

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

# Kommunalpolitik problemorientiert

Eine Handreichung für Akteure in  
Verwaltung und Politik

Nur-Sultan, 2020

UDC 321  
LBC 66.0  
K71

K71 „Kommunalpolitik problemorientiert – eine Handreichung für Akteure in Verwaltung und Politik“.  
Nur-Sultan: „IndigoPrint“ LLP, 2020. – 270 S.

Die Publikation „Kommunalpolitik problemorientiert – eine Handreichung für Akteure in Verwaltung und Politik“, die von der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. herausgegeben wird, veröffentlicht Beiträge von Experten aus Kasachstan und Deutschland zu Hauptaspekten der kommunalen Verwaltung. Die Autoren beschreiben die Fragen der Bürgerbeteiligung, Budgetpolitik, Daseinsvorsorge, des wirtschaftlichen Strukturwandels und nachhaltiger Entwicklung, sowie des Personalmanagements im Bereich der kommunalen Verwaltung.

Das Buch beschreibt Herausforderungen und gibt Expertenempfehlungen zur Lösung aktueller Probleme. Dieses Buch richtet sich an alle, die sich für die Entwicklung der Kommunalpolitik interessieren, um das Lebensniveau der Bürger der Republik Kasachstan zu steigern.

UDC 321  
LBC 66.0

Die Beiträge in diesem Sammelband geben nicht unbedingt die Meinung der Konrad-Adenauer-Stiftung wieder.

**Autoren**

Sergey Khudyakov  
Gregor Bender  
Rakhim Oshakbayev  
Jochen-Konrad Fromme  
Dr. Sebastian Sanders  
Thomas Helm  
Kaisha Atakhanova  
Madina Ibrasheva  
Alikhan Baimenov  
Ernar Zharkeshov  
Gulmira Raissova  
Nurgul Adambayeva  
Arne Kölling



## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort .....	7
<b>Kapitel 1: Partizipation und Bürgerbeteiligung</b>	
Die Einbeziehung der Bürger in den kommunalen Selbstverwaltungsprozess auf der Gemeindeebene .....	9
<i>Sergey Khudyakov</i>	
Partizipation und Bürgerbeteiligung – wie sieht eine sinnvolle Beteiligung von Bürgern an den Entscheidungen in einer Stadt aus? .....	23
<i>Gregor Bender</i>	
<b>Kapitel 2: Haushaltspolitik und Finanzen</b>	
Einige Fragen zur Kommunalverwaltung in Kasachstan .....	35
<i>Rakhim Oshakbayev</i>	
Der kommunale Haushalt .....	43
<i>Jochen-Konrad Fromme</i>	
<b>Kapitel 3: Daseinsvorsorge und Standortfaktoren</b>	
Daseinsvorsorge .....	71
<i>Jochen-Konrad Fromme</i>	
Kommunale soziale Daseinsvorsorge als Standortfaktor und ihre Finanzierung .....	89
<i>Dr. Sebastian Sanders</i>	
<b>Kapitel 4: Wirtschaftlicher Strukturwandel und Nachhaltigkeit</b>	
Wirtschaftsförderung in der Kommune .....	137
<i>Thomas Helm</i>	
Über die Rolle der Bürgerbeteiligung am Strukturwandel der wirtschaftlichen Entwicklung kleiner Städte und Gemeinden in Kasachstan .....	173
<i>Kaisha Atakhanova, Madina Ibrasheva</i>	

Stadtmarketing – ein wirksames Element der kommunalen Wirtschaftspolitik? .....	183
<i>Arne Kölling und Thomas Helm</i>	
Notwendigkeit eines Strukturwandels in den Monostädten Kasachstans und kommunale Verwaltungsaufgaben. Erfahrungen in Deutschland .....	213
<i>Nurgul Adambayeva</i>	
<b>Kapitel 5: Verwaltung und Personal</b>	
Personalbeschaffung für lokale Verwaltungsbehörden im Kontext regionaler Besonderheiten des Arbeitsmarktes .....	229
<i>Alikhan Baimenov, Ernar Zharkeshov, Gulmira Raissova</i>	
Verwaltung und Personal – Tarifsysteem der Kommunalverwaltung .....	247
<i>Gregor Bender</i>	
Autorenhinweise .....	261
Schlagwortregister .....	267

## **Vorwort**

Der Sammelband „Kommunalpolitik problemorientiert“ richtet sich an Praktiker in den Akimaten (Kommunalverwaltungen), Mitglieder der Maslikhats (kommunale Parlamente) und an alle in Deutschland und Kasachstan, die sich für Politik vor Ort und für die eigene Heimat interessieren.

Seit Jahren ist in Kasachstan die Kommunale Selbstverwaltung per Gesetz mit zahlreichen Novellen weiterentwickelt worden. Seit dem Jahr 2018 erhalten alle Kommunen ab 2000 Einwohner ein Budget zur eigenen Verwaltung und seit Anfang 2020 erhalten auch kleinere Gemeinden, trotz aufgekommener Schwierigkeiten, Budgethoheit. Mit den gewachsenen Aufgaben steigen die Verantwortung und der Informationsbedarf.

Der Band ist als Handreichung konzipiert und besteht aus Artikeln kasachischer und deutscher Experten. Die Artikel der kasachischen Autoren sollen ein schneller Antwortgeber zu den drängendsten Fragen sein. Die Beiträge der deutschen Experten sollen Ideengeber sein und zeigen, wie ein vergleichbares Problem in Deutschland, das eine längere Tradition der kommunalen Selbstverwaltung hat, gelöst wird. Insgesamt soll das Buch einen Beitrag leisten, die kommunale Selbstverwaltung in Kasachstan praktisch zu unterstützen und mit Ideen weiterzuentwickeln. Mit den Artikeln der deutschen Autoren richtet sich das Buch auch an kommunalpolitisch interessierte in Deutschland und schlägt mit den kasachischen Beiträgen eine Brücke zwischen beiden Ländern.

Daher bin ich auch ein wenig stolz, dass es gelungen ist, hochrangige Experten für den Sammelband zu gewinnen.

Mein Dank gilt allen Autorinnen und Autoren, die sich an dem Projekt „Kommunalpolitik problemorientiert“ beteiligt haben und damit einen signifikanten Beitrag zur Weiterentwicklung der Städte, Dörfer und Regionen nicht nur in Kasachstan leisten.

*Nur-Sultan im August 2020*

*Thomas Helm*





# Kapitel 1:

## Partizipation und Bürgerbeteiligung

### Die Einbeziehung der Bürger in den kommunalen Selbstverwaltungsprozess auf der Gemeindeebene

*Sergey Khudyakov*

#### Einführung

Derzeit bilden die Verfassung, das Gesetz "Über die kommunale Staatsverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan" sowie der Erlass des kasachischen Staatspräsidenten "Über die Verabschiedung eines Entwicklungskonzeptes für kommunale Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan" die rechtlichen Grundlagen für die kommunale Selbstverwaltung in Kasachstan.

Im Gesetz "Über die kommunale Staatsverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan" wurden Ergänzungen der geltenden Gesetze vorgenommen, die den Prozess der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung regeln. Diese Änderungen haben den Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung keineswegs abgeschlossen. Dieser Prozess steckt im Gegenteil erst in den Anfängen.

Seit 2018 wurden in den kreisfreien Städten, Gemeinden und Samtgemeinden mit über 2.000 Einwohnern der Haushalt und das kommunale Selbstverwaltungseigentum gesetzlich eingeführt. Dem Haushalt der Samtgemeinden und Gemeinden wurden sieben Arten von Steuern und anderen nichtsteuerlichen Einnahmen übertragen. Am 1. Januar 2020 gingen alle restlichen Gemeinden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl zur vierten Haushaltsebene über.

Es wurde erwartet, dass eine zunehmende finanzielle Eigenständigkeit es ermöglichen würde, das Interesse der Bevölkerung an der Verteilung des kommunalen Haushalts unter Berücksichtigung von konkreten Bedürfnissen und

Erfordernissen verschiedener Gruppen, einschließlich Bedürftiger, zu stärken und die Bürger in die Lösung örtlicher Probleme einzubeziehen.

Trotz der durchgeführten Reform hat sich die kommunale Selbstverwaltung auf der Ebene der Samtgemeinden und Gemeinden nicht ordnungsgemäß entwickelt. Die Bürger zeigen nach wie vor kein Interesse an der Zusammenarbeit mit den Bürgermeistern (Akimen) und der Teilnahme an Bürger- und Vertreterversammlungen.<sup>1</sup>

Die Haupthindernisse für eine aktive Bürgerbeteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung sind mangelndes Wissen über ihre Rolle bei der Erörterung von Fragen kommunaler Bedeutung, fehlender Glaube an die tatsächliche Möglichkeit, Entscheidungen zu beeinflussen, das Schmarotzertum, die Gewohnheit, auf alles Fertige zu hoffen, die Gleichgültigkeit gegenüber gemeinsamen Angelegenheiten sowie ein geringes Interesse der Bürgermeister an einer aktiven Zusammenarbeit.

Der Entwicklungsprozess der kommunalen Selbstverwaltung setzt nicht nur Änderungen von gesetzlichen Grundlagen voraus, sondern auch eine wirkliche Zunahme von bürgerlichen Aktivitäten der Einwohner. Allerdings zeigt die Praxis von durchgeführten Seminaren für Vertreterversammlungen und Fachkräfte der Gemeindeverwaltungen, die mit den Bürgern arbeiten, dass das Engagement der Bevölkerung auf einem sehr niedrigen Niveau bleibt. Die Passivität führt zur Ineffizienz von bereits bestehenden zivilgesellschaftlichen Institutionen – Vertreterversammlungen, Überprüfung der Verwendung von Haushaltsmitteln, Tätigkeit der Stadtteilräte.

Im Rahmen der geltenden Gesetze ist der Bürgermeister verpflichtet, über die Lösung kommunaler Aufgaben Bericht zu erstatten, den Einwohnern ein Entwicklungsprogramm zur Bestätigung vorzulegen und seine Entscheidungen zu begründen.

Nach Überprüfung der Dokumente informiert der Prüfungsausschuss die Vertreterversammlung zweimal im Jahr über die Verausgabung der für die Bewältigung von örtlichen Angelegenheiten bereitgestellten Mittel und kann Empfehlungen aussprechen, die vom Bürgermeister verbindlich zu prüfen sind.

---

<sup>1</sup> Vertreterversammlungen sind die Versammlungen der durch die Bürgerversammlung delegierten Vertreter zur Bewältigung von aktuellen Fragen mit kommunaler Bedeutung.

Die Bürgerversammlung ist berechtigt, prioritäre Aufgaben und deren Umsetzungsfrist zu bestimmen und dem Bezirksrat<sup>2</sup> Vorschläge hinsichtlich der Fragen von kommunaler Bedeutung zu unterbreiten.

Die Vertreterversammlung ist befugt, kommunale Haushaltsprogramme zu erörtern, Einnahmequellen der kommunalen Selbstverwaltung zu verwenden, die Veräußerung des erworbenen Eigentums abzustimmen und gegebenenfalls Initiativen zu ergreifen, den Bürgermeister seines Amtes zu entheben.

Seit über fünf Jahren sind staatliche Behörden verpflichtet, einen Bürgerhaushalt aufzustellen und ihn auf ihrer Website zu veröffentlichen. Dieses Dokument verwendet Infografiken und eingängige Sprache und ist dafür vorgesehen, dass sich die Bürger mit den Schwerpunkten des Staatshaushaltes vertraut machen. Es trägt zur Erhöhung der Transparenz und Zugänglichkeit der grundlegenden Haushaltsinformationen bei, sofern es für jeden Nutzer klar wird, auf welche Weise die Regierung öffentliche Ressourcen anlegt, verteilt und verwendet.

Man muss einräumen, dass die Schnelligkeit der Gesetzesänderungen, die die Verhältnisse in der kommunalen Selbstverwaltung regeln, höher ist als das Niveau ihrer Umsetzung. Gerade dieses Zurückbleiben verhindert den nächsten Schritt zur Vervollkommnung der Gesetzgebung. Ein besonderes Augenmerk muss auf die Einführung der Rechtsanwendungspraxis gerichtet werden.

Worin bestehen die Gründe für die Passivität? Als die wichtigsten Ursachen könnte man sicherlich die folgenden nennen:

1. Misstrauen gegenüber Behörden
2. Fehlende praktische Erfahrungen in der Mitverwaltung
3. Nichtvorhandensein erforderlichen Wissens

Fehlendes Wissen lässt sich durch Ausbildung aneignen, praktische Erfahrungen werden während der Arbeit gesammelt und Misstrauen wird durch erfolgreiche Tätigkeitsbeispiele abgebaut.

---

<sup>2</sup> Auf Bezirksebene gibt es in Deutschland dazu keine Entsprechung, da die Bezirksregierung oder das Regierungspräsidium eine Auftragsverwaltung des Landes ohne gewähltes Parlament ist. Wenn ein Parlament zuständig ist, dann der Landtag, der aber für das ganze Bundesland zuständig ist. Da in Kasachstan die Rayons (die als Bezirke verstanden werden können) zur kommunalen Ebene gehören, gibt es hier ein gewähltes Parlament.

Unter Experten gibt es keinen Zweifel daran, dass die Bürgerbeteiligung ausgebaut werden muss. Allerdings sind die Formen der Beteiligung für die Einwohner selbst nach wie vor nur schwer verständlich und nicht völlig zugänglich. Inzwischen ist gerade die aktive Beteiligung der Einwohner an der Mitverwaltung zur Voraussetzung für eine nachhaltige räumliche Entwicklung geworden. Am effizientesten sind diejenigen Programme, deren Verabschiedung unter unmittelbarer Beteiligung aller gesellschaftlichen Schichten, der Wirtschaft, der Behörden und des nichtkommerziellen Sektors erfolgt. Der Prozess der Bürgerbeteiligung an der Diskussion bedeutet viel mehr als die endgültige Entscheidungsfindung der Abgeordneten über die Verabschiedung des Programms.

Für eine wirksame Reform und den Ausbau der Bürgerbeteiligung an ihrer Umsetzung werden Einrichtungen benötigt, die Ausbildung oder Beratungshilfe anbieten können. Dies können Organisationen mit verschiedenem Status sein, z. B. NGOs. Um die Effizienz der Ausbildung zu steigern, ist es notwendig, Zielgruppen zu bestimmen und ihre Bedürfnisse zu ermitteln. Zudem müssen interaktive Ausbildungsmethoden eingeführt werden, die von den Auszubildenden in der Praxis verwendet werden können.

Die Ausbildung der Bürger und Fachkräfte der Gemeindeverwaltungen, die unmittelbar mit den Einwohnern zusammenarbeiten, ist die wichtigste Voraussetzung für eine effiziente Einführung der kommunalen Selbstverwaltung und eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung bei der Erörterung und Bewältigung von örtlichen Angelegenheiten.

## **Hindernisse auf dem Weg zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung**

Das Vertrauen der Bevölkerung in die Staatsgewalt hängt in vielerlei Hinsicht vom Vertrauen der Bevölkerung in die Körperschaften der kommunalen Selbstverwaltung ab, die täglich Probleme der Bürger bewältigen. Die kommunale Selbstverwaltung bildet eine Schnittstelle zwischen der Gesellschaft und dem Staat, die als organischer Teil des Systems von Hemmungen und Gegengewichten (die nicht nur horizontal, sondern auch vertikal funktionieren) fungiert, und ist eine notwendige Etappe für den Aufbau eines Rechtsstaates.

Derzeit bestehen in Kasachstan einige Hemmnisse für eine effiziente Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung. Dies sind insbesondere:

- Kein ausreichender politischer Wille zu umfassenderem Wandel
- Niedrige rechtliche Kompetenz und Passivität der Bürger
- Nicht genügend Finanzmittel, welche die Grundlagen für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung bilden könnten
- Die riesengroße Fläche des Landes und niedrige Einwohnerzahl und die in der Regel erhebliche Entfernung zwischen den dicht wohnenden Bevölkerungsgruppen, die zum Kern der Einwohnerschaft mit der kommunalen Selbstverwaltung werden könnten, was eine beschleunigte Einführung von modernen Informationstechnologien für Kommunikation und Steuerung erfordert
- Unterordnung der Aufgaben und Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung unter die Organe der kommunalen Staatsverwaltung
- Das Fehlen einer klaren Abgrenzung von Funktionen und institutionellen Grenzen der kommunalen Staatsverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung sowie einer klaren Bestimmung von örtlichen (verbindlichen und freiwilligen) Angelegenheiten
- Personalmangel
- Fehlende Vertretungskörperschaften auf der Gemeindeebene
- Nichtvorliegen von klar festgesetzten Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung unter den Bedingungen eines Einheitsstaates

Um weitere Impulse für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zu geben, ist es erforderlich, ein Dokument zu erarbeiten und auf der höchsten Ebene zu verabschieden, welches das Ziel der nächsten Reformetappe bestimmt. Ferner ist es nötig, die Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung und des Staates abzugrenzen, die Einbeziehung der geschaffenen, aber nicht funktionierenden Stadtteilräte in den Prozess der städtischen Verwaltung vorzusehen, der Vertreterversammlung die Möglichkeit zu geben, Kandidaten für das Amt des Bürgermeisters einer Gemeinde aufzustellen, die Anzahl von Auktionsposten und das Volumen der Zuwendungen für die Einbeziehung der Bürger in die kommunale Selbstverwaltung aufzustocken sowie regelmäßig Studien zur Rechtsanwendungspraxis durchzuführen.

Sieben Jahre sind seit der Verabschiedung des Entwicklungskonzeptes für kommunale Selbstverwaltung in Kasachstan und den anschließenden Gesetzesänderungen vergangen. Die Frist reicht aus, um eine erste Bilanz zu ziehen und die Frage zu beantworten, ob die Bürger an der Verwaltung der Gemeinde oder der Stadt, in der sie wohnen, beteiligt sind.

Auf den ersten Blick hat sich nichts geändert. Die nachgeordneten Bürgermeister fahren nach wie vor regelmäßig zu Sitzungen zu ihren übergeordneten Leitern und bekommen schriftliche und mündliche Anweisungen, die sie in ihren Gemeinden umsetzen. Die Einwohner verhalten sich gleichgültig und besuchen manchmal ungern Bürger- und Vertreterversammlungen, heben auf Befehl die Hand und versuchen nichts Überflüssiges zu sagen, um diese langweilige Veranstaltung nicht in die Länge zu ziehen.

Leider ist dies manchmal besonders in denjenigen Samtgemeinden der Fall, in denen ein von woanders kommender Bürgermeister keinen Kontakt zur lokalen Bevölkerung aufbauen kann oder ein gleichgültiger Günstling im Sessel des Bürgermeisters sitzt und nur darum besorgt ist, keine Abmahnung zu bekommen und schnell einen besser bezahlten Job zu finden. In einigen Fällen denken die Bürgermeister mit den besten Absichten, dass sie die kommunalen Probleme am besten kennen, all diese Vertreter- und Bürgerversammlungen ein unnötiger Zeitverlust sind und sich die Regierung bald eines Besseren besinnen und aufhören wird, sie wegen der Kommunikation mit der Bevölkerung von den wichtigen Angelegenheiten abzulenken.

Es gibt aber auch andere Beispiele, in denen die Einwohner ihrem Bürgermeister vertrauen und daran glauben, dass er ihnen zuhört und sich um die Bewältigung der kommunalen Probleme bemüht. Es gibt viele solcher Beispiele. Die Situation hängt sehr stark ab von der Persönlichkeit des Bürgermeisters, seiner Fähigkeit und seinem Wunsch, konstruktive Beziehungen mit den Einwohnern aufzubauen. Dies ist ein großes Problem bei der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung. Bei der Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung ist es unmöglich, sich an dem guten Willen von einzelnen Persönlichkeiten zu orientieren. Vielmehr sollte ein gesetzlich aufgebautes System funktionieren. Dieses muss einerseits konstruktive Initiativen der Bevölkerung unterstützen und andererseits die Möglichkeit des Bürgermeisters einschränken, Einzelentscheidungen zu treffen, die mit den Einwohnern nicht abgestimmt wurden.

Lassen Sie uns gerade von diesem Standpunkt aus die Möglichkeiten betrachten, die das geltende Gesetz über die Staatsverwaltung und die Selbstverwaltung den Bürgern anbietet. In erster Linie behandeln wir die auf der Ebene einer Samtgemeinde erfolgten Änderungen.

In Abwesenheit eines Gemeinderates wird die Zusammensetzung der Vertreter der Bürger dadurch bestimmt, dass getrennte Bürgerversammlungen,<sup>3</sup> Bürgerversammlungen und Vertreterversammlungen durchgeführt werden.

Samtgemeinden können aus mehreren relativ weit voneinander entfernten Ortsteilen bestehen. Es ist unmöglich, eine Bürgerversammlung für eine solche Samtgemeinde zu organisieren. Das Gesetz ermöglicht daher die Durchführung einer getrennten Bürgerversammlung zur Wahl ihrer Vertreter in jedem einzelnen Ortsteil. Die Anzahl der zu wählenden Vertreter wird in den Regeln festgelegt, die vom Bürgermeister der Gemeinde erarbeitet und vom Bezirksrat verabschiedet werden. Zuständige Sachbearbeiter der Gemeindeverwaltung benachrichtigen die Bevölkerung zehn Tage vor dem Datum einer getrennten Bürgerversammlung über die Versammlung, ihre Tagesordnung und die Möglichkeit, Vertreter zu nominieren. Im Zuge der Vorbereitungsarbeit wird eine Liste der aufgestellten Kandidaten und der Probleme, die den Bürgern am meisten Sorgen bereiten, erstellt. Der Bürgermeister der Samtgemeinde oder eine von ihm bevollmächtigte Person eröffnet die getrennte Bürgerversammlung und führt sie durch.

Nach der Ausrichtung aller geplanten getrennten Bürgerversammlungen wird die Zusammensetzung der Teilnehmer der Generalbürgerversammlung der Samtgemeinde gebildet, in der alle Ortsteile (Teilräume einer kreisfreien Stadt) proportional vertreten sind.

In der Samtgemeinde wird die Möglichkeit gewährt, regelmäßig Bürgerversammlungen mit Beteiligung von gewählten Vertretern durchzuführen. Zur Sicherstellung der Beschlussfähigkeit ist die Teilnahme von mindestens 50 Prozent der gewählten Vertreter erforderlich, was völlig umsetzbar ist. Im Gesetz festgelegt wurde ein Katalog von Fragen, deren Bewältigung die Teilnehmer einer Bürgerversammlung beeinflussen können (die Bestimmung von prioritären Aufgaben für die Bürger und deren Umsetzungsfristen, die

---

<sup>3</sup> Eine getrennte Bürgerversammlung wird durchgeführt, wenn eine Samtgemeinde aus mehreren voneinander entfernten Gemeinden besteht und eine einheitliche Bürgerversammlung nicht möglich ist.

Erstellung der Liste der Mitglieder der Vertreterversammlung für vier Jahre, die Unterbreitung von Vorschlägen hinsichtlich der Fragen von kommunaler Bedeutung an den Bezirksrat, die Erörterung der Berichte der Bürgermeister über die Ausübung von Funktionen für die kommunale Selbstverwaltung).

Zu jeder der aufgezählten Frage können die Bürger begründete Vorschläge einbringen, die vom Bürgermeister obligatorisch geprüft werden müssen. Nicht immer setzt die Antwort eine Zustimmung voraus. Allerdings darf der Bürgermeister den jeweiligen Vorschlag nicht mehr ignorieren. Ein Bürgermeister ist berechtigt, dem Beschluss der Bürgerversammlung oder der Vertreterversammlung nicht zuzustimmen. Dieser Konflikt wird gelöst durch eine erneute Diskussion über die Fragen, die für Unstimmigkeit gesorgt haben. Sollte die Aufklärung der Fragen, die keine Zustimmung der Bürgermeister einer kreisfreien Stadt oder einer Samtgemeinde bekommen haben, nicht möglich sein, wird die Frage von einem übergeordneten Bürgermeister nach vorläufiger Erörterung auf der Sitzung des jeweiligen Bezirkrates geklärt.

Zur schnellen Bewältigung von Fragen, die in der Zeit zwischen den Bürgerversammlungen aufkommen, bestimmen die Teilnehmer die Anzahl der Mitglieder der Vertreterversammlung und wählen sie aus ihrer Mitte. Die zahlenmäßige Stärke und die Wahlperiode der Mitglieder der Vertreterversammlung werden durch einen Beschluss der Bürgerversammlung festgelegt. Es ist zweckmäßig, bei der Erörterung der Bewerber Einwohner aufzustellen, die Interessen von verschiedenen Bevölkerungsgruppen wie Veteranen oder Angelegenheiten etwa von Frauen und Familien, Jugendlichen, Senioren oder Haus-, Straßen- und Stadtviertelkomitees vertreten.

Die Vertreterversammlung wird wesentlich öfter als eine Bürgerversammlung durchgeführt und ist für die Behandlung der laufenden kommunalen Probleme vorgesehen. Diese Fragen sind spezifischer und ihre Bewältigung übt einen konkreten Einfluss auf die Entwicklung der Samtgemeinde aus. Auf der Versammlung müssen folgende Fragen obligatorisch erörtert werden: Projekte des Entwicklungsprogramms für die Einwohnerschaft und Umsetzung von bestehenden Haushaltsprogrammen der Samtgemeinde, Verwendung der geflossenen Einnahmen, Gründung der Kommission für die Überprüfung der Ausgaben und Anhörung ihrer Berichte, Abstimmung der Bürgermeisterschaftskandidaten während der Wahlen sowie Initiativen zur Amtsenthebung



des Bürgermeisters und Ernennung der Leiter von Haushaltseinrichtungen der Gemeinde.

Beschlüsse, die während einer Bürger- oder Vertreterversammlung gefasst wurden, unterliegen einer obligatorischen Prüfung durch die Bürgermeister der kreisfreien Stadt oder Samtgemeinde. Die Gemeindeverwaltung stellt die Ausführung der Beschlüsse sicher, die auf der Bürger- oder Vertreterversammlung gefasst und vom Bürgermeister genehmigt wurden.

### **Möglichkeiten für die Beteiligung an der Überprüfung**

Für einen tatsächlichen Einfluss auf die kommunale Selbstverwaltung ist es sehr wichtig, dass die Bürger Kontrolle ausüben und der Ausbau der Kontrolle auch in der bestehenden Gesetzgebung vorgesehen ist. Die Vertreterversammlung bildet aus ihrer Mitte einen Überprüfungsausschuss, dessen personelle Besetzung protokolliert wird. Der Ausschuss prüft mindestens zweimal jährlich (nach Halbjahresergebnis) einen von der Gemeindeverwaltung vorbereiteten Bericht über die Ergebnisse der Verwendung von Einnahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gesetzgebung erfordert, dass der Bericht zwingend Informationen über den Vergleich von geplanten und erreichten Ergebnissen der Verwendung von Haushaltsmitteln beinhaltet. Er muss den Ausschussmitgliedern spätestens am 10. des auf die Berichtsperiode folgenden Monats vorgelegt werden. Die Mitglieder des Ausschusses analysieren den Bericht, stellen präzisierende Fragen und legen der Vertreterversammlung bis zum 20. des auf die Berichtsperiode folgenden Monats den von ihnen unterzeichneten Bericht zur Bestätigung vor.

Die Mehrheit der von der Bevölkerung benötigten Dienstleistungen wird auf der kommunalen Ebene erbracht und die Verwaltung übernimmt für sie die Verantwortung. Die Verwaltung ist dafür zuständig, wie Prioritäten für die Verausgabung der Haushaltsmittel gesetzt und gestellte Ziele erreicht werden, und beschließt, ob bestehende Dienstleistungen geändert oder neue Dienstleistungen zur Erhöhung der Lebensqualität der Bürger eingeführt werden müssen. Demzufolge sollten sich alle Handlungen der Verwaltung zur Gewährleistung ihrer eigenen effizienten Tätigkeit zum Ziel setzen, auf die Bedürfnisse der Nutzer von Dienstleistungen (der Bevölkerung) einzugehen. Dafür ist es immer notwendig, diese Bedürfnisse zu kennen.

Folgende allgemeine Mängel kommen relativ häufig vor:

1. Kommunale Programme enthalten nicht immer miteinander verbundene Informationen über Ziele und Aufgaben, geplante Maßnahmen, Ausgaben, zu erwartende Ergebnisse sowie ihre Überprüfungsverfahren.
2. Die Finanzierung aus dem Haushalt des kommunalen Programms ermöglicht es nicht immer einzuschätzen, welche Aufgaben erfüllt und welche Ergebnisse erzielt werden und welche Wirkung zu erwarten ist (z. B. im Vergleich zum vergangenen Jahr).
3. Die Tätigkeit der Verwaltungen wird nicht koordiniert. In der Folge ist es schwierig, branchenübergreifende Effekte dieser Tätigkeit zu ermitteln und die Ausgaben zu minimieren.
4. Die Bevölkerung wird in den Prozess der Prioritätensetzung für Finanzierung und Qualitätsbewertung von erbrachten Dienstleistungen nicht einbezogen.
5. Die Ausführung der Haushaltsausgaben ist hinsichtlich der Qualität der erbrachten Dienstleistungen und der Ergebnisse der Tätigkeit nicht kontrollierbar. Es gibt keine Kontrollinstrumente, was seinerseits mit den fehlenden Qualitätsanforderungen zusammenhängt, die an Dienstleistungsanbieter gestellt werden.
6. Die Haushaltsplanung für das nächste Jahr korreliert nur schwach mit dem Perspektivplan. Dies wirkt sich negativ auf die Reihenfolge der Haushaltspolitik und die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit aus.
7. Der Bericht über die Haushaltsausführung enthält keine detaillierten Informationen in Bezug auf erzielte Ergebnisse.

Ein wesentlicher Teil der aufgeführten Probleme lässt sich mit Hilfe der Überprüfung der Effizienz von Haushaltsausgaben bewältigen.

## **Wie sollte die Überprüfung erfolgen?**

Die Gemeindeverwaltung erstellt zweimal im Jahr einen Bericht über die Verwendung von Einnahmen der kommunalen Selbstverwaltung nach Halbjahresergebnis und nach Jahresergebnis, und zwar bis zum 5. des auf die Berichtsperiode folgenden Monats und in einer bestätigten Form gemäß dem Anhang zur "Überprüfungsmethodologie der Verwendung von den für die

Bewältigung kommunaler Probleme vorgesehenen Haushaltsmitteln sowie von Einnahmequellen der kommunalen Selbstverwaltung“. Außerdem analysiert sie die Verwendung der Einnahmequellen der kommunalen Selbstverwaltung auf Grundlage eines verabschiedeten Plans für Einnahmen und Ausgaben der Geldmittel.

Die Gemeindeverwaltung legt den Ausschussmitgliedern den Bericht und die Ergebnisse der Analyse über die Verwendung der für die Lösung kommunaler Probleme bereitgestellten Haushaltsmittel und der Einnahmen bis zum 10. des auf die Berichtsperiode folgenden Monats vor.

Die Ausschussmitglieder prüfen die vorgelegten Dokumente und erstellen auf ihrer Grundlage bis zum 15. des auf die Berichtsperiode folgenden Monats einen Bericht über die Ergebnisse der Überprüfung. Dieser Bericht wird in freier Form verfasst. Dabei werden folgende Merkmale obligatorisch dargestellt:

1. Geplante und tatsächliche Ausgaben für die Umsetzung der Haushaltsprogramme unter Begründung der Nichtausführung des Haushalts
2. Informationen über die erzielten Ergebnisse der Haushaltsprogramme
3. Einnahmen und Ausgaben laut dem Plan für Einnahmen und Ausgaben der Geldmittel unter Angabe der Gründe für die Nichtausführung
4. Informationen über die Verwendung der auf entsprechende Veranstaltungen gerichteten Einnahmequellen der kommunalen Selbstverwaltung
5. Schlussfolgerungen, die auf Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung gezogen werden

Der von den Ausschussmitgliedern unterzeichnete Bericht über die Überprüfungsergebnisse wird bis zum 20. des auf die Berichtsperiode folgenden Monats der Vertreterversammlung zur Erörterung vorgelegt.

Die Vertreterversammlung erarbeitet die Empfehlungen zur effizienten Verwendung der für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben bereitgestellten Haushaltsmittel und der Einnahmequellen kommunaler Selbstverwaltung. Die Empfehlungen werden in einem Protokoll, das von dem Vorsitzenden und dem Sekretär der Vertreterversammlung unterzeichnet wird, festgehalten und an den Bürgermeister weitergeleitet.

Der Bürgermeister prüft diese Empfehlungen und bereitet ein begründetes Gutachten vor. Dieses Gutachten wird bis zum 25. des auf die Berichtsperiode folgenden Monats auf der Versammlung der Einwohner geprüft.

Die zusammengefassten Ergebnisse der Erörterung des Gutachtens des Bürgermeisters und die von der Vertreterversammlung erarbeiteten Empfehlungen werden bei der Erstellung und Präzisierung von jeweiligen kommunalen Haushalten und Plänen für Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt.

Die Vertreterversammlung ist befugt, nach der Erörterung des Überprüfungsberichtes Empfehlungen zur Effizienzerhöhung der Verausgabung der Haushaltsmittel auszusprechen, die für die Bewältigung kommunaler Probleme bereitgestellt wurden. Die Empfehlungen werden zu Protokoll genommen. Der Bürgermeister ist verpflichtet, diese Vorschläge zu analysieren und seine Meinung dazu auf der nächsten Vertreterversammlung zu äußern. Sollte der Bürgermeister die Empfehlungen nicht akzeptieren, muss er seine Stellungnahme begründen. Die genehmigten Empfehlungen werden beim Aufbau und der Präzisierung der jeweiligen Haushalte berücksichtigt.

Alle von den Bürger- und Vertreterversammlungen gefassten Beschlüsse werden über Massenmedien oder auf eine andere Weise verbreitet.

## **Stadtteilräte**

Die Stadteinwohner haben weniger Befugnisse für die Beteiligung an der Verwaltung der Gebietszentren erhalten. Allerdings gibt es positive Änderungen in der Gesetzgebung. Seit Anfang 2016 sind in den Städten in den Grenzen einiger zusammenhängender Teilräume der Wahlkreise der Stadtabgeordneten Stadtteilräte gegründet worden.

Diese Räte sind beratende Gremien, die auf Beschluss des Stadtrates für die Frist von fünf Jahren bei der Stadtverwaltung gegründet werden. Ihr Zweck ist die Zusammenarbeit des Bürgermeisters mit der Bevölkerung. Die personelle Besetzung wird vom Bürgermeister festgelegt, indem Vertreter aus den Einwohnern der jeweiligen Teilräume gewählt werden. In den Zuständigkeitsbereich der Räte fallen solche Schwerpunkte wie die Wohn- und Kommunalwirtschaft, die Verbesserung des hygienischen Zustandes der Teilräume und die Vorbeugung von Rechtsverletzungen.

Die Befugnisse der Räte sind in der Ordnung über ihre Tätigkeit festgelegt und umfassen die Analyse und Berücksichtigung von Meinungen der Bürger, die Unterbreitung von Vorschlägen für staatliche Behörden (u. a. in Bezug auf die Verbesserung der Arbeit der Polizeihauptkommissare als Leiter der Polizeiwachen), die Einholung von erforderlichen Informationen und die Besichtigung von Organisationen, die sich mit den oben aufgeführten Themen beschäftigen. Die Räte bieten Sprechstunden für Bürger an und organisieren Treffen zu kommunalen Fragen mit dem Bürgermeister und den Abgeordneten des Stadtrates.

Nach der Prüfung der Entscheidungsfindung sehen wir, dass der Bürgermeister, obwohl er Entscheidungen trifft und die Verantwortung für die Entwicklung der Samtgemeinde trägt, dazu verpflichtet ist, alle wichtigen Beschlüsse vorab den Vertretern der Bürger zu erklären und sich ihre Stellungnahme anzuhören. Die Einwohner haben die Möglichkeit erhalten, ihre Meinung zu äußern und auf ihrer Berücksichtigung zu bestehen.

## **Empfehlungen zur Einbeziehung der Bürger in den kommunalen Selbstverwaltungsprozess**

1. Man sollte erarbeitete Entwicklungsprogramme einer Samtgemeinde in einer verständlichen Form erörtern, da der Prozess der Teilnahme und Diskussion viel mehr bedeutet als die endgültige Entscheidungsfindung.
2. Die Meinung der Bevölkerung ist durch Befragungen und Fokusgruppen zu analysieren.
3. Zu aktuellen Fragen mit kommunaler Bedeutung sollten öffentliche Anhörungen durchgeführt werden.
4. Die Ergebnisse der Analyse von Bürgereingaben in einem bestimmten Zeitraum sind öffentlich zu diskutieren.
5. Bürgerliche Initiativen zur Außengestaltung und anderen kommunalen Fragen benötigen Unterstützung.
6. Für Mitglieder der Bürger- und Vertreterversammlungen sollten Ausbildungskurse angeboten werden.
7. Man sollte Arbeitsgespräche für Vertreter verschiedener Samtgemeinden zum Erfahrungsaustausch durchführen.

8. Projekte, die zum Ziel haben, Bürger in die kommunale Selbstverwaltung einzubeziehen, sind über soziale Aufträge und Zuwendungen zu unterstützen.
9. Die Leiter der Verwaltungsgesellschaften von Wohnblöcken sollten als Vertreter der Einwohner in die Erörterung der kommunalen Probleme einbezogen werden. Wer gelernt hat, abgestimmte Entscheidungen zum Verwalten eines Wohnblocks zu treffen, ist im Grunde genommen auch bereit, die Selbstverwaltung in seinem Ortsteil auszuüben.
10. Die Umsetzung von Haushaltsprogrammen in der Samtgemeinde sollte öffentlich kontrolliert werden.
11. Es sind regelmäßige Treffen der Abgeordneten mit den Mitgliedern der Bürger- und Vertreterversammlungen auszurichten, um über kommunale Fragen zu diskutieren.
12. Man sollte ein Aufklärungsprogramm für Einwohner entwickeln und über die Massenmedien Sensibilisierungsarbeit zu den Rechten und Möglichkeiten der Bürger im kommunalen Selbstverwaltungsbereich durchführen.

Die Überwindung des gegenseitigen Misstrauens ist die wichtigste Voraussetzung für eine effiziente kommunale Selbstverwaltung und Umsetzung der Bürgerbeteiligung als einer Ressource für die räumliche Entwicklung.

## **Partizipation und Bürgerbeteiligung – wie sieht eine sinnvolle Beteiligung von Bürgern an den Entscheidungen in einer Stadt aus?**

*Gregor Bender*

Jede Stadt und jede Verwaltung befindet sich in einem durch die Menschen und die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entwicklung bestimmten permanenten Weiterentwicklungsprozess, der durch Entscheidungen aller beteiligten Ebenen beeinflusst wird. Ob und wie sich eine Gebietskörperschaft, also ein Staat, ein Land, eine Stadt oder ein Mikrobezirk, weiterentwickelt, hängt von vielen Faktoren ab. Zu diesen Faktoren zählt die Frage, ob die Entscheidung letztlich in der Lage ist, die Weiterentwicklung a) überhaupt und b) effektiv und c) positiv im Sinne der Betroffenen zu beeinflussen.

Grundsätzlich zu unterscheiden ist auf jeder Ebene zwischen beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Entwicklungen. Für die Frage wie sich ein Staat gesellschaftlich, politisch und wirtschaftlich weiterentwickelt, ist vor allem, aber nicht nur die Ebene der Staatsverwaltung verantwortlich. Natürlich gibt es auch hier übergeordnete Faktoren wie die klimatische, die politische und die – gerade heutzutage besonders sichtbare – weltgesundheitliche Situation, die die Entscheidungen der gesamt- und interstaatlichen Ebene berühren.

Auf der Ebene der Städte ist zunächst darauf abzustellen, welche Entwicklungen durch Entscheidungen auf dieser Ebene besonders effektiv gesteuert werden können. Hierzu ist es notwendig, Aufgaben zu definieren, die weitgehend auf die Ebene der Städte begrenzt sind und zudem auch für deren Bürger von besonderer Bedeutung sind.

### **1. Einteilung des Verwaltungsgebiets**

Die Bezirke sind an der Gesamtverwaltung der Stadt in der Form beteiligt, dass sie in allen Angelegenheiten zuständig sind, die nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgehen, und an allen gesamtstädtischen Maßnahmen zu beteiligen sind, die auch den Bezirk betreffen.

Voraussetzung für eine effektive Steuerung ist die Einteilung des verwalteten Gebiets (Stadtgebiets) in Bezirke bzw. Mikrodistrikte. Diesen Verwaltungseinheiten werden mit gesetzlich abgesicherten Entscheidungs-, Anhörungs- und

Empfehlungsrechten ausgestattet. Die Einteilung erfolgt anhand der Siedlungsstruktur, der Bevölkerungsverteilung und den Zielen der Gemeindeentwicklung. Die Einteilung soll konkret anhand folgender Kriterien erfolgen:

### **1.1. Siedlungsstruktur**

Bauliche und wichtige strukturelle Zusammenhänge, die eine örtliche Gemeinschaft prägen – bspw. resultierend aus altem und neuem Baubestand –, sollen bei der Einteilung berücksichtigt werden.

### **1.2. Bevölkerungsverteilung**

Die soziologische, ökonomische und kulturelle Bindung innerhalb der abzugrenzenden Bezirke soll gewährleistet sein und bei der Einteilung Berücksichtigung finden. Ziel soll eine gewisse Ausgewogenheit und gemeinsame Basis der im Bezirk zusammengefassten Bevölkerung sein.

### **1.3. Ziele der Stadtentwicklung**

Auch die Ziele der gesamtstädtischen Entwicklung sollen berücksichtigt werden. Maßgeblich soll nicht nur der zum Zeitpunkt der Bezirkseinteilung gegebene Zustand sein, sondern gleichermaßen auch die anzustrebende künftige Entwicklung der Stadt und des Bezirks insgesamt. Die Bezirkseinteilung soll zukünftige, eingeplante Veränderungen der inneren Struktur der Stadt nicht behindern.

### **1.4. Gleichmäßige Beteiligung aller Stadtbezirke**

Die gleichmäßige Beteiligung aller Stadtbezirke an der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung soll gewährleistet sein. Das bedeutet, dass die Stadtbezirke sowohl nach ihrer Fläche und inneren Struktur als auch nach ihrer Einwohnerzahl alle möglichst gleichmäßig die Voraussetzungen erfüllen, die erforderlich sind, um die übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Es muss ein funktionierendes Verhältnis zwischen Leistungsfähigkeit, Aufgabenzuständigkeit und Größe erreicht werden.

## **2. Verwaltungsstruktur der Bezirke**

Für jeden Bezirk ist eine Bezirksvertretung (Bezirksparlament), die aus gewählten Bürgern des Stadtbezirks besteht, und eine Bezirksverwaltungsstelle



einzurichten. Die Aufgabenzuteilung an die Bezirke hat das Ziel, lokale, auf den Stadtbezirk begrenzte Aufgaben möglichst orts- und bürgernah zu erledigen, ohne dass die Belange der ganzen Stadt beeinträchtigt werden.

## **2.1. Bezirksvertretungen**

Die Mitglieder der Bezirksvertretung werden in einer Listenwahl aus dem Kreis der im Bezirk wohnenden Bürgern für die Dauer von fünf Jahren gewählt.

### **2.1.1. Wahl der Bezirksvertretungen**

Die Mitglieder der Bezirksvertretungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Die Wahl der Bezirksvertretungen findet gleichzeitig mit der Wahl des Stadtrats statt. Gewählt werden kann jeder Bürger, der im Stadtbezirk wohnt, das 18. Lebensjahr vollendet hat und selbst wahlberechtigt für die Bezirksvertretung im jeweiligen Stadtbezirk ist. Die für die Wahl des Rates zuständigen Wahlorgane führen die Wahl der Bezirksvertretungen durch.

Die Wahl der Bezirksvertretungen erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl nach Listenwahlvorschlägen. Der Wähler hat eine Stimme, die er für eine Liste abgeben kann. Die Wahllisten können von Parteien und Wählergruppen eingereicht werden. Es ist möglich, einen Listenwahlvorschlag einzureichen, der nicht von einer Partei oder Wählergruppe aufgestellt wurde, wenn dafür eine Mindestzahl von Unterstützungsunterschriften (abhängig von der jeweiligen Einwohnerzahl, höchstens 50) vorgelegt wird. Ein Bewerber darf nur auf einer Wahlliste antreten. In eine Wahlliste kann nur aufgenommen werden, wer in einer Mitglieder-, Vertreter- oder Wahlberechtigtenversammlung im Gebiet der kreisfreien Stadt oder des Stadtbezirks hierzu gewählt worden ist.

Für die Sitzverteilung werden zunächst die für alle Listenwahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen (Gesamtstimmenzahl) erfasst, und zwar nach Parteien und Wählergruppen getrennt. Parteien, Wählergruppen und Listenwahlvorschläge aufgrund von Unterstützungsunterschriften, die weniger als 2,5 Prozent der Gesamtstimmenzahl erhalten haben, bleiben bei der Sitzverteilung für die Bezirksvertretung unberücksichtigt. Durch Abzug der für diese Listenwahlvorschläge abgegebenen Stimmen von der Gesamtstimmenzahl

wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet, die für die anschließende Sitzverteilung maßgeblich ist.

### **2.1.2. Leitung der Bezirksvertretungen**

Die Bezirksvertretung wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden, der die Aufgaben hat, die Bezirksvertretungssitzungen zu leiten und die Bezirksvertretung mit den anderen Bezirksvertretern gemeinsam zu repräsentieren.

### **2.1.3. Zuständigkeit der Bezirksvertretungen**

Es gibt eine grundsätzliche Allzuständigkeit des Stadtparlaments für alle Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung der Stadt. Die zentrale Zuständigkeit wird durch die Zuständigkeit der Bezirksvertretungen und der bezirklichen Verwaltung teilweise eingeschränkt.

Die Aufgaben der Bezirksvertretungen lassen sich folgendermaßen gliedern:

- Unentziehbare Entscheidungsbefugnisse
- Unentziehbare Anhörungsrechte für Angelegenheiten, die den Stadtbezirk in besonderem Maße berühren
- Vorschlags- und Empfehlungsrechte, die die zentralen Gemeindeorgane zwingen, sich mit den speziellen Problemen und Anliegen des Stadtbezirks auseinanderzusetzen

Die Bezirksvertretungen sind unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt und im Rahmen der vom Stadtrat erlassenen allgemeinen Richtlinien (Zuständigkeit und Haushaltsmittel) in allen Angelegenheiten zuständig, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Bezirk hinausgeht. Dies umfasst folgende unentziehbare Zuständigkeiten:

- Unterhaltung und Ausstattung der im Bezirk gelegenen Schulen und öffentlichen Einrichtungen, wie Sportplätze, Altenheime, Friedhöfe, Büchereien und ähnliche soziale und kulturelle Einrichtungen
- Angelegenheiten des Denkmalschutzes, der Pflege des Ortsbildes und der Grünpflege
- Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen von bezirklicher

Bedeutung einschließlich der Straßenbeleuchtung, soweit es sich nicht um die Verkehrssicherungspflicht handelt

- Betreuung und Unterstützung örtlicher Vereine, Verbände und sonstiger Vereinigungen und Initiativen im Stadtbezirk
- Kulturelle Angelegenheiten des Stadtbezirks einschließlich Kunst im öffentlichen Raum sowie Heimat- und Brauchtumpflege im Stadtbezirk
- Information, Dokumentation und Repräsentation in Angelegenheiten des Stadtbezirks

Die näheren Einzelheiten und Abgrenzungen sind in einer Satzung durch das Stadtparlament für alle oder jeden einzelnen Bezirk gesondert festzulegen.

## **Übersicht: gesetzliche Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen**

Nach den gesetzlichen Regelungen sollen insbesondere folgende Angelegenheiten in die Entscheidungskompetenz der Bezirksvertretung fallen:

### **Zuständigkeit für im Bezirk gelegene öffentliche Einrichtungen**

Eine derartige öffentliche Einrichtung liegt vor, wenn sie in ihrer Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. Dies dürfte beispielsweise für Schulen gelten, deren Einzugsbereich und durchschnittliche Größe den Stadtbezirk treffen. So dürften Grundschulen in der Regel Angelegenheiten der Bezirksvertretungen sein, Gymnasien und weiterführende Schulen dagegen Angelegenheiten des Stadtrates.

Weitere öffentliche Einrichtungen, die je nach Größe und Bedeutung für die gesamte Stadt hierunter fallen können, sind Hallenbäder, Jugend- und Freizeitzentren, Kinderspielplätze, Sporthallen, Altentagesstätten, Volkshochschulzweigen und Ähnliches.

In der Praxis wird unter Unterhaltung und Ausstattung in erster Linie die bauliche Unterhaltung verstanden. Nicht umfasst sind der Erwerb und die Bautätigkeit für Neubaumaßnahmen, die nicht in die Zuständigkeit des Bezirks fallen.

### **Denkmalschutz, Pflege des Ortsbildes, Grünpflege**

Bei den Angelegenheiten des Denkmalschutzgesetzes können Entscheidungen über die Eintragung von Baudenkmalern in die Denkmalliste in den Zuständigkeitskatalog

der Bezirksvertretungen aufgenommen werden, soweit diese Denkmäler im Bezirk gelegen sind und ihre Bedeutung als Denkmal nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht.

In welchem Umfang Bezirksvertretungen bei der Pflege des Ortsbildes und der Ausgestaltung von Grün- und Parkanlagen tätig werden können, hängt in der Praxis davon ab, welche Haushaltsmittel hierfür vom Stadtrat zur Verfügung gestellt werden. Es besteht insoweit ein weiter Ermessensspielraum des Rates bei der Budgetausstattung der Bezirksvertretungen.

### **Straßen, Wege und Plätze**

Auch hier wird es in erster Linie auf die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ankommen. Die Klassifizierung einer Straße als Kreis- oder Gemeindeverbindungsstraße spricht in der Regel dafür, dass deren Bedeutung über einen Stadtbezirk hinausgeht und allenfalls ein Anhörungsrecht der Bezirksvertretungen besteht.

### **Betreuung und Unterstützung örtlicher Vereine**

Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber die Möglichkeit sicherstellen, die Betreuung und Unterstützung ausschließlich auf den Stadtbezirk begrenzter Vereine, Verbände, Vereinigungen und Initiativen sowohl materiell mit Zuwendungen als auch ideell durch anderweitige Hilfe in die Dispositionsfreiheit der Bezirksvertretungen zu stellen. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass sich auch der Rat oder der zuständige Ratsausschuss solcher Vereine und Verbände annimmt.

### **Kulturelle Angelegenheiten**

Zu den Angelegenheiten der Heimat- und Brauchtumpflege im Stadtbezirk gehören sowohl städtische Veranstaltungen als auch Veranstaltungen Dritter, wie z. B. Kirmessen, Schützenfeste und Heimatfeste, aber auch Musik- und Theaterveranstaltungen sowie Kunstausstellungen im öffentlichen Raum. Auch hier gilt der Grundsatz, dass Initiativen der Bezirksvertretung nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel möglich sind.

## **Information, Dokumentation, Repräsentation**

Zur Information gehört z. B. die Mitteilung über sportliche oder kulturelle Veranstaltungen im Bezirk. Die Dokumentation bezieht sich auf die Erhebung von Strukturdaten im Bezirk und die Zusammenstellung solcher Daten etwa zum Zwecke der Wirtschaftsförderung. Die Repräsentation in Angelegenheiten des Stadtbezirkes steht der Bezirksvertretung insgesamt bzw. ihrem Vorsitzenden zu, nicht aber der Bezirksverwaltungsstelle oder deren Leitung.

### **2.1.4. Haushaltsmittel der Bezirksvertretungen**

Die Bezirksvertretungen erfüllen die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Rahmen der vom Stadtrat bereitgestellten eigenen Haushaltsmittel. Die Bezirksvertretungen können im Rahmen ihrer Zuständigkeit über den Verwendungszweck eines Teils der Mittel allein entscheiden. Die bezirksbezogenen Haushaltsmittel sollen unter Berücksichtigung der Gesamtaufwendungen und Gesamtauszahlungen der Stadt sowie des Umfangs der im Stadtbezirk gelegenen Anlagen und Einrichtungen und der zugewiesenen Aufgaben ermittelt und festgelegt werden.

