

Wächst zusammen, was zusammenwachsen soll? Deutschland 10 Jahre danach

Roland Schäfer
Bürgermeister der Stadt Bergkamen

Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten den deutsch-deutschen Einigungsprozess aus der kommunalen Sicht einer westdeutschen Stadt. Bergkamen ist ein Mittelzentrum mit 53.000 Einwohnern, gelegen am Ostrand des Ruhrgebietes zwischen den Großstädten Dortmund und Hamm.

Ausgangslage

10 Jahre nach der Wiedervereinigung sind immer noch zahlreiche Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern erkennbar. Dies gilt für gesamtwirtschaftliche Indikatoren wie Arbeitslosigkeit und Produktivitätskennzahlen ebenso wie für spezielle Industriebereiche; hier ist gerade auch die Wohnungswirtschaft zu nennen, bei der es dramatische Unterschiede zwischen Ost und West gibt. Anders ist die Situation jedoch im kommunalen Bereich zu sehen. Hier ist eine Angleichung der Verhältnisse - ohne noch bestehende Nachholbedarfe und Unterschiede leugnen zu wollen - fast abgeschlossen. Dies hat sicher länger gedauert als von einigen Politikern vorab versprochen, es ist aber schneller vonstatten gegangen als von Skeptikern befürchtet.

Zentrale Rolle der Kommunen

Die Angleichung der Verhältnisse auf kommunaler Ebene zwischen Ost und West ist weitgehend ein Verdienst der Kommunen auf beiden Seiten der früheren Grenze. Den Kommunen kam und kommt eine entscheidende Rolle im Einigungsprozess zu:

Für den einzelnen Bürger spielt die Kommunalverwaltung im normalen Leben eine größere Rolle als jede andere Ebene der staatlichen Gewalt, ob man an Kindergärten, Schulen, Personalausweis und Reisepass, Baugenehmigung oder sportliche Betätigung in der Freizeit denkt. Für all diese für die Lebenswirklichkeit wichtigen Tagesfragen sind die Kommunen zuständig.

Ähnliches gilt hinsichtlich des wirtschaftlichen Strukturwandels auch für Investoren. Westliche Investoren, die in der Vergangenheit über die träge, langsame und bürokratische Verwaltung der Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern geschimpft hatten, mussten bei ihren ersten Besuchen in den neuen Bundesländern feststellen, wie gut eigentlich Kommunalverwaltung im Westen funktioniert hat.

In der Anfangszeit waren in den Gemeinden und Städten der neuen Bundesländer häufig überhaupt keine Ansprechpartner zu finden, Entscheidungen dauerten endlos lange oder wurden überhaupt nicht gefällt. Die ostdeutschen Kommunalverwaltungen

waren in den klassischen Verwaltungsbereichen chronisch unterbesetzt. Der entscheidende Faktor war allerdings das "Überstülpen" eines weitgehend fremden Rechtssystems, dass die vorhandenen Mitarbeiter vor fast unlösbare Probleme stellte.

Kommunale Aufbauunterstützung

An dieser Stelle setzte die Unterstützung durch den kommunalen Bereich der alten Bundesländer ein. Diese Unterstützung vollzog sich auf drei Ebenen:

Individuelle Verwaltungshilfe

Die erste Ebene lässt sich als individuelle kommunale Verwaltungshilfe bezeichnen. Ebenso wie im Bereich der Sparkassen, Wohnungswirtschaftsunternehmen, Verkehrs- und Versorgungsunternehmen, übernahm ein Großteil der Kommunen der alten Bundesländer eine Art "Patenschaft" für eine konkrete Kommune aus den neuen Bundesländern. Organisiert über die Bundesländer oder aufgrund schon früher bestehender Kontakte wurde in den Jahren von 1990 bis ca. 1993 eine intensive Aufbauhilfe für die kommunale Selbstverwaltung geleistet.

Als Beispiel soll hier die Stadt Bergkamen angeführt werden, die zur Unterstützung der Stadt Hettstedt in Sachsen-Anhalt in den Jahren 1990 bis 1993 fast kontinuierlich ein oder mehrere Verwaltungsmitarbeiterinnen oder Verwaltungsmitarbeiter in Hettstedt im Einsatz hatte. Dies bezog sich auf die Bereiche Kämmerei, Hauptamt, Personalamt, Sozialamt, Tiefbaubereich, Friedhofsverwaltung und Stadtkasse sowie auf eine allgemeine Rechtsberatung. Ergänzt wurde diese personelle Hilfe durch die Zurverfügungstellung von Formularen, Vordrucken, Kommentaren und Lehrbüchern sowie die Organisation eines Erfahrungsaustausches zwischen Kommunalpolitikern aus Bergkamen und den neu gewählten Mitgliedern des Stadtrates in Hettstedt.

