

Starke Städte und Gemeinden.

Nachhaltige Perspektiven für Kommunen und Kommunalwirtschaft im 21. Jahrhundert.

Das Fachforum Kommunales fördert den Dialog zwischen den verschiedenen kommunalen Akteuren sowie mit der Politik, den Bürgern und der Wirtschaft. Das Fachforum befasst sich mit der ordnungspolitischen Rahmensetzung zur Bewältigung der Herausforderungen, vor denen derzeit die Daseinsvorsorge und somit die Kommunalwirtschaft stehen.

1. Status quo – vor welchen Herausforderungen stehen wir?

Für ihre Zukunftsfähigkeit müssen sich Kommunen, wie auch deren Unternehmen, bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen mit den Auswirkungen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und branchenspezifischer Entwicklungstrends auseinandersetzen. Zu diesen Anforderungen gehören der **demographische Wandel** mit seinen Auswirkungen auf neue Dienstleistungskonzepte speziell im Bildungs-, Sozial-, und Gesundheitssystem sowie in der Wohnungswirtschaft, die **Unterbringung und Integration von Flüchtlingen** sowie die **Digitalisierung** der Gesellschaft und die Transformation in ein dezentralisiertes Energiesystem. In Anbetracht angespannter kommunaler Haushalte ist außerdem die **Instandhaltung bzw. der Ausbau der Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen sowie der Verkehrsinfrastruktur** eine existentielle Herausforderung.

2. Wachsende Ansprüche an die Kommunen

Die Erwartungen der Bürger und der Wirtschaft an die Effektivität des Handelns öffentlicher Verwaltung sind hoch. Das haben die Schwierigkeiten bei der anfänglichen Bewältigung des Flüchtlingszustroms unterstrichen. Für kommunale Unternehmen zählt mehr denn je **Leistungsorientierung** und **Wettbewerb**. Eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise, die gleichzeitig Bürger- und Serviceorientierung in den Mittelpunkt stellt, bildet heute den

Kommunale Unternehmen

Kommunale Unternehmen sind die zentralen Infrastrukturdienstleister in Deutschland und in den Regionen, wesentliche Impulsgeber für die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Stabilität und Entwicklung. Sie stellen die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und Wirtschaft sicher. Aus diesem Auftrag erwächst eine Verpflichtung – sie können sich nicht einfach verabschieden, wenn das Geschäft nicht mehr lukrativ ist. Deshalb brauchen sie besondere Rahmenbedingungen.

Als Arbeitgeber und Auftraggeber sorgen kommunale Unternehmen für starke wirtschaftliche Effekte:

690.000 Arbeitsplätze*

Die kommunalen Unternehmen sichern Arbeitsplätze für insgesamt 690.000 Menschen.

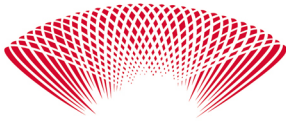
16,7 Mrd. Einkommen*

Insgesamt waren die kommunalen Unternehmen in Deutschland z. B. im Jahr 2013 für ein Einkommen in Höhe von 16,7 Milliarden Euro verantwortlich. Damit setzen die kommunalen Unternehmen in Deutschland nicht nur direkte Nachfrageimpulse in der Region, sondern schaffen und sichern weitere Arbeitsplätze über die Ausgaben ihrer Mitarbeiter im Wirtschaftskreislauf.

23,7 Mrd. Steuern*

Die kommunalen Unternehmen in Deutschland haben 23,7 Milliarden Euro Steuern generiert. Mit ihrer wirtschaftlichen Betätigung leisten kommunale Unternehmen einen zentralen Beitrag zur Finanzierung des Allgemeinwesens.

*Quelle: Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsfürsorge e.V. im Auftrag des VKU



Maßstab.

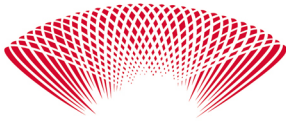
In diesem Zusammenhang besteht auch auf kommunaler Ebene ein hoher **Nachholbedarf beim Thema Digitalisierung**. Online-basierte Dienstleistungen werden nach wie vor zu wenig angeboten und die Kommunen müssen Anschluss halten an die technologische Entwicklung.

Gleichzeitig wächst in Anbetracht einer sich rasch entwickelnden und immer komplexer werdenden Globalisierung das Bedürfnis nach **Dezentralisierung und Überschaubarkeit**. Entfremdung und gesellschaftliche Entsolidarisierung verunsichern viele Bürger. Existentielle Besorgnisse um die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die soziale Absicherung im Alter und bei Krankheit stellen sich nach Jahrzehnten wachsenden Wohlstandes heute neu.