Die Bezirksvertretungen wirken an den Beratungen über den Stadthaushalt mit. Sie werden zu allen Haushaltspositionen, die sich auf den Bezirk und die Aufgaben des Bezirks auswirken, gehört und können Anregungen geben sowie Vorschläge machen.

Das bedeutet, dass die Bezirksvertretungen kein eigenes Budgetrecht im eigentlichen Sinne haben. Vielmehr werden die zur Verfügung stehenden Mittel vom Stadtrat unter Beachtung des ihm zustehenden grundlegenden Etatrechts und der gesetzlichen Aufgabenzuweisung gewährt. Neben den Mitteln zur Erfüllung der Pflichtaufgaben kann der Stadtrat den Bezirksvertretungen jedoch auch Haushaltsmittel zuweisen, über deren Verwendungszweck sie allein entscheiden können.

Für die bezirksbezogenen Haushaltsansätze besteht darüber hinaus die Verpflichtung, sie nach den Gesamtausgaben der Stadt unter Berücksichtigung des Umfangs der entsprechenden Anlagen und Einrichtungen in den Bezirken fortzuschreiben.

Auch können die Bezirksvertretungen im Rahmen der Haushaltsberatungen zu den Ansätzen des Haushalts Vorschläge und Anregungen machen.

Mitwirkung „an den Beratungen über die Haushaltssatzung“ bedeutet dabei mehr als eine bloße Anhörung. In der Praxis sind den Bezirksvertretungen alle Haushaltsansätze, die ihren Bezirk und ihre Aufgaben betreffen, frühzeitig vorzulegen, damit sie diese beraten und ggf. Vorschläge und Anregungen dazu machen können.

Der Rat besitzt zwar das Letztentscheidungsrecht, jedoch wird er sich mit den vorgelegten Vorschlägen und Anregungen gründlich auseinandersetzen müssen.

Außerdem ist vorgeschrieben, dass die bezirksbezogenen Haushaltsansätze getrennt nach den Bezirken in einem besonderen Band des Haushaltsplans auszuweisen sind. Dies soll der Transparenz und Klarheit dienen.

Zwar haben die Bezirke keinen Anspruch auf Haushaltsmittel in einer bestimmten Höhe, der Stadtrat hat aber bei der Mittelzuweisung zu berücksichtigen, welche öffentlichen Einrichtungen im jeweiligen Stadtbezirk liegen, welche Aufgaben im konkreten Stadtbezirk als bezirkliche Aufgaben in eigener bezirklicher Zuständigkeit wahrzunehmen sind und wie viele Haushaltsmittel der Stadtrat für vergleichbare gesamtstädtische Ressourcen aufwendet.

### **2.1.5. Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Bezirksvertretungen**

Die Bezirksvertretungen sind zu allen wichtigen Angelegenheiten anzuhören, die den Stadtbezirk berühren. Insbesondere ist den Bezirksvertretungen vor der Beschlussfassung des Rates über Planungs- und Investitionsvorhaben im Bezirk und über Bebauungspläne für den Bezirk Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das Gesetz sieht jedoch eine Vorrangstellung des Stadtparlaments vor. So ist die Zuständigkeit des Bezirks grundsätzlich auf Angelegenheiten beschränkt, die nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgehen. Außerdem werden die Haushaltsmittel vom Stadtrat zur Verfügung gestellt und die Bezirke haben bei ihren Entscheidungen stets die Belange der ganzen Stadt zu beachten. Diese Vorbehalte sollen dazu dienen, die Gesamtverantwortung des Stadtrates für die Belange aller Bürger zu erhalten und gleichzeitig dezentrale Befugnisse und Entscheidungen zum Wohl der Bezirke zu ermöglichen. Durch die Unentziehbarkeit der Befugnisse soll in jedem Fall eine lokale Eigenverantwortung bestehen und ermöglicht werden, ohne allerdings die Einheitlichkeit der gesamtstädtischen Entwicklung blockieren zu können.

## **2.2. Bezirksverwaltungsstellen**

Die Bezirksverwaltungsstellen dienen einerseits als Informations- und Beratungsstelle der Stadtverwaltung gegenüber dem Bezirksparlament (Bezirksvertretung) und andererseits als Anlaufstelle für die Bürger des Bezirks. Bezirksverwaltungsstellen sind bezirkliche Außenstellen der Stadtverwaltung.

### **2.2.1. Haushaltsmittel der Bezirksverwaltungsstellen**

Die Bezirksverwaltungsstellen bewirtschaften einen eigenen Haushalt, der aus Mitteln gespeist wird, die vom Stadtparlament zur Verfügung gestellt werden. Die finanzielle Ausstattung der Bezirksverwaltungsstellen soll eine wirtschaftliche Haushaltsführung dieser bezirklichen und städtischen Dienststelle und eine ortsnahe Erledigung von Verwaltungsaufgaben ermöglichen.

### **2.2.2. Anzahl und Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsstellen**

Es gibt für diese Bezirksverwaltungsstellen kein starres Gebot, sondern es sind mehrere Varianten gesetzlich zulässig. Welche gewählt wird, ist anhand der konkreten örtlichen Situation durch das Stadtparlament zu entscheiden.

1. Variante: In jedem Bezirk befindet sich eine eigene Bezirksverwaltungsstelle.
2. Variante: In den Bezirken nehmen dort gelegene Dienststellen der Stadt die Aufgaben der Bezirksverwaltung wahr.
3. Nicht in jedem Stadtbezirk wird eine Bezirksverwaltungsstelle eingerichtet (betrifft insbesondere den innerstädtischen Raum, weniger räumlich getrennte Ortschaften). Mehrere Bezirke werden von einer gemeinsamen Bezirksverwaltungsstelle gleichzeitig verwaltet.

Die Pflicht für jeden Stadtbezirk, eine Bezirksverwaltungsstelle einzurichten, bedeutet nicht, dass in diesen Dienststellen alle Ämter der Stadtverwaltung vertreten sein müssen. Die personelle und sachliche Ausstattung richtet sich vielmehr nach den wahrgenommenen Aufgaben und den vom Stadtparlament übertragenen Zuständigkeiten der jeweiligen Bezirksverwaltungsstelle.

## **Übersicht: Organisationstypen und Zuständigkeiten von Bezirksverwaltungsstellen in der Praxis**

In der Praxis schöpfen die Städte den durch die geltenden gesetzlichen Regelungen gewährten Rechtsrahmen im Wesentlichen in drei unterschiedlichen Konstellationen aus:

**Typ 1:** Der Bezirksverwaltungsstelle werden alle von der Sache her nicht zentral wahrzunehmenden Aufgaben zur abschließenden Sachbearbeitung und Entscheidung übertragen.

**Typ 2:** Der Bezirksverwaltungsstelle werden lediglich Aufgaben mit intensivem Bürgerbezug zur abschließenden Sachbearbeitung und Entscheidung übertragen – im Übrigen bleibt die zentrale gesamtstädtische Verwaltung zuständig.

**Typ 3:** Die Bezirksverwaltungsstelle beschränkt sich auf die Bürgerberatung und die Antragsannahme, die Sachbearbeitung und die Entscheidung erfolgen in der Regel in der zentralen Stadtverwaltung oder auf Anweisung eines zentralen Amtes.

Die tatsächliche Zuständigkeitsintensität wird in der Regel durch Sachzwänge oder die – räumliche – Bezirkseinteilung selbst vorgegeben. Gibt es in einer Stadt gleichzeitig sehr große Bezirke mit relativ vielen Einwohnern und sehr kleine Bezirke, dann kann eine gleichmäßige Dezentralisation schwierig sein, weil in den kleinen Bezirken Dienstkräfte nicht ausgelastet wären und es so zu einer unnötigen Stellenvermehrung kommen würde. Hier wird deutlich, dass die Bezirkseinteilung auf Grundlage der gleichmäßigen Beteiligung bei der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben erfolgen muss, da dies von erheblicher Bedeutung für die Ausstattung der Bezirksverwaltungsstellen mit Sach- und Personalmitteln ist.

### **2.2.3. Bezirksverwaltungsstellen und Gesamtverwaltung**

Die Bezirksverwaltungsstellen haben einen Leiter und einen stellvertretenden Leiter zu bestellen, die Mitglieder der gesamtstädtischen Hauptverwaltung sind. Sie unterliegen der Geschäftsleitungs- und Geschäftsverteilungsbefugnis sowie der Dienstaufsicht der Stadtverwaltung. Die Bestellung des Bezirksverwaltungsstellenleiters erfolgt nach Anhörung der Bezirksvertretung durch die Stadtverwaltung.



Es ist möglich, den Bezirksverwaltungsstellen von der Sache her nicht zentral wahrzunehmende Aufgaben zur Bearbeitung und Entscheidung zu übertragen und dem Leiter der Bezirksverwaltungsstelle insoweit auch die Dienstaufsicht zu übertragen, sodass der ordnungsgemäße Geschäftsablauf gesichert ist. Jedoch müssen die fachlich zuständigen zentralen Dienststellen der Stadt für den jeweiligen Bereich weiterhin fachliche Weisungen erteilen können. Das gilt insbesondere für Ämter wie das Jugendamt oder das Gesundheitsamt. Diese Wahrnehmung von gesamtstädtischen Aufgaben im Stadtbezirk unterliegt insofern auch nicht den Einwirkungsmöglichkeiten der Bezirksvertretungen.

### **3. Resümee**

Die Schaffung einer Beteiligungs- und Verwaltungsstruktur unterhalb der gesamtstädtischen Verwaltung – insbesondere in größeren Städten über 100.000 Einwohnern – setzt zunächst die Festlegung eines Kriterienkatalogs für die Einteilung und die Zielgröße der neuen Bezirke voraus. Die Einteilung der Bezirke sollte wie oben ausgeführt auf mehreren unterschiedlichen Kriterien zugleich beruhen.

Erfolge einer dezentralen Verwaltung in Mikrostrukturen sind eine effizientere Mittelverwendung, eine stärkere Bindung der Einwohner an die Gestaltung ihres konkreten Lebensumfeldes und ein gesteigertes Verantwortungsbeusstsein für die örtliche und gesellschaftliche Entwicklung. Ein maßgeblicher Erfolgsfaktor ist die klare Abgrenzung von Zuständigkeiten der Bezirke gegenüber der Stadtverwaltung und den tatsächlich wahrzunehmenden Aufgaben. Ansonsten können die genannten Ziele nicht erreicht werden und es könnte zu einer diametral gegenteiligen Entwicklung kommen.

Eine sinnvolle Bürgerbeteiligung sollte daher auf dem Boden einer klar umrissenen Zuständigkeit und Kompetenzabgrenzung stattfinden, insbesondere im Hinblick auf die Akzeptanz beim Bürger. Es muss ersichtlich sein, wer für was zuständig ist. Die Einheitlichkeit der Verwaltung kann dabei durch eine gesamtstädtische Regelung (Satzung) gewährleistet werden, die die Bezirke in ihrer Größe, ihrer Aufgaben und ihrer – sachlich differenzierten – Eigenständigkeit bezüglich der Zuständigkeiten klar definiert.



## **Kapitel 2: Haushaltspolitik und Finanzen**

### **Einige Fragen zur Kommunalverwaltung in Kasachstan**

*Rakhim Oshakbayev*

Kasachstan ist ein Einheitsstaat mit einem hohen Grad der Zentralisierung der Macht. Es wäre jedoch falsch zu behaupten, dass eine Kommunalverwaltung vollständig fehlen würde. In Regionen und einzelnen Ortschaften funktionieren lokale Vertretungsorgane, Maslikhats (Stadträte oder Gemeinderäte), deren Möglichkeiten, Interessen der Regionen zu vertreten, allerdings wesentlich eingeschränkt sind. Zugleich taucht das Thema des Ausbaus der Kommunalverwaltung in Kasachstan seit vielen Jahren in diversen Diskussionen auf die eine oder andere Weise auf. Daher möchten wir hier einige Aspekte näher betrachten.

### **Hierarchie der lokalen Behörden und Selbstverwaltung**

Die Leiter territorialer Einheiten in Kasachstan sind die sogenannten Akims (Bürgermeister). Die kasachische Gesetzgebung enthält eine funktionale Definition des Begriffs. Demnach ist ein Akim ein „Vertreter des Präsidenten und der Regierung der Republik Kasachstan, der eine lokale Exekutive leitet (falls gegründet) und die Durchführung der Staatspolitik auf dem entsprechenden Territorium sowie ein abgestimmtes Funktionieren aller territorialen Einheiten der zentralen staatlichen Organe der Republik Kasachstan gewährleistet. Er leitet exekutive Organe, die aus dem entsprechenden Haushalt finanziert werden. Er besitzt Befugnisse zur Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung gemäß der Gesetzgebung der Republik Kasachstan. Er ist zuständig für die sozioökonomische Entwicklung einer entsprechenden territorialen Einheit“<sup>1</sup>. Somit ist ein Bürgermeister aus der Sicht der kasachischen Gesetzgebung

---

<sup>1</sup> Art. 1 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunal- und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“.

ausschließlich Vertreter zentraler Macht vor Ort und Wegeweiser ihrer Politik. Dennoch fehlen in der ziemlich umfangreichen Liste der Pflichten eines Bürgermeisters<sup>2</sup> und der Funktionen seiner Gemeinde-/Stadtverwaltung<sup>3</sup> Funktionen und Pflichten, die mit der Vertretung von Interessen der Bürger der Regionen, die sie verwalten, im Zusammenhang stehen.

Die Organe der Vertretungsmacht vor Ort sind Maslikhats verschiedener Ebenen (Stadt, Bezirk). Deren Aufgaben bestehen hauptsächlich in Kontroll- und Überwachungsfunktionen sowie der Entscheidungsfindung in einer Reihe von Fragen der internen Verwaltung der territorialen Einheiten, in denen sie tätig sind.<sup>4</sup> Dabei sind Maslikhats keine permanent funktionierenden Organe. Vielmehr führen sie ihre Arbeit im Rahmen von Tagungen durch, die mindestens einmal im Jahr einberufen werden. Die Exekutive nimmt normalerweise aktiv an der Durchführung dieser Maslikhat-Tagungen teil. Die Tagungen finden in der Regel in Räumlichkeiten statt, die durch die Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt werden. Dieses Arbeitsformat wirft aber gewisse Zweifel an der Fähigkeit auf, ihre Aufgabe der Überwachung und Kontrolle der Aktivitäten der Exekutive vollständig wahrzunehmen.

Im Jahr 2015 wurde in Kasachstan das Institut der öffentlichen Räte gegründet, das eine Reihe der Funktionen zentraler und lokaler Vertretungsbehörden übernahm. Die Zuständigkeit der öffentlichen Räte schließt derzeit eine Reihe von Kontroll- und Überwachungsfunktionen sowie die Prüfung diverser Haushaltsprogramme und Projekte lokaler Haushalte ein.<sup>5</sup> Hinsichtlich des Funktionierens und der Zuständigkeiten erledigen öffentliche Räte bei lokalen Exekutivorganen weitgehend die Arbeit der Gemeinde-/Stadträte, was ein indirekter Beweis für die Funktionsstörung Letzterer in Bezug auf die Vertretung der Interessen der Bürger ist. In der Praxis laufen die Aktivitäten der öffentlichen Räte im Vergleich zu Gemeinde-/Stadträten, die häufig die Interessen ihrer Wähler nur formal erfüllen, zumeist viel stärker öffentlich. Offensichtlich wurden öffentliche Räte bei allen Exekutivorganen als eine Art

---

<sup>2</sup> Art. 29 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunal- und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“.

<sup>3</sup> Art. 27 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunal- und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“.

<sup>4</sup> Art. 6 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunal- und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“.

<sup>5</sup> Art. 5 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 2. November 2015 über „öffentliche Räte“.

Instrument für ein Feedback mit der Gesellschaft geschaffen, da Gemeinde-/ Stadträte anscheinend nur begrenzt ihre Funktion erfüllen. Gleichzeitig sind öffentliche Räte stark von Exekutivorganen abhängig, da der persönliche Bestand in öffentlichen Räten von Arbeitsgruppen gebildet wird, die durch erste Leiter der Exekutivorgane geleitet werden.<sup>6</sup>

Maslikhats der Regionen und Städte von republikweiter Bedeutung (drei Städte in Kasachstan: Almaty, Nur-Sultan, Schymkent) haben formal ziemlich weitreichende politische Befugnisse. Zu ihren Funktionen gehören unter anderem:<sup>7</sup>

- Wahl der Mitglieder der Territorial- und Bezirkswahlkommissionen in geheimer oder offener Abstimmung
- Zustimmung zur Ernennung der Bürgermeister der Gebiete und Städte von republikweiter Bedeutung auf Vorschlag des Präsidenten
- Wahl der Abgeordneten des Senats aus Regionen und Städten von republikweiter Bedeutung
- Beendigung der Befugnisse der von ihnen gewählten Senatsabgeordneten im Falle der Annahme einer entsprechenden kollegialen Entscheidung im Rahmen der gesetzlich festgelegten Verfahren

Darüber hinaus sind Maslikhats berechtigt, ein Misstrauensvotum gegenüber einem Bürgermeister zu äußern und dieses an einen höherstehenden Bürgermeister oder den Präsidenten zur Prüfung weiterzuleiten, wenn es sich um Regionen und Städte von republikweiter Bedeutung handelt.<sup>8</sup>

Anfang 2009 wurde die Gesetzgebung Kasachstans durch eine Reihe von Bestimmungen<sup>9</sup> ergänzt, die sich mit Fragen der lokalen Selbstverwaltung befassen. Insbesondere wurden in die Gesetzgebung die Begriffe „örtliche/lokale Gemeinschaft“, „Zusammenkunft der örtlichen/lokalen Gemeinschaft“ und „Versammlung der örtlichen/lokalen Gemeinschaft“ aufgenommen. Unter

---

<sup>6</sup> Art. 8 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 2. November 2015 über „öffentliche Räte“.

<sup>7</sup> Art. 6, 23-1, 24-1 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“ und Art. 7 des Verfassungsgesetzes der Republik Kasachstan vom 28. September 1995 über die „Wahlen in der Republik Kasachstan“.

<sup>8</sup> Art. 24 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“.

<sup>9</sup> Das Gesetz der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“ wurde um das Kapitel 3-1 ergänzt, das Fragen des Aufbaus der Kommunalverwaltung gewidmet ist.

„örtlicher Gemeinschaft“ ist im Rahmen der Gesetzgebung die Gesamtheit der Einwohner zu verstehen, die auf dem Territorium einer jeweiligen administrativ-territorialen Einheit leben. „Zusammenkunft der örtlichen Gemeinschaft“ ist definiert als „eine unmittelbare Beteiligung der Einwohner an der Lösung der wichtigsten Fragen von örtlicher Bedeutung“ und „Versammlung der örtlichen Gemeinschaft“ bedeutet die „Teilnahme der Vertreter einer örtlichen Gemeinschaft, die durch die Zusammenkunft einer örtlichen Gemeinschaft delegiert werden, um an der Lösung aktueller Fragen von örtlicher Bedeutung teilzunehmen“.<sup>10</sup>

Die Zusammenkunft einer örtlichen Gemeinschaft kann durch einen Bürgermeister einer entsprechenden administrativ-territorialen Einheit auf eigene Initiative oder aufgrund einer dokumentierten Initiative von mindestens zehn Prozent der Bevölkerung der örtlichen Gemeinschaft einberufen werden. Bei diesen zehn Prozent ist wiederum die Zustimmung des Bürgermeisters erforderlich. In diesem Fall nivelliert das Einberufungsverfahren die Bedeutung der Norm, nach der die örtliche Gemeinschaft durch Selbstverwaltungsinstitute eine Entlassung des Bürgermeisters einleiten kann. Im Großen und Ganzen besteht aber die Arbeit der Zusammenkünfte und Versammlungen der örtlichen Gemeinschaft vorwiegend darin, Berichte der lokalen Behörden „anzuhören und zu besprechen“ sowie Vorschläge zu diversen Themen zu unterbreiten.<sup>11</sup>

In der Praxis sehen wir somit drei Arten von Strukturen, von denen jede einzelne auf die eine oder andere Weise der Vertretungsmacht zugeordnet werden kann: Maslikhats, öffentliche Räte sowie Zusammenkünfte und Versammlungen örtlicher Gemeinschaften. Die Funktionen dieser Strukturen sind ziemlich verschwommen und überschneiden sich. Ihren Bestand und ihre Aktivitäten kann die Exekutive dabei ziemlich stark beeinflussen.

Man sollte hervorheben, dass die Ziele zur Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung auf höchster staatlicher Ebene mehrmals diskutiert wurden. So wurde bereits 2012 das Konzept zur Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan verabschiedet<sup>12</sup>, dessen Bestimmungen eine

---

<sup>10</sup> Art. 1 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“.

<sup>11</sup> Art. 39-3 des Gesetzes der Republik Kasachstan vom 23. Januar 2001 über die „Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan“.

<sup>12</sup> Bestätigt durch den Erlass des Präsidenten der Republik Kasachstan vom 28. November 2012, Nr. 438.

schrittweise Umsetzung einer Reihe von Maßnahmen zur Entwicklung der Institute der lokalen Selbstverwaltung bis 2020 vorsahen. Viele Bestimmungen dieses Dokuments wurden jedoch nicht umgesetzt. Insbesondere sah das Konzept die Einführung der Wahl der Bürgermeister in kreisfreien Städten, Samtgemeinden und Gemeinden, die nicht Teil der Samtgemeinden sind, vor. Die Bürgermeister sollten durch Maslikhats der jeweiligen Ebenen bis 2013 gewählt werden. Diese Aufgabe ist jedoch bis heute noch nicht umgesetzt worden. Ferner machte das Justizministerium der Republik Kasachstan im Jahre 2018 Abänderungsvorschläge zur kasachischen Gesetzgebung, die eine direkte Wahl der Bürgermeister der Gemeinden durch ihre Bürger vorsahen. Diese Abänderungsvorschläge wurden vom Parlament abgelehnt. Es ist auch zu erwähnen, dass das Ministerium für nationale Wirtschaft der Republik Kasachstan, das derzeit für die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung zuständig ist, keine Berichte über den Stand der Dinge in diesem Bereich veröffentlicht und diese Arbeit auf keinerlei Weise im Informationsraum behandelt.

## **Grad der finanziellen Unabhängigkeit der lokalen Behörden**

Gleichzeitig wird der Grad der Unabhängigkeit der lokalen Behörden in Kasachstan nicht nur durch gesetzgeberische Mandate der lokalen Vertreter- und Exekutivbehörden, sondern auch durch die im Land geltenden Grundsätze der Haushaltsbeziehungen erheblich eingeschränkt. Wesentliche Steuern wie die Körperschaftssteuer und die Mehrwertsteuer fließen in den Staatshaushalt. Der Großteil der Steuern von Erdölfirmen fließt in den Nationalfonds. Die Liste der Steuern, die in Haushalte der Regionen und Städte von republikweiter Bedeutung fließen, ist dagegen ziemlich begrenzt, obwohl sich nach den Normen des Gesetzes über den Staatshaushalt die Städte von republikweiter Bedeutung im Vergleich zu den Regionen in einer etwas vorteilhafteren Position befinden.<sup>13</sup>

Der Löwenanteil der erhobenen Steuern fließt somit in den republikanischen Haushalt. Von dort aus werden sie als Transfers an die Regionen verteilt. Keiner der regionalen Haushalte wird mit Steuerzahlungen und nicht steuerlichen Zahlungen aufgefüllt, die der jeweiligen Region gemäß den Bestimmungen der Gesetzgebung über den Staatshaushalt zustehen. Den Ergebnissen

---

<sup>13</sup> Siehe Art. 49 bis 52-1 des Gesetzes über den Staatshaushalt der Republik Kasachstan vom 4. Dezember 2008.

von 2019 zufolge bestehen die Gesamteinnahmen der lokalen Haushalte zu 60,57 Prozent aus Transferzahlungen.

Darüber hinaus unterscheidet sich der Grad der Haushaltseigenständigkeit von Region zu Region. Der Transferanteil an den gesamten Einnahmen der lokalen Haushalte betrug 2019 im Gebiet Atyrau und in der Stadt Almaty beispielsweise 13,5 Prozent bzw. 21,14 Prozent, während er im Gebiet Turkestan bei über 90 Prozent lag (siehe Abb. 1 und 2).

Abb. 1: Struktur der regionalen Haushaltseinnahmen für 2019 – absolute Zahlen (in Milliarden Tenge) – Quelle: Finanzministerium der Republik Kasachstan

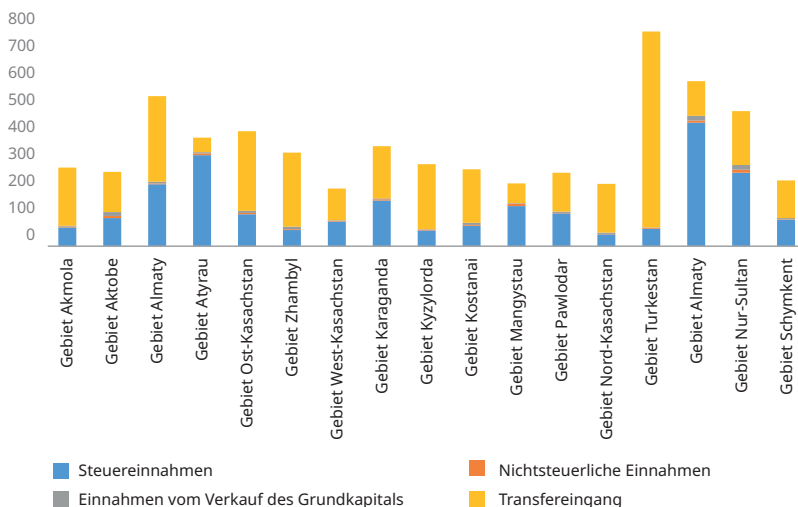
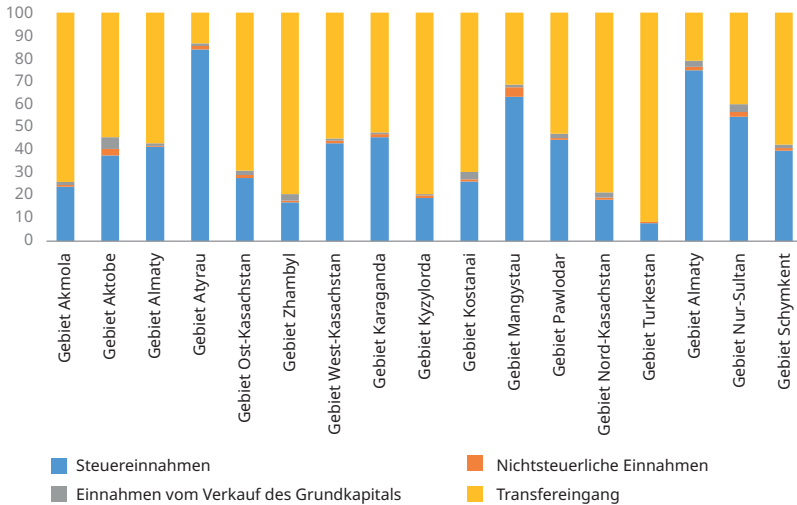




Abb. 2: Struktur der regionalen Haushaltseinnahmen für 2019 – relative Zahlen (in Prozent) – Quelle: Finanzministerium der Republik Kasachstan



Was die sogenannten Haushalte der vierten Ebene betrifft, d. h. der kreisfreien Städte, Gemeinden und Samtgemeinden, so beschränkt sich die Liste der Arten von Steuereinnahmen dort auf fünf Positionen: persönliche Einkommenssteuer, Vermögenssteuer für Einzelpersonen, Grundsteuer, Steuer für Transportmittel und Außenwerbunggebühr. Dabei fließt in den Haushalt einer Ortschaft lediglich ein Teil der erhobenen Steuern gemäß den Normen der Verteilung, die durch die Gebietsbehörden festgelegt sind.<sup>14</sup>

Das Finanzministerium und andere Behörden veröffentlichen praktisch keine Informationen über die Ausstattung der Haushalte der vierten Ebene und die gültigen Normen der Verteilung der Steuereinnahmen, die durch regionale Behörden festgelegt werden. Es ist jedoch offensichtlich, dass das Auffüllen der Haushalte der Bezirke und Gemeinden nicht weniger von den Gebietsbehörden abhängt wie das Auffüllen der regionalen Haushalte aufgrund der Entscheidungen der zentralen Behörden.

Ein solcher Ansatz zur Einkommensverteilung behindert in vielerlei Hinsicht die Tätigkeit der lokalen Behörden im Hinblick auf eine Wirtschaftspolitik, die

<sup>14</sup> Art. 52-1 des Gesetzes über den Staatshaushalt der Republik Kasachstan vom 4. Dezember 2008.

auf die Entwicklung der Regionen und einzelnen Siedlungen abzielt. Die Stimulierung der regionalen Geschäftstätigkeit verliert in den Augen der lokalen Behörden in vielerlei Hinsicht ihre Bedeutung, da sie nicht zu einer Erhöhung der Einnahmen für die lokale Staatskasse führt. Die derzeitige Finanzpolitik kann bei regionalen Eliten in den Regionen, wo die meisten Steuern erhoben werden, durchaus zur versteckten Missbilligung führen. Andererseits kann der Verzicht auf das Verteilungssystem die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit zwischen verschiedenen Regionen erheblich vergrößern.

Die Coronavirus-Pandemie beeinträchtigt das Auffüllen der lokalen Haushalte sehr. Infolge der Quarantänemaßnahmen gingen die Einnahmen an persönlichen Einkommensteuern und Steuern, die durch KMU gezahlt werden und einen Löwenanteil der Steuereinnahmen für lokale Haushalte ausmachen, stark zurück. Vielleicht würde es sich unter den gegenwärtigen Bedingungen lohnen, das Haushaltssystem so zu ändern, dass mehr Steuern in den Regionen bleiben und lokale Behörden dadurch dazu angeregt werden, die Wirtschaft in den ihnen anvertrauten Gebieten zu entwickeln.

## **Der kommunale Haushalt**

*Jochen-Konrad Fromme*

### **1. Funktion des Haushaltes**

Das eigene Budgetrecht ist eine Grundvoraussetzung für kommunale Selbstverwaltung. Nur wer über ausreichende Finanzen verfügt und diese selbst verwalten darf, kann eigenständig handeln. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet dezentrale Entscheidungsmöglichkeit und setzt deshalb die Finanzhoheit voraus.

Der Haushalt ist das wichtigste Steuerungselement einer Kommune, denn ohne finanzielle Ressourcen kann man nichts bewegen. Er gibt dem Hauptverwaltungsbeamten die Möglichkeit, den laufenden Betrieb zu steuern, und die notwendigen Berechtigungen, um die Sach- und Betriebsmittel zu beschaffen sowie notwendige Auszahlungen vorzunehmen.

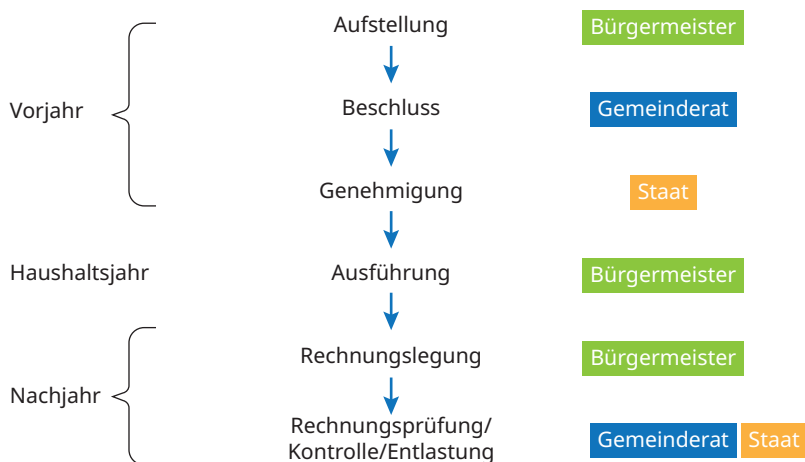
Unter demokratischen Gesichtspunkten gibt der Haushalt dem obersten Organ, dem Rat, die Möglichkeit, seine Politik in einen Handlungsrahmen umzusetzen und dem Hauptverwaltungsbeamten, entsprechend der Hierarchie der kommunalen Organe, Vorgaben zu machen.

Außerdem sorgt der Haushalt für die in einem Rechtsstaat notwendige Transparenz zur Verwendung der öffentlichen Mittel. Der Staat muss gegenüber der Bürgerschaft Rechenschaft über die Verwendung der Steuern des öffentlichen Vermögens ablegen. Da jedermann den Haushalt einsehen kann, ist er ein wichtiges Instrument für die erforderliche Transparenz.

### **2. Aufstellungsverfahren**

Der Haushalt wird durch den Rat beschlossen. Dieser ist ein Kollegialorgan, das aus mehreren Personen besteht und nach einer Beratung seinen Willen durch einen Beschluss bildet. Eine Mehrheit von Personen kann nur beraten, wenn es dafür eine Grundlage, einen Vorschlag, gibt. Diese Vorbereitung obliegt dem Hauptverwaltungsbeamten. Er hat die Aufgabe, einen Haushaltsentwurf aufzustellen und dem Rat zur Beratung vorzulegen. Technisch kann er das, weil er mit Hilfe seines Verwaltungsapparates über die notwendigen Kenntnisse und die technischen Möglichkeiten verfügt.

Abb. 1: Wer macht im Aufstellungsverfahren was und wann? Eine Übersicht.



Handwerklich wird so vorgegangen, dass die einzelnen Aufgabenbereiche die aus ihrer Sicht erkennbaren Notwendigkeiten zusammenstellen. Dazu werden die notwendigen Daten zu einem Stichtag zusammengetragen. Das Gleiche geschieht auf der Einnahmenseite. Auch diese Erkenntnisse werden zum gleichen Stichtag zusammengetragen. Daraus ergibt sich ein erster Entwurf. Nun muss festgestellt werden, ob die verfügbaren Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben ausreichen. Gegebenenfalls müssen Veränderungen vorgenommen werden, um den Ausgleich herbeizuführen.

Der dem Rat vorzulegende Haushaltsentwurf muss ausgeglichen sein. Die Ausgaben dürfen nicht höher als die Einnahmen sein. Wenn die Einnahmen höher sind, kann der Überschuss einer Rücklage zugeführt werden, um zum Haushaltsausgleich zu kommen. Wenn die Einnahmen kleiner sind als die Ausgaben, gibt es ein Problem. Lässt sich der Ausgleich durch Kürzungen nicht herbeiführen, kann der Ausgleich vorübergehend durch Liquiditätskredite hergestellt werden. Für die Finanzierung von Investitionen können Kredite aufgenommen werden. Allerdings gibt es hier besondere Restriktionen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 8.2 (Kredite).

Da der Staat, in Niedersachsen in Form des Landes, für eine ausreichende kommunale Finanzausstattung zuständig ist, muss er die Möglichkeit haben, auf einen sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln zu achten. Zwar besteht im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Eigenverantwortung für den örtlichen Etat, aber wegen der staatlichen Gesamthaftung muss dieser darauf achten können, dass die Entwicklungen nicht aus dem Ruder laufen. Deshalb ist er insofern in das Haushaltsverfahren eingeschaltet, als er die finanzwirtschaftliche Arbeit der Kommunen beobachtet und gegebenenfalls korrigierend eingreifen muss. Dies geschieht in Form der Kommunalaufsicht, der der Haushalt vor dessen Vollzug vorzulegen ist.

Hier ist ein Spagat zu bewältigen: Einerseits ist die kommunale Selbstverwaltung mit ihren eigenen Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer Kreativität zu berücksichtigen, andererseits darf dies nicht dazu führen, dass durch das Haushaltsgebaren der Gemeinden der Staat mit unerfüllbaren finanziellen Anforderungen der Kommunen überzogen wird. Dieses Spannungsverhältnis ist in Deutschland dadurch geregelt, dass in Zukunft bindende Entscheidungen, die über den einzelnen Jahreshaushalt und insbesondere über die Wahlperiode hinaus wirken, der Genehmigung der Kommunalaufsicht bedürfen. Das sind insbesondere Kreditaufnahmen, langfristige Bindungen in Form von Unternehmensgründungen mit nicht vorhersehbaren Risiken und Liquiditätskredite. Auch kann das Land Auflagen erlassen, wenn abzusehen ist, dass bei der zukünftigen Haushaltsführung Finanzlücken entstehen würden (Haushaltssicherungskonzept). In allen anderen Fragen kann und darf das Land nur eingreifen, wenn die Kommune einen Rechtsverstoß begeht. Durch dieses abgestufte Konzept ist sichergestellt, dass einerseits der kommunalen Kreativität keine Grenzen gesetzt werden und andererseits langfristig die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung gesichert wird.

Um der Aufsicht die Erledigung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, hat sie in Deutschland einen vierwöchigen Zeitraum zur Prüfung der kommunalen Haushalte. Deshalb sind ihr diese vorzulegen und dürfen erst in Kraft gesetzt werden, wenn die Kommunalaufsicht erklärt, dass sie eine Genehmigung erteilt oder dass keine genehmigungsbedürftigen Tatbestände vorliegen und sie auch nicht beabsichtigt, Auflagen zu erlassen. Deshalb müssen die Haushalte spätestens am 30. November der Kommunalaufsicht vorgelegt werden, damit diese den nötigen Bearbeitungszeitraum auch zur Verfügung hat.

Da für das Arbeiten der Verwaltung der Haushalt rechtsbeständig sein muss, ist das Verfahren so rechtzeitig aufzustellen, dass am 1. Januar eines Jahres ein rechtsbeständiger und genehmigter Haushalt vorliegt. Deshalb müssen die Beratungen im Herbst so rechtzeitig abgeschlossen werden, dass der Genehmigungsbehörde ein Prüfungszeitraum zur Verfügung steht, in Deutschland sind dies vier Wochen. Aus diesem Grunde muss der Hauptverwaltungsbeamte den Haushaltsentwurf so rechtzeitig einbringen, dass der Rat unter Beachtung der entsprechenden Ladungsfristen in der Lage ist, ordnungsgemäß zu beraten. Um diesen Umständen Rechnung zu tragen, beginnen die meisten Haushaltsberatungen unmittelbar nach der Sommerpause. Das wiederum bedingt, dass der Verwaltungsbeamte die Vorarbeiten zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen hat. Deshalb beginnen die internen Vorbereitungen des Hauptverwaltungsbeamten für den nächsten Haushalt regelmäßig bereits im Frühjahr.

Die Schritte des Haushaltes sind also: Vorbereitung durch den Hauptverwaltungsbeamten, Vorlage eines Entwurfes im Rat, Ratsbeschluss, Überprüfung durch die Kommunalaufsicht und Inkraftsetzung durch Veröffentlichung des Haushaltes.

Der Ratsbeschluss erfolgt in Form einer Satzung. Alle anderen Teile des Haushaltes sind Anlagen zu dieser Satzung. Um die öffentliche Transparenz zu gewährleisten, wird der Haushalt in öffentlicher Sitzung beschlossen und in der Regel von der Gemeinde in das Internet eingestellt.

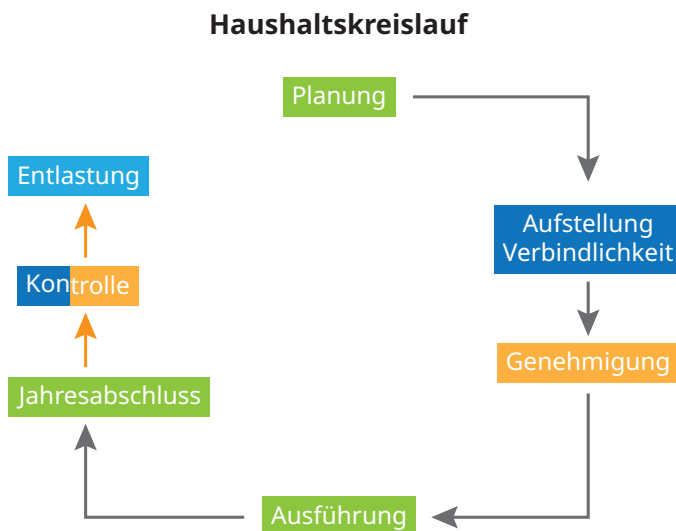
Damit sind die Arbeiten aber noch nicht beendet. Das Haushaltsjahr muss auch ordnungsgemäß abgeschlossen werden. Nach seinem Ablauf hat der Verwaltungsbeamte also einen Jahresabschluss zu fertigen und diesen dem Rat zur Überprüfung und zum Beschluss der Verwendung des Jahresergebnisses vorzulegen. Der Rat wiederum hat die Pflicht, entweder die Ordnungsmäßigkeit der Bewirtschaftung des Haushaltes einschließlich des Jahresabschlusses festzustellen oder konkrete Beanstandungen vorzunehmen, die der Hauptverwaltungsbeamte dann abzustellen hat. Der Jahresabschluss wird dann zu einer fachlichen Begutachtung der unabhängigen Rechnungsprüfung vorgelegt.<sup>2</sup> Sowohl die örtliche als auch die überörtliche Rechnungsprüfung begutachten den Jahresabschluss und die Rechnungsführung im abgelaufenen Haushaltsjahr. Wenn festgestellt ist, dass alles in Ordnung ist,

---

<sup>2</sup> Vgl. Abschnitt 6 (Rechnungslegung und -prüfung)

muss der Rat darüber beschließen, ob er dem Hauptverwaltungsbeamten Entlastung erteilt. Entlastung bedeutet die Erklärung, dass der Rat mit der Haushaltsführung durch den Hauptverwaltungsbeamten einverstanden ist oder nicht einverstanden ist und die Entlastung verweigert. Das Ganze hat dann haftungsrechtliche Konsequenzen insofern, als durch eine Entlastung der Hauptverwaltungsbeamte bezüglich aller zu diesem Zeitpunkt bekannten Tatsachen aus der Haftung für sein Handeln entlassen wird. Abbildung 2 fasst die Abläufe noch einmal zusammen.

Abb. 2: Abläufe des Haushalts



### 3. Systematik des Haushaltes

Der Haushalt der Gemeinde ist eine Bewegungsbilanz über das ganze Jahr gesehen. Anfangs- und Schlussbilanz sind stichtagsbezogen der eingefrorene Haushalt zum jeweiligen Moment.

### 3.1. Einleitung

Damit Haushalte vergleichbar sind und von jedem verständigen Bürger auch gelesen werden können, bedient man sich einer einheitlichen Systematik. Für die Handhabung an sich wäre sie nicht nötig und es könnte jeder so verfahren, wie es ihm gerade einfällt. Aber um eine Aufsicht zu ermöglichen und Haushaltsentwicklungen untereinander vergleichen zu können, ist eine Standardisierung der verwendeten Begriffe und Systematik erforderlich. Das kennen wir aus jeder Buchführung, die sich nach einem bestimmten Kontenrahmen gestaltet. Das Gleiche gilt auch für die kommunale Bilanz.

Die Gliederung umfasst im Prinzip zwei Elemente: Zum einen richtet man sich nach der sachlichen Aufgabenerledigung und zum anderen nach der Kostenart. Die Gliederung nach den einzelnen Aufgaben, die man in Niedersachsen „Produkte“ nennt, ergibt sich aus dem Produktrahmen.<sup>3</sup> Die Gliederung nach den einzelnen Einnahmen und Ausgabearten ergibt sich aus dem ebenfalls verbindlichen Kontenrahmen.<sup>4</sup>

Diese Gliederung dient gleichzeitig zur Aufbereitung der Daten für die volkswirtschaftliche Gesamtstatistik. Diese bestimmt natürlich auch die Standardisierung. Daraus erklären sich auch manche Zuordnungen, die auf den ersten Blick nicht logisch erscheinen. Die volkswirtschaftliche Statistik ist erforderlich, um die Entwicklung einer Gesellschaft nachzeichnen und insbesondere prognostizieren und so die gesellschaftspolitische Steuerung vornehmen zu können. Sie ist international standardisiert und deshalb relativ fein ziseliert. Aus kommunaler Sicht wäre häufig eine so tief gehende Gliederung nicht erforderlich, aber das ist der Preis dafür, dass die Daten vielfältig verwendbar sind.

---

<sup>3</sup> Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen: „Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen 2020“, <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/144933> (30.06.2020).

<sup>4</sup> Siehe zum Beispiel Landesamt für Statistik Niedersachsen: „Verbindlicher Kontenrahmen für Niedersachsen 2017“, <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/118471> (30.06.2020).



### 3.2. Gliederung

*Beispiele für die Gliederung nach Produkten:*

1111	Gemeindeorgane, politische Gremien
1113	Finanzverwaltung
362	Jugendarbeit
571	Wirtschaftsförderung

*Beispiele für die Gliederung nach Kostenarten:*

3011	Grundsteuer A
31611	Erträge aus der Auflösung von Sonderposten
3511	Konzessionsabgaben
3411	Mieteinnahmen
42813	Stromkosten
4251	Haltung von Fahrzeugen
47113	Abschreibungen auf Gebäude

### 3.3. Das Produktkonto

Um die einzelnen Haushaltsbewegungen buchhalterisch abbilden zu können, werden Konten geführt. Deren Bezeichnung ergibt sich aus einer Kombination der Gliederung und der Kostenart. Die erste Zifferngruppe wird aus dem Produktrahmen entnommen und macht deutlich, um welche Aufgabe es sich handelt. Die zweite Zifferngruppe nach dem Punkt bezeichnet die Kostenart.

*Beispiel: Gehalt für einen Gemeindearbeiter im Bauhof*

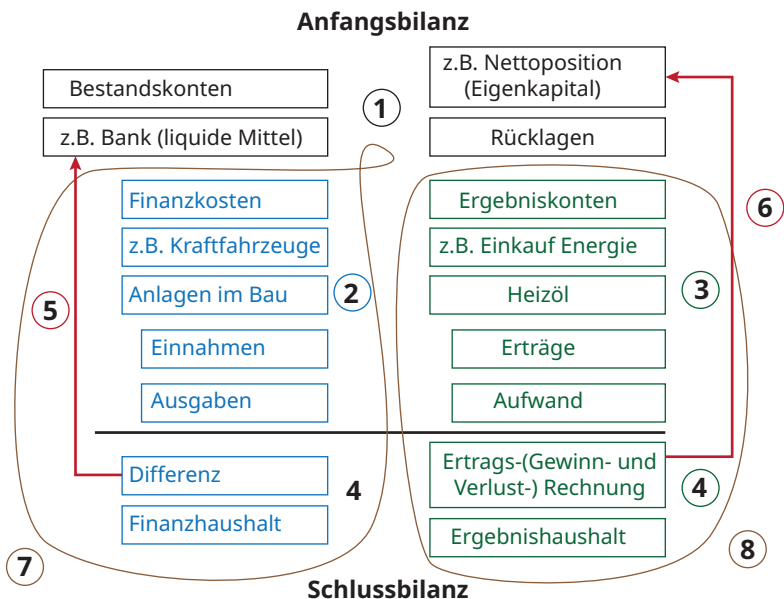
Bauhof	Gehälter
57310	401200

Auf diesem Konto werden die Gehälter für die Mitarbeiter des Bauhofes gebucht.

### 3.4. Entwicklung aus der Bilanz

Der Haushalt beschreibt, wie ausgehend von der Anfangsbilanz das Jahresziel in Form der Schlussbilanz erreicht werden soll.

Abb. 3: Von der Anfangs- zur Schlussbilanz



Die Konten der Gemeinde stellen den Haushalt als Brücke zwischen der Anfangs- und der Schlussbilanz dar. Auf ihnen spielt sich praktisch das Haushaltsgeschehen während der Rechnungsperiode ab. Dabei werden die Sachkonten, also diejenigen Konten, auf denen Bestände wie zum Beispiel Kasse, Bank, Kredite, Gebäude und Fahrzeuge abgebildet werden, direkt aus der Bilanz abgeleitet (vgl. Abb. 3, Nr. 1 und Nr. 2).

Daneben gibt es die sogenannten Ergebniskonten, auf denen Vermögensänderungen abgebildet werden. Diese werden für jedes Haushaltsjahr neu eröffnet und beginnen mit dem Kontostand 0 (vgl. Abb. 3, Nr. 3).

Das Ergebnis der Finanzkonten (vgl. Abb. 3, Nr. 4 [blau]) entspricht der Differenz der liquiden Mittel von Kasse und Bank zwischen der Anfangs- und der Schlussbilanz (vgl. Abb. 3, Nr. 5).

Die Summe der Ergebniskonten (vgl. Abb. 3, Nr. 4 [grün]) geht am Jahresende in die Netto(eigenkapital)position in der Bilanz ein (vgl. Abb. 3, Nr. 6). Man könnte die Summe dieser Konten als Ergebniskonto vergleichbar dem Gewinn-und-Verlust-Konto in der kaufmännischen Buchführung bezeichnen.

### **3.5. Getrennte Kreisläufe**

Wir haben in der kommunalen Buchführung, genau wie im kaufmännischen Bereich, zwei Rechnungskreisläufe.

Der eine (vgl. Abb. 3, Nr. 7) beschäftigt sich nur mit den Vermögenspositionen, den Beständen, wie zum Beispiel Kasse, Fahrzeuge und Gebäude. Hier handelt es sich um Aktivtäusche wie den Kauf eines Fahrzeuges, bei dem Geld gegen Fahrzeug getauscht wird, sich unter dem Strich aber keine Vermögensveränderung der Gemeinde ergibt. Das können auch Aktiv-Passiv-Mehrungen sein, wie zum Beispiel der Kauf eines Fahrzeuges auf Kredit, oder Aktiv-Passiv-Minderungen, wie zum Beispiel die Tilgung eines Darlehens. Diese spielen sich ausschließlich im Finanzkreislauf (Finanzhaushalt oder Finanzplan) ab.

Der andere Kreislauf (vgl. Abb. 3, Nr. 8) beschäftigt sich ausschließlich mit Vermögensveränderungen, also der Verminderung oder Erhöhung des Vermögens, wie zum Beispiel Personalkosten, Abschreibungen oder Energiekosten. Sie spielen sich ausschließlich im Ertragsbereich (Ertragshaushalt oder Ertragsplan) ab.

Der Unterschied wird am Beispiel eines Fahrzeuges wie folgt dargestellt: Wenn ein Auto gekauft wird, ändert sich die Vermögensposition der Gemeinde unter dem Strich nicht, weil nur Geldvermögen weggegeben und dafür ein Fahrzeugvermögen erworben wurde. Wenn dieses Fahrzeug aber benutzt wird, verliert es an Wert. Dann tritt eine Vermögensminderung für die Gemeinde ein. Diese wird in Form einer Abschreibung abgebildet, was sich ausschließlich im Ertragskreislauf widerspiegelt.

Die beiden Kreisläufe haben unterschiedliche Funktionen. Der Finanzhaushalt oder Finanzplan spiegelt die Liquiditätslage der Gemeinde wider. Sie trifft also eine Aussage darüber, ob die Gemeinde zahlungsfähig ist oder nicht. Der Ertragskreislauf oder Ertragsplan spiegelt dagegen wider, ob die Gemeinde im Laufe des Haushaltsjahres eine Vermögenseinbuße oder einen Vermögenszuwachs zu verzeichnen hat. Er drückt also aus, ob die Gemeinde ihre laufenden

Aufwendungen mit den laufenden Einnahmen finanzieren kann. Der Idealzustand ist, dass die Gemeinde einen geringfügigen Überschuss erwirtschaftet.

Die Gemeinde hat die Pflicht, ihr Vermögen zu erhalten. Sie ist aber anders als Wirtschaftsbetriebe nicht darauf angelegt, Vermögenszuwächse zu kumulieren und zu erzielen. Als Nebeneffekt ist es unschädlich, aber dieses kann nicht das finale Ziel gemeindlichen Handelns sein. Deswegen spricht man auch vom Ertragsplan oder von der Erfolgsrechnung und nicht von der Gewinn- und -Verlust-Rechnung wie im ökonomischen Bereich.

### **3.6. Finanzbewegungen (Finanzflüsse)**

Es gibt verschiedene Wertbewegungen. Das sind solche mit und ohne Mittelzu- und -abflüssen sowie Wertveränderungen, ohne dass damit ein Geldfluss verbunden ist.

