichkeit“ als Leitbild für die Verwaltung und sind Einwohnern und Unternehmen ein verlässlicher und gesprächsoffener Dienstleister. Sie achten zunehmend auf einfache Umsetzung der Verwaltungsprozesse, erledigen z. B. vieles telefonisch oder durch E-Mail und bauen je nach den Verhältnissen vor Ort E-Government-Services aus (Formulare im Internet etc.). Auch wenn sie bei kommunalen Satzungen und Richtlinien zunehmend auf einfache Sprache und einfache Umsetzbarkeit achten, so leiden die Bürgerinnen und Bürger leider weiterhin unter Bürokratie. Dazu muss man wissen, dass 95 % der Informationspflichten aus Landes- oder Bundes- bzw. Europarecht resultieren.

Kommunalverwaltungen nutzen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung zunehmend das Optimierungspotential, das in verstärkter Zusammenarbeit der Behörden liegt. So können Leistungen der öffentlichen Hand wirtschaftlicher erbracht werden. Gemeinsam erbrachte Leistungen in Dienstleis-

tungscentern, den so genannten Shared-Services-Centern, beruhen auf dem Konzept, praktisch gleiche Prozesse aus verschiedenen Verwaltungen in einem wirtschaftlich selbständigen Verantwortungsbereich zusammenzufassen und abzuwickeln. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung durch solche Dienstleistungscenter spart Kosten und stärkt die lokalen Behörden. Denn sie werden von Routineaufgaben entlastet und können damit mehr Ressourcen für die individuelle Betreuung der Kunden und für die Einzelfallbearbeitung einsetzen.

Solche modernen Formen setzen einen Rechtsrahmen voraus, der den Verwaltungen Freiheiten lässt, ihre Strukturen selbst zu gestalten. Wir appellieren an Bund, Länder, aber auch an die europäische Ebene, solche Freiheiten für die deutschen Verwaltungen nicht einzuschränken, sondern vielmehr auszuweiten!

Die interkommunale Zusammenarbeit wird in deutschen Rathäusern immer häufiger thematisiert, wenn es um die Frage geht, wie öffentliche Leistungsangebote künftig optimal erbracht werden sollen. Hintergrund ist zum einen die finanzielle Notlage kommunaler Haushalte, die eine wirtschaftliche Optimierung verlangt. Zum anderen dient die interkommunale Zusammenarbeit dazu, die Aufgabenerfüllung zu sichern und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu einer qualitativen Verbesserung der Leistungen zu gelangen. Oft ist mit einer interkommunalen Zusammenarbeit beides zu erreichen, ohne dass den Bürgern dann etwas fehlt. Denn es ist ihnen egal, ob interne Servicebereiche innerhalb der Gebietsgrenze der Gemeinde oder außerhalb liegen. Das Front-Office, also die Kontaktstelle für die Bürger, kann dabei durchaus verkehrsgünstig im Zentrum der Stadt oder Gemeinde bleiben. Ob die kommunale Zusammenarbeit eine wirkliche



Verbesserung im Bereich kommunaler Strukturen darstellt, muss natürlich stets im Einzelfall vorab geprüft werden.

Wir fordern, dass die interkommunale Zusammenarbeit nicht durch allzu schwierige Vergaberechts- oder andere Gesetze behindert wird. Denn dieser bürgernahe Weg zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben stellt eine verwaltungsinterne Aufgabenübertragung dar und darf daher nicht den Regeln des EG-Binnenmarktes unterstellt werden.

*Bund, Länder und Kommunen kooperieren beim Thema Bürokratieabbau. Unter Anwendung des „Standardkosten-Modells“ sind gegenwärtig einige Pilotprojekte auf kommunaler Ebene in Vorbereitung. Wo sehen Sie die Schwerpunkte des Bürokratieabbaus für die kommunale Verwaltung? In welchen Regelungsbereichen erwarten Sie Vereinfachungen speziell für die Bürgerinnen und Bürger?*