Hier sind die Kommunen insofern gefragt, als es ihre originäre Aufgabe ist, die Bevölkerung und die lokale Wirtschaft mit grundlegenden Gütern und Dienstleistungen zu versorgen. Neben den klassischen soziokulturellen Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten, Stadtteil- und Gemeindezentren schaffen die Kommunen mittlerweile verstärkt Begegnungsstätten mit vielfältigen Angeboten für spezielle Nutzergruppen wie Frauen, Jugendliche, ältere Menschen, Migranten und Arbeitslose. Dadurch entstehen günstige Bedingungen für das Gemeinwesen sowie eine bessere Wohn- und Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden. Zudem bekommt die **Bereitstellung des barrierefreien, bezahlbaren Wohnens** und eine **bedarfsgerechte Verkehrsinfrastruktur** aufgrund des demographischen Wandels eine neue Bedeutung für die Qualität des Zusammenlebens. Ein besseres Zusammenspiel von Wohnungs- und Stadtentwicklung wird hier im Fokus stehen. **Gesundheitliche Grundversorgung und qualitativ hochwertige Pflegeangebote** müssen flächendeckend angeboten werden, z. B. indem Gesundheits- und Sozialdienste verzahnt werden.

Neben den demographischen Veränderungen setzt die Tatsache des Klimawandels und der Endlichkeit natürlicher Ressourcen die **nachhaltige Entwicklung** auf die politische Agenda der Kommunen. Das Bedürfnis nach einer sauberen, nachhaltigkeitsgeprägten Nutzung der Ressourcen fordert von den kommunal Verantwortlichen, ihre Entscheidungen für das Gemeinwesen **generationengerecht und ganzheitlich** auszurichten und dabei zudem möglichst **partizipativ** vorzugehen.

Soziale Nachhaltigkeit und der Ausbau tragfähiger **sozialer Infrastrukturen** sind heute die Kernaufgabe von Städten und Kommunen. Im Fokus steht dabei die Stärkung der **kommunalen Daseinsvorsorge**. Den Bürgerinnen und Bürgern muss auch weiterhin ein gleichwertiges, diskriminierungsfreies und flächendeckendes sowie bezahlbares Angebot notwendiger Dienstleistungen und Güter hoher Qualität gemacht werden. Kommunale Daseinsvorsorge bezieht sich aber nicht nur auf die materielle Grundversorgung, sondern umfasst auch die sozialen und kulturellen Aufgaben der Städte und Gemeinden. Die Organisation von Straßenbau und Straßenreinigung, Wohnungsbau, Bauleitplanung, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kinderbetreuung, Schulträgerschaft, Rettungsdienst, Katastrophenschutz und öffentliche Sicherheit gehören ebenso zum Erfolgsmodell Daseinsvorsorge wie die ausreichende



Internetversorgung mit Breitband, insbesondere im ländlichen Raum sowie die Bereitstellung von Ver- und Entsorgungsdienstleistungen.

3. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in einem globalisierten Umfeld

Galt die Privatisierung staatlicher Unternehmen und Dienstleistungen vor allem in den 1990er-Jahren parteiübergreifend als „Patentrezept“ zur Sanierung der öffentlichen Kassen, besinnt man sich seit einigen Jahren wieder auf die Vorzüge **kommunaler Daseinsvorsorge**. Das ist wenig verwunderlich: Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen haben die Entstehung von Oligopolen ermöglicht, nicht die politisch erwarteten günstigeren Preise für die Kunden erbracht und oftmals die Ausdünnung der Serviceangebote zur Folge gehabt.

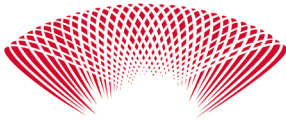
Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende des vergangenen Jahrzehnts ist in der gesellschaftlichen Diskussion die Erwartung gewachsen, dass die staatlichen Ebenen dafür verantwortlich sind, die alltagsrelevanten Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft in hoher Qualität entweder selbst bereitzustellen oder deren Bereitstellung durch geeignete Steuerung zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr, als sich die **immer wieder unterstellten Effizienzunterschiede** zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen als nicht zutreffend erwiesen haben. Dies belegen auch jüngste wissenschaftliche Untersuchungen.