Institutionelle Verbandsarbeit

Die zweite Ebene der kommunalen Hilfestellung bezog sich auf eine institutionelle Hilfe beim Aufbau der kommunalen Spitzenverbände des Städtetages, des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebunde sowie der Integration dieser neuen Landesverbände in die jeweils schon bestehenden kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene. Gerade für den Bereich der kleinen und mittleren Kommunen kommt der Neuschaffung der Landesverbände des Städte- und Gemeindebundes eine besondere Rolle zu. Bei diesen Verbänden geht es nicht nur um Interessenvertretung gegenüber der jeweiligen Landesregierung und dem Landesparlament, sondern in großem Umfang um konkrete Beratung und Hilfestellung für die Mitgliedskommunen sowie um einen gegenseitigen Erfahrungsaustausch.

Finanzhilfe

Die dritte Ebene der kommunalen Hilfestellung ist die bis heute anhaltende finanzielle Unterstützung der Kommunen in den neuen Bundesländern durch die Kommunen der alten Bundesländer.

Anders als den Solidaritätszuschlag, den jedermann von seiner Lohn- oder Gehaltsabrechnung her kennt, ist in der Bundesrepublik weitgehend unbekannt, dass die westdeutschen Kommunen einen erheblichen Anteil an direkter Finanzierung der Deutschen Einheit übernommen haben. Über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage und finanzielle Beteiligungen beim kommunalen Finanzausgleich finanzieren die westdeutschen Kommunen sowohl den Fonds Deutsche Einheit als auch das föderale Konsolidierungsprogramm ("Solidarpakt"). Im Zeitraum 1991 bis einschließlich 2000 belaufen sich die finanziellen Leistungen der Gemeinden der alten Bundesländer auf 41 Mrd. DM über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage sowie 10 Mrd. DM über den kommunalen Finanzausgleich.

Um diese Zahlen etwas anschaulicher zu machen, soll auch hier das Beispiel Bergkamen herangezogen werden. Die Stadt Bergkamen zahlt im Jahr 2000 zusammen 5,09 Mio. DM als ihren Finanzierungsanteil der Deutschen Einheit. Die Gesamtausgaben des Haushalts der Stadt Bergkamen im Jahr 2000 betragen ca. 200 Mio. DM (sowohl laufende als auch investive Ausgaben), von denen allerdings ca. 95 % in irgendeiner Form gesetzlich oder vertraglich festgelegt sind. Bei einem freien finanziellen Spielraum von nur ca. 10 Mio. DM ist eine Zahlung von 5 Mio. DM ein nicht unerheblicher Anteil.

Mit 5 Mio. DM kann in einer Stadt von der Größe Bergkamens eine Menge bewegt werden, gleichgültig, ob man an die Computerausstattung der Schulen, Verbesserung der Jugendarbeit oder Maßnahmen im Umweltschutz denkt.

Kritik am bisherigen Finanzhilfesystem

10 Jahre nach Erreichen der Deutschen Einheit kommt bei einigen Kommunen der alten Bundesländer ein gewisser Unmut hinsichtlich der Fortsetzung dieser finanziellen Unterstützung auf. Auslöser dieses Unmuts sind im Wesentlichen drei Faktoren:

Fehlgeleitete Investitionen

Bei Besuchen in den neuen Bundesländern sind für kommunale Vertreter aus Westdeutschland immer wieder einzelne Projekte erkennbar, bei denen die Sinnhaftigkeit des Mitteleinsatzes nicht ersichtlich ist. Kommt man aus einer Stadt, in der gerade darüber diskutiert wird, ob man sich nach 20 Jahren einmal einen neuen Anstrich im Foyer des Rathauses leisten kann, so mutet es schon etwas befremdlich an, wenn man bei einem Besuch in einem Rathaus einer ostdeutschen Stadt auf hochwertige Natursteinböden und teuerste Tapeten vom Keller bis zum Dachboden

stößt.