#### **3.6.1. Zuflüsse**

Zuflüsse können in einer Form erfolgen, in der sie nicht mit einer Vermögensmehrung verbunden sind. Dann bezeichnet man sie als Einnahmen. Das sind zum Beispiel Verkaufserlöse aus gebrauchten Fahrzeugen oder Gegenständen. Vermögensabgaben dürfen nur zum vollen Wert erfolgen, deshalb ist damit keine Vermögensveränderung verbunden. Es wird lediglich das Sachgut gegen Geld eingetauscht (Aktivtausch). Das Gleiche kann sich auf der Passivseite abspielen.

Die Zuflüsse können aber auch mit einer Vermögensmehrung verbunden sein, zum Beispiel Steuereinnahmen. Hier ist mit dem Mittelzufluss auch gleichzeitig eine Vermögensmehrung verbunden. Diese Zuflüsse bezeichnet man als Ertrag.

#### **3.6.2. Abflüsse**

Spiegelbildlich verhält es sich bei den Abflüssen. Sie können mit einem Vermögensverlust verbunden sein, wobei es aber auch Vermögensverluste gibt, die nicht mit einem Mittelabfluss verbunden sind, dies sind zum Beispiel die Abschreibungen. Diese Abflüsse nennt man Aufwand. Wenn ein Abfluss nicht mit einer Vermögensveränderung verbunden ist, nennt man ihn Ausgabe.

### **3.7. Investitionen**

Investitionen sind Abflüsse, die zunächst keinen Einfluss auf die Vermögenslage haben. Ihre Besonderheit ist, dass es sich um Beschaffungen von Gütern handelt, die mehr als eine Rechnungsperiode lang genutzt werden. Klassische Beispiele sind Gebäude und Fahrzeuge. Es sind Aktiv-Täusche oder Aktiv-Passiv-Mehrungen, wenn sie kreditfinanziert sind.

Allein durch die Beschaffung tritt noch keine Vermögensveränderung ein, denn hier findet nur ein Tausch von Geld zu Sachgegenständen statt. Eine Vermögensveränderung ergibt sich erst dann, wenn die Gegenstände durch Benutzung an Wert verlieren. Dieser Vorgang muss im Rechenwerk abgebildet werden, auch wenn er nicht mit einem Geldfluss verbunden ist. Der Vermögensverlust wird dadurch erfasst, dass der Vermögenswert in jährlichen Raten verteilt auf die gesamte Lebensdauer des Wirtschaftsgutes in Form von Abschreibungen in das Rechenwerk eingebracht wird.

Wenn sich Investitionen über einen längeren Zeitraum hinziehen und die Nutzung des Gegenstandes im Jahr der Ausgaben nicht beginnt, wird für den Herstellungszeitraum ein besonderes Konto gebildet. Es handelt sich dann beispielsweise um „Anlagen im Bau“. Mit der Fertigstellung und dem Beginn der Nutzung wird eine Umbuchung von der „Anlage im Bau“ zum entsprechenden Vermögenskonto vorgenommen. Damit wird sichergestellt, dass sich die im Zusammenhang mit der Schaffung der Anlage abspielenden Einnahmen und Ausgaben nicht vermögenswirksam auswirken.

### **3.8. Über- und außerplanmäßige Ausgaben**

Wie wir aus dem Ablaufplan ersehen können, wird der Haushalt im Frühsommer des Vorjahres konzipiert und im Herbst des Vorjahres beraten, das heißt, dass zwischen der Regelung und der Ausführung mehr als ein volles Jahr liegen können. Dies bedeutet, dass die Lebensrealität sich anders entwickeln kann als die Annahme. Dementsprechend kann es Abweichungen geben, denen Rechnung getragen werden muss.

Für kleinere Abweichungen, die das gesamte Gefüge nicht ins Wanken bringen, sind Mehrausgaben und zusätzliche Ausgaben möglich.

### **3.8.1. Überplanmäßige Ausgaben**

Wenn die Mittelausstattung für einen Ansatz nicht ausreicht, können Erhöhungen im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden, wenn die Deckung gewährleistet ist, also z. B. entsprechende Einsparungen an anderer Stelle erwirtschaftet werden können. Typisches Beispiel ist eine nicht vorhergesehene Verteuerung der geplanten Maßnahme oder, wie bei Bau- und Erhaltungsmaßnahmen, ein größerer Umfang, der nicht vorhersehbar war.

### **3.8.2. Außerplanmäßige Ausgaben**

Wenn Ausgaben zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltes nicht vorhersehbar waren, können auch neue Mittelansätze im vereinfachten Verfahren eingeführt werden, wenn sie das gesamte Gefüge nicht gefährden und die Deckung gewährleistet ist.

### **3.8.3. Eingriff in die Rechte des Rates**

Das Haushaltsrecht obliegt dem Rat als dem Hauptorgan der Gemeinde. Kleine Korrekturmaßnahmen von über- und außerplanmäßigen Ausgaben obliegen dem Hauptverwaltungsbeamten. Zur Wahrung des Vieraugenprinzips ist hier die Mitwirkung eines Stellvertreters vorgeschrieben. Das ändert nichts daran, dass auf diesem Wege Entscheidungen des Rates abgeändert werden können. Damit können die Prioritäten verändert werden. Um ein Unterlaufen des Ratswillens an dieser Stelle zu verhindern, beschränkt sich diese Befugnis auf wirklich kleinere Korrekturen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier immer eine Doppelwirkung eintritt: einerseits die über- und außerplanmäßige Ausgabe und andererseits die Deckung. Letzteres bedeutet, dass an einer Stelle weniger ausgegeben wird, als vom Rat beschlossen wurde. Das kann sich im günstigsten Fall als Bewirtschaftungsmaßnahme ohne Veränderung des Ratswillens ergeben. Es kann aber auch dazu genutzt werden, Ausgaben nicht vorzunehmen, die der Rat haben wollte. Das würde den Ratswillen konterkarieren. Deshalb muss der Rat über über- und außerplanmäßige Ausgaben unterrichtet werden. Das soll ihm die Gelegenheit geben, einzugreifen.

## **3.9. Nachtrag**

Wenn sich im Laufe des Haushaltsjahres erhebliche Abweichungen ergeben, die sich mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben nicht regeln lassen, muss ein Nachtragshaushalt beschlossen werden. Dieser unterliegt denselben Regeln

wie der Haushalt. Der einzige Unterschied ist, dass er sich auf die korrekturbedürftigen Teile beschränken kann. Er muss also nur die korrekturbedürftigen Ansätze und die Zusammenfassungen beinhalten.

### 3.10. Der Abschluss

Am Ende der Rechnungsperiode, zum 31.12., muss ein Haushaltsabschluss gefertigt werden. Im Rahmen der Abschlussarbeiten müssen dann auch Rückstellungen, Übertragungsermächtigungen und Reste gebildet werden. Die Rückstellungen werden im Haushalt gebucht.

Abb. 4: Buchung von Rückstellungen im Haushalt

Produktkonto	Bezeichnung	Rückstellungen aus Ansatz 2019 (für Ausgabeermächtigung 2019)	Bemerkung
<b>Rückstellungen für Altersteilzeitarbeit und ähnliche Maßnahmen</b>			
57310.282100	Rückstellungen für nicht in Anspruch genommenen Urlaub	3.023,22 €	---
57310.282200	Rückstellungen für geleistete Überstunden	2.567,31 €	---
<b>Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung</b>			
54110.283100	Instandhaltungsrückstellung	357, 00 €	Rückstellung für das Standsicherheitsgutachten Straßenbeleuchtung, Haverlah
57310.283100		41, 65 €	Rückstellung für die Überprüfung der elektrischen ortsfesten Geräte
57320.283100		5.358,49 €	Rückstellung für die Sanierung der Außentreppe DGH Steinlah (5.000 €) sowie die Überprüfung der elektrischen ortsfesten Geräte (358, 49 €)
<b>Andere Rückstellungen</b>			
11130.289100	Andere Rückstellung	1.700,00 €	Rückstellung für die Prüfung des JAB 2018
54110.289100		1.015, 44 €	Rückstellung für die Reinigung der Simkkästen durch den WV Peine
<b>Insgesamt</b>		<b>14.063, 11 €</b>	

Die Übertragungsermächtigungen und Reste werden nur bei der praktischen Haushaltsbewirtschaftung berücksichtigt und nicht in das Zahlenwerk eingebucht. Sie müssen allerdings im Erläuterungsbericht für die Rechnungsprüfung nachgewiesen werden. In das Rechenwerk finden sie insofern Eingang, als sie im nächsten Haushaltsjahr als zusätzliche Ausgabeermächtigung außerhalb des Rechnungswerkes nachgewiesen werden. Da ihre Deckung im Rahmen des Jahresabschlusses gewährleistet ist, braucht diese nicht besonders nachgewiesen zu werden.

Abb. 5: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen)

Ergebnishaushalt: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen)

Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
36610.421100	Die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	10.000,00 €	Sanierung Bolzplatz Haverlah
51110.427109	Dorferneuerungsplanung	34.555, 64 €	Dorfentwicklungsplanung
57320.421100	Die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	2.100,00 €	Einrichtung Hotspots DGH Steinlah und Haverlah
<b>Insgesamt</b>		<b>46.655,64 €</b>	

Finanzhaushalt: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen) – LAUFEND –

Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
11130.743107	Finanzverwaltung	1.700,00 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung für die Prüfung Jahresabschluss 2018
36610.721100	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	10.000,00 €	Übertragung der Finanzmittel / Fortsetzung der Maßnahme Sanierung des Bolzplatzes Haverlah
51110.727109	Dorferneuerungsplanung	34.555, 64 €	Übertragung der Finanzmittel für die Dorfentwicklungsplanung
54110.721200	Unterhaltungsaufwendungen	1.372,44 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung Reinigung der Sinkkästen (WV Peine) (1.015.44 €) sowie Standgutachten Straßenbeleuchtung Feldstraße (357 €)



Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
57310.721100	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	41,65 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung/ Überprüfung der ortsfesten elektrischen Geräte (Bauhof)
57320.721100	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	7.458,49 €	Übertragung Finanzmittel aufgrund Rückstellungsbildung: Sanierung Außentreppe DGH Steinlah (5.000 €) sowie Überprüfung der elektrischen ortsfesten Geräte (358,49 €), Einbau Hotspot DGH (2.100 €)
Diverse	Diverse	6.094,69 €	Bildung Haushaltsreste aus Vormerkungen
<b>Insgesamt</b>		<b>61.222,91 €</b>	

*Finanzhaushalt: Haushaltsreste (Ermächtigungsübertragungen) - INVESTIV -*

Produkt-konto	Bezeichnung	Haushalts-rest 2018 (€)	Bemerkung
27210.783110	Auszahlungen für den Erwerb von Vermögensgegenständen über 1.000 €	5.634,43 €	Maßnahmenfortführung „Beschaffung von Regalen und Bücherstützen für die Bücherei Steinlah“
29110.781800	Zuweisungen für Investitionen an Kirchen	3.000,00 €	Zuweisung Kirche für das Anlegen eines Weges durch den Pfarrgarten Steinlah
54110.787200	Tiefbaumaßnahmen	43.960,77 €	Maßnahmenfortführung „Winkelstützwand OT Steinlah“
57320.787100	Hochbaumaßnahmen	14.272,69 €	Maßnahmenfortführung „Umbau DGH Steinlah“
<b>Insgesamt</b>		<b>66.867,89</b>	

Praktisch stehen diese Daten spätestens am 31.03. des Folgejahres zur Verfügung, weil bis zu diesem Zeitpunkt der Jahresabschluss aufgestellt wird. In vielen Gemeinden wird der Jahresabschluss erst mit Vorliegen der Ergebnisse der Rechnungsprüfung dem Rat vorgelegt. Das dauert in der Regel längere Zeit. Weil die gebildeten Reste und die Übertragungen finanziert werden müssen, beschränken sie die Verwendung der am 01.01. des Jahres zur Verfügung stehenden liquiden Mittel. Deshalb sollte der Hauptverwaltungsbeamte den Rat über die gebildeten Rückstellungen, Reste und Übertragungen Anfang April unterrichten.

Die Ergebnisrechnung soll einen Überblick darüber geben, ob Erträge und Aufwendungen in der Rechnungsperiode einander entsprechen. Es soll also festgestellt werden, ob die Gemeinde auskömmlich finanziert war oder nicht. Das erfordert noch eine Abgrenzung dahingehend, dass in der Rechnung nur solche Vorgänge erfasst werden, die wirtschaftlich auch in die Rechnungsperiode hineingehören. Alle Vorfälle, die sich auf andere Rechnungsperioden beziehen, müssen ausgeschieden werden. Dies geschieht dadurch, dass alles, was nicht in die Rechnungsperiode hineingehört, in die sogenannte außerordentliche Rechnung gebucht wird. Damit erreicht man, dass das ordentliche Ergebnis sich betriebswirtschaftlich auf die Rechnungsperiode begrenzt. Da außerordentliche Ergebnisse nicht vorgeplant werden können, sind sie im Haushaltsentwurf nicht auszuweisen, sondern nur in der Haushaltsrechnung.

Nachdem die Rechnungslegung erfolgt ist, muss der Rat über die Verwendung des Haushaltsergebnisses entscheiden. Waren die Erträge größer als die Aufwendungen, muss entschieden werden, ob sie dem Eigenkapital oder einer Rücklage zugeführt werden. Die Rücklage hat auch Eigenkapitalcharakter, wird aber vorrangig zur Verwendung von Verlusten aus Vorjahren verwendet.

Da das Haushaltsgeschehen nicht hundertprozentig vorhersehbar ist, muss mit natürlichen Abweichungen gerechnet werden. Solange sich diese in einer vertretbaren Bandbreite bewegen, ist dagegen nichts einzuwenden. Eine vorsichtige Haushaltsführung wird die Einnahmen eher am unteren Rand des Möglichen schätzen und bei den Ausgaben ein gewisses Sicherheitspolster nach oben vorsehen. Eine so praktizierte Haushaltsführung dürfte in der Regel zu Jahresüberschüssen führen. Diese werden dann zunächst einer Rücklage zugeführt, weil sich der Prozess natürlich auch umkehren kann und durch nicht vorhersehbare Umstände ein Verlust im Rahmen der normalen Schwankungsbreite eintreten kann. Dieser wird dann aus der Rückstellung abgedeckt.

Wenn ein Jahresverlust eingetreten ist und Rücklagen zur Abdeckung nicht zur Verfügung stehen, muss dieser Verlust innerhalb der nächsten zwei Jahre abgedeckt werden.

Finanzierungsmäßig erfolgt die Schließung der Deckungslücke durch Liquiditätskredite. Diese dürfen dann ausnahmsweise über den 31.12. des Rechnungsjahres hinaus in Anspruch genommen werden. Das ist unproblematisch, wenn innerhalb von zwei Jahren die Verlustabdeckung erfolgt. Dann wird der

Liquiditätskredit in diesem Rahmen zurückgeführt. Sollte ein Ausgleich innerhalb von zwei Jahren nicht möglich sein, sind besondere Maßnahmen erforderlich, um den mittelfristigen Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Diesen Prozess nennt man Haushaltskonsolidierung.

## **4. Jährlichkeitsprinzip**

### **4.1. Grundsatz**

Für die öffentlichen Bereiche gilt das Jährlichkeitsprinzip, d. h., eine Rechnung oder Wirtschaftsperiode umfasst den Ablauf eines Kalenderjahres, in der Regel vom 1.1. bis zum 31.12.

### **4.2. Übertragbarkeit**

Es gibt Fälle, in denen sich die Jährlichkeit als unpraktisch herausstellt. Investitionen in größere Anlagen oder Bauten nehmen in der Regel einen längeren Zeitraum in Anspruch. Von der Planung über die Auftragsvergabe bis zur Umsetzung und Inbetriebnahme einer Anlage vergeht in der Regel ein Zeitraum, der mehr als ein Jahr und damit mehr als eine Rechnungsperiode umfasst. Da sich die Aufstellung des Haushalts über einen längeren Zeitraum hinzieht, wäre es unpraktisch, wenn man beispielsweise im zweiten Jahr alles wieder neu veranschlagen müsste. Deshalb gibt es die sogenannte Übertragbarkeit. Das bedeutet, dass diese Haushaltsmittel länger verfügbar sind als eine Rechnungsperiode. Bei Investitionsausgaben ist festgelegt, dass diese bis einschließlich ein Jahr nach Fertigstellung verfügbar sind. Unter dem Gesichtspunkt der Deckung spielt das keine Rolle, weil im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushaltes geregelt und sichergestellt worden ist, dass nur die bisher nicht abgeschlossenen Mittel auch weiterhin zur Verfügung stehen.

### **4.3. Haushaltsreste**

Ein weiterer Fall ist gegeben, wenn die Ausgabe zwar schon rechtlich verpflichtend herbeigeführt geworden ist, die Auszahlung aber noch nicht erfolgen konnte, weil die Leistung noch nicht erbracht ist. Wenn beispielsweise im August ein Fahrzeug bestellt wird und dieses wegen der Lieferzeit von sieben Monaten erst im nächsten Haushaltsjahr eintreffen wird, könnte auch die Zahlung erst im nächsten Haushaltsjahr geleistet werden. Dazu müsste sie aber, wenn man keine Ausnahme regelt, neu veranschlagt werden. Um diese Fälle

praktisch zu lösen, kann man Reste bilden. Wenn bereits feststeht, in welcher Höhe eine Verpflichtung im aktuellen Haushaltsjahr begründet worden ist, aber die Auszahlung noch nicht erfolgen kann, darf für diese spezielle Ausgabe ein Rest gebildet werden.

#### **4.4. Rückstellungen**

Wenn eine wirtschaftliche Verpflichtung im aktuellen Haushaltsjahr entstanden ist, aber weder der Fälligkeitszeitpunkt noch ihre genaue Höhe feststehen, kann man eine Rückstellung bilden. Diese bedeutet, dass für diesen eng begrenzten Zweck Mittel aus dem aktuellen Haushaltsansatz auch in zukünftigen Haushaltsjahren eingesetzt werden dürfen. In dieser Höhe müssen dann natürlich im aktuellen Haushaltsjahr Mittel reserviert werden, damit es an dem entsprechenden Ansatz nicht zu einer Mittelüberschreitung kommen kann.

#### **4.5. Verpflichtungsermächtigungen**

Ein weiterer Fall der Abweichung vom Jährlichkeitsprinzip sind die sogenannten Verpflichtungsermächtigungen. Bei langfristigen Vorhaben kann es vorkommen, dass zwischen der rechtlichen Verpflichtung für eine Ausgabe, dem Auftrag und der Fälligkeit ein längerer Zeitraum liegt und die Fälligkeit in eine folgende Rechnungsperiode fällt. Das sind Konstellationen mit längerer Lieferzeit oder beispielsweise Investitionen, bei denen sich der zeitliche Ablauf nicht ganz genau vorhersagen lässt. Um sicherzustellen, dass zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe und zum Zeitpunkt der Fälligkeit die rechtlichen Voraussetzungen für die Abwicklung gegeben sind, kann man mit einer Verpflichtungsermächtigung heute schon Ausgaben für künftige Haushaltsjahre programmieren. Diese werden im Haushalt gesondert ausgewiesen. Ihre Finanzierung in den künftigen Haushaltsjahren muss sichergestellt sein. Weil sie Belastungen für die Zukunft schaffen, unterliegen sie der Genehmigungspflicht. Die Kommune ist dann auch verpflichtet, in dem Haushaltsjahr, zu dessen Lasten eine Verpflichtungsermächtigung eingestellt war, die entsprechenden Haushaltsansätze bereitzustellen.

### **5. Dauernde Leistungsfähigkeit und Finanzplanung**

Öffentliche Aufgaben sind dauerhaft zu erfüllen. Dieser Gesichtspunkt spielt auch bei der Haushaltswirtschaft eine große Rolle. Der Blickwinkel darf sich

wegen dieser Perspektive nicht auf eine Rechnungsperiode beschränken. Wenn Aufgaben dauerhaft zu erfüllen sind, muss auch die Haushaltsführung so erfolgen, dass sie die dauerhafte Aufgabenerfüllung ermöglicht. Deshalb muss auch bei der Planung der Haushalte der Blick auf die künftigen Haushaltsjahre gerichtet werden. Die Haushaltsführung ist so zu planen, dass auch in den Folgejahren ausgeglichene Haushalte möglich sind.

Technisch geschieht dies dadurch, dass der Haushalt für die nächsten drei Jahre fortgerechnet wird. Wenn also der Haushalt 2015 aufgestellt wird, müssen auch die Jahre 2016, 2017 und 2018 rechnerisch niedergelegt werden.

*Abb. 6: Fortrechnung des Haushalts für die nächsten drei Jahre*

*Die Haushaltswirtschaft in den Jahren 2013 bis 2018 (Ergebnishaushalt in €)*

	<b>RE 2013</b>	<b>Ansatz 2014</b>	<b>Ansatz 2015</b>	<b>Plan 2016</b>	<b>Plan 2017</b>	<b>Plan 2018</b>
Ordentliche Erträge	154.274.600,03	156.667.400	161.437.300	165.827.200	171.638.200	174.499.200
Ordentliche Aufwendung	148.656.981,36	155.072.800	166.255.100	170.173.000	171.786.200	174.143.200
Außerordentliche Erträge	1.676.745,41	0	50.000	0	0	0
Außerordentliche Aufwendung	1.708.510,80	0	0	0	0	0
Fehlbetrag/ Überschuss	5.585.853,28	1.594.600	-4.767.800	-4.345.800	-148.000	356.000

Bei der Fortschreibung sind die künftigen Preisentwicklungen zu beachten. Ebenso sind Veränderungen in der Ausgabenstruktur zu berücksichtigen. Wenn beispielsweise eine neue Schule in Betrieb genommen wird, müssen natürlich die daraus zu erwartenden Folgekosten in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

Als Arbeitshilfe gibt das Land dafür einen sogenannten Orientierungsdaten-erlass heraus. Dieser wird aus der Steuerschätzung und der volkswirtschaftlichen Gesamtprognose abgeleitet und gibt den Kommunen Hilfen in Form

von Fortschreibungswerten. Diese müssen natürlich mit den eigenen Erfahrungen noch veredelt werden.

## **6. Rechnungslegung und -prüfung**

### **6.1. Rechnungslegung**

Nach Ablauf der Rechnungsperiode muss der Hauptverwaltungsbeamte über die Geschäftsführung Rechnung legen. Die Rechnungslegung bezieht sich auf alle Einnahmen und Ausgabenpositionen und besteht aus einer Gegenüberstellung von Soll und Ist.

Zu einem demokratischen Staatswesen gehört auch die Transparenz der öffentlichen Finanzen, deshalb müssen sowohl der Haushalt als auch die Rechnungslegung veröffentlicht werden. Dies geschieht heute durch Einstellung in das Internet und gewährleistet damit eine ausreichende Öffentlichkeit.

### **6.2. Rechnungsprüfung**

Zu einem ordnungsgemäßen Haushaltsgebaren gehört natürlich auch, dass die Haushaltsabwicklung überprüft wird. Dies geschieht im kommunalen Bereich in mehrfacher Hinsicht. Zum einen unterhalten die Kommunen eine von der Verwaltung und vom Hauptverwaltungsbeamten unabhängige Rechnungsprüfung. Dies ist regelmäßig eine Organisationseinheit, die nicht den Weisungen des Hauptverwaltungsbeamten, sondern lediglich seiner Dienstaufsicht unterliegt. Der Rat kann der Prüfungsabteilung unabhängige Aufträge erteilen. Dies nennt sich örtliche Rechnungsprüfung.

Auch der Staat beteiligt sich über die Kommunalaufsicht am Prüfungsgeschehen in Form der sogenannten überörtlichen Kommunalprüfung. Diese besteht aus Rechnungsprüfungsorganisationen, die im Auftrag des Staates das kommunale Handeln überprüfen.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist anschlusslos, d. h., es wird jeder Jahresabschluss geprüft, bevor er dem Rat zur Überprüfung vorgelegt wird. Die überörtliche Kommunalprüfung muss nicht anschlusslos sein und kann sich auf einzelne Themen beschränken.

Die örtliche Rechnungsprüfung greift aber nicht nur nach Abschluss des Haushaltsjahres, sondern betätigt sich auch in Form einer permanenten Kontrolle

insofern, als sie bei der Vergabe von Aufträgen ab einer bestimmten Größenordnung eingeschaltet werden muss. Dies ist eine sogenannte vorbeugende Kontrolle, die das Vieraugenprinzip unterstützt und vorbeugend wirken soll.

Rechnungsprüfungsämter als eigene Organisationseinheiten lohnen sich natürlich nur ab einer gewissen Größenordnung. Wenn sie zu klein wären, könnten sie arbeitswirtschaftlich vernünftig nicht betrieben werden. Deshalb haben nicht alle Kommunen eine solche Organisationseinheit. Diese ist erst ab einer Größenordnung vorgeschrieben, in der ihr wirtschaftlicher Betrieb möglich ist. Dabei leisten die Landkreise Hilfe für die kreisangehörigen Gemeinden, die kein eigenes Rechnungsprüfungsamt haben. Diese nehmen gegen Entgelt die Einrichtung der Landkreise in Form einer Amtshilfe in Anspruch.

## **7. Einbindung der Kommunen in das staatliche Finanzsystem**

In einem mehrstufigen Staatsgebilde müssen die Einnahmen auf die einzelnen Ebenen entsprechend der Aufgabenverteilung aufgeteilt werden. Dazu muss man den einzelnen Ebenen entweder bestimmte Steuerquellen mit dem Recht übertragen, die entsprechenden Hebesätze zu bestimmen, oder man bildet einen Steuerverbund, d. h., alle Steuern fließen in einen Topf und den einzelnen Ebenen werden bestimmte Quoten an diesem Topf zugewiesen. Denkbar ist auch eine Mischung, wie etwa in Deutschland. Den Kommunen sind hier die Grund- und Gewerbesteuer als eigene Quellen mit Hebesatzrecht zugewiesen. Dazu kommen bestimmte Anteile aus den Verbundsteuern. Ergänzt wird dieses System durch Zuweisungen der Länder an die Kommunen.

Festgelegt werden muss, wer für die notwendige Finanzausstattung einer Ebene, zum Beispiel der Kommunen, garantieren muss. Das sind in Deutschland die Länder.

## **8. Finanzierung der Gemeinde**

Die Einnahmeseite des Gemeindehaushaltes speist sich aus sehr unterschiedlichen Quellen.

## **8.1. Einnahmen**

Die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte wird aus verschiedenen Quellen gefüllt. Dazu gehören die gemeindeeigenen Steuern, Anteile an Gemeinschaftssteuern, Zuweisungen von Bund und Ländern, Einnahmen aus Gemeindevermögen, spezielle Entgelte für Einrichtungen der Daseinsvorsorge und in Ausnahmefällen Kredite sowie Vorauszahlungen in Form von Beiträgen.

### **8.1.1. Eigene Steuern**

Steuern sind Einnahmen ohne Gegenleistung und ohne Zweckbindung, im kommunalen Bereich im Wesentlichen Grundsteuern, differenziert nach landwirtschaftlichem Besitz und Wohnen bzw. Gewerbenutzung. In Deutschland werden sie als Grundsteuer A und B bezeichnet. Dazu kommt die Gewerbesteuer – eine Abgabe, mit der gewerbliche Betätigungen belegt werden.

### **8.1.2. Anteile an Gemeinschaftssteuern**

In Deutschland gibt es bei der Umsatzsteuer, bei der Einkommensteuer und bei der Körperschaftsteuer einen sogenannten Steuerverbund. Das bedeutet, dass diese Einnahmen zu bestimmten Prozentsätzen Bund, Ländern und Kommunen gemeinschaftlich zustehen. Die entsprechenden Anteile fließen den Gemeindehaushalten direkt zu.

### **8.1.3. Zuweisungen**

Vom Land zu den Kommunen gibt es verschiedene Zahlungsstränge mit und ohne Zweckbindung. Sie werden auch als Transferleistungen bezeichnet.

## **Finanzausgleich**

Zur Verstärkung der gemeindlichen Finanzkraft gibt es allgemeine Zuweisungen – auch Schlüsselzuweisungen genannt. Die gemeindlichen Grundaufgaben wie zum Beispiel Bildung, Verkehr, Entsorgung und Straßen sind überall gleich. Die Wirtschaftskraft der einzelnen Gemeinden im Lande schwankt aber sehr stark und hängt von Faktoren ab, die die Kommunen im Wesentlichen nicht beeinflussen können. Damit alle Gemeinden in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen, gibt es zur Wahrung der Gleichheit der Lebensverhältnisse Finanzausgleichszuweisungen. Damit gleicht das Land die Finanzkraft der Gemeinden bis zu einem gewissen Grad aus, in Deutschland sind es durchschnittlich 75 Prozent. Technisch funktioniert das so, dass das Land einen



bestimmten Topf zur Verfügung stellt, der so verteilt wird, dass gemessen an den durchschnittlichen Kosten die Gemeinden unter Anrechnung ihrer eigenen Finanzkraft am Ende eine ähnliche Finanzausstattung haben. Wer also über viel eigene Steuerkraft verfügt, erhält wenig oder gar nichts, und wer wenig Steuerkraft hat, erhält mehr. Ganz reiche Gemeinden müssen sogar eine solidarische Umlage in diesen Topf leisten.

### **Mittel für den übertragenen Wirkungskreis**

Dazu kommt ein weiterer finanzieller Strang von den Ländern zu den Gemeinden. In vielen Fällen benutzt das Land die Kommunen sozusagen als seine Außenstellen. Damit spart es sich selbst vor Ort eigene Behörden. In diesen Fällen handeln die Gemeinden im Auftrag und auf Weisung des Landes. Die dafür entstehenden Kosten muss das Land den Kommunen erstatten. Es handelt sich um die Zuweisungen für den sogenannten Bereich der Auftragsverwaltung. Technisch werden diese Mittel ohne Zweckbindung zugewiesen. Sie werden aber berechnet nach den objektiv anfallenden Kosten. Dieses System hat zugleich den Vorteil, dass die Gemeinden an einer kostengünstigen Erfüllung dieses Teils der Aufgaben interessiert sind.

### **Zweckzuweisungen**

Häufig hat das Land aus politischen Gründen ein Interesse daran, dass die Gemeinden bestimmte Aufgaben anpacken und erledigen. Dafür lockt es mit Zweckzuschüssen. Wenn beispielsweise der Sporthallenbau gefördert werden soll, gibt es einen zweckgebundenen Zuschuss zum Bau von Sporthallen. Diese werden im Haushalt mit einer entsprechenden Zweckbindung eingestellt.

#### **8.1.4. Spezielle Entgelte**

Die Gemeinde erhebt von ihren Bürgern zum Teil Entgelte.

### **Verwaltungsgebühren**

Für einzelne Amtshandlungen, die nicht allgemeiner Art sind, erhebt die Kommune Verwaltungsgebühren, zum Beispiel für die Erteilung eines Bauantrags oder die Ausstellung eines Personalausweises. Diese Gebühren werden so kalkuliert, dass sie kostendeckend sind, aber keinen Gewinnanteil enthalten.

## **Benutzungsgebühren**

Für Dienstleistungen, die dauerhaft erbracht werden und den Einzelnen direkt zugerechnet werden können, erheben die Kommunen Benutzungsgebühren. Hier handelt es sich im Wesentlichen um Leistungen der Daseinsvorsorge, wie zum Beispiel Strom, Wasser, Abwasser oder Müllabfuhr. Auch diese Leistungen werden kostendeckend berechnet.

## **Beiträge**

Beiträge stehen in engem Zusammenhang mit Benutzungsgebühren. Für Einrichtungen mit einer Dauerbeziehung können die Gemeinden Bauzuschüsse in Form von Beiträgen erheben. Wenn beispielsweise eine neue Wasserversorgungsanlage gebaut werden soll, kann die Gemeinde von den potenziellen Nutzern eine Vorauszahlung als Baukostenzuschuss auf die künftigen Benutzungsgebühren verlangen. Der so finanzierte Aufwand für die Investition wird dann bei den Abschreibungen nicht mehr berücksichtigt. Dies ist auch berechtigt, weil er ja von den Gebührenzahlern schon vorab finanziert worden ist. Beiträge finden sich häufig im Bereich des Straßenbaus, der Kanalisation und der Wasserversorgung und ähnlichen auf Dauer angelegten Nutzungsverhältnissen im Bereich der Daseinsvorsorge.

### **8.1.5. Sonstige Einnahmen**

Aus der Vergangenheit heraus besitzen die Kommunen in vielen Fällen Vermögen, sei es Grundvermögen, seien es städtische Gesellschaften, wie zum Beispiel die Stadtwerke, Wirtschaftsfördergesellschaften oder Abfallbeseitigungsbetriebe. Wenn sie dieses Vermögen Dritten zur Nutzung zur Verfügung stellen, dürfen sie das nicht unentgeltlich tun, sondern immer nur zum vollen Wert, d. h. zum Marktwert. Die Einnahmen daraus werden als sonstige Einnahmen im Haushalt verbucht. Sie stehen zur Finanzierung aller Gemeindeausgaben zur Verfügung.

Zu den sonstigen Einnahmen zählen auch Mieten und Konzessionsabgaben. Als Konzessionsabgaben bezeichnet man Entgelte, die dafür gezahlt werden, dass ein Dritter, zum Beispiel ein Energieversorgungsunternehmen oder ein Stadtwerk, in einem Gebiet der Gemeinde eine bestimmte Leistung, zum Beispiel die Stromversorgung, ausschließlich anbieten darf. Damit verbunden ist auch das Recht zur Nutzung gemeindlicher Straßen und Wege zur Verlegung

der entsprechenden Versorgungsleitungen für dieses Leistungspaket. Insgesamt ist eine Konzessionsabgabe zu entrichten. Auch diese steht als Gesamtdeckungsmittel im Haushalt zur Verfügung.

## **8.2. Kredite**

### **8.2.1. Liquiditätskredite (Kassenkredite)**

Die finanziellen Verpflichtungen einer Kommune beginnen am ersten Tag des Haushaltsjahres. Die Einnahmen fließen aber aus Gründen der Handhabung nicht gleichmäßig parallel zu den Ausgaben, sondern richten sich nach anderen technischen Gegebenheiten. Daraus kann sich die Situation ergeben, dass wegen des späteren Eintreffens der Zuflüsse trotz des Vorhandenseins von Auszahlungspflichten keine Liquidität vorhanden ist. Dazu folgendes Beispiel: Die Steuereinnahmen werden quartalsmäßig eingezogen, Ansprüche auf Sozialleistungen entstehen aber vom ersten Tag an, weil die Empfänger zum Lebensunterhalt darauf angewiesen sind. Um diese Liquiditätsschwankungen innerhalb eines Bewirtschaftungszeitraumes, eines Haushaltsjahres, bewältigen zu können, darf die Kommune nach öffentlichem Haushaltsrecht Liquiditätskredite aufnehmen – ähnlich wie bei Betrieben oder Privathaushalten, wo es eine unterjährige Kontokorrentüberziehung gibt. Da es sich aber nur um die Möglichkeit zum Ausgleich von unterjährigen Liquiditätsschwankungen handelt, müssen diese Kredite am 31.12. des Rechnungsjahres, wenn alle Einnahmen und Ausgaben getätigt sind, ausgeglichen sein. Am Ende eines Rechnungsjahres muss also der Stand der Liquiditätskredite auf plus/minus null stehen.

Ein Sonderfall ergibt sich, wenn im laufenden Haushaltsjahr ein Defizit erwirtschaftet wurde.<sup>5</sup>

### **8.2.2. Kreditmarktschulden**

Kreditmarktschulden sind vertraglich vereinbarte Kredite. Sie unterscheiden sich von den Liquiditätskrediten dadurch, dass sie für einen bestimmten Zeitraum aufgenommen werden. Mit der Kreditaufnahme wird über die künftige Konsumkraft verfügt, weil einerseits die Überlassung von Liquidität mit Zinsen vergütet werden muss und andererseits natürlich die Pflicht zur Rückzahlung besteht. Dies macht auch deutlich, dass man mit der Aufnahme eines

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu insbesondere Abschnitt 2.10 (Der Abschluss).

Kredites seine eigene Konsumkraft nicht vergrößern kann. Man kann damit lediglich den Zeitpunkt vorziehen, zu dem man die Konsumkraft einsetzt – allerdings um den Preis, dass sie um die anfallenden Zinsen verringert wird. Dennoch kann der Einsatz von Krediten sinnvoll sein. Hier ergeben sich im Wesentlichen zwei Fallkonstellationen:

Fall eins liegt vor, wenn eine Kommune eine Investition tätigen muss, die die Finanzkraft eines laufenden Haushaltes überfordert, beispielsweise den Neubau einer Schule. Dann ist der Einsatz von Krediten sinnvoll. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Finanzkraft ausreicht, um Zins und Tilgung in der Zukunft aufbringen zu können.

Es gibt eine zweite Fallkonstellation, in der die Kreditaufnahme sinnvoll sein kann. Nämlich immer dann, wenn man durch eine Investition in der Zukunft Einsparungen erzielen kann, die größer sind als die aufzuwendenden Zinsen und Abschreibungen (Tilgungsraten). Ein Beispiel: Die Gemeinde hat ein Gebäude mit einer älteren Heizung und kann diese durch eine Anlage ersetzen, die effektiver mit der Energie umgeht. Oder der Einbau neuer Fenster oder Isolierungen senkt den Energiebedarf eines Gebäudes so stark, dass die eingesparten Aufwendungen niedriger sind als Zins und Abschreibung für die Investition. Auch dann ist es sinnvoll, hier einen Kredit zur Finanzierung einzusetzen.

## 9. Teilhaushalte

Der Hauptverwaltungsbeamte kann nicht alle Arbeiten persönlich erledigen. Damit wäre er rein quantitativ überfordert. Deshalb muss er Aufgaben delegieren. Das gilt auch für die Bewirtschaftung des Haushaltes, dessen Ausführung auf einzelne Teile der Verwaltung aufgeteilt wird. Hierzu werden technisch sogenannte Teilhaushalte gebildet. Damit wird der Haushalt sozusagen auf die einzelnen Teile der Verwaltung zerlegt. Die Summe der Teilhaushalte entspricht eins zu eins den entsprechenden Gesamthaushalten. Deshalb brauchen sie hier nicht weiter betrachtet werden.

## **10. Investitionsplan**

Der Investitionsplan stellt noch einmal alle Investitionen zusammen und weist die Verpflichtungsermächtigungen aus. Mit ihm werden die Besonderheiten der Investitionen dargestellt, die sich nicht direkt auf den Ertragshaushalt auswirken.

## **11. Gesamtproduktplan**

Der Gesamtproduktplan gibt Auskunft darüber, wie sich die Mittel der Gemeinde auf die einzelnen Aufgabenbereiche, die Produkte, verteilen. Seine Bedeutung liegt darin, dass er eine Auskunft über die politische Gewichtung der einzelnen Produkte gibt. Der Haushaltsplan ist das politische Programm in Zahlen umgesetzt.

## **12. Vorbericht**

Der Vorbericht beinhaltet eine verbale Beschreibung der Haushaltslage der Gemeinde. Mit ihr gibt der Verwaltungsbeamte eine Einführung in die Materie und stellt die einzelnen Aussagen des Haushaltes in einen mehrjährigen Gesamtzusammenhang.

## **13. Stellenplan**

Die Personalkosten haben unter dem Gesichtspunkt einer langfristigen Wirkung besondere Auswirkungen. Mit einer Einstellung trifft die Gemeinde eine Entscheidung, die sich weit über die konkrete Abrechnungsperiode hinaus auswirken wird, denn diese Stelle muss über viele Jahre finanzieren werden. Deshalb steht der Stellenplan unter besonderer Beobachtung und wird im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung verdeutlicht.



# Kapitel 3:

## Daseinsvorsorge und Standortfaktoren

### Daseinsvorsorge

*Jochen-Konrad Fromme*

#### 1. Einleitung

Neben der klassischen hoheitlichen Tätigkeit zur Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit, dem Justizwesen, das in großem Umfang durch Ge- und Verbote gekennzeichnet ist, erbringt der Staat auch vielerlei Leistungen für die Bürger, wie z. B. die Versorgung mit wichtigen Gütern, die für das Leben an sich, das soziale Zusammenleben und das kulturelle Leben wichtig sind. Der Staat muss zum Teil auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Bürger ihren Lebensunterhalt verdienen können, z. B. durch die Schaffung der Bildungsvoraussetzungen und der Möglichkeiten des Zugangs zu Arbeitsplätzen etwa durch Verkehrseinrichtungen.

Es gibt Leistungen, die der Mensch unbedingt benötigt, um existieren zu können. Das sind beispielsweise die Bereitstellung von sauberem Wasser, die Abwasserentsorgung und die Müllabfuhr. Dazu kommen Leistungen, die erforderlich sind, um am Wirtschaftsleben teilnehmen zu können, und solche, die die soziale Teilhabe sicherstellen. Dazu gehören die Versorgung mit Energie, der Zugang zu Kommunikationsmöglichkeiten wie Post, Telefon und in heutiger Zeit natürlich auch Internet, Verkehrsverbindungen und kulturelle Leistungen.

##### 1.1. Entstehungsgeschichte

Gerade in der Zeit der Corona-Pandemie wird wieder bewusst, dass es zum alltäglichen Leben gehört, Menschen mit sauberem Trinkwasser zu versorgen und sowohl die Abfallbeseitigung als auch die Abwasserbeseitigung so zu organisieren, dass von ihnen keine Gefahren für die Gesundheit der Allgemeinheit ausgehen. So war es beispielsweise eine Erkenntnis aus der Verbreitung

der Pest im Mittelalter, dass sich aus einer unregelmäßigen Abwassersituation gesundheitliche Gefahren entwickeln, die einer Pandemie. Es wurde deutlich, dass sich im Abwasser Tierpopulationen entwickeln, die Träger von Seuchen sind. Die Trägertiere, zum Beispiel Ratten, konnten sich in dem ungeordnet ablaufenden Abwasser bestens entwickeln und so die Seuche verbreiten. Nachdem man diese Ursache erkannt hatte, wurden geordnete Abwassersysteme gebaut und ständig gewartet, sodass diese Gefahr eingedämmt werden konnte. Da hier permanent Gefahren lauern, ist auch heute noch der Betrieb einer geordneten Abwasserentsorgung unablässig zur Sicherung der Hygiene und zur Vermeidung von Seuchen.

Ähnliches gilt für die Abfallentsorgung: Auch sie ist Nahrung und Lebensbasis für Nagetiere, die Seuchen übertragen. Über das Trinkwasser können sich Bakterien und andere infektiöse Herde verbreiten, sodass auch hier eine sorgfältige Kontrolle erforderlich ist. Im Laufe der Zeit kamen die Versorgung mit Elektrizität und Energie sowie die Notwendigkeit der Schaffung von Verkehrsverbindungen hinzu.

Und die Entwicklung bleibt nicht stehen. Es tun sich immer wieder neue Felder auf, die neue Angebote erfordern. Sie gelten zunächst als wünschenswert und erreichen dann einen Grad der Notwendigkeit, dass sie zu Leistungen der Daseinsvorsorge werden. Hier kann man schon sehen, dass es auch neuere Entwicklungen gibt, denen der Staat Rechnung tragen muss, um soziale Teilhabe zu gewährleisten. Reichte es früher aus, als Kommunikationsmittel die Post zur Verfügung zu stellen, kommt man heute mit Briefen nicht mehr weit. Die heutige Kommunikation hat sich auf das Telefon und die Möglichkeiten des Internets verlagert. Dazu kommt im Rahmen der Digitalisierung auch die Tatsache, dass man sowohl zur Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen als auch zur Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb elektronische Kommunikationsmöglichkeiten benötigt.

Hier tun sich Felder auf, die recht unterschiedlich bedient werden können. In einer verdichteten Bebauung ist es ohne Weiteres möglich, ein Kommunikationsnetz aufzubauen und mit wettbewerbsfähigen Entgelten zu betreiben. Da in verdichteten Siedlungen auch mehrere Wettbewerber nebeneinander bestehen können, ist hier die Gefahr einer Monopolisierung relativ gering. Ganz anders sieht das in Räumen mit dünner Besiedlung aus. Hier stehen die notwendigen Investitionen in einem ganz anderen, viel ungünstigeren



Verhältnis zu den Nutzungsmöglichkeiten. Eine Finanzierung allein aus Entgelten häufig nicht möglich. Hier steht die Gesellschaft in Form von staatlichen Institutionen in der Pflicht, die entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, die auch in dünn besiedelten Räumen auf die entsprechenden Möglichkeiten angewiesen sind.

## **1.2. Begriff Daseinsvorsorge**

Der Begriff „öffentliche Daseinsvorsorge“ bezeichnet Tätigkeiten des Staates, die einer grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen. Daseinsvorsorge bezeichnet die staatliche Aufgabe, Güter und Leistungen bereitzustellen, die für ein menschliches Dasein notwendig sind. Es sind im Prinzip diejenigen Güter und Leistungen, die man zum Leben und Arbeiten benötigt und die eine soziale Teilhabe gewährleisten.

Ein Kennzeichen der Leistungen der Daseinsvorsorge ist, dass sie theoretisch auch von außerstaatlichen Einrichtungen, also von Privatpersonen, Wirtschaftsunternehmen, Vereinen, Stiftungen o. Ä. erbracht werden könnten.

Bei geringer Bevölkerungsdichte könnten diese Leistungen von den einzelnen Personen selbst erbracht werden, z. B. der Bau eines Brunnens. Wirtschaftlich kann sich dies aber nicht jeder leisten.

In Gegenden mit geringer Bevölkerungskonzentration kann man das Abwasser leichter über das Oberflächenwasser entsorgen, weil die Schadstoffkonzentration unter einer Erheblichkeitsgrenze bleibt. Dort aber, wo es eine große Bevölkerungsverdichtung gibt, ist der Einzelne dazu nicht mehr in der Lage. Weder verfügt er über die ausreichende Fläche noch über den Zugang zu entsprechenden Oberflächengewässern. Auch ergibt sich durch die Summe der anfallenden Schadstoffe eine erhebliche Potenzierung der Gefährdung. Deshalb muss in größeren Dörfern und insbesondere in Städten eine durch die Gemeinschaft geordnete Abwasserbeseitigung und Abfallbeseitigung installiert werden. Das Mittelalter in Europa zeigt, dass Seuchenbekämpfung auf diesem Wege wirkungsvoll durchgeführt werden kann. Damit sind solche Aufgaben zu öffentlichen Aufgaben geworden.

Die Problemlösung ist allerdings je nach Siedlungsdichte sehr unterschiedlich. In Städten fallen Abwässer konzentriert in einer solchen Menge an, dass deren Beseitigung mit relativ geringen Kosten verbunden ist. Das liegt ganz einfach

daran, dass die Leitungslänge im Verhältnis zu den durchlaufenden Abwässern relativ kurz ist. Auch lassen sich die Investitionen für die Klärung, d. h. die Aufbereitung und Beseitigung von Schadstoffen, auf eine große Abwassermenge verteilen, weshalb die Leistungserbringung zu tragbaren Konditionen möglich ist. Anders sieht das in ländlichen Räumen aus: Hier müssen wegen der geringeren Siedlungsdichte erheblich größere Rohrleitungswege angelegt werden, womit viel höhere Kosten verbunden sind. Der einzelne Mensch kann so etwas wirtschaftlich nicht mehr leisten.

### **1.3. Kombination aus öffentlichem (Staats-)Recht und Privatrecht**

Der Privatrechtsform fehlt die Möglichkeit, die Benutzung solcher Einrichtungen durch alle Bürger zu erzwingen. Das wiederum ist erforderlich, um einerseits den öffentlichen Zweck der Seuchenbekämpfung zu erfüllen und andererseits sicherzustellen, dass durch den Umfang der in Anspruch genommenen Leistung eine wirtschaftliche Verwirklichung möglich ist. Die Privatrechtsordnung sieht nur Vertragsangebote vor. Im öffentlich-rechtlichen Bereich, also durch den Staat, kann dagegen die Inanspruchnahme der Leistungen auch erzwungen werden. Selbst wenn jemand also einen eigenen Brunnen hat, kann ihm dessen Nutzung untersagt und stattdessen auferlegt werden, die öffentlich-rechtliche Einrichtung der Daseinsvorsorge in Anspruch zu nehmen.

An dieser Stelle zeigt sich, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge zwar häufig operativ in Privatrechtsform durchgeführt werden, aber auf öffentlich-rechtliche Instrumente angewiesen sind. Dabei ist immer zu beachten, dass öffentlich-rechtliche Handlungsformen mit Beschränkungen verbunden sind, die es im Privatrechtsbereich in dieser Form nicht gibt. Die Hoheitsträger, also der Staat, die Landkreise, die Gemeinden und die Zweckverbände verfügen nicht nur über Eingriffsbefugnisse, sondern sind auch verpflichtet, die Grundrechte einzuhalten. So gilt zum Beispiel der Gleichbehandlungsgrundsatz. Das bedeutet, dass alle Anschlussnehmer gleichzubehandeln sind. Gleiches ist gleichzubehandeln und Ungleiches ist ungleich zu behandeln. Jeder muss also den Zugang zu gleichen Konditionen erhalten. Unterschiede dürfen bei gleichem Einheitspreis aber entsprechend der unterschiedlichen Menge der abgelieferten Abwässer gemacht werden.

Dieses rechtliche Korsett gilt im Privatrecht nicht. Wenn man Bürgerinnen und Bürger zur Annahme von in Privatrechtsform erbrachten Leistungen der

Daseinsvorsorge verpflichten will, muss man dafür sorgen, dass die Bindung des Aufgabenträgers an solche Grundsätze ohne Rücksicht auf seine Rechtsform sichergestellt ist.

Im Bereich der Daseinsvorsorge gilt also eine Mischform von öffentlichem und privatem Recht. Im Ergebnis richten sich der Zugang und die Gleichbehandlung bei den Konditionen nach öffentlichem Recht, während die operative Durchführung nach Privatrecht erfolgt.

#### **1.4. Widmung**

Damit klar ist, welche Einrichtungen dieser besonderen doppelten rechtlichen Bindung unterliegen sollen, bedarf es eines Stiftungsaktes. Es muss also formell klargestellt werden, für welche Bereiche diese Doppelbindung entstehen soll. Dieser Akt wird als „Widmung“ bezeichnet. Darunter versteht man formell einen Beschluss, der die zu übernehmende Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet und klarstellt, welche Vermögensteile dieser Erfüllung der Aufgabe dienen sollen. Verfahrensmäßig ist dazu die Erstellung eines Konzeptes mit einer Kalkulation erforderlich.

## **2. Ausführungsebene**

Die Bundesrepublik Deutschland ist dezentral organisiert. Sie ist nach dem Prinzip der Subsidiarität aufgebaut, d. h., zuständig ist möglichst die am dichtesten am Bürger befindliche Ebene. Zu Deutsch: von unten nach oben. Nur das, was vor Ort nicht selbst geregelt werden kann, wird von einer höheren Ebene organisiert. Deshalb ist für die Masse der Leistungen der Daseinsvorsorge die örtliche Gemeinde zuständig. Nur das, was sie selbst nicht organisieren kann, wird von den Landkreisen oder Ländern geregelt. So sind zum Beispiel die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung regelmäßig auf der Gemeindeebene organisiert. Bei der Abfallentsorgung sind es häufig die Landkreise, die diese Aufgaben wahrnehmen.

Man kann sich zur Erledigung einer einzelnen Aufgabe aus wirtschaftlichen Gründen auch zusammenschließen und einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband bilden. So können auch eine größere Anzahl von Gemeinden einen Zweckverband bilden und diesem z. B. die Aufgabe der Wasserversorgung

übertragen. Welche Ebene welche Aufgabe erfüllt, hängt natürlich von den Strukturen in den unterschiedlichen Ländern ab.