Der Wunsch nach einem **daseins-gewährleistenden Staat** für alle volkswirtschaftlich relevanten Infrastrukturen und Dienstleistungen sowie nach **überschaubaren lokalen, kommunalpolitisch gesteuerten Wirtschaftseinheiten** stehen bei den Bürgerinnen und Bürgern wieder hoch im Kurs. Mehr als zwei Drittel der Bürger sind sich darin einig, dass Energie-, Wasser- und Abwasserwirtschaft, der lokale und regionale Personennahverkehr, Bahn und Post besser staatlich betrieben werden als durch die Privatwirtschaft.

Aufgrund ihrer **öffentlich-rechtlichen Strukturen** sind speziell die **Sparkassen** für die Kommunen ein starker Partner. Sie fördern auf vielen Gebieten kommunale Einrichtungen und leisten einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens. Außerdem stellen sie den diskriminierungsfreien Zugang aller Bevölkerungsteile zu Finanzdienstleistungen sicher und versorgen vor allem mittelständische Unternehmen mit Krediten. Eine flächendeckende geld- und kreditwirtschaftliche Versorgung auch ländlicher und strukturschwacher Gebiete wäre ohne sie nicht möglich.

Attraktiver **Öffentlicher Personennahverkehr** ist eine wichtige Voraussetzung für soziale und kulturelle Teilhabe und damit Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Der umweltfreundliche Öffentliche Personennahverkehr in den Kommunen muss in den nächsten Jahren deshalb weiter gestärkt werden.

Auch nehmen viele Kommunen inzwischen ihren **Entsorgungsauftrag** wieder selbst wahr. Dabei nutzen sie neue Recyclingtechniken und -kreisläufe. Der kommunalen Entsorgungswirtschaft wird zurecht ein nachhaltigkeitsgerechter – und weniger renditeorientierter – Umgang mit den Abfallstoffen zugetraut.



In der **Energiewirtschaft** gibt es zahlreiche Beispiele für die Rückkehr zur staatlichen Leistungsverwaltung verbunden mit einer Rückbesinnung auf die Kommunalpolitik. Dort wird seit Beginn der Energiewende eine „Rekommunalisierung“ der Energieversorgung, den Stadtwerken als wesentlichen Akteuren in einem klimagerechten, dezentralisierten und digitalisierten Energiesystem befürwortet. Zahlreiche Städte und Gemeinden entscheiden sich heute ganz bewusst gegen die Verlängerung der mit privaten Anbietern geschlossenen Konzessionsverträge über die Versorgungsnetze und die Kooperation mit Stadtwerken bei der Umsetzung lokaler Energie- und Klimaschutzkonzepte.

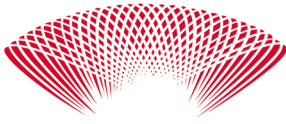
In der **Wohnungswirtschaft** tragen die kommunalen Unternehmen durch sozialen Wohnungsbau entscheidend dazu bei, dass Wohnraum bezahlbar bleibt. Dies muss weiter gestärkt werden, denn Bürgerinnen und Bürger erwarten den Zugang zu **bezahlbarem Wohnen** in einem **lebenswerten Umfeld**.

Im Sinne der Bürgerinnen und Bürger ist es heute zielführend, wenn sich die Kommunalwirtschaft dabei auf ihre Stärken konzentriert und sich ihrer Grenzen bewusst ist. So sollten z. B. globale oder stark risikobehaftete innovationsgetriebene Geschäftsstrategien mit kurzen Innovationszyklen nicht Gegenstand kommunalwirtschaftlichen Engagements sein. Das gilt ebenfalls für Geschäftsmodelle, die nur für wenige Bürger bzw. Unternehmen relevant sind. Die besondere Stärke kommunaler Unternehmen liegt darin, dass sie sei jeher dem Gemeinwohl verpflichtet sind und den Themen Nachhaltigkeit, gesellschaftliches Engagement und Unternehmensverantwortung einen sehr hohen Stellenwert beimessen.

4. Fairer Wettbewerb

Am Beispiel der kommunalen Energieversorgung zeigt sich, dass heute von generellen Effizienzunterschieden zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen nicht ausgegangen werden kann und aus reinen Effizienzgesichtspunkten nichts gegen die Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit von Kommunen spricht. Dort, wo eine Rekommunalisierung zur Sicherung der Qualität der Daseinsvorsorge sinnvoll ist, ist sie in einem transparenten Prozess zu gestalten. Dabei ist maßgeblich, was gleichermaßen **ökonomisch sinnvoll** ist und **im Interesse der Bürger** liegt. Im Einzelfall kann die Entscheidung, ob Staat oder Privat aber nur dann sachgerecht erfolgen, wenn die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen nicht so verändert werden, dass den Kommunen diese Entscheidung aus der Hand genommen wird.