**Dr. Gerd Landsberg:** Kommunen brauchen noch viel mehr Freiraum für die Modernisierung der Verwaltungen. Bei aller Wertschätzung der Bemühungen des Bundes um „Bürokratieabbau“ und „Normenkontrolle“ mit Blick auf die Bürokratiekosten von „Informationspflichten“ fordert der DStGB weitergehende Schritte. Er hat gegenüber dem Bund deutlich gemacht, dass neben der Wirtschaft auch die Kommunen von Bürokratieaufwand durch Informationspflichten betroffen sind: Sie müssen solche Pflichten selbst erfüllen – zum Beispiel in der Meldung bestimmter Statistiken – und sind zugleich diejenigen, die Vorschriften umsetzen: zum Beispiel beim Ausstellen eines Reisepasses oder bei der Berechnung von Sozialleistungen. Das kommunale Wissen um diesen Bürokratieaufwand vor Ort kann nun in eine Kooperation mit dem Bund einfließen, die ausgehend von Pilotprojekten wie „Einfacher zum Elterngeld“ und „Einfacher zum

Wohngeld“ letztlich in einen Bürokratieabbau zur Entlastung der Kommunen münden soll. Dann stünden noch eine Reihe von Punkten auf der Wunschliste: Jede Kommune muss z. B. Lärmkataster erstellen, auf denen erkennbar wird, wie laut es in welchem Ortsteil ist. Am Ende muss jede Gemeinde 50.000 bis 60.000 Euro zahlen für ein dickes Papier, in dem zum Beispiel steht, dass es entlang von Bahnlinien laut ist. Solche Dokumentationspflichten könnte man sich sparen und das Geld besser in Lärmschutzwälle stecken.

In allen Regelungsbereichen würde eine Gesetzgebungskultur, die die finanziellen und bürokratischen Folgen viel konsequenter im Voraus abschätzt, zu Entlastungen führen, die die Bürgerinnen und Bürger dringend brauchen. Der Bürokratieabbau muss zu einem Markenzeichen der Politik in Deutschland werden! Denn die übertriebene Regelungsaktivität des Gesetzgebers schränkt die Handlungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger sowie ihrer Kommunen ein. Die Ausgaben in Folge dieser Gesetzesmaschinerie sind bald nicht mehr zu finanzieren. Schließlich ist Bürokratie wachstumsfeindlich: Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft könnten bei konsequentem Abbau von Bürokratie mehrere 100 000 neue Jobs durch mehr Wachstum entstehen. Viele Informationen könnten effizienter ermittelt werden als auf der Grundlage des geltenden Rechts. Die Standardkostenmessung kann insoweit als ein Treiber der Verwaltungsmodernisierung angesehen und eingesetzt werden.

Der dichte Vorschriftendschungel auf der nationalen Ebene wird durch EU-Vorgaben noch unübersichtlicher. Der auf EU-Ebene eingeschlagene Weg des Rückbaus und der Vereinfachung des Rechts muss entschlossen und zielstrebig fortgesetzt werden!

Detlef Sack

### **Governance und Politics – Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland**

Nomos, Baden-Baden, 2007, 343 S., 54,- €. ISBN: 978-3-8329-3805-5



Maßgebliches Forschungsinteresse der Habilitationsschrift von Detlef Sack ist die Verbreitung und die Ausgestaltung rechtlicher Regulierung von Public Private Partnership in Deutschland. Die historische Entwicklung findet hierbei ebenso Raum wie der aktuelle Umfang der Kooperationsformen. So werden unterschiedliche Formen öffentlich-privater Partnerschaft typisiert und analysiert. Politikwissenschaftliches Fundament der Ausführungen sind die Argumente einer interessenorientierten und diskursiven Orientierung an Politikprozessen im nationalen und europäischen Mehrebenensystem. Sie stellen die Grundlage für die Entstehung und Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften dar. Die in unterschiedlichen Teilen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften geführte abstrakte Diskussion des Governancethemas erhält damit eine stärkere Verankerung in politikwissenschaftlichen Bezügen. Der Autor spricht neben den Sozialwissenschaften auch rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Gesichtspunkte an und arbeitet wesentliche Fragestellungen, wie die öffentliche Leistungserbringung und PPP im Kontext von bürgerschaftlichem Engagement sowie Politik- und Gesetzgebungsprozessen auf. Besonders ertragreich können für Praktiker insbesondere die Ausführungen zur Performanz von Public Private Partnership sein, welche aktuelle Forschungsergebnisse aufgreifen, darstellen und bewerten. (pfis)