### **3. Prinzip der Mischkalkulation**

In Ballungsräumen finden sich private Anbieter für solche Leistungen. Das ist möglich, weil die Relation von anfallenden Kosten und erzielbaren Erlösen auskömmlich ist. Ganz anders sieht dies im ländlichen Raum aus. Hier ist es oft sehr schwer möglich, zu finanzierbaren Konditionen überhaupt den Anschluss an eine Einrichtung sicherzustellen. Es ist ganz offenkundig, dass der Anschluss eines Einzelgebäudes oder Einzelhofes mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden ist im Vergleich zu einem Gebäude im städtischen Raum. Zum einen sind die Leitungslängen ganz andere und zum anderen ist die Nutzungsfrequenz deutlich niedriger. Deshalb sind im ländlichen Raum möglicherweise ganz andere Organisationsformen erforderlich als in dicht besiedelten Städten.

Es hat sich gezeigt, dass im ländlichen Raum der Anschluss aller Menschen an die Daseinsvorsorge sehr häufig nur im Wege einer Mischfinanzierung möglich ist. Mischfinanzierung bedeutet, dass einem Anbieter für ein bestimmtes Territorium das Monopol eingeräumt werden muss, damit er die Leistungen überhaupt zu finanzierbaren Konditionen erbringen kann. Häufig ist es auch erforderlich, die Versorgungsräume so zuzuschneiden, dass eine ausreichende Zahl von Nutzern überhaupt zustande kommt. So kann man nicht riskieren, dass die Kreisstadt als verdichteter Siedlungsraum von einem Anbieter versorgt wird, der umliegende ländliche Raum aber von niemandem, weil das wirtschaftlich uninteressant ist. Hier muss dann auch durch Abgrenzung des Territoriums eine Mischkalkulation so durchgesetzt werden, dass derjenige, der die attraktive Kreisstadt übernimmt, auch den unattraktiven ländlichen Raum übernehmen muss. Nur so kann man dann – im Durchschnitt gesehen – zu erträglichen und finanzierbaren Konditionen kommen.

Die dünne Besiedlung in der Fläche Kasachstans führt natürlich noch zu ganz anderen Problemen als im europäischen Raum. So wird es Situationen geben, in denen beispielsweise die leitungsmäßige Erschließung wirtschaftlich keinen Sinn hat und man sich daher mit dezentralen Versorgungsformen helfen muss. Das bedeutet dezentrale Energiebeschaffung beispielsweise durch Blockheizkraftwerke oder ähnliche Einrichtungen. Im Bereich der Abwässer

muss man möglicherweise eine unterschiedliche Intensität der Abwasserbehandlung hinnehmen. Dies ist möglich, weil in den weiten Flächen eine so starke Klärung der Abwässer vor dem Einspeisen in den Vorfluter nicht erforderlich ist wie in dichten Siedlungsräumen.

Besonderheiten gibt es im Bereich der Telekommunikation im ländlichen Raum. Hier wird man wegen der großen Entfernungen zwischen den Siedlungen den Anschluss an das nationale und internationale Netz möglicherweise mit Hilfe von Funkbrücken statt durch Leitungen schaffen müssen, weil das wirtschaftlicher ist.

Unterschiedliche Versorgungsformen kennen wir aus anderen Versorgungszweigen. So ist beispielsweise die Krankenhausversorgung auf zentrale Orte beschränkt, während sich in der Fläche nur ärztliche Praxen finden. Ähnlich ist es im kulturellen Bereich: Die Grundbildung wird praktisch überall angeboten, während sich die höheren Bildungsangebote wie Gymnasien, Fachhochschulen oder Hochschulen, für die eine größere Nachfrage erforderlich ist, nur in zentralen Orten gestalten lassen. Auch Theater gibt es häufig nur in Städten, und der umliegende ländliche Raum wird mitversorgt, weil man sich zum Theaterbesuch eben in die Stadt begibt. Auch bei Schwimmbädern und vergleichbaren Einrichtungen braucht man einen größeren Einzugsbereich, um diese wirtschaftlich betreiben zu können. Hier erbringen also die zentralen Orte Leistungen für den umliegenden Raum. Das wird im Finanzsystem, zum Beispiel im Finanzausgleich, dadurch berücksichtigt, dass größere Orte zusätzliche Mittel erhalten, um diese Leistungen finanzieren zu können. Es ist nicht zumutbar, dass die Stadt für den ländlichen Raum das Gymnasium finanziert. Das muss im Finanzausgleichssystem Berücksichtigung finden.

#### **4. Felder der Daseinsvorsorge**

Es gibt eine große Zahl von Anwendungsbereichen für die Daseinsvorsorge. Man kann sie grob in drei Felder einteilen:

- Notwendige Lebensgrundlagen
- Voraussetzungen, um arbeiten und reisen zu können
- Maßnahmen zur Ermöglichung der sozialen Teilhabe

Diese Einteilung soll nur den Überblick erleichtern. Rechtlich unterschiedliche Konsequenzen ergeben sich daraus nicht. Deshalb wird im Folgenden auch keine Zuordnung zu den einzelnen Kategorien vorgenommen. Die folgende Aufzählung ist zudem nicht abschließend, denn schnell können technische Neuentwicklungen dazu führen, dass Formen der Daseinsvorsorge neu geschaffen werden müssen oder entfallen. Hier einige beispielhafte Formen der Daseinsvorsorge:

- Wasser
- Abwasser
- Abfallentsorgung
- Strom
- Gas
- Kommunikation (Internet, Telefon)
- Hochwasserschutz
- Bildung
- Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Schiene, Flugplätze, Wasserstraßen)
- Verkehrsleistungen (Transport/Wirtschaft, ÖPNV)
- Straßenreinigung
- Heizungsanlagen, Fernwärme
- Krankenhäuser/Gesundheitswesen
- Digitalplattformen für örtlichen Leistungsaustausch
- Voraussetzungen für Digitalisierung

## **5. Operationsform und Rechtsform**

Entsprechend der unterschiedlichen Struktur der einzelnen Leistungen der Daseinsvorsorge haben sich unterschiedliche Formen der Leistungserbringung entwickelt. In den Städten werden diese Aufgaben klassischerweise durch Betriebe der Städte, sogenannte Stadtwerke, wahrgenommen. Im ländlichen Raum sind insbesondere kleinere Gemeinden nicht in der Lage, die erforderliche Abwassermenge aufzubringen. Hier hat man sich häufig zu sogenannten Zweckverbänden zusammengeschlossen und erfüllt diese Aufgabe gemeinschaftlich.

Dabei zeigt sich, dass in städtischen Gebieten auch private Unternehmen ohne Weiteres in der Lage wären, die operative Verantwortung für solche Prozesse zu tragen. Sie bedürften dann lediglich der Kontrolle durch staatliche Instanzen, um den öffentlichen Auftrag der Seuchenbekämpfung auch sicherzustellen.

Hier zeigen sich die Besonderheiten der Daseinsvorsorge, die sie von anderen Handlungsmustern des Staates unterscheiden. Es geht eher um Prozesse, die dem Wirtschaften vergleichbar sind, und nicht so sehr um die Durchsetzung und Gestaltung von Ge- und Verboten. Das Merkmal dieser Leistungserbringung ist der Einsatz hoher Anteile von Arbeit und Kapital. Die Aufgabenerfüllung stellt sehr hohe Anforderungen an die Investitionen und deren Bedienung. Das wiederum hat erhebliche Rückwirkungen auf die Steuerung solcher Prozesse.

### **5.1. Eigenregie**

Die Aufgaben können im Rahmen der normalen Verwaltungsstruktur der Kommunen erledigt werden. Für die klassische Staatstätigkeit benötigt man in der Regel gut ausgebildetes Personal und einige wenige Sachmittel, wie sie für Büroarbeit typisch sind. Bei der Daseinsvorsorge sind erhebliche Investitionen in Leitungen und technische Einrichtungen, wie zum Beispiel Kläranlagen, Arbeitskräfte oder Transportmittel, erforderlich. Außerdem benötigen Aufgaben der Daseinsvorsorge einen erheblichen Warenumsatz, zum Beispiel von Rohstoffen für die Aufbereitung der Abwässer. Dazu kommt der Bedarf an Energie zum Betrieb der Anlagen. Für die Steuerung solch umfangreicher Faktoreinsätze ist das Instrumentarium, das klassischerweise für Wirtschaftsbetriebe geschaffen wurde, eher geeignet als das Steuerungsinstrumentarium für Verwaltungsapparate. Dementsprechend bedient man sich für die Erledigung der Aufgaben der Daseinsvorsorge gern der Organisationsform von Wirtschaftsbetrieben, zum Beispiel der Rechtsform der GmbH oder der Aktiengesellschaft.

### **5.2. Ausgliederung im eigenen Bereich**

Um den besonderen Anforderungen gerecht zu werden, werden die Aufgaben der Daseinsvorsorge oft aus dem klassischen Verwaltungsapparat ausgegliedert und auf eigene Organisationsformen übertragen. Das sind Teile der Verwaltung, die organisatorisch verselbstständigt sind, aber rechtlich

Bestandteil der Kommune bleiben. Bei diesen sogenannten Eigenbetrieben handelt es sich zwar um eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die aber inhaltlich stark an Wirtschaftsbetriebe angenähert ist. Eigenbetriebe bedienen sich sowohl in ihrem Rechnungswesen als auch in ihren Handlungsstrukturen der Form von Wirtschaftsbetrieben und verwenden eine kaufmännische Buchführung.

In den Städten hat man Ausgliederungen meist durch Gründung einer eigenen juristischen Organisation in Form einer GmbH oder Aktiengesellschaft vorgenommen. Inhaber der Gesellschaftsanteile, also Shareholder, ist ausschließlich die Kommune. Eigenbetriebe sind also deren 100-prozentige Töchter.

### **5.3. Ausgliederung im eigenen Bereich mit Beteiligung Dritter**

Denkbar sind aber auch Kombinationsmöglichkeiten, indem in den Eigentümerkreis der Eigengesellschaft auch private Dritte aufgenommen werden. Hier muss durch die Mehrheitsverhältnisse (50 % der Anteile plus ein Anteil) oder die Rechtsgrundlagen, z. B. die Satzungen, sichergestellt sein, dass die rechtlichen Besonderheiten der Daseinsvorsorge auch durchgesetzt werden. Entsprechende Regelungen finden sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen, zum Beispiel in den §§ 136–152 NKomVG.

### **5.4. Ausgliederung auf Dritte (Konzessionsmodell)**

Dabei zeigt sich, dass in städtischen Gebieten auch private Unternehmen ohne Weiteres in der Lage wären, die operative Verantwortung für solche Prozesse zu tragen. Sie bedürften dann lediglich der Kontrolle durch staatliche Instanzen, um den öffentlichen Auftrag der Seuchenbekämpfung auch sicherzustellen.

Gängige Organisationsform in Deutschland ist die Vergabe sogenannter Konzessionen. Das bedeutet, dass einem Betreiber, egal ob privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Art, das ausschließliche Recht eingeräumt wird, in einem bestimmten Gebiet eine bestimmte Aufgabe der Daseinsvorsorge zu erfüllen. Dies bedeutet also einerseits einen Konkurrenzschutz, der das Monopol für diese Aufgabe beinhaltet, und andererseits auch eine Betriebspflicht. In dieser Kombination von Wettbewerbsschutz und Betriebspflicht zeigt sich die Besonderheit der Daseinsvorsorge.



Die Mischkalkulation führt in einem Versorgungsgebiet zwangsweise zu Durchschnittspreisen. Diese werden – isoliert betrachtet – für einige Teile zu hoch sein, für andere Teile zu niedrig. Letzteres ist dann der Fall, wenn ein Anschluss wegen seiner besonderen Lage zu einem Preis führen würde, den der Bürger nicht finanzieren könnte. Insoweit erfolgt eine „Subventionierung“. Im Rahmen der Gesamtbetrachtung aller Einrichtungen einer Konzession gelten gleiche Wettbewerbsbedingungen und das öffentlich-rechtliche Kostendeckungsprinzip.

Ein Konkurrenzschutz ist deshalb notwendig, damit nicht in einer Art Rosinenpickerei einzelne Teile aus dem Markt herausgeschnitten werden können, die Finanzierungsgrundlage für das Gesamtgebiet sind.

Wird ein privates Unternehmen in Form einer Konzession mit der Durchführung der Aufgabe betraut, unterliegt die Kalkulation dieses Unternehmens den gleichen Kriterien wie denen einer Kommune und wird einer öffentlichen Kontrolle unterworfen. Dazu bedarf es einer rechtlichen Grundlage. Für den Energiebereich beispielsweise ist dies in Deutschland eine im Energieversorgungsgesetz verankerte Verordnung.

Aus Gründen der Korruptionsbekämpfung ist es wichtig, dass ein nachvollziehbares Verfahren für die Vergabe der Konzessionen geschaffen wird. Dieses wird dadurch sichergestellt, dass die Vergabe von Konzessionen im Wege einer öffentlichen Ausschreibung erfolgt. Es kann sich also jeder bewerben, der die Voraussetzungen erfüllt. Im Wettbewerb ausgeschiedene Interessenten können die Verfahrensunterlagen einsehen, sodass absolute Transparenz gewährleistet ist. Dies ist ebenfalls ein wichtiger Punkt im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung. Deshalb sollte bei der Vergabe solcher Nutzungsmöglichkeiten – wie beim staatlichen Einkaufsprozess – grundsätzlich ein öffentlicher Bieterwettbewerb durchgeführt werden.

### **5.5. Problem: leitungs- oder netzgebundene Leistungen**

Wie flexibel eine Kommune bei der Organisation einer Aufgabe der Daseinsvorsorge ist, hängt vielfältig auch davon ab, ob die Erbringung der Leistung fest installierte Investitionen umfasst oder nur kurzfristig beschaffbare Güter zur Leistungserstellung notwendig sind.

Beispielsweise erfordert die Abwasserentsorgung ein Leitungsnetz und fest installierte Kläreinrichtungen, die einen hohen Investitionsaufwand bedeuten. Hier ist die Vergabe im Wettbewerb insofern problematisch, als nach Ablauf der Vertragsperiode nicht gesichert ist, dass der Inhaber der Investitionen wieder den Zuschlag für die Konzession bekommt, wenn der Vergabezeitraum abgelaufen ist. Ein wirtschaftlich arbeitendes Unternehmen ist darauf angewiesen, innerhalb der Vertragsperiode alle Investitionen zu finanzieren, die es später nicht mehr anderweitig nutzen kann. Für eine Abwasserbeseitigungsanlage würde das beispielsweise bedeuten, dass entweder die Laufzeit der Konzession an der Nutzungsdauer des Investitionsgutes mit der längsten Lebenszeit ausgerichtet werden müsste oder umgekehrt die Abschreibung aller Investitionsgüter so in die Gebühren einkalkuliert werden müsste, dass sie innerhalb der Vertragslaufzeit voll abgeschrieben würden. Beides ist nicht sinnvoll. Weder wäre eine Vertragslaufzeit von 100 Jahren, wie man sie vielleicht für Rohrleitungen zugrunde legen kann, sinnvoll noch eine Abschreibung von Rohrleitungen innerhalb von 10 oder 20 Jahren. Eine zu lange Laufzeit entspräche einem Monopol und eine zu hohe Abschreibungsquote würde zu überhöhten Gebühren führen.

Deshalb muss bei leitungs- oder netzgebundenen Investitionen eine besondere Lösung gefunden werden. Der Kompromiss muss bei einem Zeitraum liegen, in dem die Masse der Wirtschaftsgüter sinnvoll verbraucht werden kann. Beispielsweise bei einer Verkehrskonzession wäre das die Abschreibungsdauer für einen normalen Bus. Für Wirtschaftsgüter, die eine längere Lebensdauer haben, muss eine Regelung besonderer Art getroffen werden. Hier bietet es sich an, dass im Falle des Konzessionsverlustes eine Entschädigung für die zu übernehmenden Teile vereinbart wird. Allerdings soll hier nicht verhehlt werden, dass dadurch ein neues Problem entsteht. Einerseits müssen die Anlagen zum Zeitpunkt des Eigentumsübergangs, also des Konzessionswechsels, bewertet werden und andererseits muss sichergestellt werden, dass diese Anlagen während der Vertragslaufzeit ordnungsgemäß unterhalten werden, um sie auch weiter nutzen zu können. Selbst wenn das alles geregelt werden kann, stellt sich immer noch das Problem des technischen Wandels. Häufig ist es so, dass Investitionen im Laufe ihrer Lebensdauer durch technische Entwicklungen überholt werden. Dann stellt sich die Frage, wer dieses Risiko tragen soll. Das muss geregelt werden.

Denkbar wäre auch eine andere Arbeitsteilung. Man könnte operativ zwischen der Investition und dem Betrieb der Investitionen differenzieren. Man könnte also eine Besitz- und eine Betriebsgesellschaft schaffen und nur die Betriebsgesellschaft ausgliedern. Allerdings besteht bei jeder Arbeitsteilung das Problem von zusätzlichen Schnittstellen, die das Potenzial für Reibungsverluste haben. Dennoch kann das arbeitsteilige Vorgehen sinnvoll sein. Das bedarf immer einer Abwägung im Einzelfall.

## **6. Anschluss- und Benutzungszwang**

Im Rahmen der Daseinsvorsorge kann dem sogenannten Anschluss und Benutzungszwang eine besondere Bedeutung zukommen. Unter bestimmten Bedingungen kann der Verantwortliche vorschreiben, dass alle Liegenschaften in seinem Gebiet an eine öffentliche Einrichtung angeschlossen werden müssen. Darüber hinaus kann auch vorgeschrieben werden, dass die Benutzung zwangsweise erfolgt, zum Beispiel, dass alle Grundstücke an die Wasserversorgung angeschlossen werden müssen und sämtliches Nutz- und Brauchwasser der öffentlichen Einrichtung zu entnehmen ist.

Dies ist ein besonders schwerer Eingriff in die Dispositionsfreiheit der Bürger und bedarf deshalb einer besonderen Legitimation. Diese wird regelmäßig im Kommunalverfassungsgesetz (der Gemeindeordnung) eingeräumt. Dort ist festgelegt, für welche Einrichtungen ein Anschluss- und Benutzungszwang möglich ist; zum Beispiel in Niedersachsen für die öffentliche Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Abfallentsorgung, die Straßenreinigung und die Fernwärmeversorgung sowie Heizungsanlagen an bestimmten Energieversorgungsanlagen und ähnliche dem öffentlichen Wohl dienende Einrichtungen, darüber hinaus auch für Friedhöfe und Bestattungseinrichtungen sowie für öffentliche Schlachthöfe.

Wichtige Voraussetzung ist ein dringendes öffentliches Bedürfnis. Wenn dieses gegeben ist, kann die Gemeinde durch Satzung diesen Zwang einführen. Es muss sich dabei immer um eine öffentliche Einrichtung handeln. Das bedeutet nicht, dass sie im Eigentum der Gemeinde stehen muss, sie kann beispielsweise auch angemietet oder gepachtet sein. Die öffentliche Hand muss aber den maßgeblichen Einfluss auf den Betreiber dahingehend ausüben, dass die Maßstäbe des öffentlichen Rechtes, insbesondere der

Gleichbehandlungsgrundsatz, durchgesetzt werden können. Dies ist z. B. für Niedersachsen in § 13 NKomVG geregelt.

Voraussetzung ist immer ein dringendes öffentliches Interesse, rein fiskalische Interessen reichen nicht aus. So kann beispielsweise die Benutzung einer Friedhofskapelle im Rahmen einer Begräbnisfeier nicht vorgeschrieben werden, um die Auslastung im fiskalischen Interesse zu verbessern. Es muss immer ein am Gemeinwohl ausgerichtete Interesse an der Nutzung der Einrichtung und dem Anschluss- und Benutzungszwang bestehen. Dabei geht es im Regelfall um hygienische Probleme, die durch den Zwang verhindert werden sollen, z. B. im Rahmen der Seuchenbekämpfung oder der Lebensmittelkontrolle; aber auch der Schutz der Umwelt spielt eine Rolle, z. B. beim Zwang zum Anschluss an eine Fernwärmeeinrichtung.

## 7. Rechtsgrundlagen

Normalerweise ist der öffentlichen Hand ein Eingriff in die inneren Verhältnisse eines Betriebes versagt. Der grundrechtlich gesicherte Schutz des Eigentums und der freien Berufsausübung verbietet Eingriffe und Kontrollen der Kalkulationsgrundlagen und der einzelnen Handlungen der Betriebsausübung. Deshalb bedarf es für die Durchsetzung der Mischform von öffentlichem und privatem Recht besonderer Rechtsgrundlagen. Diese finden sich für die verschiedenen Aufgabengebiete in unterschiedlichen Gesetzen. Auch halten die Gemeindeordnungen entsprechende Regelungen vor.

Noch tiefgreifender ist der Eingriff in Form des Anschluss- und Benutzungszwangs. Deshalb ist dieser nur dann erlaubt, wenn es dafür eine besondere gesetzliche Ermächtigung gibt. Hierüber kann die Kommune nicht allein entscheiden.

Innerhalb der Kommune ist für die Einführung der demokratisch gewählte Rat, also das oberste Organ der Kommune, zuständig. Dafür ist die Satzungsform vorgeschrieben. Das sind generell-abstrakte Regelungen, die in einem streng formalisierten Verfahren erlassen und veröffentlicht werden müssen. Die Verwaltungen, also Bürgermeister, Landräte usw. können hier nicht allein handeln.

## 8. Kalkulation

Hier gelten die Grundsätze zur Festlegung von öffentlich-rechtlichen Gebühren. Die Kalkulation für Leistungen der Daseinsvorsorge hat in Form einer Vollkostenkalkulation stattzufinden, d. h., alle Kosten, auch der Verbrauch von Investitionen und möglicherweise später entstehende Renten und Pensionslasten, müssen in die Kalkulation einbezogen werden. Die zulässige Kalkulation von Entgelten für die Nutzung kommunaler Einrichtungen, zum Beispiel für Wasser und Abwasser, unterliegt der Besonderheit, dass die Kostendeckung ohne Gewinne die Obergrenze bildet. Dies gilt auch für die Leistungen der Daseinsvorsorge, und zwar ohne Rücksicht auf die Rechtsform der Durchführung, und auch bei der Ausführung durch privatrechtliche Unternehmen oder bei der Erteilung von Konzessionen. Dazu gehören auch im Falle der Ausgliederung Entgelte für die Nutzung kommunalen Eigentums, z. B. von Wegen für Leitungen und Grundflächen. Hier zeigt sich der öffentlich-rechtliche Einschlag auf diese Daseinsvorsorge.

Da es sich um einen besonders schweren Eingriff in das wirtschaftliche Handeln dreht, muss der Gesetzgeber den Rahmen für die Zulässigkeit des Anschluss- und Benutzungszwanges vorgeben. Es bedarf einer besonderen Ermächtigungsgrundlage. Diese ist in den Gemeindeordnungen geschaffen.

Die Durchführung der Aufgaben der Daseinsvorsorge durch den Staat dient nicht der Erzielung von Gewinnen. Das ist Aufgabe der Wirtschaft und der Privatpersonen. In Staaten mit dem Recht der freien Berufswahl darf der Staat nicht in einen Wettbewerb mit der Wirtschaft treten. Deshalb gilt die Regelung, dass dem Staat Erträge aus wirtschaftlicher Betätigung als Finanzierungsquelle grundsätzlich verschlossen sind. Zur Finanzierung stehen ihm Steuern, Gebühren und Beiträge zur Verfügung. Hinzu kommen sonstige Einnahmen aus der Nutzung von Vermögen, aus Konzessionsabgaben, von staatlichen Monopolen u. ä. Dies darf aber nicht zu einer verdeckten Gewinnausschüttung über die Konzessionsabgabe führen.

Hier könnte man einen Widerspruch sehen. Aber der Staat darf vorhandenes Vermögen Einzelnen nicht kostenfrei zur Verfügung stellen, er darf nichts verschenken. Deshalb darf er historisch vorhandenes Vermögen, z. B. Wald, Ackerland, Wohnungsbestände, Brauereien und Kunstgegenstände, Dritten nicht kostenfrei zur Nutzung überlassen. Auch muss er als Inhaber von

Vermögensgegenständen vermeiden, wettbewerbsverzerrend in den Wirtschaftsprozess einzugreifen. Deshalb darf er solche Vermögenspositionen Dritten nur zu marktüblichen Konditionen überlassen.

Ein besonderes Problem stellt auch die Frage der Eigenkapitalverzinsung dar. In einer Vollkostenrechnung muss man auch einkalkulieren, dass Kapital etwas kostet. Beim Fremdkapital ist es relativ einfach: Hier sind es die Fremdkapitalzinsen und Gebühren für Darlehen. Beim Eigenkapital darf nur das langfristig am Markt erzielbare Zinsaufkommen eingerechnet werden. Die Eigenkapitalverzinsung ist gerechtfertigt, um Wettbewerbsfähigkeit zu garantieren.

Wenn besondere Konditionen gelten sollen, muss der Staat auch überwachen können, dass mit der Daseinsvorsorge keine Monopolgewinne erzielt werden. Dazu wird die Kalkulation besonderen Rahmenbedingungen unterworfen, die dieses verhindern. Allein das Gebot einer solchen Maßnahme reicht nicht aus, sondern der Staat muss auch dieses überwachen. Dazu dient beispielsweise bei Energieversorgungsunternehmen die sogenannte Preisprüfung.

Dies ist Ausfluss des Sozialstaatsprinzips. Jeder muss den gleichen Zugang haben und es sich leisten können. Hier zeigt sich auch ein Unterschied zu den rein wettbewerbswirtschaftlich erbrachten Leistungen der Wirtschaft. Auch wenn sich der Staat einer zivilrechtlichen Konstruktion bedient, also in den Rechtsmantel des Wirtschaftenden schlüpft, werden diese teilweise durch öffentlich-rechtliche Grundsätze überlagert, z. B. durch das Gleichbehandlungsgebot aller Bürger.

Dieser Grundsatz der Kostendeckung als Unter- und Obergrenze gilt für die Kalkulation. Um Gebührenschwankungen zu glätten, nimmt man zweckmäßigerweise einen mittelfristigen Kalkulationszeitraum von 3 bis 5 Jahren. In diesem Zyklus muss der Ausgleich zwingend gegeben sein. Da über einen solchen Zeitraum Preisveränderungen und Lohnerhöhungen nicht auszuschließen sind, müssen diese einkalkuliert werden. Deshalb geht man zweckmäßigerweise so vor, dass man bei einer dreijährigen Kalkulationsperiode die Gebühr auch für den Dreijahreszyklus berechnet. Dann wäre im ersten Jahr eine Überdeckung zu erwarten. Wenn es optimal lief, wäre der Ausgleich der zweiten Periode gegeben und in der dritten Jahresperiode würde der Überschuss der ersten Periode aufgezehrt.

Kalkulationen sind Prognosen. Ihr Eintreffen in der Realität kann nicht garantiert werden. Mit Abweichungen in der Realität ist zu rechnen. Die dadurch entstehenden Über- oder Unterdeckungen sind mit der nächsten Rechnungsperiode zu verrechnen.

## **9. Quersubvention**

Eine beliebte Methode ist es, mit Hilfe bzw. innerhalb der Daseinsvorsorge eine Quersubventionierung zu betreiben, indem man Teile wie etwa die Energieversorgung, mit denen man Geld verdienen kann, mit Teilen kombiniert, die Geld kosten, wie zum Beispiel Schwimmbäder. Dies senkt einerseits bei den gewinnträchtigen Geschäften die Steuerlast und entlastet andererseits die öffentlichen Haushalte, die eigentlich für die Daseinsvorsorge aufkommen müssten. Ob man das zulassen will oder nicht, obliegt der Entscheidung des Staates.

## **10. Motivation zur Durchführung**

Die Erledigung der Aufgaben der Daseinsvorsorge liegt im allgemeinen Auftrag des Staates und seiner Untergliederungen. Dementsprechend ist es eine Selbstverständlichkeit, dass sich jede Ebene um die notwendigen Bereiche kümmert.

In einem dezentralisierten Staatswesen mit kommunaler Selbstverwaltung gibt es aber für jede Gemeinde ein weiteres starkes Motiv, sich um diese Fragen zu kümmern: Arbeitsplätze werden sich nur dort ansiedeln, wo sich gute Bedingungen vorfinden. Dazu gehören sowohl harte als auch weiche Faktoren.

Die harten Faktoren sind die geografische Lage als Standort, das vorhandene Klima und die infrastrukturelle Anbindung an das Wirtschaftsgeschehen. Für Letzteres sind insbesondere die Verkehrsverbindungen und die Kommunikationsmöglichkeiten entscheidend. Daneben sind aber auch günstige Ver- und Entsorgungsleistungen sowie eine kostengünstige Energieversorgung wichtig.

Als weiche Faktoren müssen die kulturellen Angebote der Region gesehen werden. Dazu gehört auch ein Angebot an gut qualifizierten Arbeitskräften, weshalb Bildung und Ausbildung, also Schulen und Berufsschulen, besonders wichtig sind. Die weichen Faktoren dürfen in ihren Auswirkungen nicht

unterschätzt werden. Für die Führung eines Betriebes sind auch Führungskräfte erforderlich. Und diese machen den Standort ihrer beruflichen Tätigkeit häufig auch vom kulturellen Angebot, adäquaten Wohnmöglichkeiten und ähnlichen weichen Faktoren abhängig. Entsprechende Angebote der Daseinsvorsorge auch im kulturellen und sozialen Bereich sind als Standortbedingung wichtig und sollten ein gutes Motiv sein, sich mit einem qualitativ guten Angebot zu beschäftigen.



## **Kommunale soziale Daseinsvorsorge als Standortfaktor und ihre Finanzierung**

*Dr. Sebastian Sanders*

### **Einführung**

#### **Gemeinden als Ort öffentlicher Einrichtungen**

Nach § 8 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung (GO NRW)<sup>1</sup> schaffen die Gemeinden "innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen". Typische Beispiele sind Einrichtungen der Energie- und Wasserversorgung, Verkehrsbetriebe, Märkte und Museen, Stadthallen und Friedhöfe. Aus dem Bereich der sozialen Daseinsvorsorge sind Schulen, Kindertageseinrichtungen, Jugendheime und Sportanlagen zu nennen.<sup>2</sup>

Unter Daseinsvorsorge versteht die Wissenschaft die Sicherung des allgemeinen und diskriminierungsfreien Zugangs zu existenziellen Gütern und Leistungen einschließlich deren Bereitstellung entsprechend der Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und auf der Grundlage definierter qualitativer und quantitativer Standards.<sup>3</sup> Für die kommunale soziale Daseinsvorsorge ist diese Definition speziell auf diesen Bereich zu beziehen.

#### **Soziale Einrichtungen als weicher Standortfaktor**

Bis in die jüngste Vergangenheit wurden soziale Einrichtungen der Kommune zum Teil mit einem etwas abwertenden Unterton als "weicher" Standortfaktor bezeichnet, der für eine Ansiedlung von Unternehmen in einer Gemeinde oder Region relevant ist. Im Gegensatz zu den sogenannten harten Standortfaktoren (wie die Verkehrsinfrastruktur, soziodemografische Merkmale oder Lagebeziehungen zu anderen Orten) sind weiche Standortfaktoren schwer messbar und im Wesentlichen von subjektiven Einschätzungen geprägt.

---

<sup>1</sup> Gesetzliche Regelungen sind im Folgenden solche nach nordrhein-westfälischem Landesrecht, sofern keine nähere Bezeichnung erfolgt.

<sup>2</sup> Beispielhafte Aufzählung bei Venherm, in: Kleebaum/Palmen, § 8 Nr. 1.

<sup>3</sup> Definition in Gablers Wirtschaftslexikon.

Zum einen sind hier unternehmensbezogene weiche Faktoren aufzuführen, die für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens direkt relevant sind, zum Beispiel das Wirtschaftsklima in einer Stadt oder Region, das Image einer Stadt oder Region, Parkmöglichkeiten und Stellplätze, leistungsfähige Mobilfunkstrukturen, die Verfügbarkeit von Fachkräften oder Hochschul- und Forschungseinrichtungen. Zum anderen sind weiche personenbezogene Standortfaktoren zu nennen, die für die Lebensqualität der Beschäftigten bedeutsam sind. In diese Kategorie gehören soziale Einrichtungen, zum Beispiel eine Vielfalt an guten Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen sowie Betreuungseinrichtungen für Kinder (Kindertagesstätten), aber auch für Seniorinnen und Senioren (Pflegeheime) am anderen Ende des Altersspektrums.

### **Zunehmende Bedeutung weicher Standortfaktoren**

Die scheinbar eher untergeordnete Bedeutung weicher Standortfaktoren gehört der Vergangenheit an. Dies hängt zum einen mit dem oftmals gelebten geänderten familiären Rollenverständnis zusammen, das zu einer höheren Berufstätigkeit von Müttern und damit zu einer stark gestiegenen Bedeutung von guten Betreuungsmöglichkeiten vor Ort sowohl für die eigenen Kinder in der Kindertagesbetreuung und Schule als auch für die eigenen (Schwieger-)Eltern und ältere Verwandte in der ambulanten Pflege oder in stationären Pflegeheimen und Krankenhäusern führte. Die zunehmende Bedeutung der Work-Life-Balance bringt trotz einer größeren Mobilität auch einen wachsenden Stellenwert von örtlichen Freizeitmöglichkeiten wie Sportplätzen, Schwimmbädern, Theatern und Bibliotheken mit sich.

Zum anderen wird die zunehmende Bedeutung weicher Standortfaktoren auch damit begründet, dass zumindest im mitteleuropäischen Raum heute alle wichtigen harten Standortfaktoren überall gleichermaßen vorhanden sind. Parallel dazu hat die Bedeutung von räumlich ungleich verteilten materiellen Ressourcen und damit auch die Gebundenheit vieler Branchen an bestimmte Orte abgenommen, sodass Faktoren, die mit der Standortentscheidung einer Firma oder einem Unternehmen unmittelbar nichts zu tun haben, immer wichtiger werden.<sup>4</sup> Im Vergleich werden vonseiten befragter Unternehmen weiche Standortfaktoren mittlerweile sogar für wichtiger gehalten als die

---

<sup>4</sup> Zur Unterscheidung harter und weicher Standortfaktoren siehe Difu-Institut: Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren, Februar 2017, S. 7 ff.

meisten harten, wirtschaftsbezogenen Faktoren.<sup>5</sup> Insbesondere die Standortfaktoren "Bildungsmöglichkeiten" und "Familienfreundlichkeit", wozu insbesondere die Betreuungsmöglichkeiten im frühen Kindesalter (bis sechs Jahren) und während der Schulzeit bis zu einem Alter von ca. 14 Jahren gehören, gewinnen mehr und mehr an Bedeutung.<sup>6</sup>

Das Dilemma dieser weichen Standortfaktoren für Kommunen besteht darin, dass die Bereitstellung der nach § 8 GO NRW in diesem Bereich vorzuhaltenden Einrichtungen und Systeme in aller Regel nicht kostendeckend erfolgt. So liegt beispielsweise der Kostendeckungsgrad kommunal betriebener Schwimmbäder zum Teil unter 30 Prozent,<sup>7</sup> der kommunaler Bibliotheken bei zum Teil nur 10 Prozent.<sup>8</sup> In kommunalen Haushalten betragen die Aufwendungen für den sozialen Bereich im weiteren Sinne – wozu neben Sozialleistungen vor allen Dingen Ausgaben für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, für Schulen, für Kultur und Wissenschaft sowie für die Sportförderung gehören – über 40 Prozent,<sup>9</sup> zum Teil auch darüber. Andererseits ist eine gut ausgebaute soziale Infrastruktur für die Zukunftsfähigkeit einer Kommune essenziell.

Umso wichtiger ist ein kommunales Einnahmensystem, das die hohen Aufwendungen der Kommunen in diesem Bereich zumindest teilweise kompensiert. Nur so lassen sich dauerhaft die Aufwendungen der Kommunen im sozialen Bereich finanzieren. Diese müssen zum Teil aufgebracht werden, zum Beispiel die Bereitstellung eines Platzes in der Kindertagesbetreuung für Kinder ab einem Jahr, zum Teil geschehen sie aber auch freiwillig und unterliegen damit einem noch höheren Rechtfertigungsdruck, zum Beispiel das Vorhalten von Schwimmbädern oder Spielplätzen.

---

<sup>5</sup> Difu-Institut: Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren, Februar 2017, S. 23.

<sup>6</sup> Bertelsmann Stiftung; IHK Ostwestfalen zu Bielefeld: Standortfaktor Familienfreundlichkeit – Eine Bestandsaufnahme in Ostwestfalen-Lippe. Gütersloh und Bielefeld, 2010, S. 21 ff.

<sup>7</sup> DStGB: Schwimmbäder – unverzichtbarer Teil der Daseinsvorsorge, Veröffentlichung vom 09.12.2019.

<sup>8</sup> Dirnberger, Franz: Praxiswissen für Kommunalpolitiker: Erfolgreich handeln als Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Bezirksrat. Heidelberg u. a., 3. Aufl. 2008, S. 333.

<sup>9</sup> So beispielhaft für den Haushalt der Stadt Niederkassel im Rhein-Sieg-Kreis.

## Allgemeiner Teil: Die Grundlagen des kommunalen Einnahmesystems

### Kommunale Abgaben: Steuern, Beiträge und Gebühren

Eine entscheidende Quelle kommunaler Einnahmen sind die Steuern und Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten, also Beiträge und Gebühren.

Unter Steuern sind nach § 3 der Abgabenordnung Geldleistungen zu verstehen, "die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein".

Die für die Gemeinde wichtigsten Steuern sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer A und B. Diese Steuern zählen zu den sogenannten Realsteuern, d. h., der Steuertatbestand knüpft alleine an das Besteuerungsobjekt an (der Gewerbeertrag eines Unternehmens bei der Gewerbesteuer, Eigentum oder Erbbaurechte an einem Grundstück bei der Grundsteuer A und B), ohne dabei die persönlichen Verhältnisse des Steuerschuldners zu berücksichtigen.

Hinzu kommen die sogenannten kleinen Gemeindesteuern wie die Hunde- und Vergnügungssteuer.<sup>10</sup> Weitere für die Kommunen wichtige Steuereinnahmen sind die Gemeindeanteile an den Einkommens-/Lohnsteuereinnahmen des jeweiligen Bundeslandes und an der Umsatzsteuer. Den Kommunen stehen Mittel aus der grundgesetzlichen Verpflichtung der Länder zu, die Gemeinden an ihrem Anteil an den Gemeinschaftssteuern (Umsatzsteuer, Körperschaftssteuer, Einkommenssteuer) zu beteiligen.<sup>11</sup> Aus dem Einkommen, das im Land erzielt wird, erhalten die Gemeinden beispielsweise grob 15 Prozent.<sup>12</sup>

Im Gegenzug zahlen die Gemeinden aus ihrem Gewerbesteueraufkommen einen Anteil als Gewerbesteuerumlage an den Bund und an das Land.<sup>13</sup> Das kommunale Steuersystem ist in Art. 106 Abs. 3–9 GG geregelt.

---

<sup>10</sup> Übersicht bei Schwarting, Gunnar: Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 5 ff.

<sup>11</sup> Schilling, Steffen: Kommunales Einnahmesystem in Deutschland,

<sup>12</sup> Schwarting, Gunnar: Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 15.

<sup>13</sup> Schwarting, Gunnar: Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 9.

Die kommunalen Steuern machen für die Kommunen einen erheblichen Anteil ihrer Einnahmen aus. Im Bundesdurchschnitt tragen Steuern zu 41,2 Prozent zu den kommunalen Erträgen bei.<sup>14</sup> Zum Teil beträgt diese Position sogar über 50 Prozent der Gesamterträge eines kommunalen Haushaltes – wie in der Stadt Niederkassel, wo für den Doppelhaushalt 2019/2020 ganze 51,2 Prozent vorgesehen sind.

Unter den Steuern für die Kommunen ist die Gewerbesteuer wiederum die bedeutsamste Steuer; sie macht 43,5 Prozent des gesamten kommunalen Steuereinkommens aus.<sup>15</sup> Ihr großer Nachteil ist, dass sie sehr konjunkturaabhängig ist. Auf eine feste Einnahmengröße kann sich die Gemeinde bei der Gewerbesteuer demnach nicht verlassen,<sup>16</sup> was sich insbesondere in der aktuellen Coronakrise nachteilig bemerkbar macht. So rechnet beispielsweise die 330.000-Einwohner-Stadt Münster mit Verlusten bei der Gewerbesteuer i. H. v. nahezu 100 Millionen Euro, Recklinghausen, eine Stadt mit ca. 120.000 Einwohnern am Nordrand des Ruhrgebietes, mit Gewerbesteuerausfällen in diesem Jahr von mehreren Millionen Euro.

Gebühren sind demgegenüber nach § 4 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) "Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentliche Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden".

Für die Verwaltungsgebühr prägend ist, dass die staatliche Leistung durch personellen Einsatz erbracht wird, z. B. die Ausstellung eines Passes oder einer Geburtsurkunde. Wenn die gebührenpflichtige Leistung primär durch ihre öffentlichen Einrichtungen oder Sachmittel erbracht wird, handelt es sich um eine Benutzungsgebühr (z. B. für den Besuch eines Museums oder einer Schwimmhalle), die die Gemeinde auf der Grundlage einer Gebührensatzung für die konkrete Nutzung dieser Einrichtung erhebt.

---

<sup>14</sup> Übersicht bei Schwarting, Gunnar: Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

<sup>15</sup> Vesper, Dieter: Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen; Anteile aus der Einkommenssteuer: 36,2%, Anteile aus der Umsatzsteuer: 4,8% (die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2012).

<sup>16</sup> Vesper, Dieter: Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen, S. 9.

Die aufgrund der Satzung erhobene Gebühr muss vertretbar und geboten sowie von der maximalen Höhe kostendeckend sein, das heißt, das gesamte Gebührenaufkommen darf ausschließlich die für die allgemein angebotene Leistung notwendigen Kosten decken und muss insgesamt zu der hierfür angebotenen Leistung in einem angemessenen Verhältnis stehen.<sup>17</sup> Die Begriffe "vertretbar" und "geboten" verdeutlichen, dass in vielen Bereichen eine kostendeckende Gebühr nicht opportun ist, da bei besonders defizitären Einrichtungen wie den oben erwähnten Schwimmbädern oder Bibliotheken eine Refinanzierung allein durch Benutzungsgebühren den Gebührenpflichtigen finanziell absolut überfordern würde.<sup>18</sup>

Insbesondere bei Einrichtungen, für die kein Anschluss- und Benutzungszwang besteht (etwa bei Sporthallen, Schwimmbädern oder Bibliotheken), ist das Nutzungsverhältnis oftmals privatrechtlich auf der Grundlage eines Nutzungsvertrages ausgestaltet. Dann tritt an die Stelle einer öffentlich-rechtlich erhobenen Gebühr ein privatrechtliches Leistungsentgelt, das die Gemeinde erhebt, sofern sie die Einrichtung betreibt.

Beiträge wiederum sind nach § 8 Abs. 2 KAG NRW "Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen [...], bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen."

Im Gegensatz zur Gebühr bezieht sich der Beitrag nicht auf eine konkrete, unmittelbar entgegengenommene Leistung der Gemeinde, sondern auf den wirtschaftlichen Vorteil, der sich daraus ergibt, dass eine kommunale Einrichtung oder Anlage vorhanden ist. Unerheblich ist, ob die Abgabepflichtigen den Vorteil auch tatsächlich nutzen. Beispiele für kommunale Beiträge sind u. a. Erschließungsbeiträge, Ausbaubeiträge für Verkehrsanlagen oder Anschlussbeiträge für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung.<sup>19</sup>

Entgegen dem landläufigen Sprachgebrauch handelt es sich auch bei den Kindergartengebühren oder Gebühren für die Inanspruchnahme der offenen Ganztagschule streng genommen um Beiträge, die die Eltern oder Personensorgeberechtigten bei der Anmeldung des Kindes in der Kindertagesstätte,

---

<sup>17</sup> Schwarting, Gunnar: Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 19 f.

<sup>18</sup> Schwarting, Gunnar: Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 20.

<sup>19</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 23.

in der Kindertagespflege oder in der offenen Ganztagschule zu entrichten haben. Dies hat zur Konsequenz, dass bei einer zeitweisen Schließung der Einrichtung, beispielsweise wegen eines Streiks des Kita-Personals oder aktuell wegen eines vom Land ausgesprochenen Betretungsverbotens aufgrund der Coronavirus-Pandemie, die Beitragspflicht grundsätzlich erhalten bleibt, auch wenn eine Betreuung der Kinder bzw. Schülerinnen und Schüler vorübergehend nicht erfolgt.

Gebühren und Beiträge machen als öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte ebenfalls einen erheblichen Anteil der kommunalen Erträge aus. In der Stadt Niederkassel betragen die Erträge aus den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten ca. ein Achtel der Gesamterträge, bundesweit sind es 8,7 Prozent.<sup>20</sup>

### **Erwerbseinkünfte und sonstige Erträge**

Bei den Erwerbseinkünften der Kommunen handelt es sich um Erträge aus der Nutzung kommunalen Vermögens. Als wichtigste Position sind hier Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen und Konzessionsabgaben zu nennen.<sup>21</sup>

Zu den sonstigen Erträgen zählen u.a. Erlöse aus Verkäufen, z. B. von kommunalen Grundstücken, Zins- und Dividendenerträge sowie Mieten und Pachten. Einen großen Teil dieser Erträge machen Erstattungen aus. Diese beziehen sich in der Regel auf andere öffentliche Verwaltungen und sind typisch für den Bereich der sozialen Sicherung. Soweit einzelne Kommunen für andere Kommunen Leistungen erbringen (z. B. im Bereich der Datenverarbeitung oder bei gemeinsamen Verwaltungsstellen), erhalten sie von den angeschlossenen Kommunen Erstattungen für ihre Auslagen.<sup>22</sup> Ein Beispiel dafür ist die stationäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen im Bereich des Sozialen Dienstes nach Sozialgesetzbuch VIII, wenn die Personensorgeberechtigten zwischenzeitlich in den Hoheitsbereich einer anderen Kommune umgezogen sind und der Fall damit auf die dann zuständige Wohnsitzgemeinde übergegangen ist.

Diese Ertragsposition ist im Vergleich zu den anderen Erträgen vergleichsweise gering. In der Stadt Niederkassel beispielsweise werden trotzdem

---

<sup>20</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

<sup>21</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3.

<sup>22</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 38.

immerhin gut 8 Prozent der Erträge aus dieser Position eingenommen, bundesweit sind es 10,7 Prozent.<sup>23</sup>

### **Zuwendungen und allgemeine Umlagen**

Eine weitere Quelle kommunaler Erträge, die sich aber nicht aus den Kommunen selber speist, sind Finanzmittel, die von der Landesebene an die Kommunen fließen. Unter den Zuwendungen sind insbesondere die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich zu erwähnen. Die Verpflichtung der Länder, Unterschiede zwischen starken und schwachen Regionen bzw. Kommunen zu verringern und damit zu einer gleichmäßigen Verteilung öffentlicher Leistungen auch zwischen den Regionen und Kommunen beizutragen, ist in Art. 106 Abs. 7 des Grundgesetzes verankert. Auf dieser grundgesetzlichen Basis legt das Land eine bestimmte Finanzausgleichsmasse fest, die sich aus dem Aufkommen an der Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer<sup>24</sup> – der sogenannten Verbundquote –, aber auch aus anderen Steuer- und Finanzierungsquellen zusammensetzen kann.<sup>25</sup>

Der kommunale Finanzausgleich teilt sich wiederum auf in die Zuwendungen allgemeiner Art, insbesondere die Schlüsselzuweisungen, die sich nach unterschiedlichen Kriterien wie Einwohnerzahl, Gemeindegröße, Soziallastenansatz, zu beschulende Schüler oder Steueraufkommen bemessen, und den Zuwendungen auf der Grundlage des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes und des Gemeindefinanzierungsgesetzes. Diese Zuwendungen allgemeiner Art stehen den Kommunen zur freien Disposition.<sup>26</sup>

Demgegenüber sind zweckgebundene Zuweisungen an bestimmte Aufgabenbereiche, Maßnahmen und Projekte gebunden,<sup>27</sup> z.B. Investitions-, Aufwands-, Bildungs-, Sport- oder Integrationspauschalen.

Ergänzt werden diese zweckgebundenen Zuwendungen des Landes durch Zuwendungen des Bundes, beispielsweise im Städtebau, oder durch

---

<sup>23</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

<sup>24</sup> Siehe hierzu auch die Ausführungen zu den kommunalen Steuereinnahmen.

<sup>25</sup> Dieter Vesper, Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen, S. 10; Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 31.

<sup>26</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 32.

<sup>27</sup> Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 36.



projektbezogene Zuwendungen aus Fördertöpfen der Europäischen Union, wie dem Europäischen Sozialfonds (ESF) oder der Regionalförderung (EFRE).<sup>28</sup>

Der Posten der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen macht in kommunalen Haushalten einen ziemlich großen Anteil aus, in der Stadt Niederkassel in etwa 26 Prozent, bundesweit sogar 39,4 Prozent.<sup>29</sup>

### **Kommunale Kreditaufnahme**

Lediglich nachrangig oder subsidiär und nur unter engen Voraussetzungen – in NRW gemäß § 86 Abs. 1 GO NRW nur für Investitionen und wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder unzweckmäßig wäre – kann sich die Kommune auch einer kommunalen Kreditaufnahme bedienen, um ihren Finanzbedarf zu decken.

### **Finanzielle Entlastung durch steuerlichen Querverbund**

Eine von den Kommunen bislang vielfach genutzte Möglichkeit, die im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge anfallenden Einnahmeverluste und niedrigen Kostendeckungsgrade zumindest teilweise auszugleichen, ist die Nutzung des steuerlichen Querverbundes. In diesem Fall verrechnen kommunale Unternehmen die Verluste ihrer Schwimmbäder oder bei Verkehrsbetrieben ihres öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) mit ihren Gewinnen, die sie in der Regel im Bereich der Energie und der Wasserversorgung erzielen.

Durch diese Verrechnung sinkt im Ergebnis ihre Steuerlast. Die gesparten Steuern setzen sie dann gezielt vor Ort ein, um etwa den ÖPNV oder den Betrieb öffentlicher Bäder zu erhalten. Der steuerliche Querverbund ist daher eine wichtige Finanzierungssäule der Daseinsvorsorge, insbesondere im sozialen Bereich.<sup>30</sup>

### **Steuerlicher Querverbund im engeren und weiteren Sinne**

Den steuerlichen Querverbund gibt es dabei sowohl im engeren als auch im weiteren Sinne. Im engeren Sinne sind innerhalb eines Querverbundunternehmens

---

<sup>28</sup> Ebenda.

<sup>29</sup> Übersicht bei Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Finanzen, S. 3 (Daten aus 2016).

<sup>30</sup> Meyer, Verband kommunaler Unternehmen (Vku), Steuerlicher Querverbund muss dauerhaft erhalten bleiben; Oster/Schmidt/Bokelmann/Grötecke/Hell, Praxis der Kommunalverwaltung, S. 116 f.

zwei oder mehr betriebliche Organisationseinheiten der kommunalen leitungsgebundenen Energie- und Wasserversorgung, der Entsorgung (Abfall/Abwasser), des kommunalen ÖPNV oder anderer unternehmerisch geführter kommunaler Dienstleistungspartner zu einem Wirtschaftsunternehmen zusammengefasst. Ein Beispiel sind die Stadtwerke mit der gewinnträchtigen Sparte Wasserversorgung einerseits und der Defizitsparte Schwimmbäder andererseits. Die Rechtsform des Unternehmens kann dabei unterschiedlich sein. Möglich ist beispielsweise die Form eines Eigenbetriebs oder eine kommunal beherrschte Kapitalgesellschaft, wie eine Aktiengesellschaft (AG) oder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

Im weiteren Sinne handelt es sich um einen Querverbundkonzern. Hier sind zwei oder mehrere kommunale Unternehmen der leitungsgebundenen Energie- und Wasserversorgung, der Energieversorgung, der Entsorgung, des ÖPNV oder anderer kommunaler Dienstleistungsunternehmen in einem kommunalen Konzern zusammengefasst, z. B. das Unternehmen Stadtwerke einerseits und die kommunale Verkehrsgesellschaft andererseits.<sup>31</sup>

### **Gesetzliche Verankerung des steuerlichen Querverbundes**

Die Möglichkeiten der Kommunen, Steuerersparnisse in Form eines steuerlichen Querverbundes zu erzielen, waren bis zum Jahr 2007 Verwaltungspraxis. Nach einem Urteil des Bundesfinanzhofes (BFH), das die Praxis des steuerlichen Querverbundes als verdeckte Gewinnausschüttung wertete und damit die steuerlich vorteilhafte Verrechnungsmöglichkeit von Gewinnen und Verlusten eines kommunalen Unternehmens oder Konzerns in Zweifel zog,<sup>32</sup> normierte der Bundesgesetzgeber im Jahr 2009 die steuerlich unschädliche Möglichkeit dieser Verrechnung ausdrücklich im Gesetz, namentlich in § 4 Abs. 6 Satz 1 Körperschaftsteuergesetz (KStG), der die Zusammenfassung mehrerer kommunaler Betriebe gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts – also auch von Gemeinden als Gebietskörperschaften – unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig beschreibt. Ziel der Zusammenfassung kann dabei – wie regelmäßig – der Verlustausgleich zwischen Verlust- und Gewinnbetrieben sein.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 4–3000–015/19, S. 5.