Neben derartigen Luxussanierungen irritieren auch komplett erschlossene Gewerbegebiete, die seit Jahren ohne eine einzige Ansiedlung demonstrieren, dass hier Fördermittel in den Sand gesetzt wurden, ebenso wie überdimensionierte Kläranlagen (zugegebener Maßen meistens auf den Rat westdeutscher "Fachleute" hin errichtet) sowie reine Beschäftigungsprogramme, die den Betroffenen weder eine Qualifizierung bringen noch einen Vorteil für Interessen der Allgemeinheit darstellen.

Gefühl der Ungerechtigkeit

Wichtiger als derartige etwas vordergründige Punkte der Irritation ist sicher ein bei einigen westdeutschen Kommunen aufkommendes Gefühl der Ungerechtigkeit.

Ohne die Gesamtsituation schön reden zu wollen, gibt es unleugbar eine Reihe ostdeutscher Kommunen, denen es inzwischen gleich oder besser geht als einigen westdeutschen Gemeinden, soweit Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe und andere Indikatoren betroffen sind.

Um wiederum Bergkamen als Beispiel heranzuziehen: Bergkamen hat seit 1989 durch die Schließung von zwei Steinkohlenbergwerken bis heute knapp 10.000 Arbeitsplätze verloren. Die Arbeitslosenquote liegt bei 15,3 %. Unter den in Bergkamen lebenden Ausländern (12 % der Bevölkerung) ist fast jeder Dritte arbeitslos. Das darin liegende Konfliktpotenzial ist sicher vorstellbar.

Solange der kommunale Nachholbedarf in den neuen Bundesländern offenkundig war, wurden die finanziellen Belastungen zur Finanzierung der Deutschen Einheit ebenso wie die unterschiedliche Förderkulisse für Investitionen von den westdeutschen Kommunen bereitwillig hingenommen. Mit dem Fortschreiten der Angleichung der Lebensverhältnisse wird diese Akzeptanz aber immer geringer.

Subventionen als Schlafmittel

Ein dritter Punkt für den festzustellenden Unmut bei westdeutschen Kommunen ist die Befürchtung, der unbestreitbar vorhandene Modernisierungsprozess, der es den ostdeutschen Kommunen erlaubt hat, den Anschluss an westliche Standards zu finden, könne durch zuviel leicht erhältliches Geld abgeschwächt werden (sog. "Schlafmitteleffekt" von Subventionierungen), d. h. es könne zu einer Konservierung veralteter Strukturen und personell überbesetzter Personalbereiche kommen. In den alten Bundesländern hat es in den letzten 10 Jahren einen enormen Modernisierungs- und Erneuerungsschub gegeben. Begriffe wie Benchmarking, Outsourcing oder die Bildung interner Profit-Center sind für westdeutsche Kommunen nicht mehr betriebswirtschaftliche Böhmisches Dörfer sondern vielfach gelebte Realität. Auslöser für diese Erneuerungsbewegung waren u. a. Veröffentlichungen der KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), der Bertelsmann-Stiftung und des DIfU (Deutsches Institut für Urbanistik) und der kommunalen Spitzenverbände, insbesondere aber auch ein - u. a. auch durch die Deutsche Einheit - verursachter Geldmangel und

Haushaltsprobleme. Haushaltsprobleme bringen einen heilsamen Zwang zum kritischen Nachdenken mit sich und zur Bereitschaft auch unpopuläre aber notwendige Entscheidungen zu treffen. Ein Zuviel an Fördermitteln kann einen solchen Reformierungswillen erlahmen lassen.

Resümee

Abschließend bleibt aus kommunaler Sicht eine große Hochachtung vor der beeindruckenden Aufbauleistung in den Kommunen der neuen Bundesländer. Die anfänglich gelegentlich festzustellende "Jammermentalität" weicht zunehmend einem gesunden Selbstbewußtsein. Bürgermeister und Oberbürgermeister, Landräte und leitende Verwaltungsmitarbeiter sind weitgehend nicht mehr nach Ost oder West klassifizierbar, abgesehen vielleicht von einem gelegentlich anzutreffenden Dialekt.

Das Ziel des noch nicht abgeschlossenen Eingliederungsprozesses kann nicht Gleichmacherei sein, sondern die Herstellung vergleichbarer Lebensverhältnisse unter Achtung der lokalen und regionalen Besonderheiten.

Eine finanzielle Unterstützung ist sicher auf absehbare Zukunft auch weiterhin erforderlich. Um Akzeptanzprobleme zu vermeiden, sind für diese Finanzhilfen aber differenziertere und gerechtere Lösungen als bisher zu entwickeln.