Die bestehenden **ordnungspolitischen und regulatorischen Rahmenbedingungen** der EU und Deutschlands sind jedoch derart komplex, dass sie **dem kommunalen Wirtschaften mehr hinderlich sind und den Wettbewerb um die besten Lösungen beeinträchtigen**. Wettbewerb funktioniert nämlich nur, wenn alle Teilnehmer gleiche Chancen haben.



Benachteiligt man die Kommunen und kommunale Unternehmen von vornherein, degradiert man sie zu Lückenbüßern und überlässt ihnen lediglich den defizitären Rest. Im Gegensatz zu privaten Unternehmen können die Kommunen sich von ihren gesetzlichen Aufgaben, wie der Wasserversorgung oder der Abfallverwertung und -entsorgung, nämlich nicht einfach verabschieden, wenn das Geschäft nicht mehr lukrativ ist. Kommunale Unternehmen können nicht als bloßer Ausfallbürge gesehen werden, denn sie haben für eine konstante und adäquate Versorgung zu sorgen.

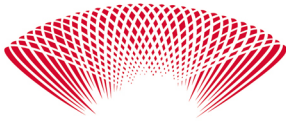
5. Finanzausstattung der Kommunen

Die Finanzausstattung der Kommunen und die finanziellen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen sind begrenzt, die Einnahmestaltung über Gebührenhaushalte eingeschränkt und die Gewinnabführung aus Sparkassen und Stadtwerken aufgrund wachsender regulatorischer Vorgaben (Basel II; Energienetzregulierung) eher abnehmend.

Die finanzielle Lage der Kommunen ist heute vor allem durch anhaltende Investitionsschwäche aufgrund hoher Sozialausgaben gekennzeichnet. Nach Angaben der Gemeinden, Landkreise und Städte ist der Investitionsrückstand aktuell von 132 Mrd. EUR auf 136 Mrd. EUR angestiegen. Zugleich öffnet sich die Schere zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen im Hinblick auf Haushaltsausgleich, Schulden und Investitionen weiter. Während Kommunen in Haushaltsnotlagen im Jahr 2015 je Einwohner durchschnittlich 177 Euro investieren konnten, kommen finanzstärkere Kommunen auf 290 Euro je Einwohner. Kommunen ohne Haushaltsausgleich investieren zudem ein Drittel weniger als Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden mit ausgeglichenem Haushalt oder Finanzierungsüberschuss. Zudem fällt es diesen Kommunen deutlich schwerer, den Unterhalt der bestehenden Infrastruktur zu gewährleisten.

Gleichwohl ist die quantitative und qualitative Leistungsfähigkeit im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge mehr geboten denn je: Es ist erforderlich, die kommunalen Unternehmen in die Lage zu versetzen, die erforderlichen Investitionen u. a. in Infrastrukturen, Energieeffizienz, Wasserqualität, den Ausbau des Glasfasernetzes oder den ÖPNV vornehmen zu können. Außerdem müssen wachsende Anforderungen an die Kommunen zur Erhaltung der bestehenden Kultur-, Bildungs-, Mobilitäts-, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur und partiell der öffentlichen Wohnungswirtschaft sowie zur Erbringung zusätzlicher Leistungen u. a. aufgrund neu zugewiesener Aufgaben (überwiegend im Sozialbereich oder zur Integration von Flüchtlingen) finanziert werden. Allein beim Öffentlichen Personennahverkehr gibt es z. B. einen Sanierungsbedarf von über 4 Milliarden Euro. Hinzu kommt der erhebliche Investitionsstau in den Kommunen für den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur. Diese ist für die Attraktivität einer Kommune als Wirtschaftsstandort und damit einhergehend für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse jedoch von zentraler Bedeutung.

Insgesamt tragen die Kommunen ein Viertel aller staatlichen Kosten, der kommunale Anteil an den Steuereinnahmen beträgt hingegen nicht einmal fünfzehn Prozent. Die Kommunen müssen finanziell



so ausgestattet werden, dass sie ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Leistungen erfüllen können. Dafür sollte ein Kooperationsmechanismus geschaffen werden, der ein solidarisches und kooperatives Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht.

Der Öffentlichkeit muss verdeutlicht werden, dass zukunftsfähige bürgerfreundliche, effiziente und kostengünstige kommunale Strukturen eine **politisch durchdachte vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern, Kreisen, Städten und Gemeinden** erfordern. Darauf aufbauend müssen die zur Verfügung stehenden **Personal- und Finanzmittel auf die verschiedenen kommunalen Ebenen verteilt** werden.