<sup>32</sup> BFH, Urt. vom 22.08.2007, Az.: I R 32/06, BStBl 2007 II, S. 961.

<sup>33</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 4–3000–015/19, S. 5.

Gleichzeitig schließt § 8 Abs. 7 KStG die Rechtsfolgen einer verdeckten Gewinnausschüttung bei einer Zusammenfassung von Betrieben gewerblicher Art bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts auch bei Dauerverlustgeschäften aus. Ein Dauerverlustgeschäft liegt nach § 8 Abs. 7 Satz 2 KStG insbesondere vor, "soweit aus verkehrs-, umwelt-, sozial-, kultur-, bildungs- oder gesundheitspolitischen Gründen eine wirtschaftliche Betätigung ohne kostendeckendes Entgelt unterhalten wird". Demnach schien die Möglichkeit der steuerlichen Verrechnung von Gewinn- und Verlustgeschäften im Rahmen eines steuerlichen Querverbundes zur teilweisen Refinanzierung der Leistungen kommunaler Daseinsvorsorge gesichert.

### **Aktuelle Rechtsvorlage beim EuGH**

Aktuell droht dem steuerlichen Querverbund von Seiten des BFH aber aufgrund einer anderen rechtlichen Argumentation Gefahr: Der BFH hat die Frage der Zulässigkeit eines steuerlichen Querverbundes auch bei Dauerverlustgeschäften i. S. v. § 8 Abs. 7 KStG mit Hinweis auf die Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorgelegt.<sup>34</sup> Der BFH argumentiert, dass von der Regelung des § 8 Abs. 7 KStG nur Unternehmen der öffentlichen Hand profitierten, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen. Dagegen würden bei privaten Unternehmen Verluste im Interesse des Gesellschafters zu verdeckten Gewinnausschüttungen führen.<sup>35</sup> Bei der in § 8 Abs. 7 KStG normierten Steuerbegünstigung könnte es sich nach Ansicht des BFH damit um eine staatliche Beihilfe i. S. v. Art. 107 Abs. 1 i. V. m. Art. 108 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) handeln.<sup>36</sup>

Sollte der EuGH das Vorliegen einer Beihilfe nach Art. 107 Abs. AEUV bejahen, wäre § 8 Abs. 7 KStG bis zu einer Entscheidung der Europäischen Kommission über die Vereinbarkeit der Steuerbegünstigung mit dem Binnenmarkt nicht anwendbar.

Insbesondere eine Entscheidung der Kommission, die eine Anwendbarkeit des § 8 Abs. 7 KStG ausschließt und damit die Möglichkeit einer steuerbegünstigenden Verrechnung von Gewinn- mit Verlustgeschäften ausschließt, würde die Kommunen im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge vor weitere

---

<sup>34</sup> BFH, Vorlagebeschluss vom 13.03.2019 – I R 18/19.

<sup>35</sup> Meyer, Verband kommunaler Unternehmen (Vku), Steuerlicher Querverbund muss dauerhaft erhalten bleiben.

<sup>36</sup> BFH, Pressemitteilung 69/19 vom 24.10.2019.

erhebliche finanzielle Probleme stellen. Insbesondere könnte es darüber hinaus zu umfangreichen Steuernachzahlungen kommen, die die kommunalen Haushalte schwer belasten würden.<sup>37</sup>

Zu erwähnen ist, dass § 4 Abs. 1 Satz 2 KStG die Verrechnung von Gewinn mit Dauerverlustgeschäften außerhalb von Betrieben gewerblicher Art bei Hoheitsbetrieben ausschließt. Für die kommunale soziale Daseinsvorsorge, die zumindest im Bereich der Schulen und Kindertagesbetreuung hoheitlich tätig wird, ist das Urteil des EuGH daher nur eingeschränkt relevant. Unter anderem für den Bereich der Schwimmbäder und Sportstätten, die oftmals innerhalb eines kommunalen Unternehmens geführt werden, ist das Urteil aber von großem Interesse.

### **Das Konnexitätsprinzip als finanzieller Schutz der Kommunen**

Durch Bundesgesetz, Art. 84 Abs. 1 S. 7, für den Bereich der Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG, dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden. Denkbar ist aber, dass die Länder, die nach Art. 70 Abs. 1 GG für die Gesetzgebung zuständig sind, Gesetze erlassen, deren Kostenfolgen Gemeinden erheblich treffen.

Für den Bereich der kommunalen sozialen Daseinsvorsorge ist hier beispielhaft der seit dem 1. August 2013 gültige Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung für Kinder ab einem Jahr gem. § 1 Abs. 3 Kinderbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen (KiBiz NRW) zu nennen, der die objektivrechtliche Verpflichtung in § 24 Abs. 2, 3 SGB VIII zu einem Rechtsanspruch konkretisiert und die kommunalen Jugendämter als örtliche öffentliche Träger der Jugendhilfe gem. § 1a Abs. 2 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) beim Ausbau von Kita-Plätzen vor erhebliche – auch finanzielle – Herausforderungen stellt.

Auch mit der gesetzlich ermöglichten Rückkehr zu einem Gymnasium mit neun Jahrgangsstufen (G9) durch das 13. Schulrechtsänderungsgesetz nach § 10 Abs. 3 Satz 1 SchulG NRW sind für die Kommunen erhebliche Ausbaukosten an Schulstandorten verbunden.

---

<sup>37</sup> Meyer, Verband kommunaler Unternehmen (Vku), Steuerlicher Querverbund muss dauerhaft erhalten bleiben.

Diese durch Landesgesetzgebung folgenden finanziellen kommunalen Belastungen insbesondere im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge sollen durch das Konnexitätsgebot abgemildert werden. Nach dem sogenannten strikten Konnexitätsprinzip muss der auftragende Gesetzgeber als Verursacher für den finanziellen Ausgleich der von ihm übertragenen Aufgaben sorgen, sich zumindest aber nach dem relativen Konnexitätsprinzip bei finanziellen Belastungen mit der Kostenregelung befassen.

Das Konnexitätsprinzip ist damit praktisch das Spiegelbild zum in der deutschen Finanzverfassung verankerten Subsidiaritätsprinzip, wonach grundsätzlich die unterste bzw. kleinste Ebene, die in der Lage ist, eine Aufgabe zu erfüllen, mit dieser Aufgabe auch betraut werden soll.<sup>38</sup> Dies ist in aller Regel die Ebene der Kommunen. Folge dieses Prinzips ist aber, dass diese Ebene auch entsprechend finanziell ausgestattet sein muss, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.

In Nordrhein-Westfalen ist das Konnexitätsprinzip in Form eines relativen Konnexitätsprinzips in Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung (LV NRW) verankert. Demnach kann das Land "die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden".

Gerade das relative Konnexitätsprinzip bietet den Kommunen jedoch nur eingeschränkten Schutz vor weiteren Aufgabenübertragungen, auch und vor allen Dingen im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge. So ist die Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten oftmals nicht eindeutig festzulegen. Strittig kann es auch sein, ob eine Änderung von Standards bei bereits bestehenden Aufgaben ebenfalls als neue Aufgabenübertragung anzusehen ist. Art. 78 Abs. 3 LV NRW sieht für diesen Fall sehr vage einen finanziellen Ausgleich für die "notwendigen, durchschnittlichen Aufgaben" vor, aber auch nur, sofern "die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden" führt.

---

<sup>38</sup> Dieter Vesper, Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunal Finanzen, S. 6.

## **Besonderer Teil: Die Finanzierung von konkreten Leistungen und Angeboten der sozialen Daseinsvorsorge**

### **Kindertagesstätten und Kindertagespflege**

Gerade ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten ist von enormer Bedeutung für das Image einer Kommune als "familienfreundlich" und damit als Standortfaktor für Unternehmen, aber auch für junge Familien mit kleinen Kindern. Die Zahl der Frauen (und mittlerweile auch Männer) wächst, die nach der Geburt des Kindes und einer in vielen Fällen genommenen Elternzeit wieder möglichst schnell zumindest in Teilzeit in den Beruf zurückkehren. Im Jahr 2019 ist die Erwerbstätigenquote von Frauen, die minderjährige Kinder im Haushalt haben, auf 73,9 Prozent gestiegen, bei Männern liegt die Quote bei 92,4 Prozent.<sup>39</sup> Dies hat mit einem veränderten Rollenverständnis zu tun, das mittlerweile eine Berufsrückkehr von Frauen mit Kindern selbstverständlich macht. Viele Familien sind zudem auf ein zweites Gehalt dringend angewiesen, um ihre Lebenshaltungskosten bestreiten zu können.

Gleichzeitig wächst auch die Zahl der Alleinerziehenden, die deutschlandweit einen Anteil von Prozent aller Haushalte mit minderjährigen Kindern ausmachen.<sup>40</sup> Dieser Prozentsatz ist bei Berufstätigkeit zwingend auf eine Kinderbetreuung angewiesen.

### **Anspruch, Betreuungsquote und Trägerschaft**

Kindertagesbetreuung kann in einer Kindertageseinrichtung, auch Kindertagesstätte genannt, oder in der Kindertagespflege stattfinden. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sind in den §§ 22 bis 26 SGB VIII geregelt, wobei die nähere Ausgestaltung gem. § 26 SGB VIII im Verantwortungsbereich der Länder liegt.

Der Anspruch frühkindliche Förderung, der Kinder mit Vollendung des ersten Lebensjahres bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres zusteht, kann gem. § 24 Abs. 2 SGB VIII i. V. m. § 1 Abs. 3 KiBiz NRW in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege stattfinden. Vom vierten Lebensjahr bis zum

---

<sup>39</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Erwerbstätige in Deutschland, 15–65 Jahre.

<sup>40</sup> Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Allein- und getrennt Erziehende fördern und unterstützen, Hintergrundmeldung vom 29.01.2020.

Schuleintritt hat das Kind gem. § 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII i. V. m. § 1 Abs. 3 KiBiz NRW einen Anspruch auf Förderung in der Tageseinrichtung.

In Deutschland werden bundesweit bereits um die 40 Prozent der unter Dreijährigen Kinder (U3) weit überwiegend in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege betreut, wobei mit einer weiteren Steigerung auf bis zu 45 Prozent gerechnet wird – in Großstädten entsprechend höher.<sup>41</sup> In der Stadt Recklinghausen liegt die Betreuungsquote bei diesen Kindern derzeit bei 36 Prozent. Nimmt man die unter Einjährigen, für die ja noch kein Anspruch auf eine Betreuung besteht, aus der Statistik heraus und bezieht sich nur auf die Altersgruppe der Ein- bis Dreijährigen, liegt man auch in Recklinghausen bei einer Versorgungsquote von über 40 Prozent.

In der Altersgruppe der über Dreijährigen Kinder (Ü3) ist mit 93,6 Prozent Betreuungsquote nahezu eine Vollversorgung gegeben. Im letzten Jahr vor der Einschulung liegt die Quote dann bundesweit sogar bei an die 100 Prozent.<sup>42</sup>

Bundesweit werden Kindertageseinrichtungen zu ca. einem Drittel von öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, in der Regel den kommunalen Jugendämtern, betrieben, knapp zwei Drittel von freien Trägern, insbesondere den großen Jugend- und Wohlfahrtsverbänden sowie Kirchen, und ca. zwei Prozent befinden sich in privat-gewerblicher Trägerschaft oder sind Betriebskindergärten. Diese Aufspaltung ist Ausdruck des in § 3 Abs. 1 SGB VIII normierten und für das deutsche Sozial- und Betreuungswesen typische Merkmal der Pluralität und Trägervielfalt.<sup>43</sup>

Dieses Gebot der Trägervielfalt wird auf Nordrhein-Westfalen bezogen in § 6 KiBiz konkretisiert, wonach nach Abs. 1 "Träger der Kindertageseinrichtung [...] die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe, Jugendämter und die sonstigen kreisangehörigen Gemeinde oder Gemeindeverbände" sind, wobei nach Abs. 2 "Träger einer Kindertageseinrichtung [...] auch andere Träger, z. B. Unternehmen, privatgewerbliche Träger und nicht anerkannte Träger der freien Jugendhilfe" sein können.

---

<sup>41</sup> Reiner Pröhl, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, S. 25.

<sup>42</sup> Reiner Pröhl, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, S. 25.

<sup>43</sup> Reiner Pröhl, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunale Jugend-, Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik, S. 24.

In der Praxis spiegelt sich diese gesetzliche Normierung durchaus in unterschiedlicher Ausprägung wieder: So sind in der Stadt Niederkassel mit ca. 40.000 Einwohnern von den insgesamt 26 Einrichtungen 16 in städtischer und 5 in kirchlicher Trägerschaft, 4 werden von einer Elterninitiative getragen und 1 Kindertagesstätte wird von einem freien Träger betrieben.

In der Stadt Recklinghausen mit ca. 120.000 Einwohnern gibt es insgesamt 64 Kindertagesstätten, davon befinden sich lediglich 16 in städtischer Trägerschaft, 24 in Trägerschaft der katholischen oder evangelischen Kirche, 11 in der Trägerschaft kirchennaher Wohlfahrtsverbände, 4 in der Trägerschaft sonstiger Wohlfahrtsverbände und 9 in sonstiger Trägerschaft (privatrechtliche Organisationen oder Elterninitiativen).

## **Finanzierungssystem der Kindertagesstätten**

### *Betriebsfinanzierung über Kindpauschalen*

Das Finanzierungssystem der Kindertageseinrichtungen sieht eine Pauschalfinanzierung vor. Diese basiert auf der Zahl der zwischen den Personensorgeberechtigten und dem Träger abgeschlossenen Betreuungsverträge während eines Kindergartenjahres, beginnend mit dem 1. August und endend mit dem 31. Juli des Folgejahres.

Nach § 19 Abs. 1 S. 1 KiBiz sind Berechnungsgrundlage für die Höhe der Zuschüsse die jeweils abgeschlossenen Betreuungsverträge. Dabei ist die Finanzierung nicht von der tatsächlichen Belegung abhängig, sondern wird gem. § 19 Abs. 1 Satz 1 KiBiz "in Form von Pauschalen für jedes in einer Kindertageseinrichtung aufgenommene Kind (Kindpauschalen) gezahlt", die sich nach § 19 Abs. 2 KiBiz jährlich um einen gewissen Prozentsatz erhöhen.

Nach § 20 Abs. 1 KiBiz zahlt das Jugendamt als örtlicher öffentlicher Träger der Jugendhilfe dem Träger der Einrichtung jeweils einen Zuschuss, dessen Höhe davon abhängig ist, wie hoch die nach § 19 KiBiz festgelegten Kindpauschalen sind und um welchen Träger es sich handelt. So beträgt nach § 20 Abs. 1 S. 2 KiBiz der vom Jugendamt geleistete Zuschuss 88 Prozent der Kindpauschalen, wenn es sich bei dem Träger der Einrichtung um eine Kirche oder Religionsgemeinschaft handelt. Der Zuschuss erhöht sich nach § 20 Abs. 1 S. 3 KiBiz auf 91 Prozent, wenn es sich um einen anerkannten Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII handelt, der nicht zugleich in kirchlicher Trägerschaft



ist. Ist der Träger der Einrichtung ein Verein, dem Erziehungsberechtigte von mindestens 90 Prozent der die Einrichtung besuchenden Kinder angehören, eine sogenannte Elterninitiative, erhöht sich der Zuschuss nach § 20 Abs. 1 S. 4 KiBiz auf 96 Prozent. Ist der Träger der Einrichtung der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe selber, beträgt der Zuschuss gem. § 20 Abs. 1 S. 5 KiBiz lediglich 79 Prozent.

Es verbleibt demnach ein gewisser Finanzierungsanteil bei den Trägern selber, um prozentual auf den durch die Kindpauschalen geleisteten Finanzierungsbetrag zu kommen. Bei den paritätischen Wohlfahrtsverbänden und den Elterninitiativen ohne großen finanziellen Background übernehmen die Jugendämter in Trägervereinbarungen oftmals auch diesen Anteil und unterstützen damit finanziell.

Das Jugendamt erhält nach § 21 KiBiz wiederum einen Zuschuss vom Land für die Zuschüsse, die es den Kindertageseinrichtungen eines Trägers nach § 6 Abs. 1 KiBiz leistet: 36,5 Prozent für die Zuschüsse an Kirchen oder Religionsgemeinschaften, 36 Prozent für die Zuschüsse an einen anerkannten Träger der freien Jugendhilfe, 38,5 Prozent für einen Zuschuss an Elterninitiativen und 30 Prozent, sofern der Empfänger des vom Jugendamt geleisteten Zuschusses der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe selber ist.

In den §§ 21 a-f, 22 KiBiz sind die Zuschüsse des Landes noch einmal modifiziert, wenn es sich um Kindertageseinrichtungen handelt, die besondere, zertifizierte Zusatzförderungen anbieten, z. B. plusKITAs oder Sprachförderkitas. Mit den Zuschüssen über die Kindpauschalen werden die Kosten für das Personal einer Einrichtung, das bei dem jeweiligen Träger angestellt ist, zumindest teilweise refinanziert.

### *Mietkostenzuschuss*

Ein weiterer Landeszuschuss für den Betrieb der Einrichtung erfolgt für die dem Träger anfallenden Mietkosten über die sogenannte Mietpauschale nach § 6 Abs. 1 der Durchführungsverordnung KiBiz (DVO KiBiz). Diese Mietpauschale unterliegt gem. § 7 DVO KiBiz einer Dynamisierung pro Kindergartenjahr um 1,5 Prozent und unterscheidet gem. § 6 Abs. 2 DVO KiBiz danach, ob es sich um eine sonstige kreisangehörige Gemeinde handelt oder um eine kreisfreie bzw. große kreisangehörige Großstadt, dann fällt die Pauschale entsprechend höher aus. In der Stadt Recklinghausen als großer kreisangehöriger Großstadt

beträgt der Zuschuss für einen Träger für das Kita-Jahr 2019/2020 elf Euro pro Quadratmeter, wobei die bezuschusste Quadratmeteranzahl nach oben hin begrenzt ist und sich nach der Besetzung der jeweiligen Gruppen richtet.

#### *Refinanzierung durch Elternbeiträge*

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 90 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § § 22 bis 24 SGB VIII dazu ermächtigt, im Hinblick auf selbst betriebene Einrichtungen Kostenbeiträge zu erheben, die nach § 90 Abs. 3 S. 1 SGB VIII zu staffeln sind, wobei nach § 90 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII u.a. das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes zu berücksichtigen sind.

Für Kindertagesstätten in anderer Trägerschaft erfolgt die Festsetzung der Teilnahme- oder Kostenbeiträge (Elternbeiträge) nach § 23 Abs. 1 KiBiz i. V. m. § 90 Abs. 1 SGB VIII mit ebenfalls sozialer Staffelung nach § 23 Abs. 5 KiBiz, die sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern sowie der Betreuungszeit orientiert. Die Höhe der festgesetzten Elternbeiträge ist damit für alle – auch die nichtkommunalen – Träger, denen die Beiträge ja zugute kommen, bindend.

Das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung ist in Nordrhein-Westfalen beitragsfrei laut § 23 Abs. 3 S. 1 KiBiz.

Von der Möglichkeit, über eine Beitragssatzung Entgelte für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen zu erheben, haben aus finanziellen Gründen alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht. In wirtschaftlich starken Kommunen, wie z. B. der Landeshauptstadt Düsseldorf, kommt das Jugendamt den Beitragspflichtigen teilweise insofern entgegen, als die gesamte Betreuung für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt beitragsfrei ist.

Im Übrigen unterscheiden sich die Beitragstabellen landesweit erheblich. Dies beginnt mit Einkommensgrenze für die kostenlose Kinderbetreuung, geht über den Höchstsatz bei der maximalen 45-Stunden-Betreuung für die oberste Einkommensklasse bis hin zu Geschwisterkindregelungen, wonach die Betreuung eines zweiten Kindes in der Kindertagesstätte kostenreduziert oder gar kostenfrei gewährleistet wird.

So liegt beispielsweise in der Stadt Recklinghausen die jährliche Einkommensgrenze, bis zu der eine Kindertagesbetreuung in einer Kindertagesstätte kostenfrei erfolgt, bei 17.500 Euro. Der in Recklinghausen monatlich zu zahlende Höchstsatz liegt für die 45-Stunden-Betreuung eines Kindes unter zwei Jahren und einem Jahreseinkommen über 125.000 Euro bei monatlich 746 Euro. Ab dem zweiten Kind in der Tageseinrichtung oder Tagespflege ist die Betreuung beitragsfrei.

In der Stadt Niederkassel wird hingegen für das erste Geschwisterkind eine Beitragsermäßigung von 65 Prozent gewährt, erst die weiteren Geschwisterkinder bleiben beitragsfrei. Die jährliche Einkommensgrenze, bis zu der keine Beiträge erhoben werden, liegt hier bei 18.000 Euro, der zu zahlende Höchstsatz ergibt sich bei der 45-Stunden-Betreuung für Kinder bis zu drei Jahren bei einem jährlichen Jahreseinkommen von über 90.000 Euro und beträgt 544 Euro. Nicht abgedeckt sind durch diese Beiträge die Verpflegungskosten, die auf der Grundlage einer weiteren Satzung erhoben werden.

Die Kommunen machen in diesem Bereich von ihrer Satzungshoheit als Bestandteil ihrer in Art. 28 Grundgesetz verankerten Selbstverwaltungsgarantie Gebrauch.

Die Einnahme sogenannter Elternbeiträge trägt durchschnittlich zu 17 Prozent zur Finanzierung des Betriebes von Kindertagesstätten bei. Sie sind damit ein relativ geringer, aber unverzichtbarer Bestandteil der Finanzierung einer auskömmlichen Kindertagesstätten-Infrastruktur vor Ort. Andererseits stellen geringe oder auch nicht erhobene Kosten- und Teilnahmebeiträge eine erhebliche finanzielle Entlastung für Familien mit kleinen Kindern dar und können damit als positiver Standortfaktor wirken.

#### *Förderung von Investitions-, Aus- und Umbaukosten*

Neben den Betriebskosten von Kindertagesstätten fallen aber auch für den Bau und die Unterhaltung von Kindertagesstätten erhebliche Kosten an. Zudem haben das Land und der Bund erkannt, dass die Gemeinden, aber auch die nicht öffentlichen Träger vor Ort aufgrund einer stark wachsenden Nachfrage an Plätzen in der Kindertagesbetreuung vor allen Dingen auch im U3-Bereich mit dem Neu- und Ausbau von Kindertagesstätten kaum noch Schritt halten konnten und finanziell stark gefordert, zum Teil sogar überfordert sind. Nach § 24 KiBiz gewährt das Land dem Jugendamt nach

Maßgabe des Haushaltsgesetzes Zuwendungen zu den Investitionskosten der Kindertageseinrichtungen.

In diesem Rahmen hat das Land – auch zur Erfüllung des Konnexitätsgebotes –, aber auch der Bund in den vergangenen Jahren durch zahlreiche Investitionsprogramme die Kommunen und freien Träger bei Investitionen sowie Neu- und Umbauten von Kindertagesstätten unterstützt. Voraussetzung dieser Investitionsförderprogramme war dabei, dass durch die zu fördernde Maßnahme neue Plätze in der Kindertagesbetreuung entweder geschaffen oder zumindest erhalten wurden. Die Investitionsprogramme bezogen und beziehen sich dabei auf den Ausbau bzw. Erhalt von Plätzen entweder in der U3- oder in der Ü3-Betreuung. Als Beispiele für die zeitlich befristeten Programme können genannt werden:

- das U6-Ausbauprogramm;
- das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (kurz: Gute-Kita-Gesetz);
- das speziell für freie Träger zugeschnittene Kita-Rettungsgesetz;
- das von 2015 bis 2018 laufende Bundes-U3-Ausbauprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung";
- die Verwendung von Rückflüssen aus fachbezogenen Pauschalen aus dem U3-Investitionsprogramm des Landes für Investitionen zum Auf- und Ausbau von zusätzlichen Betreuungsplätzen insbesondere für Kinder unter drei Jahren;
- das von 2016 bis 2019 gültige Ü3-Investitionsprogramm des Landes für Investitionen zum weiteren Ausbau von zusätzlichen Betreuungsplätzen, insbesondere für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt in Kindertageseinrichtungen;
- das Bundes-Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung" 2017 bis 2020 und
- das Kita-Investitionsprogramm-NRW 2025 des Landes.

Ein Anspruch der Antragsteller auf eine Zuwendung der Mittel aus diesen Programmen besteht allerdings nicht. Die Mittelgewährung steht in pflichtgemäßem Ermessen der Behörde.<sup>44</sup>

*Ausblick: Förderung von Kindertagesstätten nach dem Kinderbildungsgesetz NRW ab dem Jahr 2020/2021*

Das Land Nordrhein-Westfalen beabsichtigt jedoch, die Träger auch beim Betrieb der Kindertageseinrichtungen finanziell zu unterstützen. In der Gesetzesbegründung zum neuen Kinderbildungsgesetz NRW, offiziell "Gesetz zur qualitativen Weiterbildung der frühen Bildung", das ab dem Jahr 2020/2021 gilt, ist als Hauptziel "die Auskömmlichkeit und Schaffung einer zukunftssicheren finanziellen Grundlage für die Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen"<sup>45</sup> genannt. So wird das Gesetz u. a. mehr finanzielle Mittel für mehr Personal für jede Kindertageseinrichtung in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stellen. Hierbei sollen sich die Pauschalen jedes Jahr der tatsächlichen Entwicklung der Personal- und Sachkosten entsprechend erhöhen. Erreicht werden soll dieses Ziel durch eine Änderung der Zuschusshöhe für die Träger von Kindertagesstätten: Der Zuschuss für kirchliche Träger erhöht sich gem. § 36 Abs. 2 KiBiz (neu) von 88 Prozent auf 89,7 Prozent, der Zuschuss für andere freie Träger von 91 Prozent auf 92,2 Prozent, der Zuschuss für Elterninitiativen von 96 Prozent auf 96,6 Prozent und der Zuschuss für kommunale Träger sogar von 79 Prozent auf 87,5 Prozent, wobei sich die Aufteilung der Zuschüsse zwischen Land und dem Jugendamt gem. § 38 Abs. 2 KiBiz (neu) zulasten des Landes verschiebt. Zusätzlich wird es gem. § 48 KiBiz einen erhöhten (und steigenden) Landeszuschuss für die Erweiterung und Flexibilisierung von Betreuungszeiten geben.

Den Eltern und Personensorgeberechtigten verschafft das neue Kinderbildungsgesetz insofern eine Entlastung, als die Betreuung gem. § 50 Abs. 1 KiBiz (neu) ab Vollendung des vierten Lebensjahres beitragsfrei gestellt wird. Hierbei steigt der Ausgleich des Landes gem. § 50 Abs. 2 KiBiz (neu) für die Einnahmeausfälle, die den Kommunen bei Beitragsfreiheit für ein weiteres, zweites Kita-Jahr entstehen, dies jedoch nicht proportional zum Ausgleich,

---

<sup>44</sup> Ansprechpartner für Investitionskostenförderung sind in Nordrhein-Westfalen die beiden Landschaftsverbände LWL (Landschaftsverband Westfalen-Lippe) und LVR (Landschaftsverband Rheinland) als Behörden der unteren Verwaltungsebene.

<sup>45</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/6726.

den das Land den Kommunen für das erste freie Kita-Jahr erstattet, nämlich lediglich von 5,1 Prozent auf 8,62 Prozent.

### **Finanzierungssystem der Kindertagespflege**

Die Kindertagespflege hat in Nordrhein-Westfalen enorm an Bedeutung gewonnen. Als Vorteile insbesondere für die Betreuung von U3-Kindern kann die Kindertagespflege kleine, überschaubare Gruppen, einen familiären Rahmen und feste Bezugspersonen für sich beanspruchen. Gemäß § 4 Abs. 1 KiBiz gilt die Erlaubnis zur Kindertagespflege in der Regel für maximal fünf Kinder, ausnahmsweise auch für acht Kinder, wobei nur fünf Kinder gleichzeitig anwesend sein dürfen. Schließen sich Tagespflegepersonen zu einem Verbund, der sogenannten Großtagespflege, zusammen, bezieht sich die Erlaubnis gem. § 4 Abs. 2 KiBiz auf höchstens neun Kinder gleichzeitig und höchstens drei Tagespflegepersonen.

Das Land gewährt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe für jedes Kind in der Kindertagespflege gem. § 22 KiBiz einen Zuschuss in Höhe von 781 Euro, für Kinder mit Behinderung oder Kinder, die von einer Behinderung bedroht sind, erhält der Träger die 3,5-fache Pauschale. Voraussetzung ist nach § 22 Abs. 2 KiBiz weiterhin, dass die Tagespflegeperson über eine Erlaubnis zur Kindertagespflege verfügt (Nr. 1), die Tagespflegeperson das Kind mindestens 15 Stunden wöchentlich und länger als drei Monate betreuen will (Nr. 2), die Tagespflegeperson eine entsprechende Qualifikation nachweisen kann (Nr. 3), für Ausfallzeiten der Tagespflegeperson eine gleichermaßen geeignete Betreuung durch transparente Regelung des Jugendamtes sichergestellt wird (Nr. 4).

Ferner wird an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe in § 22 Abs. 2 Nr. 5 KiBiz NRW die Anforderung einer ausreichenden Finanzierung der Kindertagespflegeperson durch den Träger gestellt. So sind der Tagespflegeperson erstens nach § 23 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII in Form einer laufenden Geldleistung die angemessenen Kosten zu erstatten, die ihr für den Sachaufwand entstehen (Nr. 1) und deren Höhe nach § 23 Abs. 2a SGB VIII von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe festgelegt wird. Zweitens ist ihr ein Betrag zur Anerkennung ihrer Förderungsleistung zu zahlen (Nr. 2) – abhängig von der Zahl, dem zeitlichen Umfang und dem Förderbedarf der Kinder nach § 23 Abs. 2 a SGB VIII. Und drittens sind der Tagespflegeperson die nachgewiesenen

Aufwendungen für die von ihr abzuschließenden Versicherungen zu erstatten, d.h. der Unfallversicherung, der Alterssicherung und der angemessenen Kranken- und Pflegeversicherung (Nr. 3 und 4).

Die Leistungen, die der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach den Vorgaben des § 22 Abs. 2 Nr. 5 KiBiz an die Kindertagespflegeperson zu erbringen hat, sind in kommunalen Satzungen, in der Regel in der "Satzung über die Förderung von Kindern in der Kindertagespflege" geregelt.<sup>46</sup> Teilweise erbringt das Jugendamt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf Grundlage der Satzung auch einen freiwilligen Mietzuschuss, wenn die Betreuung der Kinder nicht in den eigenen Räumen der Kindertagespflegeperson, sondern in dafür eigens angemieteten Räumen erfolgt.

Das Jugendamt als öffentlicher Träger der Jugendhilfe kann wiederum nach § 90 Abs. 1 SGB VIII i. V. m. § 23 KiBiz NRW über eine Satzung für die Inanspruchnahme der Kindertagespflege von den Personensorgeberechtigten Beiträge erheben. Beitragsmaßstab sind hier das Alter des Kindes, der vertraglich festgelegte zeitliche Betreuungsumfang, für den das Kind angemeldet ist, und die Jahreseinkommensklasse der Beitragspflichtigen.<sup>47</sup> Die Höhe der Beiträge ist in der Regel identisch mit der Beitragshöhe bei Inanspruchnahme einer Kindertageseinrichtung.

### *Förderung von Investitions-, Aus- und Umbaukosten*

Land und Bund fördern Investitions-, Ausbau- und Umbaukosten auch für die Kindertagespflege. Die oben genannten Förderprogramme gelten für die Kindertagespflege gleichermaßen. Speziell mit dem Kita-Investitionsprogramm NRW 2025 fördert das Land auch investive Maßnahmen in der Wohnung der Tagespflegeperson oder der Erziehungsberechtigten, die der Herrichtung der Räume mit Lehr-, Lern- und Sportmitteln und mit Spielzeug dienen, sowie Maßnahmen für die Herrichtung und Ausstattung des Grundstücks, etwa einen Umbau und/oder eine Umgestaltung des Außengeländes für Lehr-, Lern-, Spiel-, Sport- und Aufenthaltszwecke.

---

<sup>46</sup> So beispielsweise die "Satzung über die Förderung von Kindern in der Kindertagespflege" der Stadt Niederkassel.

<sup>47</sup> So die Satzung der Stadt Recklinghausen über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme der im Stadtgebiet Recklinghausen bestehenden Tageseinrichtungen für Kinder und für die Inanspruchnahme der Kindertagespflege im Sinne des § 1 KiBiz.

*Ausblick: Förderung der Kindertagespflege nach dem neuen Kinderbildungsgesetz ab dem Jahr 2020/2021*

Auch im Bereich der Finanzierung des Systems Kindertagespflege sieht das neue Kinderbildungsgesetz Verbesserungen vor: Ab dem Kita-Jahr 2020/2021 wird der jährliche Zuschuss, den das Land dem Jugendamt gewährt, gem. § 24 Abs. 2 KiBiz (neu) von derzeit 781 Euro auf 1.109 Euro pro Kind steigen, bei Kindern mit Behinderungen oder Kindern, die von Behinderung bedroht sind, auf 3.182 Euro pro Kind.

Für die Tagespflegeperson selber sieht das neue Kinderbildungsgesetz ebenfalls einige Verbesserungen vor. Ein Zuschuss an das Jugendamt erfolgt künftig nämlich nur, wenn zusätzlich zu den bereits genannten Voraussetzungen die Geldleistung bereits während der Eingewöhnungsphase des Kindes gewährt wird (§ 24 Abs. 3 Nr. 7 KiBiz [neu]), die laufende Geldleistung auch bei vorübergehender Krankheit bzw. Abwesenheit des Kindes weitergewährt wird (§ 24 Abs. 3 Nr. 8 KiBiz [neu]) und die Höhe der laufenden Geldleistung jährlich angepasst wird (§ 24 Abs. 3 Nr. 9 KiBiz [neu]).

Diese Gesetzesänderungen verdeutlichen, dass das Land insbesondere bei der Betreuung von unter Dreijährigen auf die Kindertagespflege setzt. Eine durch entsprechende Finanzierung gut ausgebaute soziale Daseinsvorsorge auch in diesem Bereich kann durchaus einen Standortfaktor darstellen, der die Entscheidung junger Familien bei der Wohnortwahl entscheidend beeinflusst.

## **Schulen**

### **Unterscheidung nach inneren und äußeren Schulangelegenheiten**

Ein umfangreiches Schulsystem, das alle Schulformen in einer Gemeinde oder – bei kleineren Städten – zumindest in unmittelbarer Nähe vorhält, ist für die Attraktivität eines Standortes und die Entscheidung für die Wahl eines Wohnortes von ausschlaggebender und auch quantitativ großer Bedeutung angesichts von 1,9 Millionen Schülerinnen und Schülern, die allein in Nordrhein-Westfalen eine allgemeinbildende Schule besuchen.<sup>48</sup> In das Schulsystem investierte die öffentliche Hand im Jahr 2018 insgesamt 70 Milliarden Euro, pro Schüler und Schuljahr 7.300 Euro.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Schätzungen zufolge kostet dabei jeder Schüler/jede Schülerin 6.200 € pro Schuljahr.

<sup>49</sup> Der deutsche Leerplan, in: Der Spiegel, Ausgabe 18/2020, S. 8 ff., 14.



Das Schulwesen steht in der Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 7 Abs. 1 GG unter staatlicher Aufsicht und Verantwortung. Historisch bedingt sind Schulwesen und Fragen der Bildung in Deutschland Ländersache, Art. 30 GG. Die Finanzierung des bundesdeutschen und damit auch des nordrhein-westfälischen Schulsystems lässt sich grob einteilen in die Finanzierung der inneren und der äußeren Schulangelegenheiten.

Die Finanzierung der inneren Schulangelegenheiten ist Aufgabe des Landes. Hierzu zählen alle Aufgaben, die mit den Unterrichtsinhalten zusammenhängen. Das Land legt die Bildungsziele fest, ist für die Lehrpläne verantwortlich, macht Vorgaben zur Unterrichtsgestaltung und ist zuständig für die Ausbildung, die Einstellung und gem. § 92 Abs. 2 SchulG NRW die Personalkosten der Lehrerinnen und Lehrer.

Demgegenüber ist der Schulträger – dies sind bei den öffentlichen Schulen gem. § 78 Abs. 1 SchulG NRW in aller Regel die Gemeinden, bei Berufskollegs und Förderschulen häufig auch die Kreise<sup>50</sup> – verantwortlich für die äußeren Schulangelegenheiten der im Schuljahr 2018/2019 existierenden 5.518 Schulen in Nordrhein-Westfalen, das heißt, er ist gem. § 79 SchulG NRW verantwortlich, "die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen und zu unterhalten sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal und eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen".

Die Verpflichtung der Gemeinden für die äußeren Schulangelegenheiten bezieht sich damit auf den Bau, die Unterhaltung und die Sanierung von Schulgebäuden inklusive Sporthallen, Mensen und Außenanlagen, die entsprechende Ausstattung der Gebäude mit Mobiliar, der Sporthallen mit Sportgeräten, der Mensen mit entsprechender Küche und Bestuhlung und der Außenanlagen bzw. Schulhöfe mit Außengerät.<sup>51</sup> Ferner zählen im Internetzeitalter zu den äußeren Schulangelegenheiten auch die Verkabelung der Schulen und eine entsprechende technische Ausstattung, etwa mit Whiteboards. Zu den äußeren Schulangelegenheiten zählt zudem die Schülerbeförderung.<sup>52</sup> Die

---

<sup>50</sup> Übersicht bei: Jörg Freese/Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule/Kultur/Sport, S. 6

<sup>51</sup> Jörg Freese/Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule/Kultur/Sport, S. 5.

<sup>52</sup> Jörg Freese/Gunnar Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule/Kultur/Sport, S. 5.

Gemeinde stellt außerdem das für die äußeren Schulangelegenheiten zuständige Personal wie die Schulhausmeister. Auch die Einstellung und Bezahlung der Schulsekretärinnen zählt in Nordrhein-Westfalen zu den äußeren Schulangelegenheiten, sodass hierfür die Gemeinden zuständig sind.

### **Finanzierung der äußeren Schulangelegenheiten**

Der Besuch aller öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen ist in der Bundesrepublik Deutschland kostenlos. Insofern bestimmt auch das Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), dass an öffentlichen Schulen kein Schulgeld erhoben wird (§ 92 Abs. 4 SchulG NRW).

Die Finanzierung der teilweise sehr umfangreichen äußeren Schulangelegenheiten ist zunächst eine Angelegenheit des Schulträgers, in aller Regel der Kommune. Demnach trägt der Schulträger gem. § 92 Abs. 3 SchulG NRW alle Sachkosten und die Personalkosten, sofern diese nicht nach § 92 Abs. 2 SchulG NRW für die Lehrkräfte das Land übernimmt.

Im Jahr 2013 gaben die Kommunen für diesen Bereich bundesweit 10,7 Milliarden Euro aus.<sup>53</sup>

### **Sachkosten**

Die in § 94 Abs. 1 SchulG NRW aufgezählten Sachkosten beziehen sich auf die Finanzierung der oben aufgeführten äußeren Schulangelegenheiten. Hierbei können den Schulen durch den Schulträger selber gem. § 95 Abs. 2 SchulG NRW und nach entsprechenden haushalts- und kassenrechtlichen Regelungen Sachmittel zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung überlassen werden. Dies geschieht in vielen Fällen durch die Einrichtung sog. Schulgirokonten (§ 95 Abs. 3 Satz 1 SchulG NRW).

Die Fahrtkosten, "die für ihre wirtschaftlichste Beförderung zur Schule und zurück notwendig entstehen", werden den Schülerinnen und Schülern gem. § 97 Abs. 1 SchulG NRW vom Schulträger erstattet.

---

<sup>53</sup> Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa, S. 80.

## **Personalkosten**

Der Schulträger trägt nach § 92 Abs. 3 SchulG NRW auch die Personalkosten, für die das Land nach § 92 Abs. 2 SchulG NRW kein Kostenträger ist, d.h. die Kosten für das nicht lehrende Personal. Hierzu zählt insbesondere die Finanzierung von Personalmaßnahmen zur pädagogischen Begleitung der Übermittagsbetreuung und zur Durchführung von außerunterrichtlichen Ganztagsangeboten durch Träger aus Jugendhilfe, Kultur und Sport und weitere außerschulische Partner in Halbtags- oder Ganztagschulen der Sekundarstufe I.

Für diesen Bereich gibt es seitens des Landes auf der Grundlage des Runderlasses "Geld oder Stelle"<sup>54</sup> eine Förderung, die den Schulträgern insbesondere unter der Maßgabe zukommt, dass die Schulen aus dem Stellenzuschlag keine Lehrerstellenanteile für den Ganztag bzw. eine pädagogische Übermittagsbetreuung in Anspruch nehmen. Für den Schulträger besteht insofern die Möglichkeit einer sogenannten Kapitalisierung von Lehrerstellen. Ein Eigenanteil des Schulträgers ist nicht erforderlich. Bewilligungsbehörden sind laut Erlass die Bezirksregierungen.<sup>55</sup>

## **Refinanzierung durch das Land**

Die erheblichen Ausgaben, die den Schulen im Bereich der äußeren Schulanlagen entstehen, werden durch Kostenerstattungen des Landes in der Praxis nur teilweise refinanziert. Eine Kostenkompensation erfolgt in diesem Bereich über Bildungs-, Schul- und Investitionspauschalen des Landes, die die öffentlichen Schulträger zweckgebunden einzusetzen haben.

Ferner berücksichtigt das Land die Aufwendungen der Schulträger auch über nicht zweckgebundene Zuweisungen: Das Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes berücksichtigt bei der Höhe der für die jeweilige Gemeinde zu erbringenden Aufwendungen auch den Schüleransatz als einen von mehreren Nebensätzen zur Ermittlung des fiktiven Bedarfs im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinden und Kreise.

---

<sup>54</sup> RdErl. des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 31.07.2008, 11-02 Nr. 24 Geld oder Stelle – Sekundarstufe I; Zuwendungen zur pädagogischen Übermittagsbetreuung/ Ganztagsangebote

<sup>55</sup> Bezirksregierungen sind gem. § 7 Abs. 2 Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen Landesmittelbehörden. In Nordrhein-Westfalen gibt es fünf Bezirksregierungen mit entsprechenden Regierungsbezirken.

Ergänzend ist hier die Möglichkeit des Schulsponsorings nach § 99 Abs. 1 SchulG NRW zu nennen, das punktuell finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen und Know-how eröffnet, um die Schulentwicklung wirksamer und praktischer zu gestalten und den Praxisbezug der schulischen Bildung zu verbessern. Voraussetzung nach § 99 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 SchulG NRW ist aber, dass die Hinweise auf die finanzielle Unterstützung Dritter mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule vereinbar sind und die Werbewirkung deutlich hinter den schulischen Nutzen zurücktritt.

### **Sonderfinanzierung des Bundes: der Digitalpakt Schule**

Ein Sonderfinanzierungsprogramm des Bundes ist der Digitalpakt Schule, mit dem der Bund die Länder zweckgebunden mit 5,5 Milliarden Euro bei der Ausstattung der Schulen mit WLAN, Computern und digitalen Lerninhalten unterstützt. Ziel ist es, die digital bislang auch im europäischen Vergleich rückständig ausgestatteten Schulen<sup>56</sup> auf diesem Gebiet mit einer Grundausstattung zu versorgen und so zukunftsfähig zu machen. Der Digitalpakt Schule soll dazu beitragen, dass digitale Technologien und Programme eingesetzt werden, um flexibles, individualisiertes und inklusives Lernen zu erleichtern.<sup>57</sup>

Der Zuwendung des Bundes an die Länder i. H. v. 5 Milliarden Euro vorausgegangen war ein verfassungsrechtlicher Streit um die Kompetenzen des Bundes im Bildungsbereich. Da Bildung nach Art. 30 GG Ländersache ist, entspann sich ein Streit um die Frage, inwieweit der Bund die Länder bei Maßnahmen zur Digitalisierung finanziell unterstützen darf. Seitens der Länder bestand die Befürchtung, dass der Bund mit der finanziellen Unterstützung perspektivisch gleichzeitig Einfluss auf die in den Schulen vermittelten Lerninhalte nehmen könnte und die Bildungshoheit der Länder in Gefahr geraten könnte.<sup>58</sup>

Gelöst werden konnte der Streit nur mit einer Änderung des Grundgesetzes. Durch das Einfügen des neuen Art. 104c GG kann der Bund "den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren".

---

<sup>56</sup> Hierzu: Der deutsche Leerplan, in: Der Spiegel, Ausgabe 18/2020, S. 8 ff., v. a. S. 15.

<sup>57</sup> Lübking, Der Digitalpakt Schule – Aktuelles zur Umsetzung, Vitako aktuell 01/2020, S. 22.

<sup>58</sup> Zeit online vom 20.02.2019, Bund und Länder einigen sich auf Digitalpakt.

Der Digitalpakt Schule legt fest, welche Maßnahmen mit den Bundesmitteln gefördert werden dürfen, z. B. Aufbau und Verbesserung der digitalen Vernetzung in Schulgebäuden, lokale schulische Serverlösungen und schulisches W-LAN. Zuwendungsvoraussetzungen sind Medienentwicklungspläne an Schulen, die eine Bestandsaufnahme vorhandener und benötigter Ausstattung enthalten, ein technisch-pädagogisches Einsatzkonzept unter Berücksichtigung medienpädagogischer, didaktischer und technischer Aspekte sowie eine bedarfsgerechte Fortbildungsplanung für Lehrkräfte.<sup>59</sup>

Die jeweiligen Länder regeln wiederum den Verteilmechanismus. Nordrhein-Westfalen, das von den 5,5 Milliarden Euro aus dem Digitalpakt allein 1,054 Milliarden Euro erhält, teilt allen Schulträgern ein Förderbudget zu, das zu 75 Prozent nach der Schülerzahl und zu 25 Prozent nach der Schlüsselzuweisung im Gemeindefinanzierungsgesetz zugewiesen wird.<sup>60</sup> Damit findet bei der Mittelverteilung auch die Finanzkraft der jeweiligen Kommune Berücksichtigung.<sup>61</sup> Die Zuwendung erfolgt in Form einer Projektförderung in Höhe von bis zu 90 Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Der Eigenanteil der Schulträger beträgt 10 Prozent.<sup>62</sup>

Mit dem Digitalpakt Schule unterstützt der Bund die Kommunen als Schulträger bei der digitalen Ausstattung und trägt damit zu einer Stärkung eines wichtigen Standortfaktors bei.

Bereits 2017 hatte der Bund mit dem Kommunalinvestitions-Förderfonds die Kommunen mit 3,5 Milliarden Euro speziell für Investitionen in Bildungseinrichtungen unterstützt – allerdings nur für Investitionen in äußere Schulangelegenheiten.

Ein weiteres aktuelles Förderprogramm zur Finanzierung von Schulinvestitionsmaßnahmen ist das Programm "Gute Schule 2020". Hierbei handelt es sich um ein Darlehen der NRW.Bank zur Sanierung, zur Modernisierung und zum Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur.

---

<sup>59</sup> Lübking, Der Digitalpakt Schule – Aktuelles zur Umsetzung, Vitako aktuell, 01/2020, S. 22.

<sup>60</sup> Lübking, Der Digitalpakt Schule – Aktuelles zur Umsetzung, Vitako aktuell, 01/2020, S. 22.

<sup>61</sup> Mitteilung des Ministeriums für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen vom 04.09.2019, Förderbudgets für die Schulträger stehen fest.

<sup>62</sup> Mitteilung des Ministeriums für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen vom 04.09.2019, Förderbudgets für die Schulträger stehen fest.

## Die offene Ganztagschule

### Betreuungsquote, Ausgestaltung und rechtliche Grundlagen

Die Betreuung im Rahmen der offenen Ganztagschule (OGS) gewinnt ebenfalls immer mehr an Bedeutung. Startete die offene Ganztagschule und ihre Vorgängerprojekte wie "13 +" oder "Schule von acht bis eins" Anfang dieses Jahrtausends in Nordrhein-Westfalen mit nur vereinzelt Gruppen, so sind landesweit mittlerweile mehr als 90 Prozent der Grundschulen von Klasse eins bis vier Schulen mit offenem Ganzttag. Wie bei der Kindertagesbetreuung hängt der Anstieg auch in diesem Bereich mit einem verstärkten Betreuungsbedarf von Kindern im Grundschulalter zusammen, deren Eltern oder Personensorgeberechtigte oftmals zumindest teilweise doppelt berufstätig oder zunehmend auch alleinerziehend sind.

Im Schuljahr 2017/2018 nahmen landesweit insgesamt 295.824 Schülerinnen und Schüler (45,2 Prozent) ein Angebot im offenen Ganzttag wahr.<sup>63</sup> In der Stadt Recklinghausen liegt die Betreuungsquote im offenen Ganzttag zum Schuljahr 2019/2020 bereits bei 56 Prozent.

Laut Definition der Kultusministerkonferenz ist die offene Ganztagschule die "Ermöglichung eines Aufenthaltes verbunden mit einem Bildungs- und Betreuungsangebot in der Schule an mehreren Wochentagen, in dem Angebote zur Förderung des schulischen Lernens und zur Gestaltung der Freizeit gemacht werden".<sup>64</sup>

In der offenen Ganztagschule ist die Teilnahme grundsätzlich freiwillig, nach Anmeldung ist die regelmäßige Teilnahme aber für ein Jahr verpflichtend. Das Angebot der Schulen reicht in der klassischen Form von der Hausaufgabenbetreuung über zusätzliche Förderkurse bis hin zu Arbeitsgemeinschaften am Nachmittag aus den Bereichen Kultur, Sport und Spiel. Im Ganztagsbereich arbeiten neben den Lehrkräften pädagogische Fachkräfte wie Erzieherinnen und Erzieher, Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Sportübungsleiterinnen und -übungsleiter sowie Musikleiterinnen und -leiter und Kunstpädagoginnen

---

<sup>63</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, Immer mehr Kinder in NRW nutzen Angebot des offenen Ganztags, Mitteilung vom 23.03.2018.

<sup>64</sup> Münder, Sozialrechtliche Leistungen für Kinder und Jugendliche – Zur Verknüpfung von Schulrecht und Sozialrecht – insbesondere in Offenen Ganztagschulen (OGS), S. 3.

und -pädagogen.<sup>65</sup> Diese Berufsgruppen gehören zum nichtlehrenden Personal und werden damit nicht vom Land finanziert.

In der Regel besuchen die Kinder die offene Ganztagsgrundschule montags bis freitags von 8:00 bis 16:00 Uhr, mindestens aber bis 15:00 Uhr. Mittags erfolgt eine Verpflegung in Form eines Mittagessens oder Mittagimbisses.<sup>66</sup>

Gesetzlich ist die offene Ganztagschule ein Angebot nach § 24 SGB VIII. Im nordrhein-westfälischen Landesrecht ist die OGS in § 9 Abs. 3 SchulG NRW normiert, wonach die Schulträger "mit Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und anderen Einrichtungen, die Bildung und Erziehung fördern, eine weitergehende Zusammenarbeit vereinbaren, um außerunterrichtliche Angebote vorzuhalten".

Aus dieser Bestimmung sind die Grundzüge der Organisation offener Ganztagschulen insoweit erkennbar, als es sich erstens bei dem Angebot des offenen Ganztags in Nordrhein-Westfalen um eine gemeinsame Veranstaltung von Schule und Jugendhilfe handelt, deren Organisation in enger Kooperation mit den Schulen erfolgt, und sich zweitens der Schulträger für deren Durchführung in aller Regel eines Trägers bedient, der auch das Personal stellt.

### **Finanzierung durch den Schulträger**

Den Gemeinden kommt beim Ausbau der schulischen Ganztagsangebote und auch der Angebote des offenen Ganztags eine zentrale Bedeutung zu, da sie als Träger der äußeren Schulangelegenheiten nach § 79 SchulG NRW oftmals die noch nicht vorhandenen Angebote und Räumlichkeiten schaffen müssen, wie zum Beispiel Mensen und Räume, die zur musikalischen, künstlerischen und sonstigen Gestaltung genutzt werden.<sup>67</sup>

Zur Verantwortlichkeit für die Schaffung ausreichender Räumlichkeiten kommt hinzu, dass der Schulträger auch für die Kosten aufzukommen hat, die dem von ihm beauftragten Träger für die Stellung des Personals und die Sachkosten entstehen. Organisiert wie in ganz seltenen Fällen der Schulträger die offene Ganztagschule selber, fallen die Personal- und Sachkosten bei ihm unmittelbar an.

---

<sup>65</sup> Quelle: [www.schulministerium.nrw.de](http://www.schulministerium.nrw.de), Bildungsportal.

<sup>66</sup> Quelle: [www.schulministerium.nrw.de](http://www.schulministerium.nrw.de), Bildungsportal.

<sup>67</sup> Freese/Schwarting, Grundwissen Kommunalpolitik, Schule, Bildung, Sport, S. 7.

### **Refinanzierung durch Landeszuschüsse**

Die Refinanzierung der dem Schulträger entstehenden Kosten erfolgt zum Teil über Landeszuschüsse. Mit dem Änderungserlass vom 13.12.2018 "Anpassung der Fördersätze an die Beschlüsse des Landtags über den Haushalt 2019 und Verlängerung der Geltungsdauer bis zum 31.7.2024" hat das Ministerium für Schule und Bildung die Fördersätze angehoben, die den Schulträgern auf Grundlage voriger Erlasse zustehen. So erhält der Schulträger ab dem 01.02.2019 pro Schuljahr und Kind im offenen Ganztags eine Grundfestbetrag von 926 Euro beziehungsweise 1.670 Euro für ein Kind mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung.

Gleichzeitig bestimmt der Erlass auch die Erhöhung von Eigenanteilen, die der Schulträger für die Durchführung der außerunterrichtlichen Angebote der offenen Ganztagschule im Primarbereich zu leisten hat: 475 Euro ab dem 01.08.2019 pro Platz, 489 Euro ab dem 01.02.2020 pro Platz bei gleichzeitig jährlicher dreiprozentiger Erhöhung jeweils zum 01.08. eines Jahres.<sup>68</sup>

Für andere Betreuungsformen an einer offenen Ganztagschule – Frühstücksangebote, Vor- und Übermittagsbetreuung, Silentien, Angebote nach 16 Uhr, ergänzende Ferienangebote und in Einzelfällen bei besonderen Förderangeboten auch vor 16 Uhr erhält der Schulträger je offener Ganztagschule eine Betreuungspauschale von 7.500 Euro, für Förderschulen von 8.500 Euro.

### **Refinanzierung durch Elternbeiträge**

Zu einem großen Teil erfolgt die Refinanzierung der Kosten über Elternbeiträge. Die Kommune ist berechtigt, gem. § 5 Abs. 2 S.1 KiBiz Elternbeiträge zu erheben, wonach der "Schulträger oder das Jugendamt [...] für außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Beiträge von den Eltern oder nach kommunalem Satzungsrecht gleichgestellten Personen erheben" kann. Die Tatsache, dass die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Elternbeiträge im KiBiz zu finden ist, verdeutlicht auch in der gesetzlichen Verortung die enge Kooperation zwischen Schulträger und Jugendhilfe im Bereich des offenen Ganztags.

---

<sup>68</sup> Diese durch den Änderungserlass erfolgten Änderungen beziehen sich sämtlich auf den Erlass "Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich, Runderlass vom 12.02.2003 (BASS 11-02 Nr. 19).



Da es sich bei der offenen Ganztagschule um ein freiwilliges Angebot handelt, fällt diese Betreuungsform nicht unter den § 92 Abs. 4 SchulG NRW, der das Erheben von Schulgeld verbietet (s.o.).

Bei der Gestaltung der Satzung, über die die Kommune als Schulträger die Höhe der Elternbeiträge bestimmt, um den bei ihr anfallenden Aufwand unter Abzug des Landeszuschusses und des kommunalen Eigenanteils zu decken, hat die Kommune im Sinne der kommunalen Satzungshoheit einen großen Spielraum. Sie ist nur an die gebührenrechtlichen Grundsätze einer kommunalen Beitragssatzung gebunden.<sup>69</sup> Lediglich der Höchstsatz der zu zahlenden Elternbeiträge ist mit dem Änderungserlass vom 13.12.2018 "Anpassung der Fördersätze an die Beschlüsse des Landtags über den Haushalt 2019 und Verlängerung der Geltungsdauer bis zum 31.7.2024" für die Zeit ab dem 01.08.2019 auf 191 Euro und ab dem 01.02.2020 auf eine Höhe von 197 Euro pro Monat pro Kind festgesetzt worden, wobei sich ab dem 01.08.2020 die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn um jeweils 3 Prozent erhöht.

In der Stadt Recklinghausen beträgt der zu zahlende Höchstsatz für das Schuljahr 2019/2020 184,01 Euro ab einem Jahreseinkommen von über 98.168 Euro. Die Stadt Niederkassel hingegen schöpft den bis Februar 2020 gültigen Höchstbetrag von 191 Euro aus, den sie ab einem Jahreseinkommen von über 90.000 Euro erhebt. Wie im Bereich der Kindertagesbetreuung sind auch im Bereich der offenen Ganztagschule die Verpflegungskosten von der Beitragssatzung nicht umfasst. Diese sind werden gesondert erhoben.

Die Finanzierung des kommunalen sozialen Dienstleistungsangebotes "offene Ganztagschule" erfolgt also wie im Bereich der Kindertagesbetreuung auch über den Dreiklang aus Landeszuschuss, kommunalem Eigenanteil und Elternbeiträgen. Dabei tritt der Schulträger bei den Kosten für die äußeren Schullangelegenheiten quasi in Vorleistung, hinsichtlich der Personalkosten ist es der Träger der OGS.

### **Ausblick: Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz**

Bei dem Angebot der offenen Ganztagschule, das der kommunale Schulträger vorhält, handelt es sich rechtlich derzeit noch um ein freiwilliges Angebot, d.h., der Schulträger ist nicht verpflichtet, ein solches Angebot tatsächlich vorzuhalten, auch wenn sich heutzutage aus den einleitend beschriebenen

---

<sup>69</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.07.2013 – Az.: 12 A 1530/12.

Gründen faktisch kein Schulträger mehr der Schaffung eines ausreichenden Platzangebotes entziehen kann.

Dies könnte sich aber laut Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD in absehbarer Zeit ändern. In der Vereinbarung ist ein individueller Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter ab 2025 vorgesehen. Der Rechtsanspruch soll mit seiner Verankerung im SGB VIII eine unmittelbare Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe weiterhin sicherstellen.

Die Kommunen als Schulträger wird dieser Rechtsanspruch vor ganz erhebliche, insbesondere auch finanzielle Herausforderungen stellen. Zu Beginn der Legislaturperiode wurde prognostiziert, dass bei einem verbindlichen Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz bundesweit 665.000 zusätzliche OGS-Plätze geschaffen werden müssten. Inzwischen wird aufgrund der demografischen Entwicklung und einer ansteigenden Geburtenrate von weitaus mehr Plätzen ausgegangen. Der Bund hat für den Ausbau der OGS-Plätze einmalige Investitionsmittel in Höhe von zwei Milliarden Euro in Aussicht gestellt. Diese Summe dürfte nach Expertenschätzungen aber bei Weitem nicht ausreichen, um die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken. Inwiefern bei landesrechtlicher gesetzlicher Umsetzung das Konnexitätsprinzip die Kommunen vor finanzieller Überforderung schützt, ist zudem noch völlig unklar. Unklar ist darüber hinaus, wie die dauerhafte Gewinnung und Finanzierung von qualifiziertem Personal bis 2025 gelingen soll.<sup>70</sup>

### **Sportstätten (Sportplätze, Sporthallen und Schwimmbäder)**

Neben Betreuungsmöglichkeiten vor Ort sind auch Sport- und Freizeitmöglichkeiten als Bestandteile sozialer Daseinsvorsorge ein vielleicht nicht entscheidender, aber trotzdem nicht zu vernachlässigender Standortfaktor einer Kommune. Sofern Sportstätten (Sportplätze, etwa in Form von Tennen- oder Kunstrasenplätzen, Sporthallen oder Schwimmbäder) nicht einem Schulstandort angehören, für deren Unterhaltung als äußere Schulangelegenheit dann die Gemeinde nach § 79 SchulG NRW zuständig wäre, befinden sie sich entweder im Eigentum der Kommune oder im Eigentum eines Sportvereins. In

---

<sup>70</sup> Zu dem geplanten Rechtsanspruch und seinen möglichen Auswirkungen: Zwischenruf des Bundesjugendkuratoriums, Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter, S. 4.

vielen Fällen ist die Sportanlage dann auch von der Kommune an den Verein vermietet oder dieser besitzt ein langjähriges Erbbau- oder Erbpachtrecht.

### **Landesförderprogramm “Moderne Sportstätte 2022”**

Da die Unterhaltung und Sanierung von Sportstätten und die Förderung von Vereinen, die Sportstätten betreiben, eine freiwillige Aufgabe der Kommunen darstellt, ist diese Aufgabe aufgrund finanzieller Notsituationen vieler Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren und sogar Jahrzehnten oftmals vernachlässigt worden. Die Folge ist ein erheblicher Modernisierungs- und Sanierungsstau. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sieht einen bundesweiten Sanierungsstau an Sportstätten in Höhe von 9,7 Milliarden Euro. Dem Sanierungsstau in Nordrhein-Westfalen begegnet das Land mit dem Sportstättenförderprogramm “Moderne Sportstätte 2022”.<sup>71</sup> Zuwendungszweck ist nach Nr. 1.2 der Richtlinie “die Herstellung einer an den Bedürfnissen der Menschen ausgerichteten Sportstätteninfrastruktur und deren Nutzung für den Sport”.

Mit dem Programm stellt das Land bis zum Jahr 2022 insgesamt 300 Millionen Euro zur Verfügung. Gefördert werden nach Nr. 3 der Richtlinie gemeinnützige, rechtsfähige Sportorganisationen, Gemeinden oder Gemeindeverbände und sonstige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sowie natürliche Personen, in deren Eigentum sich die Sportstätte befindet oder die ein mindestens 10-jähriges Nutzungsrecht an der Sportstätte besitzen (Nr. 4.2). Nachzuweisen ist ferner nach Nr. 4.1 die Notwendigkeit der Investitionsmaßnahme und ein mit der Gemeinde abgestimmtes Gesamtkonzept (Nr. 4.1).

Antragsteller können jedoch nicht die Kommunen sein, auch wenn ihnen die Förderung nach Nr. 4.2 der Richtlinie zugute kommt, sondern nach Nr. III des Programmaufrufs “Moderne Sportstätte 2022” lediglich “Sportorganisationen, die als Eigentümer, Pächter oder Mieter wirtschaftlicher Träger von Sportstätten bzw. Sportanlagen sind (zuständig für ‘Dach und Fach’)”.

Geförderte Maßnahmen sind nach Nr. 2 der Richtlinie Investitionen “zur Modernisierung, Instandsetzung, Sanierung, Ausstattung, Entwicklung, Umbau und Ersatzneubau von Sportstätten und Sportanlagen sowie die

---

<sup>71</sup> Vollständig: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionsmaßnahmen an Sportstätten (Förderrichtlinie “Moderne Sportstätte 2022”) vom 19.07.2019.

begleitende sportfachlich notwendige Infrastruktur“, nicht jedoch der Erwerb von Sportstätten.

Gemäß Nr. V des Programmaufrufs beträgt der Fördersatz bei einer Förderhöhe von bis zu 100.000 Euro im Regelfall bis zu 90 Prozent, bei Förderhöhen von mehr als 100.000 Euro bis zu einer Million Euro bis zu 85 Prozent und bei Förderhöhen von mehr als einer Million Euro bis zu 80 Prozent der förderfähigen Kosten.

### **Regelförderung des Landes**

Von diesen außerplanmäßigen Programmen abgesehen, die die Sportstätten in den Kommunen mittels eines einmaligen Finanzierungseffektes unterstützen, erfolgt eine regelmäßige Förderung der Kommunen durch die zweckgebundene Zuweisung der Sportpauschale. Von 2019 bis 2024 stellt das Land den Kommunen über diese Pauschale gut 220 Millionen Euro Landesmittel für die Modernisierung und Sanierung kommunaler Sportstätten zur Verfügung. Mittel für die Sanierung von Sportstätten können dabei durch eine Umschichtung von Mitteln aus der Schul- und Bildungs- sowie aus der allgemeinen Investitionspauschale für dringende Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen weiter erhöht werden.<sup>72</sup>

Weitere Mittel, die die Kommune für die Sanierung von Sportstätten verwenden kann, sind die Mittel aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes und dem Landesprogramm „Gute Schule 2020“ – allerdings nur, sofern es sich um Schulsportanlagen handelt – mit einem Gesamtvolumen von mehr als vier Milliarden Euro, mit denen bei schulischer Nutzung ebenfalls dringende Modernisierungsmaßnahmen an kommunalen Sportstätten und Schwimmbädern umgesetzt werden können.

Im Bereich des Sports erfolgt eine Finanzierung insofern zunächst aus kommunalen Haushaltsmitteln. Finanzierungshilfen seitens des Landes erfolgen durch Sonderprogramme oder durch stetige Zuwendungen im Rahmen von Pauschalen bzw. nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz.

---

<sup>72</sup> Siehe: [www.land.nrw.de](http://www.land.nrw.de), „Moderne Sportstätte 2022“: So funktioniert das neue Förderprogramm.

## **Senioren- und Pflegeheime**

Immer mehr ältere Menschen sind auf sich allein gestellt, da die Nachkommen, sofern sie welche haben, nicht am Ort wohnen und sie damit nicht zu Hause versorgt werden können. Der Umzug in ein Senioren- oder Pflegeheim ist daher oft die einzige Möglichkeit, wenn eine ambulante Pflege in den eigenen vier Wänden nicht mehr zu bewerkstelligen ist.

Gewinnt durch zunehmend veränderte Rollenbilder und Familienstrukturen auf der einen Seite der Lebensaltersskala also die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und in Schulen zunehmend an Bedeutung, so wird am anderen Ende der Skala auch die Betreuung und Versorgung älterer Menschen immer wichtiger und zu einem bedeutenden kommunalen Standortfaktor. Oftmals machen auch berufstätige Menschen die Wahl ihres Wohnsitzes unter anderem davon abhängig, wie die Pflege- und Versorgungssituation vor Ort ausgestaltet ist – selbst wenn sie die Pflege in einem Heim, also eine stationäre Pflege, noch lange nicht benötigen.

Im Jahr 2019 gab es in Deutschland insgesamt 11.844 Alten- und Pflegeheime. Zu einem geringen Anteil (3,6 Prozent) befinden sich diese Heime in kommunaler Trägerschaft, zu einem überwiegenden Anteil in Trägerschaft von gemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden (48,5 Prozent mit stark sinkender Tendenz) und in privat-gewerblicher Trägerschaft (47,9 Prozent, Tendenz stark ansteigend).<sup>73</sup>

## **Finanzierung der Pflege und der sozialen Betreuung**

Die Finanzierung der Pflege und der sozialen Betreuung ist von der leistungsgerechten Vergütung, die zugelassene Pflegeheime als Teil der sogenannten Pflegevergütung erhalten, von § 82 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XI umfasst. Hierunter fallen die Kosten für die allgemeinen Pflegeleistungen, womit gem. § 82 Abs. 1 Satz 3 SGB XI auch die Kosten der Betreuung und der medizinischen Behandlungspflege gemeint sind.<sup>74</sup> Die Pflege und die soziale Betreuung einer pflegebedürftigen Person in einer Einrichtung werden dabei gem. § 82 Abs. 1 Satz 2 SGB XI von den Pflegebedürftigen oder den Pflegeversicherungen gezahlt.

Die Zuwendungen der Pflegeversicherungen für die pflegebedürftige Person unterscheiden sich nach Pflegegraden. Je höher der Pflegegrad, der sich nach

---

<sup>73</sup> [www.pflegemarkt.com](http://www.pflegemarkt.com), Statistik „Verteilung von Pflegeheimen nach Art der Trägerschaft“ vom 05.07.2019.

<sup>74</sup> Pflegeheim-Kosten – was kostet ein Platz im Pflegeheim?, unter: [www.pflege.de..](http://www.pflege.de..)

dem Umfang der Hilfsbedürftigkeit richtet, desto höher ist der Pflegesatz. Für den Umfang der Hilfsbedürftigkeit ist wiederum entscheidend, wie viele Minuten Unterstützung und Hilfe die pflegebedürftige Person pro Tag benötigt. Diese Beurteilung übernimmt der Medizinische Dienst der Krankenversicherung. Von der Höhe des eigenen Einkommens ist der Pflegesatz unabhängig.

Voraussetzung der Zahlung ist natürlich die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen oder privaten Pflegeversicherung. Durch das Pflegestärkungsgesetz wurden vor Kurzem fast alle Leistungsbeträge der Krankenkassen angehoben und gem. § 30 SGB XI einer Dynamisierung unterworfen. Der Betrag, den die Pflegebedürftigen seit dem Jahr 2017 erhalten, variiert von 125 Euro monatlich im Pflegegrad 1 bis zu 2.005 Euro monatlich bei Vorliegen des Pflegegrades 5.

Den Anteil, den die Pflegekassen mit dem Erhalt des Pflegesatzes nicht abdecken, muss der Betroffene für die Pflege und die soziale Betreuung in einem Pflegeheim selber aufbringen. Diesen Eigenanteil legt das Pflegestärkungsgesetz II fest. Reichen Vermögen oder Einkommen nicht aus, zahlt der Sozialhilfeträger den Betrag, den der Pflegebedürftige selber nicht aufbringen kann. Eingerechnet in diese Summe ist ein Betrag zur persönlichen Verfügung, das sogenannte Taschengeld.

### **Kosten für Unterkunft und Verpflegung**

Über die Höhe der Kosten für die Unterkunft und Verpflegung, die sogenannten Hotelkosten, für die zugelassene Pflegeheime nach § 82 Abs. 1 Nr. 2 SGB XI ein angemessenes Entgelt erhalten, verhandeln die Heime mit den Pflegekassen. Diese Kosten haben die pflegebedürftigen Personen bei stationärer Pflege über den Eigenanteil abhängig vom Einkommen gem. § 82 Abs. 1 Satz 4 SGB XI selber aufzubringen, gegebenenfalls auch durch eine Aufstockung des Sozialhilfeträgers.

Für pflegebedürftige Personen, die unter eine bestimmte Einkommensgrenze fallen, gibt es in einzelnen Bundesländern, so auch in Nordrhein-Westfalen, ein sogenanntes Pflegewohngeld. Das Entgelt für Unterkunft und Verpflegung umfasst u. a. die Nebenkosten für das Apartment, die Reinigung des Zimmers und der Gemeinschaftsräume, die Wartung und Unterhaltung des Gebäudes, die Wäscheversorgung sowie die Versorgung mit Speisen und Getränken.

## **Investitionskosten**

Zu den Investitionskosten zählen die Instandhaltungskosten, Miet- und Pachtzahlungen, Bau- oder Erwerbskosten einer Einrichtung sowie Kosten für Gemeinschaftsräume und -flächen, wie z. B. Küchen, Pflegebäder oder Gärten und deren Ausstattung. Für diese Kosten kann das Pflegeheim gem. § 82 Abs. 3, 4 SGB XI Entgelte erheben, indem es die Kosten gem. § 82 Abs. 3 Satz 1 SGB XI anteilig auf die Bewohner umlegt, sofern diese Kosten nicht durch öffentliche Förderung nach § 9 SGB XI abgedeckt sind. Durchschnittlich betragen diese Kosten pro Bewohner rund 500 Euro monatlich. Vergleichbar sind die Investitionskosten für das Pflegeheim mit der Instandhaltungsrücklage bei einer Mietwohnungsabrechnung: Der Vermieter – oder bei Pflegeheimen der Betreiber – darf die Kosten auf alle Mieter bzw. Betreiber umlegen.<sup>75</sup>

Inwieweit die Pflegebedürftigen bei der Tragung der ihnen von den Pflegeeinrichtungen berechneten betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen eine finanzielle Unterstützung erhalten oder die Pflegeeinrichtungen selber bei der Tragung ihrer betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen unterstützt werden, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht.<sup>76</sup> In Nordrhein-Westfalen erfolgt eine solche Förderung unter bestimmten Voraussetzungen nach dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW).

## **Personalkosten**

Ein großes Thema in der gesellschaftlichen Diskussion ist die in Relation zu den überaus stressigen und fordernden Arbeitsbedingungen schlechte Bezahlung der Pflegekräfte, die zu einem Mangel an Pflegepersonal in deutschen Pflegeheimen führt. Zum großen Teil werden Pflegekräfte aus dem Ausland, vornehmlich aus Osteuropa, angeworben, um diesen eklatanten Mangel zu beheben.

Die Bezahlung der Pflegekräfte erfolgt durch den jeweiligen Träger des Heimes. Bis zum 30. April 2020 gab es in der Bundesrepublik Deutschland keinen bundesweiten Tarifvertrag, sondern nur einen Pflegemindestlohn. Dies lag in der Struktur der Pflegebranche mit privaten, kommunalen, freigemeinnützigen und kirchlichen Arbeitgebern begründet, die einen flächendeckenden

---

<sup>75</sup> Pflegeheim-Kosten – was kostet ein Platz im Pflegeheim?, unter: [www.pflege.de](http://www.pflege.de).

<sup>76</sup> Pflegeheim-Kosten – was kostet ein Platz im Pflegeheim?, unter: [www.pflege.de](http://www.pflege.de).

Tarifvertrag verhinderte. Der Pflegemindestlohn lag zuletzt bei 11,05 Euro pro Stunde in Westdeutschland und bei 10,55 Euro pro Stunde in Ostdeutschland.<sup>77</sup>

Das Gesetz für bessere Löhne in der Pflege, das sogenannte PflegeLöhneverbesserungsgesetz,<sup>78</sup> soll den Missstand der Unterbezahlung von Pflegekräften und damit auch den personellen "Pflegenotstand" in deutschen Pflegeheimen beenden. Das Gesetz ermöglicht nun eine bessere Bezahlung über die Möglichkeit eines flächendeckenden Tarifvertrages, den das Bundesministerium auf alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Pflege erstreckt. Die ausgehandelten Tariflöhne gelten dann für die gesamte Branche – unabhängig davon, ob die Pflegekräfte gewerkschaftlich organisiert sind oder nicht.<sup>79</sup>

Die zweite Möglichkeit, zu einer besseren Bezahlung der Pflegekräfte zu gelangen, liegt nach dem neuen Gesetz abseits von Flächentarifverträgen in der Anhebung der Lohnuntergrenzen. Die Vorschläge für die Höhe der Pflegeuntergrenzen erfolgen durch eine ständige, paritätisch – also in gleicher Stärke von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern – besetzte Pflegekommission. Diese Mindestlöhne kann das Bundesministerium dann als allgemein verbindlich für die gesamte Branche festlegen.<sup>80</sup>

Weitere Verbesserungen der Situation in der Altenpflege, insbesondere hinsichtlich der Refinanzierung von Pflegekräften in Pflegeeinrichtungen, sollen durch das im Jahr 2020 verabschiedete Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungsgesetz – PpSG) erfolgen.<sup>81</sup>

## **Krankenhäuser**

### **Trägerschaft**

Insbesondere mit fortschreitendem Lebensalter gewinnt auch die Möglichkeit einer wohnortnahen klinischen Versorgung für sich oder die engen Angehörigen zunehmend an Bedeutung. Eine gute Krankenhausversorgung in der

---

<sup>77</sup> Gute Pflege verdient gute Bezahlung: Bessere Löhne in der Pflegebranche, unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>78</sup> In Kraft getreten am 29.11.2019.

<sup>79</sup> Gute Pflege verdient gute Bezahlung: Bessere Löhne in der Pflegebranche unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>80</sup> Gute Pflege verdient gute Bezahlung: Bessere Löhne in der Pflegebranche, unter: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>81</sup> Sofortprogramm Pflege, Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungsgesetz – PpSG), unter: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).



Stadt oder zumindest in der Region als Teil einer gut ausgebauten sozialen Infrastruktur ist damit als Standortfaktor überaus wichtig.

Die Trägerschaft der Krankenhäuser ist dabei unterschiedlich: Im Jahr 2018 befanden sich deutschlandweit 721 Krankenhäuser in privater Trägerschaft (2008: 648), 652 waren gemeinnützig (2008: 781) und nur noch 552 Krankenhäuser befanden sich in öffentlicher Trägerschaft (2008: 665).<sup>82</sup>

Mit einem Volumen von 89 Milliarden Euro machen die Krankenhäuser den größten Anteil an den deutschen Gesundheitsausgaben von 344,2 Milliarden Euro aus.<sup>83</sup> Darüber hinaus ist der Kliniksektor mit 1,2 Millionen Beschäftigten größer als z. B. die Banken- und Versicherungsbranche. Die Krankenhäuser sind dabei nicht nur ein wichtiger Standortfaktor der sozialen Daseinsvorsorge sondern auch ein entscheidender Wirtschaftsfaktor.

### **Finanzierung: Unterscheidung nach Betriebs- und Investitionskosten**

Die Krankenhausfinanzierung erfolgt in Deutschland nach dem Prinzip der dualen Finanzierung: Die Betriebskosten der Krankenhäuser, also alle Kosten, die für die Behandlung von Patienten entstehen, werden von den Krankenkassen finanziert; die Finanzierung der Investitionskosten erfolgt hingegen durch die Bundesländer. Demnach entscheiden die Länder auch, wo ein Krankenhaus gebaut, erweitert oder geschlossen wird, und finanzieren diese Investitionsmaßnahmen.

### **Betriebskosten**

Voraussetzung der Refinanzierung der Betriebskosten durch die gesetzlichen Krankenkassen ist, dass ein Krankenhaus im Rahmen der Krankenhausplanung der Bundesländer in den Landeskrankenhausplan aufgenommen worden ist.

Die Vergütung richtet sich bei den jährlichen Verhandlungen auf der Grundlage des Krankenhausentgeltgesetzes in der Regel nach dem in § 17b Abs. 1 Satz 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) verankerten "durchgängigen, leistungsorientierten und pauschalierenden Vergütungssystem", dem DRG(Diagnosis Related Groups)-System, dessen Kern ein sogenannter Fallpauschalenkatalog

---

<sup>82</sup> Quelle: Anzahl der deutschen Krankenhäuser nach Trägerschaft in den Jahren 2000 bis 2018, unter: [www.statistica.com](http://www.statistica.com).

<sup>83</sup> Summen aus dem Jahr 2015.

ist.<sup>84</sup> Der Fallpauschalenkatalog enthält rund 1.200 abrechenbare Fallpauschalen, die das komplexe Behandlungsgeschehen abbilden und sich insbesondere nach der Krankheitsart (Diagnose), dem Schweregrad der Erkrankung und den erbrachten Leistungen (Operationen und Prozeduren) richten. Der DRG-Katalog 2019 wurde auf der Grundlage der plausibilisierten und bereinigten Kosten- und Leistungsdaten von 272 Krankenhäusern (davon zwölf Universitätskliniken) und insgesamt 4,1 Millionen Fällen kalkuliert.<sup>85</sup> Der Basispreis für die einzelnen DRG-Leistungen wird seit dem Jahr 2005 durch die Landesbasisfallwerte festgelegt. Sie werden jährlich von den Krankenhausgesellschaften und Krankenkassen auf Landesebene ausgehandelt.<sup>86</sup>

Für die Bereiche der Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik gilt seit Inkrafttreten des Psych-Entgeltgesetzes (PsychEntgG) ein eigenes Abrechnungssystem (PEPP-System). Das Psych-Entgeltgesetz orientiert sich von der Systematik her am Krankenhausentgeltgesetz.<sup>87</sup>

Im Jahr 2016 wurde dieses duale System mit dem Krankenhausstrukturgesetz (KHSG) um Qualitätszu- und -abschläge ergänzt, die Krankenhäusern für außerordentlich gute bzw. unzureichende Qualität finanzielle Anreize zur Erhaltung und Verbesserung der Versorgungsqualität liefern.<sup>88</sup>

### **Investitionskosten**

Die Investitionskosten von Krankenhäusern werden grundsätzlich von den Bundesländern getragen. Die Bundesländer haben in den vergangenen Jahren jedoch kontinuierlich weniger in die Krankenhäuser investiert. So war zwischen den Jahren 1992 und 2012 ein Rückgang der Investitionskosten von rund 30 Prozent zu verzeichnen, in absoluten Zahlen von 3,8 auf 2,6 Milliarden Euro. In demselben Zeitraum stiegen die Krankenhausaussgaben der Krankenkassen von 34 auf insgesamt 75 Milliarden Euro. Der Anteil der Investitionskostenfinanzierung durch die Bundesländer ist demnach von rund 10 Prozent auf 3,5 Prozent gesunken.

<sup>84</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung – vdek, unter: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek= Verband der Ersatzkassen).

<sup>85</sup> Krankenhausfinanzierung, unter: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

<sup>86</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung – vdek, unter: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek= Verband der Ersatzkassen).

<sup>87</sup> Krankenhausfinanzierung und Investitionsfinanzierung – vdek, unter: [www.vdek.com](http://www.vdek.com) (vdek= Verband der Ersatzkassen).

<sup>88</sup> Gesetzesbegründung zum KHSG vom 10.12.2015, BgBl. I S. 2229.

Seit dem Jahr 2009 haben die Bundesländer gem. § 10 KHG die Wahl zwischen einer Einzel- und Pauschalförderung der Krankenhäuser mit Investitionsmitteln wie bislang und dem System einer leistungsorientierten Investitionsfinanzierung.

### **Finanzierung des Pflegepersonals**

Die Finanzierung des Pflegepersonals in Krankenhäusern erfolgte bislang durch die jeweiligen Träger und abhängig von der Höhe der jeweiligen Fallpauschalen. Mit dem bereits erwähnten Pflegepersonal-Stärkungsgesetz (PpSG) wird die Krankenhausvergütung ab dem Jahr 2020 auf eine Kombination von Fallpauschalen und einer Pflegepersonalkostenvergütung umgestellt. Dieses Pflegebudget berücksichtigt die Aufwendungen für den krankenhausesindividuellen Pflegepersonalbedarf und die krankenhausesindividuellen Pflegepersonalkosten für die unmittelbare Patientenversorgung auf bettenführenden Stationen. Die DRG-Berechnungen werden um diese Pflegepersonalkosten bereinigt.<sup>89</sup> Die Kostensteigerungen werden künftig komplett von den Kostenträgern, den Krankenkassen, finanziert, wobei der zehnpromzentige Eigenanteil der Krankenhäuser und die Personalobergrenze entfallen.

Bereits im Jahr 2018 wurden anstelle der bisherigen hälftigen Refinanzierung die Tarifsteigerungen für die Pflegekräfte vollständig von den Kostenträgern refinanziert. In der Vergangenheit teilten sich Krankenkassen und Krankenhäuser diese Kostensteigerungen.<sup>90</sup> Der Teil der Tarifsteigerungen, der nicht ausgeglichen wurde, wurde zudem teilweise durch Einsparungen zulasten der Pflege kompensiert.<sup>91</sup>

### **Die Bedeutung der Coronakrise für die soziale Daseinsvorsorge**

Eine besondere Zäsur, die wie unter einem Brennglas die Bedeutung sozialer Daseinsvorsorge vor Ort noch einmal stark verdeutlichte, stellte spätestens seit Anfang März 2020 die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 bedingte Situation dar.

---

<sup>89</sup> Sofortprogramm Pflege, Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonalstärkungsgesetz – PpSG), unter: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).

<sup>90</sup> Stefan Sell, Krankenhäuser: "Tarifsteigerungen werden voll refinanziert statt Sparen zu Lasten der Pflege." Hört sich gut an. Aber wie immer muss man auf das Kleingedruckte achten, vom 17.04.2019, unter: [www.aktuelle-sozialpolitik.de](http://www.aktuelle-sozialpolitik.de).

<sup>91</sup> Sofortprogramm Pflege, Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonalstärkungsgesetz – PpSG), unter: [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de)

## Die Situation im Betreuungsbereich

Demzufolge erließ die Landesregierung mit der "Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 im Bereich der Betreuungsinfrastruktur" (Coronabetreuungsverordnung – CoronaBetrVO) ein ab dem 16. März 2020 geltendes Betretungsverbot für Schulen und Kindertagesstätten, das erst seit dem 23. April 2020 stufenweise wieder gelockert wurde. Zum 8. Juni 2020 sollen schließlich alle Kinder mit eingeschränktem Betreuungsumfang wieder die Kindertagesstätten und die Kindertagespflege besuchen dürfen. In den Schulen ist mit einem Regelbetrieb, bei dem alle Schülerinnen und Schüler wieder im normalen Umfang am Unterricht teilnehmen, frühestens nach den Sommerferien im August 2020 zu rechnen.

Auch wenn Kinder von Eltern in systemrelevanten Berufen, von Alleinerziehenden oder mit festgestelltem besonderen Betreuungsbedarf schon vorher wieder die Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und die Schulen besuchen durften, stellte die besondere Betreuungssituation viele Familien, Kinder und Jugendliche vor große Probleme. So mussten Arbeit und Kinderbetreuung – oftmals im Rahmen von Homeoffice-Lösungen – organisiert werden, was in nicht wenigen Fällen sogar zu Kündigungen seitens des Arbeitnehmers führte, weil beides gleichzeitig einfach nicht zu bewältigen war. Außerdem kam es durch die weitgehenden Ausgangsbeschränkungen und den Wegfall der sozialen Betreuungsinfrastruktur zu einer Verschärfung innerfamiliärer Konflikte und Spannungen.<sup>92</sup> Allgemein wird ein Anstieg häuslicher Gewaltakte befürchtet, bei denen auch Kinder und Jugendlichen die Opfer sind, ebenso eine Vernachlässigung von Kindern ohne eingreifendes Korrektiv der Kindertagesstätten, Kindertagespflege und Schulen.<sup>93</sup> Gleichzeitig entfallen diese Institutionen als Melder möglicher Kindeswohlgefährdungen, da sie die Kinder und Jugendlichen schlicht nicht mehr zu Gesicht bekommen. Kommunale soziale Dienste leisten hier Großartiges, indem sie kreative Mittel und Wege suchen und finden, trotz eingeschränkter Kontaktmöglichkeiten weiterhin mit denjenigen Kindern und Jugendlichen in Verbindung zu bleiben, bei denen eine Gefährdungslage bekannt ist.

---

<sup>92</sup> Pointiert für die aktuelle Lage junger Familien: Offener Brief der Eltern und Elternvertreter an NRW-Ministerpräsident Armin Laschet vom 10.05.2020, unter: [www.lebnrw.de](http://www.lebnrw.de).

<sup>93</sup> Beispielhaft: "Corona und die Ausgangsbeschränkungen: Häusliche Gewalt ist kein Schicksal – sondern ein Problem, das alle angeht", in: Der Tagesspiegel vom 12.04.2020, unter: [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de)

Um die Eltern in diesem Bereich zu entlasten und gleichzeitig bestehende Strukturen im Betreuungsbereich nicht dauerhaft zu zerstören, hat das Land Nordrhein-Westfalen die Gebühren für die Nutzung der Kindertagesstätten, der Kindertagespflege und der offenen Ganztagschule für die Monate April und Mai hälftig übernommen. Die andere Hälfte übernahmen die Kommunen. Die Träger der Kindertageseinrichtungen erhielten gleichzeitig die bisherige Finanzierung in voller Höhe weiter. Die laufenden Geldleistungen für die Kindertagespflegepersonen liefen auf Grundlage der Betreuungsverträge zwischen Kindertagespflegepersonen und Eltern ebenfalls weiter. Auf diese Weise erhielten die Träger der offenen Ganztagschulen, die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflegepersonen eine Finanzierungssicherheit unabhängig von der konkreten Inanspruchnahme der Angebote.<sup>94</sup>

### **Die Situation im Bildungsbereich**

Die Coronakrise verschärft auch soziale Ungleichheiten im Bildungssektor. Das sogenannte Homeschooling, bei dem Lehrerinnen und Lehrer die Unterrichtsinhalte mit Hilfe digitaler Medien und Medienplattformen vermitteln, ist nicht für alle Schülerinnen und Schüler gleichermaßen geeignet. Bei sozial schwächer gestellten Schülerinnen und Schülern ist oftmals das entsprechende heimische Lernumfeld gar nicht vorhanden, um den von den Schulen übermittelten Lernstoff aufnehmen und verinnerlichen zu können. Ferner fehlt es bei dieser Gruppe häufig auch an der notwendigen Ausstattung wie einem eigenen Laptop oder Computer mit Internetzugang, um überhaupt am Homeschooling teilnehmen zu können. Die "soziale Teilhabe durch Bildung" ist durch die Coronasituation also (zusätzlich) extrem eingeschränkt worden.<sup>95</sup>

Der Bund reagiert auf diesen Missstand, indem er plant, durch ein Soforthilfeprogramm für jede Schülerin und jeden Schüler einen Betrag von 150 Euro zur Verfügung zu stellen, mit dem die Beschaffung mobiler digitaler Endgeräte finanziert werden kann. Das Land Nordrhein-Westfalen, das nach einem Verteilungsschlüssel<sup>96</sup> ca. 100 Millionen Euro erhält, soll diese Summe wiederum

---

<sup>94</sup> Finanzierung von Kindertagesbetreuungsangeboten, Informationsschreiben des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2020, unter: [www.lwl-landesjugendamt.de](http://www.lwl-landesjugendamt.de)

<sup>95</sup> Beispielhaft hierzu: "Corona-Folgen: Bildung und Teilhabe von Kindern müssen noch stärker und konkreter angegangen werden", Pressemitteilung von Caritas Deutschland vom 29.04.2020, unter: [www.caritas.de](http://www.caritas.de).

<sup>96</sup> Sog. "Königsteiner Schlüssel".

auf die jeweiligen Kommunen verteilen. Die Auszahlung der Gelder soll dann schließlich über die jeweiligen Schulen erfolgen. Genaue Berechnungen ergeben aber, dass diese Summe nicht ausreichen wird, um für jede Schülerin und jeden Schüler einen Betrag von 150 Euro zur Beschaffung mobiler Endgeräte bereitzustellen. Auch in diesem Bereich werden die Kommunen einen erheblichen finanziellen Beitrag leisten müssen, um das Delta zwischen den avisierten 150 Euro pro Schülerin und Schüler und dem tatsächlich zur Verfügung stehenden Betrag auszugleichen. Berechnungen für die Stadt Recklinghausen haben beispielsweise ergeben, dass bei einer Zugrundelegung des üblichen Verteilungsschlüssels für jede Schülerin und jeden Schüler der Stadt nicht 150 Euro zur Verfügung stehen, sondern lediglich 47 Euro. Das Land Nordrhein-Westfalen hat jedoch zwischenzeitlich angekündigt, mit einem weiteren Soforthilfeprogramm in Höhe von 600 Millionen Euro die Digitalisierung von Landesverwaltung, Kommunen, Schulen und Hochschulen vorantreiben zu wollen.<sup>97</sup> Möglicherweise sind Teile dieses Geldes auch für das Auffüllen des genannten Deltas zu verwenden.

### **Die Situation im Pflegebereich**

Die Coronasituation führte die immense Bedeutung der Pflegekräfte noch einmal vor Augen. Die intensive Pflege und Betreuung alter Menschen, deren persönlicher Kontakt durch das zwischenzeitliche komplette Besuchsverbot in Alten- und Pflegeheimen auf Grundlage der Coronaschutzverordnung zeitweise komplett eingestellt war, war ganz ohne Übertreibung gesagt in vielen Fällen für das Überleben vieler Seniorinnen und Senioren entscheidend. Die ohnehin schon problematischen Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals verschärfen sich in dieser Situation durch zusätzliche Arbeitsbelastung und den regelmäßigen Kontakt mit der Hochrisikogruppe älterer und oftmals kranker Menschen noch zusätzlich.

Als Reaktion auf diese zusätzliche Ausnahmesituation hat die Bundesregierung einen Bonus für Pflegekräfte beschlossen: Beschäftigte in der stationären (und auch in der ambulanten) Altenpflege erhalten im Jahr 2020 eine einmalige Coronaprämie in Höhe von 1.000 Euro, wobei Länder und Arbeitgeber

---

<sup>97</sup> NRW will Endgeräte für alle Schüler, n-tv Regionalnachrichten vom 22.05.2020, unter: [www.n-tv.de](http://www.n-tv.de).

diesen Betrag auf bis zu 1.500 Euro aufstocken können.<sup>98</sup> Eine entsprechende Zusage des Landes Nordrhein-Westfalen steht noch aus.<sup>99</sup>

## Fazit

Die Ausführungen in diesem Beitrag haben gezeigt, dass die soziale Daseinsvorsorge als kommunaler Standortfaktor in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Dem steht eine chronische Unterfinanzierung der Kommunen im sozialen Bereich gegenüber. Oftmals müssen Kommunen freie Träger finanziell unterstützen, um eine zumindest hinreichende Grundversorgung im sozialen Bereich sicherzustellen, verschlechtern dadurch aber ihre eigene finanzielle Situation. Bedenkt man zusätzlich, dass der Umfang sozialer Unterstützungsleistungen durch Kinder und Jugendliche mit besonderem Förderbedarf oder Familien mit sozialem Unterstützungsbedarf stetig steigt, so bedarf es einer grundsätzlichen finanziellen Neuausrichtung kommunaler Einnahmequellen.

Die aktuelle, durch die Coronavirus-Pandemie verursachte Situation hat das Ungleichgewicht zwischen der immensen Bedeutung sozialer Daseinsvorsorge insbesondere im Kinder-, Jugend- und Seniorenbereich und der geringen Wertschätzung dieses Bereiches, die sich vor allen Dingen auch in der niedrigen Bezahlung von Erzieherinnen und Erziehern sowie Kräften in der Alten- und Krankenpflege manifestiert, noch einmal verdeutlicht. Entscheidungsträger auf allen staatlichen und kommunalen Ebenen haben dieses Ungleichgewicht erkannt und steuern mit entsprechenden Maßnahmen gegen.

Es bleibt aber abzuwarten, ob es sich lediglich um punktuelle Veränderungen handelt, die unter dem aktuellen Eindruck der Coronasituation entstanden sind, oder ob die Maßnahmen den Auftakt zu einem Umdenken darstellen, das künftig auch zu strukturell besseren Rahmenbedingungen in der sozialen Daseinsvorsorge führt. Nur auf diese Weise ließe sich der auch künftig wachsenden Bedeutung dieses Bereichs als kommunaler Standortfaktor gerecht werden.

---

<sup>98</sup> Corona-Bonus: Bundestag beschließt 1000 Euro Sonderprämie für Beschäftigte in der Pflege – Länder und Arbeitgeber können auf 1500 Euro aufstocken, unter: [www.oeffentlicherdienst-news.de](http://www.oeffentlicherdienst-news.de).

<sup>99</sup> Stand: 22. Mai 2020.





# Kapitel 4:

## Wirtschaftlicher Strukturwandel und Nachhaltigkeit

### Wirtschaftsförderung in der Kommune

*Thomas Helm*

#### 1. Warum aktive Wirtschaftsförderung sinnvoll ist

Die Grundlage kommunaler Selbstverwaltung in Kasachstan sind das Gesetz "Über die kommunale Staatsverwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan" und ein Erlass des Präsidenten "Über die Behauptung der Auffassung von der Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan".

Neben guten Ansätzen existieren noch zahlreiche Hindernisse für eine gute Entwicklung der Städte und Dörfer Kasachstans im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Zu den Hindernissen gehören unter anderem:

- Mangelnde finanzielle Ausstattung und zu geringe Budgetvolumina für die Kommunen
- Unklare Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und den höheren Verwaltungsebenen (z. B. Rajone)
- Mangelnde eigene Einnahmequellen der Kommunen
- Das Fehlen einer genauen Grenzbestimmung zwischen den Funktionen der Staatsverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung

Es ist also durchaus sinnvoll, die Möglichkeiten der Städte und Dörfer in Kasachstan, eigene Einnahmen zu generieren, zu verbreitern.

In Deutschland verfügen die Städte und Gemeinden über eigene Steuern, bei denen der Staat nur die gesetzliche Grundlage der Berechnung liefert, die Kommunen die Höhe der Steuern (Hebesätze) aber selbst festlegt.

So erheben Kommunen in Deutschland Steuern auf bebaute und unbebaute Grundstücke (Grundsteuern), wobei durch nationale Gesetzgebung nur geregelt ist, wie der Wert eines Hauses bzw. Grundstückes zu ermittelt ist; den Steuersatz (Hebesatz) legt die Kommune selbst fest. Dadurch kann sie einerseits diese Einnahmeposition selbst gestalten, andererseits entsteht durch unterschiedliche Hebesätze ein Wettbewerb zwischen den Kommunen. Die Einnahmen durch die Grundsteuer verbleiben in der Kommune.

Die Gewerbesteuer ist eine kommunale Steuer auf die objektive Erwerbskraft eines Gewerbebetriebes. Auch hier wird die Mechanik für ihre Berechnung national auf gesetzlicher Grundlage einheitlich festgelegt; den Steuersatz (Hebesatz) bestimmt die Gemeinde. Auch bei der Gewerbesteuer werden von den Kommunen mögliche Erträge und Wettbewerbsfragen bei der Entscheidung abgewogen. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer verbleiben in der Kommune.

In Deutschland werden einige Steuern zwischen den staatlichen Ebenen geteilt. Die bekannteste ist die Einkommensteuer, die alle Menschen auf ihre Löhne und Gehälter zu bezahlen haben. Von der bezahlten Einkommensteuer einer Person erhält die Bundesrepublik Deutschland 40 Prozent, das Bundesland, in dem die Person lebt (z. B. Bayern), ebenfalls 40 Prozent und die Kommune, in der die Person ihren ersten Wohnsitz hat, 20 Prozent. Das ist angesichts der Größe der Steuer eine wichtige Einnahmequelle. Daher achten die Kommunen in Deutschland sehr genau darauf, dass Personen, die ihren Lebensmittelpunkt in einer Stadt haben, dort auch ihren ersten Wohnsitz anmelden. Gute Bezahler von Einkommensteuer sind sehr attraktiv für eine Stadt.

Die Kommune kann weitere Einnahmen über die Bereitstellung von Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge (z. B. Müllentsorgung) erzielen. In Deutschland sind für solche Leistungen Gebühren vorgesehen, die aber nur kostendeckend erhoben werden dürfen. Sehr einträglich für eine Kommune kann die Entwicklung und der Verkauf von Grundstücken sein, weil sich dies nach Marktpreisen richtet. Auch die Beteiligung einer Kommune an Unternehmen der Daseinsvorsorge (z. B. Strom- und Wasserversorgung) in privater Rechtsform ist möglich, sodass eine Kommune auch am wirtschaftlichen Erfolg beteiligt wird.

Angesichts dieser Möglichkeiten für eine Kommune in Deutschland, eigene Einnahmen zu erzielen, erschließt sich einem unmittelbar der Sinn, aktive

Wirtschaftsförderung in Städten und Gemeinden zu betreiben, um Unternehmen und Mitarbeiter von Unternehmen als Investoren und Steuerzahler anzusiedeln. Auch in Kasachstan könnte eine aktive Wirtschaftsförderung eine wirtschaftliche Dynamik in Städten und Dörfern auslösen. Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Kommunen über erweiterte Einnahmemöglichkeiten (z. B. kommunale Steuern) an den wirtschaftlichen Ergebnissen einer erfolgreichen Wirtschaftsförderung beteiligt werden.

## **2. Organisationsformen der Wirtschaftsförderung**

In Deutschland gibt es zahlreiche unterschiedliche Organisationsstrukturen und Rechtsformen, mit denen die Städte und Gemeinden Wirtschaftsförderung betreiben können. Daher haben die Kommunen in Deutschland sehr individuelle Modelle der Wirtschaftsförderung entwickelt. In manchen Kommunen ist die Wirtschaftsförderung in der Stadtverwaltung selbst angesiedelt als eine Abteilung der Verwaltung mit einem städtischen Beamten an der Spitze. Andere haben die Wirtschaftsförderung komplett ausgelagert und in die private Rechtsform eines Unternehmens überführt.

Ein häufig gewähltes und auch sehr erfolgreiches Modell ist das einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft in der privaten Rechtsform einer GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung, vergleichbar einer Limited [Ltd.] aus dem angloamerikanischen Raum). Ein Teil einer solchen privatrechtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaft gehört zumeist der Stadt selbst (häufig ist sie sogar mehrheitlicher Anteilseigner). Auch die am Ort ansässigen Wirtschaftsunternehmen sind mit einem großen Anteil an der Gesellschaft beteiligt. Zumeist gründen die Wirtschaftsunternehmen dafür einen gemeinsamen Verein, der die Anteile hält und an den Gremien (z. B. Aufsichtsrat) beteiligt ist. Häufig sind außerdem die regionalen Banken an der Gesellschaft beteiligt. Deutschland verfügt über ein Netz öffentlich-rechtlicher Banken (Sparkassen) und Genossenschaftsbanken (Volks- und Raiffeisenbanken), die von ihrem Geschäftsmodell her besonders auf die Finanzierung der örtlichen Wirtschaft ausgerichtet sind. Eine so strukturierte Wirtschaftsförderungsgesellschaft ist in der Regel stärker am wirtschaftlichen Erfolg ausgerichtet als eine Abteilung der städtischen Verwaltung, an deren Spitze ein Beamter steht, der wiederum dem Bürgermeister als Chef der gesamten Verwaltung unterstellt ist. Zum Geschäftsführer einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft

wird in der Regel eine Person berufen, die in Fragen der örtlichen Wirtschaft erfahren ist und eine Vergütung mit erfolgsabhängigen Komponenten erhält.

In der Regel werden die Wirtschaftsförderungsgesellschaften in privater Rechtsform mit städtischer Beteiligung durch einen Aufsichtsrat kontrolliert, dem gegenüber Vorstand und Geschäftsführer berichtspflichtig sind. So sendet die Stadt häufig den Bürgermeister (Akim) und/oder Mitglieder des Stadtrates (Maslikhats) in den Aufsichtsrat, dem dann auch Vertreter des Vereins der örtlichen Wirtschaft und der Banken angehören.

### **3. Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung**

Vor allem von Wirtschaftsförderungsgesellschaften in privater Rechtsform werden die breiten Möglichkeiten einer aktiven Wirtschaftsförderung gut bedient, da sie sich die notwendigen Kompetenzen besser am Markt besorgen können als die Abteilung einer Stadtverwaltung. Auch kann eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft bei der Erledigung ihrer Aufgaben freier agieren als eine öffentliche Verwaltung, die auf die funktionierende Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen angewiesen ist und von Dienstvorschriften eingeengt wird. Die wichtigsten Aufgaben der Wirtschaftsförderung sind:<sup>1</sup>

- Bestandsentwicklung
- Gewerbeflächenmanagement
- Existenzgründungsförderung
- Innovationsförderung und Wissenstransfer
- Standortmarketing
- Infrastruktur
- Arbeitsmarkt/Fachkräftesicherung
- Weiche Standortfaktoren
- Interessensvertretung/Netzwerken
- Clusterstrategien
- Informationsvermittlung

---

<sup>1</sup> Die Gliederungspunkte entstammen einer Präsentation der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ahlen GmbH anlässlich des Besuchs einer Delegation aus Kasachstan im April 2016.

### **3.1. Bestandsentwicklung der Unternehmen vor Ort**

Eine der wichtigsten Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung ist es, den Erhalt der Unternehmen vor Ort zu unterstützen und aktive Hilfe bei der Neuansiedlung von Unternehmen zu leisten. Um den Erhalt der Unternehmen (Bestandswahrung) in einer Stadt zu unterstützen, tritt die Wirtschaftsförderungsgesellschaft regelmäßig in den Austausch mit den ansässigen Unternehmen. Anregungen, Anliegen und Sorgen werden dabei besprochen und die Wirtschaftsförderung tritt als Unterstützer oder Vermittler bei Problemen im Verhältnis zur Stadtverwaltung und den örtlichen Banken oder bei der Projektförderung durch andere staatliche Ebenen auf. Viele Wirtschaftsförderungsgesellschaften organisieren auch jährliche Gewerbeschauen (kleine Messen), bei denen die örtlichen Betriebe ihre Leistungsfähigkeit für die Bevölkerung, Kunden und Investoren zeigen.

Im Bereich der Neuansiedlung von Unternehmen ist die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ansprechpartner für interessierte Investoren sowie Problemlöser und Vermittler bei Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit einer Ansiedlung entstehen. Wichtig ist dabei eine strategische Planung für die Entwicklung der örtlichen Wirtschaft. Die Strategie beschreibt, welche Betriebsarten, Hersteller und Produkte am besten zusammenpassen, um eine perspektivreiche kommunale Wirtschaftsstruktur zu entwickeln. Auf Basis dieser Strategie geht die Wirtschaftsförderung auch selbst auf Unternehmen und Gründer zu, um sie für eine Ansiedlung zu gewinnen.

Wichtig ist, dass die Wirtschaftsförderungsgesellschaft die Bestandspflege bereits ansässiger Unternehmen mit der gleichen Priorität betreibt wie die Neuansiedlung von Unternehmen. Hier kommt es gelegentlich zu Schwierigkeiten, besonders dann, wenn Erfolgsprämien an die Geschäftsführer für Neuansiedlungen bezahlt werden. Bestandspflege und Neuansiedlung sind gleichermaßen wichtig.

### **3.2. Gewerbeflächenmanagement**

Besonders erfolgreich ist die örtliche Wirtschaftsförderung dann, wenn die Stadt oder Gemeinde der Wirtschaftsförderungsgesellschaft das Management und die Entwicklung von Gewerbegrundstücken ermöglicht. Das trägt nicht nur zur Finanzierung der Wirtschaftsförderung selbst bei. Gewerbeflächen werden in der Regel auch bedarfsgerechter und marktnäher verwaltet,

als wenn die Stadtverwaltung diese Aufgabe selbst übernimmt. Auf Basis der entwickelten Strategie für die Entwicklung des Gewerbes im städtischen Gebiet werden Gewerbeflächen entwickelt, die zu den Bedürfnissen der Betriebe passen, die man gerne ansiedeln würde. Ein gutes Gewerbeflächenmanagement hält aber immer auch ein Kontingent an Flächen für Betriebe vor, die von sich aus ein Ansiedlungsinteresse äußern.

*Abb. 1: Gewerbegebiet am Binnenhafen Duisburg (Quelle: Open Source)*



Beim Gewerbeflächenmanagement erwirbt die Wirtschaftsförderungsgesellschaft die Grundstücke von der Stadt, begleitet den Prozess der Flächennutzungsplanung, zum Beispiel die Umplanung von ehemals landwirtschaftlich genutzter Fläche in Gewerbeflächen, beauftragt und finanziert die Erschließung der Grundstücke durch den Bau von Straßen und Versorgungsleitungen (Strom, Gas und Wasser sowie Abwasserkanäle und Glasfaserleitungen) und veräußert die Grundstücke dann weiter an Unternehmen.

Gerade beim Gewerbeflächenmanagement zeigt sich, ob eine Wirtschaftsförderung auch die Bestandsunternehmen in der Stadt richtig pflegt. Erfolgreiche

Unternehmen wachsen, und wenn sie produzierende Unternehmen sind, stellt sich die Frage nach Erweiterungsflächen, um das Unternehmen zu vergrößern. Dort, wo Unternehmen nicht mehr wachsen können, droht die Verlegung des gesamten Standortes und damit der Verlust bestehender Arbeitsplätze. Ein gutes Gewerbeflächenmanagement berücksichtigt Wachstumspotenziale bei der Planung und hält Flächen um den Unternehmensstandort vor. Was trivial klingt, ist besonders in Boomregionen und Metropolen eine große Herausforderung. In Deutschland gibt es in den Städten und Gemeinden der Metropolregion Stuttgart zwar viele, meist kleinere Gewerbeflächen, doch hauptsächlich für Büronutzungen. Schwierig wird die Suche nach Industriegebieten und Logistikflächen.<sup>2</sup> Und Stuttgart ist aufgrund seiner topografischen Lage kaum flächenmäßig erweiterbar. Insoweit ist die Lage vergleichbar mit der in Almaty. Zur Lösung des Problems bietet sich die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden an,<sup>3</sup> z. B. mit Otegen Batir, um Flächen gemeinsam zu entwickeln.

### **3.3. Existenzgründungsförderung**

“Wenn aus Ideen Unternehmen werden” – mit diesem Slogan kann man die wichtige Arbeit der örtlichen Wirtschaftsförderung zusammenfassen. Zu diesem Zweck sind in vielen Städten Gründerzentren unter der Leitung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft entstanden, die neu gegründete Unternehmen in der sensiblen Phase der ersten Jahre begleiten. Häufig können dort Räumlichkeiten (Büros, Werkstätten und Hallen) sehr kostengünstig oder sogar mietfrei zur Verfügung gestellt werden. Die Mitarbeiter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft helfen bei der Entwicklung eines Businessplans für ein Unternehmen und unterstützen falls notwendig auch die Vermittlung von Kenntnissen zur Unternehmensführung an den Gründer.

Der Bereich der Finanzierung eines Unternehmens ist in der Gründungsphase besonders sensibel, da Unternehmen und Inhaber sich dabei leicht überschulden können. In Deutschland hat sich ein System der öffentlich-privaten Kreditfinanzierung etabliert. Die öffentlich-rechtliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bietet – staatlich abgesichert – spezielle Kreditprogramme für Existenzgründer. Diese Kredite können in Deutschland nur im Zusammenhang mit einer privatrechtlichen Bank beantragt werden. Durch das Zusammenwirken

---

<sup>2</sup> “Defizite beim Gewerbeflächenmanagement”, in: Immobilien Zeitung, 16.08.2012, <https://www.immobilienzentrum.de/117035/defizite-beim-gewerbeflaechenmanagement> (05.07.2020).

<sup>3</sup> Ebenda.

einer Geschäftsbank mit der abgesicherten KfW sinkt das Kreditausfallrisiko, wodurch die Kreditzinsen deutlich sinken. Die Beteiligung der Geschäftsbank bei der Kreditfinanzierung stellt sicher, dass die KfW nicht zu sehr ins Geschäftsfeld der privatrechtlichen Banken vordringt. Bei diesen handelt es sich häufig um die Banken, die in der Wirtschaftsförderungsgesellschaft engagiert sind.<sup>4</sup> Zumeist nach drei Jahren (Richtwert), wenn es sich gut am Markt bewährt hat, gilt ein gegründetes Unternehmen als gefestigt und verlässt das Gründerzentrum. Die Einbindung einer öffentlich-rechtlichen Bank wie der KfW in Deutschland in der Phase der Unternehmensgründung ist im Rahmen der dargestellten Struktur auch für Kasachstan sehr zu empfehlen.

### **3.4. Innovationsförderung und Wissenstransfer**

Hier sind die Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung vor Ort in Deutschland sehr unterschiedlich. In Städten mit Universitäten und Hochschulen ist die Wirtschaftsförderung bemüht, Ausgründungen von Unternehmen aus den akademischen Einrichtungen zu unterstützen und die Zusammenarbeit zwischen den Fakultäten und der örtlichen Wirtschaft zu fördern. Wirtschaftsförderungsgesellschaften aus zumeist kleineren Städten ohne Universitäten und Hochschulen orientieren sich regional und versuchen gezielt Kontakte zu Fakultäten herzustellen, die für die örtliche Wirtschaft relevant sind.

Branchenübergreifend beschäftigt jeden Standort der Wirtschaftsförderung in Deutschland derzeit ein Thema: die Digitalisierung der wirtschaftlichen Prozesse. Das gilt auch für Kasachstan. Dabei sind manche Schritte auf dem Weg der Digitalisierung vergleichbar, besonders die Tatsache, dass die mittelständische Wirtschaft bei den anstehenden Veränderungen der besonderen Unterstützung bedarf.

## **Exkurs: Realisierung der Digitalisierung in Kasachstan<sup>5</sup>**

### **Aufbau einer modernen Industrie**

Der Vorgang der Desindustrialisierung Kasachstans darf sich in keinem Fall fortsetzen, vielmehr muss der produzierende Sektor der Volkswirtschaft zukunftsweisend und nachhaltig ausgebaut werden. Kasachstan braucht

<sup>4</sup> Vgl. Abschnitt 2.

<sup>5</sup> „Exkurs: Realisierung der Digitalisierung in Kasachstan“ wurde aus dem Buch „Transformation der Wirtschaft Kasachstans“ (2.Auflage, 2019) entnommen.

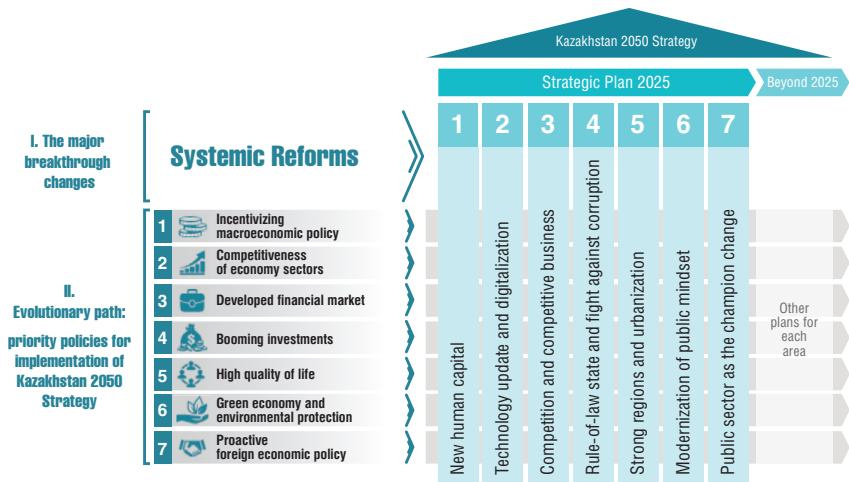


inländische Produktion. Damit diese national und international wettbewerbsfähig entstehen kann, müssen drei unverzichtbare Bedingungen gegeben sein:

In einem in weiten Teilen deindustrialisierten Land bietet sich bei einem Neuanfang immer auch die Möglichkeit, die neuesten Technologien zum Einsatz zu bringen, statt bestehende Anlagen schrittweise und langsam weiterzuentwickeln. Diesen Weg ist die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Frühphase gegangen. Waren am Ende des Zweiten Weltkrieges die meisten Industrieanlagen zerstört oder als Reparationen von den Siegermächten demontiert und abtransportiert worden, so wurden im Zuge des Wiederaufbaus Maschinen und Einrichtungen nach dem neuesten Stand der Technik aufgebaut. Dadurch wurde die junge Bundesrepublik sofort konkurrenzfähig, besonders gegenüber den Ländern, die weiter die alten Vorkriegsanlagen benutzten.

Es gilt also, nicht die einzelnen Schritte der Industrialisierung nachzuvollziehen, sondern direkt die Chancen der Digitalisierung und der Industrie 4.0 zu nutzen. Mit seiner Jahresbotschaft 2018 hat der erste Präsident des Landes, Nasarbajew, das Thema Digitalisierung so umfassend wie nie zuvor aufgegriffen, viele wesentliche Elemente für eine erfolgreiche Umsetzung sind Teil der Regierungsstrategie.

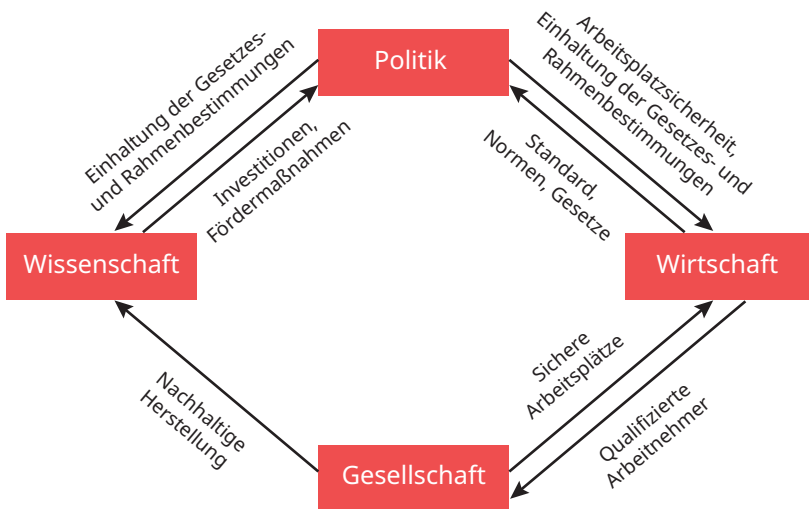
Abb. 2: Der strategische Entwicklungsplan Kasachstan 2025<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Kazakhstan Strategic Development Plan 2025.

Mit der Digitalisierung verbindet sich ein Modernisierungsschub für die industrielle Produktion, der geprägt ist von Kommunikation, Transaktion und Interaktion über alle Grenzen und physischen Barrieren hinweg. In Deutschland wurde der Begriff Industrie 4.0 seitens der Politik lange zu sehr auf Breitbandausbau und IT-Sicherheit beschränkt.<sup>7</sup> Das sind zweifellos wichtige Aspekte, aber bei Weitem nicht alle.

Abb. 3: Stakeholder im Prozess der Etablierung von Industrie 4.0 und deren gegenseitige Abhängigkeiten<sup>8</sup>



Für eine erfolgreiche Implementierung von Industrie 4.0 muss Kasachstan, wie auch Deutschland, die Abhängigkeiten und Interdependenzen der verschiedenen Stakeholder-Gruppen beachten und Teil einer politischen Strategie werden lassen.

Der Wirtschaftsförderung kommt hier eine besondere Aufgabe zu. Sie kann als Organisation mit städtischer Beteiligung und mit Anteilen der Unternehmen als vermittelndes Element zwischen der Wirtschaft, der kommunalen

<sup>7</sup> Vgl. Helm, Thomas: "Industrie 4.0", in: Civis und Sonde, Ausgabe 2 (2014), S. 75.

<sup>8</sup> Vgl. Borgmeier, Arndt; Grohmann, Alexander u. a.: Smart Services und Internet der Dinge. München 2017, S. 10.

Politik und der Gesellschaft (den Bürgern) fungieren. Besonders die Rahmenbedingungen vor Ort, wie der Ausbau der digitalen Infrastruktur und die Qualifikation der Arbeitnehmer, ist als Einflussbereich der Wirtschaftsförderung anzusehen.

Viele Wirtschaftsunternehmen sehen in der Digitalisierung vor allem einen Ansatz zur Prozessoptimierung und Effizienzsteigerung. In den angelsächsischen Staaten ist viel umfassender vom "Internet der Dinge" die Rede.<sup>9</sup> Entscheidend dafür, dass ein Unternehmen von Industrie 4.0 profitieren kann, ist die Kundenschnittstelle und damit verbunden die Möglichkeit, Kundenprobleme zu lösen bzw. die Bedürfnisse des Endkunden zu kennen.<sup>10</sup> Das gilt nicht nur für B2C-Unternehmen, sondern auch für B2B-Unternehmen und damit für die Zulieferer anderer Industrien.<sup>11</sup> Andernfalls sind diese Industrieunternehmen künftig nur noch ausführendes Organ und laufen der Entwicklung ihrer Industriekunden hinterher. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der zunehmenden Vernetzung der Produktionsabläufe beim Komplex Industrie 4.0 und dem steigenden Einfluss des (End-)Kunden auf die Abläufe. Wenn Kasachstan im Zulieferbereich in Zukunft international eine Rolle spielen will, sollte es den Schritt der Digitalisierung im Rahmen des Aufbaus des industriellen Sektors mitvollziehen.

Der Wirtschaftsförderungsgesellschaft kommt hier die Aufgabe zu, über den Kontakt zu Hochschulen und Forschung Beratungskompetenz zu gerieren. Innovationscluster können unterstützt, angeregt und organisatorisch unterstützt werden.

### **Wege zur Digitalisierung für Kasachstan**

Bei Industrie 4.0 in Deutschland handelt es sich um eine umfangreiche Initiative, ausgehend von der Bundesregierung,<sup>12</sup> während es bei Industrial Internet in den Vereinigten Staaten hauptsächlich um eine Initiative der großen

---

<sup>9</sup> Roland Berger GmbH im Auftrag der Internet Economy Foundation (IEF): Deutschland digital – Sieben Schritte in die Zukunft, S. 13.

<sup>10</sup> A. a. O., S. 13 und 14.

<sup>11</sup> Anmerkung der Autoren: B2C-Unternehmen liefern Produkte für Konsumenten (Endkunden), z. B. Autos, Bekleidung oder Unterhaltungselektronik. B2B-Unternehmen liefern Produkte für die Industrie, zumeist zur Produktion oder Weiterverarbeitung, z. B. Autoteile oder Maschinen.

<sup>12</sup> Vgl. De Bernardini, L.: "Industry 4.0 or Industrial Internet of Things – What's your preference?", in: Automation World, 17.08.2015, <https://www.automationworld.com/industry-40-or-industrial-internet-things-whats-your-preference/> (05.07.2020).

Technologieunternehmen (wie General Electric, AT&T, Cisco, IBM, Intel u. a.) geht.<sup>13</sup> Hier kann man von deutscher Seite schon einen Top-down-Ansatz beobachten, wobei das deutsche Industrie-4.0-Konzept vor allem den Interessen der deutschen Industrie und Wirtschaft entspricht. Auf der anderen Seite haben die Amerikaner eine businessorientierte Herangehensweise, bei der die Regierung keine derart große Rolle spielt. Trotzdem ist der Sinn der beiden Konzepte derselbe: Sie versuchen, eine Reihe von technologischen Aspekten und darauf basierende maßstäblich kleinere Konzepte und produktionsprozessgebundene Verfahren systematisch in den industriellen Bereich zu integrieren, zu standardisieren und miteinander zu verknüpfen. Dies sind zum Beispiel Verfahren wie Internet of Things, Internet of Services, Cloud-Computing, Big Data, IT-Sicherheit, cyberphysische Systeme (CPS: Internet-of-Things-fähige automatisierte Geräte wie industrielle Roboter, Produktionslinien, fahrerlose Transportsysteme u. Ä.), Machine-to-Machine-Interaktion, Software Defined Networking, Smart Factory sowie Lean Manufacturing und Six Sigma.<sup>14</sup>

Man sollte sich nicht davon täuschen lassen, dass es in wirtschaftlich und politisch führenden Ländern wie Deutschland, den USA und China Digitalisierungskonzepte und -programme für die Industrie gibt, denn bei der Implementierung gilt es zahlreiche Herausforderungen zu meistern. In Kasachstan sind diese Herausforderungen noch größer.

Das staatliche Programm zur Digitalisierung "Digitales Kasachstan" wurde im Jahr 2017 von der kasachischen Regierung angenommen und repräsentiert somit einen Top-down-Ansatz im Rahmen der vielseitigen digitalen Transformation des Landes, die sowohl wirtschaftliche als auch soziale Aspekte enthält. Das Programm in Kürze: Es ist auf vier Jahre angelegt (2018–2022, was eher kurzfristig ist); das verantwortliche staatliche Gremium dafür ist das Ministerium für Information und Kommunikation der Republik Kasachstan; zu den Hauptzielen gehören die Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung durch die Verbreitung des Gebrauches von digitalen Technologien. Die Schwerpunkte der Strategie sind u. a. Digitalisierung der Industrie (Industrie-4.0-Schwerpunkt),

---

<sup>13</sup> Vgl. ebenda.

<sup>14</sup> "How could Lean & Six Sigma accelerate Industry 4.0 and IoT?", in: The Manufacturer, 02.02.2018, <https://www.themanufacturer.com/articles/how-could-lean-six-sigma-accelerate-industry-4-0-and-iot/> (05.07.2020).

Digitalisierung von Logistik und Verkehr, Digitalisierung der Landwirtschaft, Digitalisierung der staatlichen Strukturen, Verbreitung der IT-Infrastruktur und IT-Sicherheitsentwicklung, E-Commerce, E-Government, Smart City, Erhöhung der IT-Kompetenz der Bevölkerung und Förderung des Umfelds für IT-Start-ups.<sup>15</sup> Auf diese Weise bildet das Programm im Allgemeinen eine Basis für entsprechende Projekte, unter denen auch eines für Industrie 4.0 ausgearbeitet werden könnte. Aber diese Basis sollte man eher aus einem strategischen Blickwinkel betrachten: Vier Jahre – das ist keinesfalls genug.

Wenn man über einen potenziellen Einsatz von Industrie-4.0-Technologien in Kasachstan redet, muss man natürlich zuerst ein Verständnis dafür haben, warum dies für Kasachstan überhaupt relevant ist. Kasachstans Wirtschaft ist bisher sehr stark auf die Extraktion von Rohstoffen, vor allem von Erdöl und Erdgas, und deren anschließenden Export ausgerichtet: Etwa 80 Prozent des extrahierten Öls gehen jährlich ins Ausland, während die übrigen 20 Prozent in den Öltraffinerien für den Inlandsmarkt verarbeitet werden. Die Erdöl- und Erdgasindustrie trägt einen wesentlichen Teil zum gesamten Bruttoinlandprodukt Kasachstans bei: Im Jahr 2014 lag er bei 24 Prozent, 2015 verringerte er sich wegen der sinkenden Preise auf etwa 15 Prozent und für 2016 ist wieder ein kleiner Anstieg auf 16 Prozent zu verzeichnen. Vor diesem Hintergrund hat sich das Wachstum der wirtschaftlichen Kennzahlen deutlich verringert: von jährlich etwa 4,1 Prozent des BIPs im Jahr 2014 auf 1 Prozent im Jahr 2016.<sup>16</sup> 2017 betrug der Anteil der Erdöl- und Erdgasindustrie am gesamten BIP des Landes etwa 18 Prozent. Diese Steigerung gegenüber 2016 hängt auch mit der Eröffnung eines neuen Offshore-Ölfelds im Kaschaghan-Gebiet zusammen.<sup>17</sup>

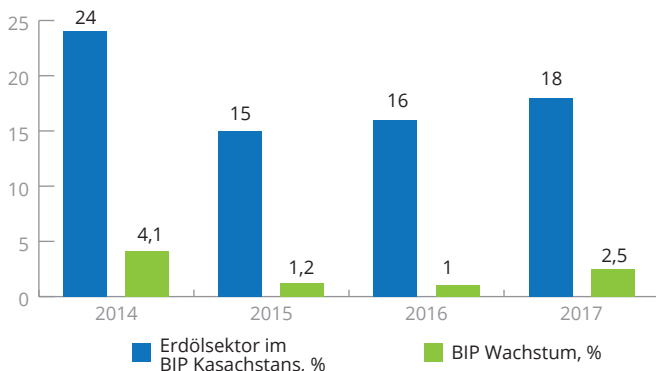
---

<sup>15</sup> Text des staatlichen Programms "Digitales Kasachstan", angenommen von der Regierung der Republik Kasachstan am 12. Dezember 2017; Offizielle Webseite des Premierministers Kasachstans, [https://primeminister.kz/ru/page/view/gosudarstvennaya\\_programma\\_digital\\_kazahstan](https://primeminister.kz/ru/page/view/gosudarstvennaya_programma_digital_kazahstan).

<sup>16</sup> Arnabekova, A.; Temirkhanov, M.; Ibraimova, A.: Neftegasowyyi sektor w ekonomike Kasachstana [dt.: Öl- und Gassektor in der Wirtschaft Kasachstans]. Halyk Finance, 2017.

<sup>17</sup> Studie: Migration and Mobility – Europe and Central Asia Economic Update. World Bank Group, 2017, S. 75–76.

Abb. 4: BIP-Wachstum Kasachstans und seine Abhängigkeit vom Erdölsektor



Somit ist es offensichtlich, dass dieser industrielle Bereich einen wesentlichen Treiber der kasachischen Wirtschaft darstellt und diese in hohem Maße von den Ölpreisschwankungen abhängig ist. Aus alledem folgt, dass diese Abhängigkeit durch wirtschaftliche Diversifizierung verringert werden muss. Deswegen richtet die kasachische Regierung ihre Aufmerksamkeit jetzt auf die Entwicklung der verarbeitenden Industrie sowie der Bergbau- und Metallurgiebereiche, der Agrarwirtschaft, der Logistik und des IT-Sektors. Industrie 4.0 kann in Anbetracht des Regierungsziels der wirtschaftlichen Diversifikation somit ein vernünftiger weiterer Schritt sein.

Industrie 4.0 oder Smart Industry im Allgemeinen ist konzeptuell stark von Voraussetzungen wie den folgenden abhängig:

- Infrastruktur
- IT-Infrastruktur (darunter IT-Sicherheit, Rechenzentren sowie Internetzugang, -geschwindigkeit und -qualität in verschiedenen Regionen)
- Standorte und logistische Anbindungen
- Industrielles Equipment (u. a. Maschinen, Anlagen und Produktionslinien sowie deren Alter und Zustand; bisheriger Automatisierungsgrad und Möglichkeit zur Kopplung des alten Equipments mit aktuellen IT-Lösungen)
- Möglichkeit zur Fachkräfteaus- und -weiterbildung
- Anzahl und Stand der kasachischen Technologieunternehmen, die als Zulieferer von relevanten Technologien für die kasachische Industrie agieren könnten

- Standardisierungsgrad der betroffenen Technologien

Deswegen ist es ziemlich wichtig, ausgehend vom Istzustand ein relevantes Programm für Industrie 4.0 in Kasachstan zu entwickeln. Die erste Schwierigkeit besteht darin, dass man die aktuelle Situation erst vernünftig auswerten muss. Es ist zu prüfen, welche Unternehmen in den für Kasachstan relevanten industriellen Bereichen für Smart Industry in welchem Maße bereit sind, welche Akteure im Land die Basis einer relevanten Austausch- und Entwicklungsplattform für Smart Industry bilden könnten und inwieweit sich diese Akteure dafür engagieren.

Auf seinem Weg zur smarten Industrie steht Kasachstan vor zahlreichen Herausforderungen. Die deutsche Fraunhofer-Gesellschaft nennt dafür die folgenden Lösungen:<sup>18</sup>

- Einrichtung von Kompetenzzentren für Industrie 4.0
- Gründung eines spezialisierten Instituts für Automatisierung der Produktion und Digitalisierung
- Schaffung einer für Kasachstan relevanten Industrie-4.0-Plattform
- Regulatorische Maßnahmen und Niedrigzins-Finanzierungsmöglichkeiten, um die Unternehmen zur Einführung von Industrie 4.0-Technologien zu motivieren
- Erneuerung der Ausbildungsprogramme und Schaffung neuer Studiengänge an den Universitäten, um notwendige Fachkräfte vorzubereiten
- Weitere Verbesserung der Kommunikationsinfrastruktur und regulatorische Maßnahmen zur Beschleunigung der Entwicklung von Internet-of-Things-Technologien

Eine fallspezifische Lösung und ein weiterer logischer Schritt kann für Kasachstan die Schaffung von digitalen Modellfabriken im Rahmen des Konzeptes "Smart Factory" sein. Dafür sind bereits einige gute Voraussetzungen vorhanden. Erstens bietet die bestehende Sonderwirtschaftszone "Park der innovativen Technologien" in Almaty mit ihrer technologischen Ausrichtung sowie Zoll- und Steuerpräferenzen günstige Möglichkeiten, auf ihrem Gelände eine Modellfabrik einzurichten. Zweitens gibt es trotz der relativ geringen Zahl für

---

<sup>18</sup> Fraunhofer IFF: "Digitalisierung und Industrie 4.0: Kasachstan – Model Digital Factories". Vortrag des Vorsitzenden des Kuratoriums des Fraunhofer IFF, Burghard Scheel im Berliner Eurasischen Klub 2017.

Smart Industry bereiter Industrieunternehmen solche, deren Reifegrad der Industrie 4.0 entspricht; genauer gesagt: Es gibt auch große Industrieunternehmen mit einem für die technologische Transformation ausreichenden Budget, die bereits einige entsprechende Technologien einzusetzen versuchen. Ein Beispiel dafür ist ArcelorMittal Temirtau, ein großes Unternehmen aus dem Bergbau- und Metallurgiebereich, in dem moderne Systeme für Produktionsplanung und -steuerung, automatische Erkennungssysteme für Mitarbeiter und Verkehr, Cloud-Lösungen sowie Drohnen zur Videoüberwachung und Kontrolle einiger Produktionsprozesse eingesetzt werden.<sup>19</sup> Das Modellfabrik-Konzept hat eine Reihe von Auswirkungen. Die Vorteile sind unter anderem diese:

- Eine Modellfabrik ist Beispiel und Orientierungspunkt für andere Unternehmen.
- Eine Modellfabrik erhöht das grundsätzliche Verständnis von Industrie-4.0-Technologien und kann diese in der Praxis demonstrieren.
- Mit Hilfe einer Modellfabrik kann man konkrete Kennzahlen hinsichtlich der Verbesserung und Optimierung der Intra-logistik-, Produktions- und anderen internen Prozesse auswerten.
- Mit Hilfe einer Modellfabrik kann man konkrete Lösungen für andere Unternehmen erarbeiten und demonstrieren.
- Eine Modellfabrik ist ein ausgezeichnete Ort für den praktischen Teil der Fachkräfteausbildung.
- Es ist viel leichter, schneller und kostengünstiger, eine Modellfabrik zu organisieren, als die bereits bestehenden, komplexen Prozesse in Industrie-4.0-fernen Unternehmen umzukrempeln.
- Noch kostengünstiger ist die virtuelle Darstellung der Modellfabrik, eine sogenannte virtuelle Fabrik. Mit Hilfe einer Virtualisierungssoftware können die ablaufenden Prozesse, die Infrastruktur, die Ausrüstung und die strukturelle Organisation der Modellfabrik zu Demonstrationszwecken sowohl auf dem PC als auch auf vielen Mobilgeräten dargestellt werden.

---

<sup>19</sup> ArcelorMittal Temirtau: "AO 'ArcelorMittal Temirtau' idet w nogu s eroi zifrowoi transformazii" [dt.: "AG 'ArcelorMittal Temirtau' hält Schritt mit der Ära der digitalen Transformation"], 2017, <https://www.arcelormittal.kz/index.php?id=10&pr=75> (05.07.2020).



Die Funktionsweise einer Modellfabrik hinsichtlich ihrer Produktionsplanungs- und Automatisierungsebenen lässt sich grob wie in Tabelle 1 gezeigt darstellen.

*Tabelle 1: Die vertikale Integration der Produktionssysteme<sup>20</sup>*

Planungs- und Automatisierungsebene	Aufgaben	Datenübertragung	
		für cyberphysische Systeme (CPS)	für menschliche Arbeitskräfte an den Fertigungslinien
Produktionsplanungs- und Steuerungsebene (PPS-Ebene)	ERP-Systeme; lang- und mittelfristige Produktionsplanung (Grobplanung), Bestellabwicklung	Softwareintegration zwischen den ERP- und MES-Systemen (z. B. durch Business-to-Manufacturing Markup Language Standards, B2MML); die Maschinenkennzahlen werden in die menschliche Sprache übersetzt und umgekehrt	
Manufacturing-Execution-System-Ebene (MES-Ebene)	Kurzfristige Produktionsplanung (Feinplanung), Produktionsdatenerfassung, Leistungskennzahlenermittlung, Kontrolle und Steuerung der Produktion in Echtzeit		
Ebene der speicherprogrammierbaren Steuerung (SPS-Ebene)	Geräte für unmittelbare Steuerung und Regelung der automatisierten Produktions- und Fertigungsmaschinen	Internet of Things (technisch nicht genau das Internet, sondern ein innerbetriebliches "Netzwerk of Things")	Internet of Things auf mobilen PCs oder Tablets mit Hilfe einer grafischen Darstellung der MES-bezogenen Daten; die SPS-Ebene wird dabei übersprungen
Maschinen, Anlagen und Roboter auf den Fertigungslinien			
Mitarbeiter auf den Fertigungslinien			

Der größte Nachteil einer Modellfabrik liegt darin, dass sie tatsächlich eigenständig ist und keine Verbindungsmöglichkeiten mit anderen Akteuren aus der Supply Chain bzw. der Wertschöpfungskette anbietet. Die Digitalisierung der Industrie muss man auch in ihrer maßstäblichen logistischen Komplexität betrachten, wobei es sich nicht nur um Warenflüsse, sondern auch um Finanz- und Informationsflüsse handelt. Dabei kann die digitale Modellfabrik solche wesentlichen Bereiche von Industrie 4.0 wie Big-Data-Verarbeitung und IT-Sicherheit nicht abdecken. Dennoch muss man die ganze Sache schrittweise

<sup>20</sup> Quelle: eigene Darstellung.

aufbauen, damit die Entwicklung von Smart Industry nicht chaotisch und sporadisch verläuft, was zusätzliche Probleme schaffen könnte. Dies ist noch ein Argument dafür, warum Kasachstan eine dedizierte Smart-Industry-Strategie bzw. ein Projekt im Rahmen der Digitalisierungsstrategie ähnlich dem deutschen Ansatz braucht.

Die Modellfabrik, ob als virtueller Showroom organisiert oder mit physischen Elementen, verdient kein Geld, sondern ist ein Zuschussbetrieb. Deshalb bietet es sich an, für die örtliche Wirtschaft geeignete Partner einer Supply Chain für den Aufbau einer solchen Struktur zu gewinnen. Die Wirtschaftsförderung kann einen solchen Prozess anregen und moderieren.

### **Förderung der mittelständischen Wirtschaft**

Um die Digitalisierung und die technische Modernisierung der Wirtschaft voranzubringen, sollten die Finanzierungsmöglichkeiten für Start-ups sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) deutlich verbessert werden. Die Förderung von Unternehmensgründungen sowie von KMU ist eine der großen Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik in vielen Ländern der Welt. Es muss eine Brücke geschlagen werden zwischen dem Vorhaben, gute Ideen marktfähig zu machen, und der Risikoaversion der Finanzinstitute, die infolge der weltweiten Bankenkrise auch in Kasachstan deutlich zugenommen hat. Ausgründungen von Universitäten sollten gefördert werden. Gründerzentren, die in Städten und ländlichen Regionen an einigen Orten entstanden sind und in denen junge Unternehmen kostengünstig Infrastruktur nutzen können sowie wirtschaftlich begleitet und beraten werden, müssen verstärkt ausgebaut werden; dabei müssen auch bisher kaum bestehende Kontakte zu Kreditinstituten geknüpft werden. Um die risikoscheuen Banken für eine Startfinanzierung zu gewinnen, sollte sich die Kasachische Entwicklungsbank nach dem Vorbild der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) weiterentwickeln, die als Gründer- und Mittelstandsfinanzierer zur drittgrößten Bank in Deutschland geworden ist.<sup>21</sup> Zinsgünstige, langlaufende Kredite und Garantien einer Entwicklungsbank verbunden mit Krediten der normalen Geschäftsbanken können die Grundlage für eine Gründerwelle in Kasachstan sein. Die Finanzierung von Investitionen über günstige Kredite ist auch deshalb so bedeutend, weil in Kasachstan das Steuerrecht als Subventionierungsmöglichkeit

---

<sup>21</sup> Siehe Abschnitt 3.3 (Existenzgründungsförderung).

wegen der bestehenden Flattax deutliche Grenzen hat. Die Regierung hat aber die Bedeutung der Unternehmensförderung erkannt: Der erste Präsident Nasarbajew hat mehrfach auf die Wichtigkeit der Förderung von KMU hingewiesen.<sup>22</sup> Anstelle der Förderung von Start-ups und KMU setzt die Kasachische Entwicklungsbank jedoch auf die Förderung von Großprojekten und überlässt der staatlichen Unternehmerkammer Atameken und der zur Holding Baiterek gehörenden Förderagentur Damu die Finanzierung von Gründern und KMU. Das ist nachteilig, da es sich bei Damu um einen Fonds und keine echte Bank handelt. Zudem sind die Kredite des Fonds mit bis zu 14 Prozent verzinst.<sup>23</sup> Das ist für Unternehmen in der Gründungsphase viel zu hoch.

Der Weg Kasachstans hin zu einem konkurrenzfähigen Industriestandort wird nur dann gelingen, wenn auch der Schritt hin zu den modernsten Technologien und zu Industrie 4.0 gegangen werden kann. Dafür ist es unabdingbar, Schlüsseltechnologien ins Land zu holen, wobei man die Tatsache, dass Kasachstan heute kaum industrialisiert ist, in einen Vorteil verwandeln muss. Dort, wo kaum Industrie besteht, muss auch nur wenig Ballast aus der Vergangenheit mitgeschleppt werden: keine Arbeitsplätze, die erhalten werden müssen, kein Personal, das umgeschult werden muss, keine alten Produktionsanlagen, die im laufenden Betrieb modernisiert werden müssen, keine Lieferketten, die weiter bedient werden müssen, und keine Anteilseigner, die fortlaufend Renditenachweise fordern.

Eine moderne Industriegesellschaft entsteht aber auch nicht aus dem Nichts. Entscheidend ist daher, ob es gelingt, Schlüsseltechnologien ins Land zu holen. Hierbei sollten Baiterek und der Staatsfonds Samruk-Kazyna eine zentrale Rolle übernehmen. Aber gerade der Staatsfonds investiert zu stark in alte Strukturen.

### **3.5. Standortmarketing**

Aktives Standortmarketing gehört zu den wichtigen Aufgaben einer erfolgreichen kommunalen Wirtschaftsförderung. Immer wieder wird nach erfolgreichen Konzepten gefragt. Daher wurde dieser Aspekt unter dem weiterführenden

---

<sup>22</sup> Jahresbotschaft von Staatspräsident Nasarbajew vom 30. November 2015, S. 11–13.

<sup>23</sup> <http://www.damu.kz/303>.

Begriff des Stadtmarketings, der über den Bereich der Wirtschaft hinausgeht, in einem separaten Artikel behandelt.<sup>24</sup>

Wenn wir bei den wirtschaftlichen Aspekten bleiben, so geht es darum, im Wettbewerb mit anderen Städten für die eigene Kommune als Wirtschaftsstandort zu werben. Bei einer immer stärker globalisierten Wirtschaft ist es gerade für kleine und mittlere Städte eine besondere Herausforderung, Sichtbarkeit zu erreichen und in der Wahrnehmung nicht zurückzufallen, zumal sich große Unternehmen mit Weltgeltung zumeist in großen Städten befinden. Dort, wo große Unternehmen in kleinen Städten angesiedelt sind, werden diese oft nicht mit dem Weltunternehmen verbunden. Ein Beispiel ist die Stadt Walldorf in Baden-Württemberg mit rund 15.000 Einwohnern. Nur wenige Menschen wissen, dass das weltbekannte Softwareunternehmen SAP hier gegründet wurde und heute noch seinen Hauptsitz hat. Auch der amerikanische Unternehmer John Jakob Astor<sup>25</sup> stammte aus Walldorf, und einer seiner Nachfahren hat sogar sein New Yorker Hotel, das Waldorf-Astoria, nach seinem Herkunftsort benannt. Trotzdem kann kaum jemand Rückschlüsse vom Hotelnamen auf die Stadt im Rhein-Neckar-Gebiet ziehen.

Um Interesse für einen Standort zu wecken, ist es wichtig, überhaupt erst einmal Aufmerksamkeit zu erzielen und damit Wahrnehmung zu generieren. Die Stadt Ahlen hat sich daher dafür entschieden, dass die deutsche Lufthansa ihren Namen in die Welt tragen möge.

---

<sup>24</sup> Siehe den Beitrag von Arne Kölling und Thomas Helm in diesem Band.

<sup>25</sup> John Jakob Astor wurde am 13 Juli 1864 in Rhinebeck im Bundesstaat New York geboren und starb am 15. April 1912 beim Untergang der Titanic.

Abb. 5: Standortmarketing in der Luft: die Lufthansa-Maschine "Ahlen" (Quelle: Open Source)



Neben extrinsischen Effekten wirkt gutes Stadtmarketing auch intrinsisch, indem es das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Identität einer Stadt stärkt. Stadtmarketing wird nach außen glaubwürdiger, wenn es von den Bürgern einer Stadt getragen wird.

Mit einer auch international viel beachteten Kampagne haben die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) in der deutschen Hauptstadt, in der über Jahrzehnte wenig Wert auf Sauberkeit gelegt wurde, zu einem grundlegenden Wandel in der Bevölkerung beigetragen. Die Wertschätzung für die "Männer und Frauen in Orange" wurde gesteigert, vielmehr noch wurde die Zufriedenheit im Job und der Stolz der BSR-Mitarbeiter auf die eigene Leistung gestärkt.<sup>26</sup> Mit Wortspielen unter Bezugnahme auf bekannte Objekte und Produkte aus Gesellschaft, Film und Lifestyle wurde eine positive Einstellung zu dem Entsorgungsbetrieb geschaffen.

---

<sup>26</sup> "Von der Litfasssäule ins Schulbuch – Legendaere 'We kehr for you' BSR-Kultkampagne wird Kulturgut", <https://www.openpr.de/news/378472/Von-der-Litfasssaeule-ins-Schulbuch-Legendaere-We-kehr-for-you-BSR-Kultkampagne-wird-Kulturgut.html> (05.07.2020).

Abb. 6: Erfolgreiche Imagekampagne der Berliner Stadtreinigungsbetriebe<sup>27</sup>



Auch das Verhalten der Bevölkerung wurde maßgeblich beeinflusst. Dabei wurde weniger mit Verboten und Strafandrohung (z. B. "Müll abladen – 500 EUR Strafe") gearbeitet als mit der Methode des Nudging (= schupsen), bei der die Bevölkerung z. B. durch Mülleimer, die eine positive Stimmung verbreiten, dazu angehalten wird, ihren Müll dort hineinzuerwerfen.

---

<sup>27</sup> Fridolin Freudenfett (Peter Kuley), Faun Variopress: Müllwagen der Berliner Stadtreinigungsbetriebe. Digital Image, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BSR\\_Variopress-001.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BSR_Variopress-001.JPG) (13.03.2014, Stand: 26.06.2020); Hinweis: Mit dem Fotoeditor wurden Änderungen am Foto vorgenommen: Die Aufschrift "Leer Force One" wurde eingefügt.

Abb. 7: Erfolgreiche Imagekampagne der Berliner Stadtreinigungsbetriebe  
(Quelle: Open Source)



### 3.6. Infrastruktur

Eine gute Infrastruktur vor Ort gehört zu den entscheidenden Standortfaktoren, die eine unternehmerische Entscheidung für eine mögliche Ansiedlung an einem bestimmten Ort bestimmen. Bei der Gestaltung und Sicherstellung dieser Faktoren ist die örtliche Wirtschaftsförderung in besonderem Maße gefragt. Sofern ihr die Aufgabe der Erschließung neuer Gewerbeflächen übertragen wurde,<sup>28</sup> kann sie für Straßen, Wege und Versorgungsleitungen selber Sorge tragen.

Eine größere Herausforderung ist der Anschluss des Gewerbegebietes an die überörtlichen Verkehrsnetze und die Versorgung mit digitaler Infrastruktur. Hier ist es von Vorteil, wenn die Struktur der Wirtschaftsförderungsgesellschaft so gewählt wurde, dass die Kommune selbst Anteilseigner der Gesellschaft ist. Denn dann ist sie in die wesentlichen Aufsichts- und Entscheidungsgremien eingebunden und hat ein natürliches Interesse daran, ihre eigene Gesellschaft zum Erfolg zu führen. Die Stadt wird also über ihre Verbindungen

<sup>28</sup> Siehe Abschnitt 3.2 (Gewerbeflächenmanagement).

zum Landkreis und zur Landesebene (Bundesland) Lückenschlüsse bei der Verkehrsinfrastruktur anregen und durchzusetzen versuchen.

Beim Aufbau von digitaler Infrastruktur sind Stadt und Wirtschaftsförderung in der Regel auf private Anbieter angewiesen, namentlich auf die großen Telekommunikationsunternehmen. Während sie Leerrohre im Rahmen von Straßenbaumaßnahmen noch selbst verlegen können, sind sie darauf angewiesen, dass die Telekommunikationsunternehmen später die Breitbandverkabelung (z. B. Glasfasernetz) vornehmen. Da dies recht teuer ist und auch Technik auf Funkbasis erhebliche Investitionen beinhaltet, werden die privaten Anbieter dies nur verwirklichen, wenn sie eine entsprechende Kundenstruktur vor Ort finden. In den Großstädten ist dies recht einfach zu gewährleisten, sodass sich dort schon vor vielen Jahren Telekommunikationsunternehmen mit speziellen günstigen Internetlösungen speziell für Gewerbe und Industrie gegründet haben. Im ländlichen Raum können die Kommune und die örtliche Wirtschaft Einkaufsgemeinschaften bilden, die sie gemeinsam für einen Netzanbieter interessant machen.

### **3.7. Arbeitsmarkt und Fachkräftesicherung**

Zu den wesentlichen Standortfaktoren für die Ansiedlung eines Unternehmens zählt die Verfügbarkeit gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Daher sucht die Wirtschaftsförderung den Kontakt zu Universitäten und Hochschulen, besonders aber zu den Kammern vor Ort (den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern), um gerade die dual ausgebildeten Nachwuchskräfte für die Wirtschaft verfügbar zu machen.

Auch in Kasachstan ist die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Arbeitskräften entscheidend für ein Gelingen der wirtschaftlichen Transformation. Auf der Ebene der akademischen Ausbildungen sollte die Internationalität der Studierenden und der Absolventen weiter vorangetrieben werden. Dies sollte sich nicht auf einige wenige Hochschulen wie die der Nasarbajew-Universität beschränken, sondern zum landesweiten Standard werden. Daher kann es durchaus sinnvoll sein, das Bolaschak-Programm wieder auszuweiten. Internationalität im Studium setzt aber auch internationale Vergleichbarkeit voraus. Dazu empfiehlt es sich, das schier unüberschaubare Angebot an Hochschulen (allein in Almaty gibt es 42) durch Zusammenlegung schlagkräftiger zu machen, sodass diese für internationale Kooperationen, z. B. mit deutschen



Hochschulen, interessanter werden. Auch die Curricula bedürfen einer Überprüfung, denn oft fehlen in der Ausbildung Bestandteile, die zum internationalen akademischen Standard gehören, was deren Akzeptanz erschwert. Zugleich sind in allen Studiengängen bestimmte Inhalte obligatorisch, darunter Sport und kasachische Sprache und Geschichte, die ein Studium eher wie die Fortsetzung von Schule erscheinen lassen. Hier ist Abhilfe dringend geboten! Daneben empfiehlt sich die Entwicklung von Exzellenzclustern unter Beteiligung mehrerer Hochschulen. In Deutschland wurden mit dieser thematischen Fokussierung und den sich aus der Kooperation ergebenden Synergien gute Erfahrungen gemacht. Schließlich ist ein obligatorisches Praxissemester (Praktika) für alle Studenten an Universitäten und Hochschulen sinnvoll, in dessen Gestaltung die Wirtschaftsförderungsgesellschaft eingebunden sein kann. Einerseits können so Unternehmen und Praktikanten zusammengebracht werden, andererseits können Netzwerke gebildet werden.

In Kasachstan ist es vordringlich, für die handwerklichen Berufe, besonders für die im Bereich der Industrie relevanten, die duale Ausbildung nach deutschen Standards weiter voranzutreiben. Erfreulich ist, dass in Zusammenarbeit von kasachischem Bildungsministerium und Deutscher Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) in den Jahren von 2012 bis 2018 ein Rechtsrahmen für die gängigsten Ausbildungsberufe geschaffen werden konnte, sodass anerkannte Ausbildungen nach deutschem Standard in Kasachstan jetzt möglich sind.<sup>29</sup> Laut Regierungsangaben setzt Kasachstan die ersten Projekte auf Basis der dualen Ausbildung mit mehr als 30.000 Plätzen in Kollegs, Trainingscentern und anderen Einrichtungen um.<sup>30</sup> Allerdings fehlt zumeist noch der betriebliche Teil. Besonders kleine und mittlere Unternehmen in Kasachstan tun sich mit einer Umsetzung schwer; es fehlen häufig sowohl Ausbilder als auch die technische Ausstattung für eine zeitgemäße Ausbildung. Dort, wo ein Unternehmen alleine nicht groß genug ist, um Ausbildungsstrukturen mit neuester Technologie bereitzustellen, sei die Gründung von regionalen Zentren für die praktische Ausbildung oder von sogenannten Talentcentern angeraten, deren Kosten und Unterhalt sich mehrere Unternehmen teilen und für deren Realisierung auch staatliche Unterstützung

---

<sup>29</sup> Goertz, Rainer: Die Rolle der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) über die Umsetzung der dualen Ausbildung in der Republik Kasachstan. Projektpapier.

<sup>30</sup> [https://primeminister.kz/en/news/sotsialnaya\\_sfera/v-2017-godu-bolee-20-tisyach-kazahstanzhev-smogut-besplatno-poluchit-rabochuu-spetsialnost-14021](https://primeminister.kz/en/news/sotsialnaya_sfera/v-2017-godu-bolee-20-tisyach-kazahstanzhev-smogut-besplatno-poluchit-rabochuu-spetsialnost-14021)

notwendig ist. Zudem müssen Unternehmen dafür gewonnen werden, mitzumachen und Auszubildende im Unternehmen anzustellen, ebenso Partner wie Akimate auf regionaler Ebene; auch Ausbilderkapazitäten müssen weiter ausgebaut werden.<sup>31</sup> Nachdem das Mandat der GIZ zur Einführung der dualen Ausbildung am 31.03.2018 ausgelaufen ist, führt die KAS das Projekt mit angepassten inhaltlichen Schwerpunkten weiter.

## **Exkurs: Die duale Berufsausbildung**

### **Zum Sachstand der dualen Berufsausbildung**

Kasachstan hat 2016 einen Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) angenommen. Der Nationale Qualifikationsrahmen enthält eine Beschreibung von acht Qualifikationsniveaus mit drei verallgemeinerten Indikatoren: Wissen, Fähigkeiten und persönliche sowie berufliche Kompetenzen. Der NQR ist mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) vergleichbar. Die Berufsbildung entspricht der Stufe 4 des NQR und EQR, während die postsekundäre Ausbildung (applied Bachelor) der Stufe 5 des NQR und EQR entspricht.

Derzeit laufen Maßnahmen zur Bildung des Nationalen Qualifizierungssystems (NQS) als einen Mechanismus zur Regulierung von Angebot und Nachfrage nach Qualifikationen von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt. Im Rahmen des NQS werden Berufsstandards entwickelt, auf deren Grundlage die Ausbildungsprogramme im Berufsbildungssystem entwickelt bzw. aktualisiert werden.

---

<sup>31</sup> Goertz, Rainer: Die Rolle der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) über die Umsetzung der dualen Ausbildung in der Republik Kasachstan. Projektpapier.

*Tabelle 2: Anzahl der Berufsbildungsorganisationen nach Art der Besitzverhältnisse und nach Gebietszugehörigkeit<sup>32</sup>*

<b>Berufsbildungsorganisationen</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Gesamt	817	824	821
Stadt	648	649	647
Ländliche Regionen	169	175	174
Staatlich	473	477	479
Privat	344	347	342

Mehr als 50 Prozent der College-Studenten studieren auf Staatskosten. Trotz eines Rückgangs des Anteils der Studierenden um 7 Prozent von 2014 bis 2018 stieg im gleichen Zeitraum der Anteil der Studierenden, die im Rahmen der staatlichen Förderung studieren, um 10,3 Prozent. Dies ist auf die Umsetzung des Projekts "Kostenfreie Berufsausbildung für alle" ab 2017 zurückzuführen. Seit 2017 ist die kostenlose Berufsausbildung zur Erlangung von Arbeitsqualifikationen für jedermann zugänglich.

Seit 2018 ist die Berufsausbildung vollständig auf die modulare Ausbildungstechnologie umgestellt. Es wurden modulare Ausbildungspläne und -programme entwickelt, um den Inhalt von 246 Fachgebieten auf der Grundlage der Anforderungen der Arbeitgeber und in Abstimmung mit diesen zu aktualisieren. Die Colleges haben die Möglichkeit, bis zu 60 Prozent (bei POs bis zu 80 Prozent) des Inhalts der Module zu ändern, um den Anforderungen der Arbeitgeber gerecht zu werden.

In Zukunft wird ein nationales Leistungspunktesystem nach dem Vorbild des Europäischen Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung (ECVET) eingerichtet.

Im Auftrag des Ersten Präsidenten sollen einige der Colleges im Rahmen des "Jas Maman"-Projekts modernisiert werden. In jeder Region werden mit Hilfe von ausländischen Partnern und Lehrern mindestens zehn moderne Colleges mit entwickelter materieller und technischer Ausstattung, neuen Lehrplänen und Programmen sowie Partnerschaften mit großen Unternehmen geschaffen. Das Endziel ist die Modernisierung von 180 Colleges und 20 Hochschulen

<sup>32</sup> Nationale Bildungsdatenbank, in: Nationalbericht (ETF, Holding Kasipkor): Torino Prozess Kasachstan 2019, <https://www.facebook.com/groups/RPPTTrir/> (15.04.2020).

in den 100 für die Wirtschaft nachgefragtesten Ausbildungsberufen. Das Programm wird bis 2022 umgesetzt.

Im Jahr 2018 wurden die ersten Schritte unternommen, um ein System zur Identifizierung und Prognose von Kompetenzen einzurichten. Das internationale Projekt "Atlas der neuen Berufe" (Russland), BTS Digital (Kasachstan, Umsetzung des Projekts in Kasachstan) und die Eurasische Gruppe (ERG) unterzeichneten ein Memorandum über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung eines Atlas der neuen Berufe für Kasachstan (Atlas). Dieser Atlas wird eines der fortschrittlichen Instrumente zur beruflichen Orientierung sein, um zukünftige Trends auf dem Arbeitsmarkt zu verstehen sowie Berufe und Fähigkeiten zu identifizieren, die im nächsten Jahrzehnt relevant werden oder in Erscheinung treten werden. Die Atlas-Methodik basiert auf Skills Technology Foresight, die 2014 von der Internationalen Arbeitsorganisation, der Agentur für strategische Initiativen und der Moskauer Hochschule für Management Skolkovo entwickelt wurde.

*Tabelle 3: Prozentualer Anteil der Studenten, die an einer dualen Ausbildung eingeschrieben sind, nach Standort<sup>33</sup>*

<b>Region</b>	<b>Anteil der Studierenden (2018)</b>	<b>Region</b>	<b>Anteil der Studierenden (2018)</b>
Republik Kasachstan	19,8%	Kostanay Region	17,1%
Akmola Region	21%	Kyzylorda Region	26,4%
Aktobe Region	20,4%	Mangistau Region	27,2%
Atyrau Region	17,5%	Pawlodar Region	38,1%
Almaty Region	17,5%	CKO Nordkasachstan	37,5%
Ostkasachstan	11,5%	Turkestan Region	17,9%
Westkasachstan	24,9%	Nur-Sultan	15,1%
Zhambyl Region	31,8%	Almaty	6,9%
Karaganda Region	13,2%	Shymkent	11,3%

<sup>33</sup> Nationalbericht (ETF, Holding Kasipkor): Torino Prozess Kasachstan 2019, S. 94, Indikator 17, <https://www.facebook.com/groups/RPPTTrir/> (15.04.2020).

Laut Regierungsangaben wird die duale Ausbildung derzeit an 486 Colleges in Zusammenarbeit mit 4.000 Unternehmen umgesetzt und umfasst 38.000 Studenten. Die Berufsbildungsprogramme sind Rahmenprogramme und lassen sich sehr flexibel gestalten, wobei der Inhalt der Lehrpläne von Colleges zusammen mit den Unternehmen festgelegt wird. Am Inhalt der Programme werden bis zu 50 Prozent Änderungen zugelassen, in der dualen Ausbildung sogar bis zu 80 Prozent. Handelt es sich um einen Versuchsstandort (Modellversuch), kann in den Lehrplänen und anderen Dokumenten fast alles geändert werden. Und wenn die Erfahrung positiv ausfällt, wäre das Ministerium für Bildung und Wissenschaft bereit, diese Erfahrung zu verbreiten. Allerdings liegt der Anteil von Studenten in dualer Ausbildung derzeit nur bei 19,8 Prozent. Es sind noch einige Herausforderungen zu verzeichnen, etwa bei der Entwicklung von Mentoring seitens der betrieblichen Ausbilder, der Auszahlung von Kompensationszahlungen an Azubis, der Zulassung von Azubis zur Produktion und der Bereitstellung von Anreizen für Betriebe.

Aktuell zu behandelnde Themen der dualen Berufsausbildung neben den bereits genannten sind die Pro-Kopf-Finanzierung der Colleges, das Programm ZHAS MAMAN und die Treuhandverwaltung von Colleges seitens der Betriebe.

### **Ansätze für lokales Handeln bei der dualen Ausbildung**

#### *1. Erweiterung des Mandats der Nationalen Unternehmerkammer (Atameken) analog zu den deutschen Handels- und Handwerkskammern*

Die nationale Unternehmerkammer in Kasachstan, Atameken, sollte wie die Kammern in Deutschland die zuständige Stelle für die duale Berufsausbildung sein. Atameken vertritt die Interessen der Unternehmen und Betriebe und ist für den Service und die Unterstützung in vielen Bereichen da. Atameken hat zudem vom Staat wichtige Aufgaben im Bereich der Berufsausbildung übertragen bekommen, die sie im Sinne entsprechender Regeln zur Organisation der dualen Berufsausbildung durchzuführen, zu überwachen und zu fördern hat.<sup>34</sup>

Jede Vertretung der Atameken hätte demnach folgende Aufgaben:

- Entgegennahme von Bewerbungen von Unternehmen (Betrieben), die an der dualen Ausbildung teilnehmen und Ausbildungsplätze anbieten wollen

---

<sup>34</sup> Anordnung N50 des Ministers für Bildung und Wissenschaft vom 21. Januar 2016.

- Hilfe beim Abschluss von Vereinbarungen/Verträgen über die duale Ausbildung
- Registrierung der Vereinbarungen/Verträge über die duale Ausbildung und Führen eines Registers
- Beratende Unterstützung bei der Organisation des dualen Lernprozesses
- Unterstützung bei der Schulung eines betrieblichen Ausbilders aus einem Unternehmen (Betrieb) und Evaluation der Ernennung von betrieblichen Ausbildern im Betrieb
- Hilfe bei der Organisation der Qualifikationsprüfung für Absolventen, die eine duale Ausbildung absolviert haben
- Mitwirkung bei Kandidaturen des Prüfungsausschussvorsitzenden und der Zusammensetzung der Qualifikationskommission (des Prüfungsausschusses) bei der Organisation der Qualifikationsprüfung
- Ausübung weiterer Befugnisse im Bereich der dualen Ausbildung
- Teilnahme an der Bildung des staatlichen Auftrags für die Fachkräfteausbildung

Die Vertretungen der Atameken sind also wie die Kammern in Deutschland in erster Linie Ansprechpartner für die Betriebe. Jedoch gibt es zwischen der kasachischen und deutschen Kammer einige wesentliche Unterschiede, die die Qualität der dualen Ausbildung hierzulande beeinträchtigen.

In Deutschland übernehmen die Kammern im Bereich der dualen Ausbildung hoheitliche Aufgaben. Sie führen die Zwischen- und Abschlussprüfungen bzw. Gesellenprüfungen (bei einem Handwerksberuf) durch und erlassen dafür erforderliche Prüfungsvorschriften. In Kasachstan sieht die Situation anders aus: Anfang 2020 wurde in den Regeln der Organisation der dualen Berufsausbildung<sup>35</sup> eine Änderung aufgenommen, die besagt, dass der Prüfungsausschuss und der Vorsitzende des Prüfungsausschusses mit der zuständigen regionalen Unternehmerkammer abgestimmt werden müssen. Das heißt, dass Colleges ihre Prüfungsausschüsse in unmittelbarer Abstimmung mit den Kammern bilden müssen, die Prüfungen jedoch nicht von der Kammer abgenommen werden. Es wird daher empfohlen, dass Atameken das Mandat für die Prüfungsvorbereitung und -abnahme erhält. Atameken soll entscheiden und genehmigen können, wer wann zur Abschlussprüfung zugelassen wird.

---

<sup>35</sup> Ebenda.

Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, sollten bei Atameken Berufsausbildungsausschüsse eingerichtet werden, die dafür Rechtsvorschriften und Verwaltungsgrundsätze erlassen, die für jeden Ausbildungsbetrieb und Auszubildenden bindend sind. Atameken sollte auch in die Vorbereitung der Prüfungsaufgaben eingebunden sein. Zur Übernahme dieser Aufgaben müssten entsprechende personelle Ressourcen bei Atameken geschaffen werden.

Ein weiteres Manko bei der Prüfungsabnahme (sowohl bei Zwischen- als auch Abschlussprüfungen) sind die derzeit fehlenden Zertifizierungsstandards. Es gibt derzeit keine gesetzlich geregelten Anforderungen an die Experten, die die Zertifizierung betreiben. Außerdem fehlt die Methodik zur Entwicklung von Prüfungsmaterialien. Experten im System der Zertifizierung müssen entsprechend geschult werden. Es wird daher empfohlen, entsprechende Zertifizierungsstandards auf gesetzlicher Grundlage oder mittels Verordnungen einzuführen.

## *2. Werbekampagne zur Steigerung des Bekanntheitsgrades der dualen Berufsausbildung*

Das Bildungsministerium bemüht sich um die Verbesserung des Images der Berufsausbildung in Kasachstan. In Zeiten der Perestroika hat sich das Image der Berufsausbildungseinrichtungen sehr verschlechtert und die meisten Eltern denken immer noch, dass in Colleges nur die schwächsten Schulabgänger landen. In der Tat spielen die Berufsbildungseinrichtungen immer noch eine große Rolle bei der Sozialisation der beeinträchtigten Bevölkerungsschichten, aber auch in Kasachstan kommt es langsam dazu, dass die Colleges den Hochschulen Paroli bieten können.

Das Bildungsministerium versucht, über den World-Skills-Wettbewerb das Ansehen der Berufsausbildung zu steigern, jedoch ist das nicht genug. Die Werbung für die duale Berufsausbildung sollte vielmehr mehrgleisig fahren: durch Aufklärungsarbeit in Form von runden Tischen, Workshops und Informationsmaterial. So sollten verstärkt Betriebe und Unternehmen angeworben werden, denen die Vorteile der dualen Berufsausbildung als Investition in Wettbewerbsvorteile und in die Zukunft des eigenen Unternehmens bekannt gemacht werden. Empfohlene Inhalte:

- Wettbewerbsvorteile und Langzeitperspektiven für Unternehmen, die ausbilden

- Auszubildende als Teil der Belegschaft eines Unternehmens (Mehrwert im Unternehmen, Bezahlung und vertragliche Anbindung)
- Möglichkeiten der Bindung eines Auszubildenden an den Ausbildungsbetrieb
- Bestehende finanzielle Anreize (Zuschüsse für betriebliche Ausbilder und die Anschaffung von Lehrmaterialien, die für die Ausbildung genutzt werden)

Es sollten aber auch Jugendliche und deren Eltern angesprochen werden. Dafür eignen sich Aufklärungs-, Werbe- und Imagefilme, die im Fernsehen, in Kinos und über die sozialen Medien verbreitet werden. Ferner sollten Schulmaterialien erstellt werden, die Schüler über die duale Ausbildung aufklären und bei ihnen Interesse für die Berufe wecken sollen. Zu diesem Zweck sollten in den Abschlussklassen auch Beratungsgespräche mit Vertretern von Atameken und Betrieben stattfinden. Empfohlene Inhalte:

- Definition und Funktion der dualen Ausbildung
- Perspektiven in Wirtschaft und Arbeitsmarkt durch duale Ausbildung
- Möglichkeit der Weiterbildung (vom Gesellen zum Meister) und Möglichkeiten zur Aufnahme eines Studiums im Anschluss an eine duale Ausbildung

Zu den gemachten Vorschlägen können bei Bedarf Beispielmateriale aus Deutschland zur Verfügung gestellt werden.

Da Atameken in Kasachstan landesweit tätig ist, empfiehlt sich eine Kooperation mit den zur Gründung vorgeschlagenen örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaften, da dort wie dargestellt Stadt und Betriebe zum Zweck der Standortpolitik organisiert sind und die Kommune als Schulträger für den schulischen Teil der dualen Ausbildung verantwortlich ist. So kann ein für die Wirtschaftsunternehmen bedarfsgerechtes Ausbildungsangebot vor Ort entstehen.

### **3.8. Weiche Standortfaktoren**

Die Begriffe harte Standortfaktoren und weiche Standortfaktoren sind extrem irreführend. Als hart werden diejenigen Standortfaktoren bezeichnet, die für das betriebswirtschaftlich erfolgreiche Führen eines Unternehmens relevant sind (z. B. Infrastruktur, Steuern und Arbeitskräfte). Das erzeugt den falschen Eindruck, als wären weiche Standortfaktoren, da betriebswirtschaftlich nicht abgebildet, weniger relevant. Das ist aber eindeutig nicht der Fall.



Auch weiche Standortfaktoren sind wichtig, was besonders in ländlichen Regionen zu großen Herausforderungen führt. Als weiche Standortfaktoren werden Einrichtungen bezeichnet, die maßgeblich die Lebensqualität bestimmen. Ein Unternehmensgründer und Eigentümer bringt in der Regel seine Familie zum Standort seines Unternehmens mit und muss mit Widerstand der Familie gegen eine Ansiedlung rechnen, wenn die Stadt oder das Dorf in zumutbarer Entfernung keine Einrichtungen zu bieten hat, die Lebensqualität ausmachen. Das Gleiche gilt, wenn der Unternehmer versucht, gut qualifizierte Mitarbeiter zu einem Umzug an seinen Standort zu bewegen. Somit ist es auch von erheblicher Bedeutung, ob Einrichtungen der Gesundheitspflege (z. B. Krankenhäuser), Schulen für die Kinder, Einkaufsmöglichkeiten, Sporteinrichtungen und Kulturstätten (z. B. Kinos) vorhanden sind. Der örtlichen Wirtschaftsförderung kommt die Aufgabe zu, die Bedarfe der Menschen, die hinter den Wirtschaftsunternehmen stehen, möglichst zielgenau zu ermitteln. Da die Wirtschaftsförderung zudem die Schnittstelle zwischen der Stadt und der örtlichen Wirtschaft bildet, kann sie auch einen Beitrag dazu leisten, weiche Standortfaktoren, an denen ein großer Bedarf besteht, durch eine Kooperation von Stadt und örtlicher Wirtschaft zu schaffen.

Gerade bei Standortfaktoren aus den Bereichen der Kultur, des öffentlichen Verkehrs und des Sports besteht zumeist ein erheblicher Zuschussbedarf, da Schwimmbäder, Eislaufhallen, öffentlicher Personennahverkehr und Museen zumeist nicht kostendeckend betrieben werden können. Eine Finanzierung funktioniert in Deutschland gelegentlich in einem sogenannten steuerlichen Querverbund, bei dem zum Beispiel der örtliche Energieversorger das öffentliche Schwimmbad in seine Unternehmensstruktur eingliedert und seine Gewinne aus dem Energiegeschäft dazu benutzt, die Defizite des Schwimmbades zu verkleinern oder zu minimieren. Für den Energieversorger sinken dafür im Gegenzug die Steuern auf den Gewinn.<sup>36</sup> Alternativ kommt zur Finanzierung auch das klassische Sponsoring durch örtliche Unternehmen infrage, bei dessen Anbahnung die Wirtschaftsförderungsgesellschaft eine aktive Rolle spielen kann.

---

<sup>36</sup> Zum steuerlichen Querverbund siehe auch den Beitrag von S. Sanders "Kommunale soziale Daseinsvorsorge als Standortfaktor und ihre Finanzierung" (s. S. 97 ff.)

### **3.9. Interessenvertretung/Netzwerken**

Zu den klassischen Aufgaben der Wirtschaftsförderung gehört die Interessenvertretung und das Netzwerken für die Bestandsunternehmen, um deren Interesse an einem günstigen Wirtschaftsumfeld zu wahren. Ist die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mit Anteilseignern der Stadt und der örtlichen Wirtschaft organisiert, können manche Probleme in den Aufsichtsgremien der Gesellschaft selbst besprochen und einer Lösung zugeführt werden. Weitere Ansprechpartner für die örtliche Wirtschaftsförderungsgesellschaft sind die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und einzelne Unternehmen und deren Wirtschaftsverbände.

Auf der Ebene der Verwaltungen sind auch die kommunalen Spitzenverbände in Deutschland interessante Ansprechpartner für die Wirtschaftsförderung, da diese als Vertreter der Städte und Gemeinden Probleme, die dort wiederholt auftreten, gegenüber der Bundesregierung und den Bundesländern vortragen.

### **Exkurs: Gründung eines kommunalen Spitzenverbandes in Kasachstan**

Die Schaffung eines kommunalen Spitzenverbandes wäre für Kasachstan sehr zu empfehlen. Ein solcher Verband hätte im Wesentlichen zwei Funktionen:

1. Städte und Dörfer in Fragen des kommunalen Rechts (z. B. Erledigung von Aufgaben und Budgetrecht) und der besten Lösungen für Probleme vor Ort zu beraten
2. Die Interessen und Anliegen der Kommunen im ganzen Land zu sammeln und gegenüber der Regierung in Nur-Sultan vorzutragen und zu helfen, Lösungen zu entwickeln

Der Verband würde auch die Fundamentaldaten der Kommunen sammeln und vergleichen, könnte unterschiedliche Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung vergleichen und so zum Strategieberater für die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort werden.

In Deutschland gibt es drei kommunale Spitzenverbände, welche die Kommunen unterschiedlicher Größe vertreten, da deren Interessen durchaus unterschiedlich sind:

- Der Deutsche Städtetag: Vertretung von 3.400 mittleren und großen Städten in Deutschland
- Der deutsche Städte- und Gemeindebund: Vertretung der kleineren und mittelgroßen Städte
- Der deutsche Landkreistag: Vertretung der 294 deutschen Landkreise

Sollte man sich in Kasachstan zunächst für einen Spitzenverband entscheiden, wäre es sinnvoll, wenn die Organisationsstruktur so gewählt würde, dass sich sowohl große Städte als auch kleine Dörfer mit ihren speziellen Problemen repräsentiert fühlen könnten.

Alle kommunalen Spitzenverbände sind freiwillige Zusammenschlüsse der Kommunen, haben die Rechtsform eingetragener Vereine und finanzieren sich aus Mitgliedsbeiträgen der angeschlossenen Kommunen, wobei sich die Höhe des Mitgliedsbeitrags nach der Einwohnerzahl bemisst. Ein Erfolg der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland ist, dass sie unabhängig sind und daher von den Mitgliedskommunen als "ehrliche Makler" wahrgenommen werden.

### **3.10. Clusterstrategien**

Neben Unternehmen und Investoren, die von sich aus an die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mit Ihren Ideen und Wünschen herantreten (Zufallsprinzip), sollte eine Wirtschaftsförderung eine klare Strategie haben, in welche Richtung sie einen Standort, z. B. ein Gewerbegebiet oder einen Industriestandort, entwickeln will. In der Nähe von Universitäten und Hochschulen mit ihren Lehrstühlen ist es sinnvoll, Unternehmen aus einer bestimmten Branche als Innovationscluster anzusiedeln, z. B. im Bereich der Pharmaindustrie oder der Medizintechnik. Ein gutes Beispiel ist der Innovationspark Berlin-Adlershof, der einerseits die technischen Fakultäten der Humboldt-Universität beheimatet und wo andererseits zahlreiche Unternehmensgründungen und Niederlassungen im Bereich der Hightech-Industrie und der Digitalwirtschaft ihren Sitz haben.<sup>37</sup> Außerdem ist es sinnvoll, Unternehmen entlang der gleichen Wertschöpfungskette anzusiedeln, damit Synergieeffekte durch kurze Logistikketten direkt am Standort erzielt werden können.

---

<sup>37</sup> <https://www.adlershof.de/>.

### **3.11. Informationsvermittlung**

Zu den Aufgaben der Wirtschaftsförderung gehört schließlich auch die Informationsvermittlung zwischen Verwaltungen und Politik einerseits und den Unternehmen vor Ort andererseits. So kann die Wirtschaftsförderung die Unternehmen über Förderprogramme, Ausschreibungen und aktuelle Entwicklungen informieren und sie bei deren Inanspruchnahme begleiten. Für die örtlichen Verwaltungen gilt die Wirtschaftsförderung als Frühwarnsystem, durch das Schwierigkeiten und Probleme, zu deren Lösung die Verwaltung einen Beitrag leisten kann, rechtzeitig erkannt werden, um handeln zu können, bevor es zur Abwanderung von Unternehmen, zu Arbeitsplatzverlusten oder gar zu Insolvenzen kommt.

## **Über die Rolle der Bürgerbeteiligung am Strukturwandel der wirtschaftlichen Entwicklung kleiner Städte und Gemeinden in Kasachstan**

*Kaisha Atakhanova, Madina Ibrasheva*

“Mehr denn je müssen die Regierungen transparent, reaktionsfähig und rechenschaftspflichtig sein. Der Bürgersinn und die Pressefreiheit sind von entscheidender Bedeutung. Zivilgesellschaftliche Organisationen und der private Sektor müssen eine wesentliche Rolle spielen.” António Guterres<sup>1</sup>

Heutzutage bestimmt die Republik Kasachstan selbstständig den Kurs ihrer Entwicklung im turbulenten Raum der Weltwirtschaft. Dieser Kurs wird nicht mehr durch vorherige Entwicklungsvektoren vorgegeben, sondern erlaubt es, auf die aktuelle Umgestaltung des globalen Systems für wirtschaftliche Zusammenhänge und Beziehungen schnell und qualifiziert zu reagieren. Das innere Entwicklungstempo der Republik Kasachstan ist wie nie zuvor anfällig für den Einfluss weltweiter Trends, die mit dem Rückgang der Preise für Energieträger und Rohstoffe, dem Wechsel der technologischen Systeme und der Umleitung von Geldströmen und Investitionen verbunden sind. Zusätzlich erschwert wurde die Situation durch die in der ganzen Welt ausgebrochene COVID-19-Pandemie, deren Auswirkungen für die globale Wirtschaft und die wirtschaftliche Entwicklung der Länder und Regionen noch ermittelt werden müssen. Bereits jetzt ist klar, dass die Erholung der Wirtschaft im Rahmen eines einzelnen Landes relativ lange dauern wird, da die aktuelle Lage zur Verschlechterung der Situation kleiner Betriebe und unternehmerischer Aktivitäten führte, welche die Grundlagen für den Wohlstand eines durchschnittlichen Einwohners kleiner Städte und Gemeinden bilden. Gefährdet wurden auch wirtschaftliche und soziale Rechte. Dies kann unter ungünstigen Umständen vor dem Hintergrund des eintretenden Umbruchs negative Trends verschärfen.

Qualitative Änderungen der wirtschaftlichen Entwicklung setzen einen strukturellen Wandel besonders ihres Inhalts voraus. Angesichts aktueller Herausforderungen wie der COVID-19-Pandemie und des Klimawandels ist es wichtig, neben den Wirtschaftsmerkmalen auch sozialökologische und demokratische Entwicklungsparameter zu berücksichtigen. Darüber hinaus wurden diese

---

<sup>1</sup> <http://www.unis.unvienna.org/unis/de/pressrels/2020/unisssgm1011.html> (05.07.2020).

Merkmale im Kontext der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) zu wichtigen Indikatoren, die das Entwicklungsniveau jedes Wirtschaftssystems u. a. in entfernten Regionen und Städten bewerten.

Während der COVID-19-Pandemie wurden in Kasachstan erhebliche Lücken im System der sozioökonomischen Entwicklung, des Gesundheits- und Bildungswesens, der IT-Technologien, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und der Menschenrechte aufgedeckt. Die Regierungsmaßnahmen zur Abschwächung negativer wirtschaftlicher Auswirkungen der Pandemie (steigende Arbeitslosigkeit, Einkommensverlust, Senkung des Lebensstandards schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen und Verschlechterung der Lage in ländlichen und abgelegenen Regionen des Landes) haben einen kurzfristigen Effekt und sind einmalig. Sie können nicht als langfristige Maßnahmen angesehen werden, da sie ergriffen wurden, um die negativen Folgen der Pandemie im sozioökonomischen Bereich beim Ausweg aus der Notsituation zu mildern.

Es ist offensichtlich, dass in einer Situation begrenzter Mittel mittelfristige strategische Ziele der sozioökonomischen Entwicklung des Landes in erster Linie auf Grundbedingungen abzielen werden, z. B. auf Unterstützung der kleinen und mittleren Unternehmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und zur Erhöhung des Einkommens der Bevölkerung, auf die Verbesserung der Qualität der Bildung, Ernährung und Gesundheit, auf die Armutsbekämpfung unter schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen und ihren Zugang zu finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen sowie auf die Förderung der Prinzipien einer grünen Wirtschaft. Dabei erfordern langfristige Entwicklungsstrategien angesichts sich ändernder Realitäten ein Umdenken. Staatliche Investitionen in die Aufrechterhaltung des sozioökonomischen Zustands der Regionen sind heute einfach notwendig. Dies gilt insbesondere unter den Bedingungen eines stärkeren Dollars, wenn sich die Inflation verschärft und dadurch einheimische Produzenten, die Stadt prägende Branchen und Städte gefährdet werden. Dabei bleibt weiterhin das Risiko des Rückgangs der Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur in abgelegenen Regionen und Städten bestehen, was sich wiederum nachteilig auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze auswirken wird.

Heute weisen die Regionen Kasachstans aufgrund der ungleichmäßigen Verteilung der Rohstoffbasis erhebliche territoriale Besonderheiten auf. Die Gebiete haben unterschiedliche Ausgangsniveaus der sozioökonomischen

Entwicklung. Dadurch werden sie unter ungleiche Bedingungen gestellt und ihre Lebensfähigkeit wird beeinflusst. Aufgrund der Wirtschaftskrise bleiben Gemeinden und Kleinstädte an der Peripherie und verlieren ihr menschliches und berufliches Potenzial, das als Ausgangspunkt für die Wiederbelebung der weit vom Zentrum entfernten Ortsteile dient. Subventionen und Investitionen in Schlüsselbetriebe, die Förderung eines wettbewerbsfähigen Unternehmertums und die direkte Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen zur Budgetierung und zur strategischen Entwicklung ihrer Region/Stadt – das sind die wichtigsten Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung nationaler Politik zur Wiederbelebung ländlicher und abgelegener Regionen. Weitere wichtige Elemente zur Wohlstandsverbesserung der Gemeinden sind der Einsatz führender Technologien und die Anpassung der Erfolgsmodelle fortgeschrittener Länder. Es ist zu betonen, dass Kasachstan offen dafür ist, die weltweit führenden Erfahrungen und das Know-how im Bereich des Strukturwandels und der inklusiven Entwicklung zu berücksichtigen. Dies ist für eine schnelle Reaktion auf die Folgen der globalen Wirtschaftskrise sehr wichtig.

In diesem Zusammenhang sind die Erfahrungen des Strukturwandels der deutschen Wirtschaft interessant. Für die Teilnehmer einer von der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Delegationsreise zum Thema "Stadtentwicklung und Nachhaltigkeitsaspekte sowie wirtschaftlicher Strukturwandel und Diversifizierung" im Januar 2020 war es offensichtlich, dass diese Prozesse ganz bestimmt zu multiplikativen Effekten führen werden und dass die Hauptproduktion ein Katalysator für das Wirtschaftswachstum und die Prosperität der Kleinstädte ist. Dabei ist eine nachhaltige Entwicklung kleiner und mittlerer Städte immer mit der Infrastruktur verbunden: Je weiter diese ausgebaut wird, desto flexibler wird die Wirtschaft der Stadt. Die Erfahrungen in Ostdeutschland zeigen, wie wichtig der Entwicklungsstand der städtischen Infrastruktur ist. Das Entwicklungspotenzial einer modernen, postindustriellen Stadt wird dadurch bestimmt, wie ein gut ausgebautes Verkehrsnetz und Straßen, Kommunikation und Medien, der Wohnsektor, der Dienstleistungssektor, die Unterhaltungsindustrie sowie Büroräumlichkeiten die Kriminalität senken und die Stadt mit qualifiziertem Personal versorgen. Darüber wird das Potenzial für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt durch die Fähigkeit ihrer Infrastruktur bestimmt, zum Standort für neue Arten von Unternehmen und Technologien zu werden.

In dieser Hinsicht verfügt Kasachstan über ein großes Potenzial für den mit der postindustriellen Entwicklungsetappe verbundenen Strukturwandel. Dieser Wandel kann die Qualitätsverbesserung der Wirtschaft sowie die Konkurrenzfähigkeit der kleinen und mittleren Städte in Kasachstan positiv beeinflussen. Neben territorialen Besonderheiten, die als räumliche Vorteile für entsprechende Produktionsstandorte angesehen werden können, können sich einige von ihnen als wirtschaftlich eigenständige Gebiete entwickeln, andere benötigen zusätzliche Investitionen. Dies gilt für Gebiete, in denen zum Beispiel Projekte zur Gründung eines internationalen Zentrums für Nanotechnologie sowie eines Instituts für Robotertechnik und innovative Ingenieurprojekte und zur Eröffnung renommierter Universitäten nach dem Vorbild der Nazarbayev University, Green City und spezialisierter medizinischer Zentren umgesetzt werden können. Die anderen Gebiete werden sich auf besondere Bereiche konzentrieren, z. B. auf den Tourismus, Spa- und Wellnessdienste, Zentren für traditionelles Wissen oder Ethnografie.

Die neue wirtschaftliche Realität spiegelt den Übergang zu einer Welt wider, die eher durch den Wettbewerb um räumlichen Einfluss als um technologische Führung bestimmt wird. Um dies zu erreichen, werden makroökonomische Instrumente unter enger Regulierung durch die Regierung eingesetzt. Dies ist eine filigrane Arbeit, da es sehr wichtig ist, ein Gleichgewicht zwischen Regulierung und Erweiterung eines freien, günstigen Raums für das Wachstum unternehmerischer Aktivitäten, Bürgerinitiativen und inklusiver Entwicklung zu finden. Hier hängt der Erfolg entfernter Regionen weitgehend davon ab, wie effizient die strategische Entwicklung des Landes auf kommunaler Ebene umgesetzt wird. Darüber hinaus kann durch die Lokalisierung der SDGs wirtschaftliche und soziale Sicherheit in ländlichen Regionen und Kleinstädten erreicht werden.

Dabei ist es wichtig zu unterstreichen, dass auf der modernen Entwicklungsstufe des Staates der Bedarf weiter steigt, günstige Bedingungen nicht nur für den wirtschaftlichen Strukturwandel zu schaffen, sondern auch für die damit untrennbar verbundenen demokratischen Änderungen im sozialen, politischen und institutionellen System. Im Rahmen internationaler Verpflichtungen legte die kasachische Regierung Indikatoren für die 17 SDGs fest, die auf die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung abzielen, wobei "kein Mensch zurückbleiben soll". Die Verwirklichung dieser Ziele erfordert eine



qualitative Änderung, die sich streng auf die Achtung der Menschenrechte und der Menschenwürde, die Erhöhung des Freiheitsgrades der Menschen einschließlich der wirtschaftlichen Freiheit sowie eine Steigerung der Selbstachtung der Menschen und ihrer Sicherheit konzentriert. Die Institutionalisierung und Schaffung der besten Bedingungen für den Einsatz von effizienten Systemen der Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlicher Behörden, der Offenheit der Haushalte, der Meinungsfreiheit, des Zugangs zu einer gerechten Rechtsprechung, der Bürgerkontrolle und inklusiver Bürgerbeteiligung an der Verwaltung des Staates verlangen erhebliche Bemühungen sowohl des Staates als auch der Zivilgesellschaft.

Es folgt nun eine Beschreibung von erfolgreichen Beispielen der Bürgerinitiative "Partnerschaftsprogramme für Innovationen – P4I" (umgesetzt mit finanzieller Unterstützung von USAID<sup>2</sup>), die demokratische Entwicklungsparameter in der sozioökonomischen Ausgestaltung des Landes aufweisen. Die Ergebnisse und die praktischen Erfahrungen solcher Initiativen können in anderen Kleinstädten und Gemeinden erfolgreich umgesetzt werden. Dies wird dazu beitragen, das Wohlergehen der Bürger in der gesamten Republik anzugleichen und die Lebensqualität der Bevölkerung zu verbessern. Darüber hinaus wird eine solche Praxis nicht nur die Rechenschaftspflicht, sondern auch die Verantwortung der kommunalen Behörden in Bezug auf Reformen steigern, die unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden.

## **Das Projekt "Öko-Evolution", Gebiet Turkestan, Gemeinde Aksukent**

Das Projekt zielt darauf ab, die Rolle der Bürger bei der Einführung eines Abfallmanagementsystems in Gemeinden zu stärken. Durch das Projekt gibt es in der Gemeinde weniger unorganisierte Deponien, die gefährliche Krankheiten verursachen konnten. Das Projekt half den Dorfbewohnern, sehr wichtige Probleme im ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu bewältigen. Kleinunternehmen für die Verarbeitung von Haushaltsabfällen erhielten ein "sauberes" Produkt und die Einwohner bauten zusätzliches Einkommen auf, das sie selbstständig für Reparaturen, Außengestaltung, Schuldentilgung und den Bau eines Spielplatzes verteilten. Die kommunale Verwaltung sparte Haushaltsmittel für die Entwicklung der Infrastruktur der Gemeinde.

---

<sup>2</sup> United States Agency for International Development.

*Abb. 1: Kinder aus der kleinen Stadt sehen zum ersten Mal, dass man den Müll sortieren kann (Foto: Wladislaw Golyarko, <https://csocentralasia.exposure.co/waste-turns-into-a-stable-source-of-income>)*



Die Projektergebnisse weckten die Aufmerksamkeit von Behörden, internationalen gemeinnützigen Gesellschaften und Geberorganisationen. Durch die erfolgreiche Umsetzung des Projekts akquirierte die gemeinnützige Gesellschaft "Istoki Dobra" ("Quellen des Wohltuns") zusätzliche Mittel im Rahmen der Zuwendungen des Globalen Umweltfonds in Kasachstan und der UNO-Entwicklungsprogramme. Es ist vorgesehen, dass "Istoki Dobra" diese einzigartigen und universellen Erfahrungen nutzen und im Rahmen des P4I-Programms auch in anderen Gemeinden des Gebietes verbreiten wird.

## **Das Projekt "Atbassarskiye Initiativen", die Stadt Atbassar im Gebiet Akmola**

Die NGO "Angel" ergriff die Initiative zur Durchführung öffentlicher Kontrolle, um die Transparenz der Haushaltsausgaben unter Beteiligung staatlicher Strukturen und anderer Vertreter der Zivilgesellschaft zu stärken. Insgesamt nahmen 200 Zuwendungsempfänger an der Umsetzung des Projektes teil. Es erzielte einen positiven Effekt für über 30.000 Einwohner der Stadt Atbassar. Darüber hinaus wurde diese Vorgehensweise den Bürgermeistern (Akimen) von 14 Gemeinden präsentiert, um die Erfahrungen weiterzugeben. Das Projekt regte einen Mechanismus für die kommunale Selbstverwaltung auf der

Bezirksebene an, um Fragen der Bürger unter Anwendung von Social-Media-Ressourcen zu bewältigen.

*Abb. 2: Mitarbeiter der NGO "Angel"; durch das Projekt und soziale Netzwerke haben die Menschen das Ziel erreicht, dass die staatliche Behörden offenlegen, wie die Mittel ausgegeben werden (Quelle: <http://cso-central.asia/atbasarskie-iniciativ/>)*



## **Das Projekt "Bürgerbeteiligung an der Entwicklungsplanung der eigenen Gemeinde" in Samtgemeinden Nordkasachstans**

Das Projekt der gemeinnützigen Gesellschaft "Entwicklungsinstitut für kommunale Selbstverwaltung" erfreut sich einer großen Beliebtheit. Es ermöglichte den Einwohnern von drei Pilotgemeinden, aktiv an der Erarbeitung der Entwicklungsprogramme für die örtliche Gemeinschaft für das Jahr 2020 teilzunehmen. Die Programme wurden offiziell durch entsprechende Verwaltungsbehörden bewilligt. Die Projektergebnisse, die Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsfindungsprozessen beinhalten, wurden dem Ministerium für nationale Wirtschaft der Republik Kasachstan zur Evaluation und eventuellen Verbreitung vorgelegt.

Abb. 3: Die Bewohner von drei ländlichen Gebieten waren direkt an der Planung der Entwicklung ihrer Bezirke beteiligt; auf dem Foto: die private Organisation "Institution für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung" (Quelle: <http://cso-central.asia/v-petropavlovske-sostoyalsya-obshhestvennyj-monitoring-za-rasxodovaniem-byudzhetnyx-sredstv-na-mestnom-urovne/>)



## Das Projekt "Ausbildung und Einbeziehung der städtischen Bevölkerung in den Prozess der Kontrolle und Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Rat der Stadt Petropawlowsk", Nordkasachstan

Im Rahmen des Projektes wurde ein Mechanismus für öffentliche Kontrolle zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und Transparenz staatlicher Behörden eingesetzt, indem die Einwohner zur Haushaltstransparenz an der Erarbeitung der kommunalen Programme beteiligt waren. Durch Ausbildungsangebote wurden zivilgesellschaftliche Organisationen und die Bevölkerung der Stadt in die öffentliche Kontrolle einbezogen. Zudem wurde die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Rat der Stadt Petropawlowsk intensiviert. Ein wichtiges Ergebnis des Projektes war der Einsatz eines Mechanismus zur Schaffung von Transparenz bei der Verwendung von Haushaltsmitteln, zur Ausübung einer öffentlichen Kontrolle bei der staatlichen Beschaffung und zur Evaluation der Effizienz von kommunalen Programmen für die Außengestaltung der Gemeinden.

## **Das Projekt “Ein Haus, eine Verwaltungsform, ein Girokonto”, Gebiet Turkestan, Gemeinde Aksukent**

Vor einigen Jahren wurden mehrstöckige Wohnhäuser zu Objekten von Wohngemeinschaften. Gemäß der Gesetzgebung müssen die Einwohner dieser Häuser eine Verwaltungsform der Wohngemeinschaft auswählen und sie registrieren lassen, um an staatlichen Modernisierungsprogrammen der Wohn- und Kommunalwirtschaft sowie verschiedenen Investitionsprojekten teilzunehmen, deren Mittel zur Bewältigung von sozialen und alltäglichen Problemen (Renovierung von Dächern und Eingängen, Abfallbeseitigung, Außengestaltung und Begrünung der anliegenden Flächen) ausgegeben werden können. Allerdings ist die fehlende juristische Kompetenz der Einwohner der Wohnblöcke derzeit der Hauptfaktor, der die Reformen der Wohn- und Kommunalwirtschaft verhindert. Die gemeinnützige Gesellschaft “Generation” brachte Aktivisten und Einwohner von 10 Wohnblöcken zusammen, um deren Potenzial zu entwickeln, die Formen und Methoden für das Verwalten der Wohngemeinschaften auszuwählen und die Wohnungseigentümer der Wohnblöcke der Gemeinde Aksukent in den Verwaltungsprozess einzubeziehen. Im Rahmen des Projektes ließen die Bewohner einen Verband der Sacheigentümer registrieren und können jetzt selbstständig und transparent gesammelte Mittel zur Renovierung und Unterhaltung der Wohnblöcke verwenden.

Diese Beispiele können als gute Anreize dienen, um das gesellschaftliche Bewusstsein zu verbessern und die Bürgerbeteiligung an der Entscheidungsfindung zum Wohl der Gemeinde bzw. Stadt und ihrer Einwohner zu nutzen.

Zum Schluss möchten wir betonen, dass das Tempo der weltweiten Veränderungen, die sich infolge der eingetretenen Krisen vollziehen, immer weiter steigt. Dies wird eine noch größere Aufmerksamkeit der Regierungen aller Länder erfordern, um die innere soziale und wirtschaftliche Stabilität zu unterstützen. Die Reformen sind dazu aufgerufen, den Grundsatz “vom Allgemeinen auf das Besondere, vom Besonderen auf das Konkrete” zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sollte die Entwicklung der Gemeinden in der Republik Kasachstan konkret adressiert und eine aktive Beteiligung der Vertreter des zivilgesellschaftlichen Sektors und der anderen interessierten Parteien an der Entscheidungsfindung in enger Zusammenarbeit mit kommunalen Verwaltungsbehörden vorgesehen werden.

Nicht zuletzt sollte man erwähnen, dass wir in eine Situation geraten sind, in der humanitäre Aspekte der COVID-19-Pandemie weit über die Grenzen der außerordentlichen hygienisch-epidemiologischen Maßnahmen hinausgehen. Die Pandemie deckte nicht nur die Schwächen unserer Arbeitsmärkte, des Gesundheitswesens, der Bildung und des IT-Bereichs auf, sondern angesichts der Quarantänebeschränkungen auch die Einschränkungen der Meinungsfreiheit und des Rechts auf Beteiligung an der Diskussion über die Politik, insbesondere über Gesetzesentwürfe. Es lässt sich feststellen, dass die Wirtschaftskrise allmählich zu einer Krise der Rechte und Freiheiten des Menschen wird. Es ist sehr wichtig, dass sich diese Trends nicht festigen, sondern nivelliert werden. Daher sollten die Gegenmaßnahmen der Regierung zur Entwicklung nach der Krise nicht nur auf eine aktive Haushalts-, Finanz-, Kredit- und Geldpolitik, die Erweiterung des sozialen Schutzes, die Stärkung der Arbeitssicherheit und die Intensivierung des sozialen Dialogs beschränkt werden. Strategisch vorsehen sollte man auch die Schaffung von umfangreichen und günstigsten Bedingungen für auf Demokratisierung gerichtete Änderungen in den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Systemen der Verwaltung – auf der nationalen Ebene, aber auch in den entfernten Regionen Kasachstans.

## **Stadtmarketing – ein wirksames Element der kommunalen Wirtschaftspolitik?**

*Arne Kölling und Thomas Helm*

In Zeiten wachsender Globalisierung und steigender Mobilität sehen sich nicht nur Unternehmen und Arbeitnehmer, sondern zunehmend auch Städte und Kommunen einem international intensivierten Wettbewerb ausgesetzt. Durch das Konkurrieren um verschiedene Zielgruppen ist die Stadt, ob als Standort oder Lebensraum, längst zu einer Marke geworden. Diese gilt es erstmalig zu entwickeln, später zu erwecken und schließlich stetig zu erweitern, um auch langfristig konkurrenzfähig zu bleiben.

### **Internationale Erfahrungen im globalen Wettbewerb der Städte**

Mit dem Slogan "I amsterdam" hat Amsterdam eine der bekanntesten dieser Marken geschaffen. Als man sich in der niederländischen Metropole Anfang der 2000er-Jahre mit sinkenden Tourismuszahlen konfrontiert sah, reagierte die Stadt umgehend und rief eine umfassende Marketingkampagne ins Leben. Neben interaktiven Auftritten in den sozialen Medien und der Verstärkung touristischer Angebote war es vor allem ein prägnanter Slogan, der der Stadt wieder zur erhofften Popularität verhalf. Zentral platziert im Flughafen Schiphol, im Eingang des Rijksmuseums und an verschiedenen Veranstaltungsorten der Stadt zogen die menschgroßen weißroten Buchstaben des "I amsterdam" Massen von Selfie-affinen Touristen an und erzeugten so in den sozialen Medien eine Eigendynamik, die den Grundgedanken der Kampagne widerspiegelte: Jeder konnte ein Teil von Amsterdam sein.

Der seit 2004 stetig steigende Andrang von Touristen nahm, wenn auch ungewein bedeutend für die lokale Wirtschaft, nach Ansicht der Anwohner schließlich überhand. Im Dezember 2018 entschloss man sich daher, den Schriftzug am Rijksmuseum wieder zu entfernen und den Massentourismus in der Stadt in Zukunft genauer zu reglementieren.

*Abb. 1: Abbau und Abtransport des Schriftzugs "I amsterdam" – dieser hatte für zu viel Andrang gesorgt<sup>1</sup>*



Ähnlich wie Amsterdam versuchte sich auch das brasilianische Aushängeschild für Tourismus, Rio de Janeiro, ab 2011 verstärkt im globalen Wettbewerb zu positionieren. Mit weltbekannten Stränden und einem Kulturprogramm aus Karneval und Samba hätte die ehemalige Hauptstadt des Landes zwar hervorragende Voraussetzungen für einen neuen Hotspot mitgebracht, scheiterte schließlich aber doch, sich als "cidade maravilhosa", die wunderbare Stadt, auch abseits des Lokaltourismus zu etablieren. Zu präsent waren noch die Bilder der internationalen Medien, die von der Gewaltkriminalität in den weitverbreiteten Armenvierteln der Stadt berichteten und so das Gros der internationalen Touristen verschreckten. Zwar bemühte man sich, diesem Image entgegenzuwirken, und ließ beispielsweise die Verbreitung der Bezeichnung "favela" (des gängigen Begriffs für brasilianische Armensiedlungen) in Internetkarten Rio de Janeiros reduzieren,<sup>2</sup> musste aber dennoch während der UEFA-Weltmeisterschaft 2016 hinnehmen, dass Schlagzeilen über Raubüberfälle und versuchte Entführungen die Berichterstattung über Brasilien deutlich prägten. Ein im Frühjahr 2020 von der offiziellen brasilianischen Tourismusbehörde versehentlich verbreiteter Bericht einer überfallenen

<sup>1</sup> Bildquelle: <https://twitter.com/Iamsterdam/status/1069544026574110721/photo/1>.

<sup>2</sup> British Broadcast Corporation (2011): "Google to amend Rio maps over Brazil favela complaints", 26. April, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-13193503> (19.04.2020).



Touristin lässt vorerst nicht auf eine baldige Besserung des Tourismusmarketings für Rio de Janeiro hoffen.<sup>3</sup>

## Marketing made in Germany

Ähnlich wie Brasilien und eine Vielzahl andere Länder ergriff auch Deutschland im Rahmen eines großen Sportevents die Möglichkeit, sich marketingtechnisch neu zu etablieren: Mit der Imagekampagne "Deutschland – Land der Ideen" läutete die Bundesrepublik zu Beginn der Fußballweltmeisterschaft 2006 neben einem Sommermärchen auch den Versuch ein, die zwischenzeitlich erlangte internationale Aufmerksamkeit wirkungsvoll zu ihrem Vorteil zu nutzen. 2005 auf Initiative der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft gegründet, hat sich die Kampagne zum Ziel gesetzt, Deutschland als ein "modernes und weltoffenes Land der Ideen, sowie als innovativer Investitions-, Hochtechnologie- und Wirtschaftsstandort"<sup>4</sup> zu präsentieren. Neben der Bündelung des internationalen Medieninteresses durch aufmerksamkeitssintensive Innenstadtkampagnen sollte die bundesweite Kampagne auch als Plattform für Unternehmen, Städte und Kommunen dienen, sich international verstärkt etablieren zu können. So ergänzten die Kampagne unter den verschiedensprachigen Dachmarken und breitgefächerten Projektsparren (vom Investment- über den Tourismus- bis hin zum Forschungsstandort Deutschland) vor allem auch die Markeninitiativen verschiedener Städte und sogar Bundesländer, die sich nun einem breiten Publikum präsentierten. Vor allem Städte und Kommunen, die bereits ein etabliertes Stadtmarketingkonzept und Städteprofil konzipiert hatten, konnten zu diesem Zeitpunkt von einer bundesweiten Kampagne profitieren. Auch im Anschluss an die Weltmeisterschaft zeichnet die Kampagne weiterhin jährlich bestimmte Projekte in verschiedenen Städten für ihre Originalität und ihr Marketingpotenzial für Deutschland aus.<sup>5</sup>

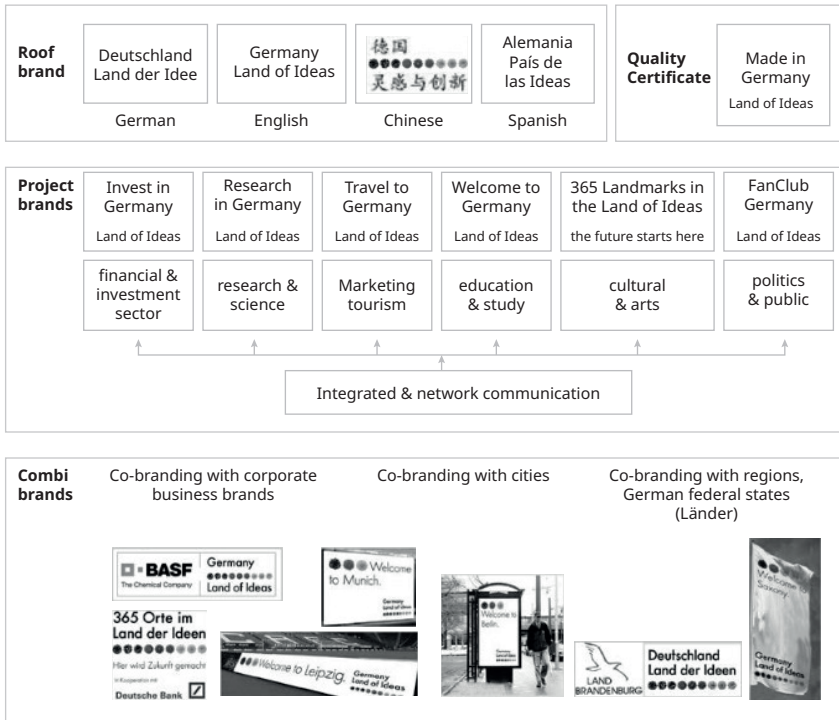
---

<sup>3</sup> The Guardian (2020): "Sun! Samba! Street crime! Red-faced Rio highlights the negative", 5. Februar (online), <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/05/brazilian-tourism-board-shares-awkward-instagram-post> (19.04.2020).

<sup>4</sup> Deutschland – Land der Ideen (2020): Hintergrundinformationen, [https://land-der-ideen.de/content/13-presse/hintergrundinformationen-zur-standortinitiative\\_april2020\\_de.pdf](https://land-der-ideen.de/content/13-presse/hintergrundinformationen-zur-standortinitiative_april2020_de.pdf) (19.04.2020).

<sup>5</sup> Ebenda.

Abb. 2: Kampagnenstruktur "Deutschland – Land der Ideen"<sup>6</sup>



## Grundzüge des Stadtmarketings in Deutschlands Kommunen

Mitte der 80er-Jahren begannen einzelne deutsche Städte und Kommunen erstmalig, sich mit dem Konzept Stadtmarketing zu beschäftigen. 1995 ergab eine Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik, dass zu diesem Zeitpunkt schon 83 Prozent der 323 befragten Städte und Kommunen Projekte des Stadtmarketings entweder bereits realisiert oder in unmittelbarer Zukunft geplant hatten. Obwohl einige wenige Städte ihre Aktivitäten aufgrund fehlender Finanzierungen bereits wieder eingestellt hatten, zeigten sich Städte

<sup>6</sup> Muñiz Martinez, N. (2012): "City marketing and place branding: A critical review of practice and academic research", Journal of Town & City Management, 2(4), S. 388.

mit 50.000 bis 200.000 Einwohnern als besonders aktiv.<sup>7</sup> Vornehmlich im vormaligen von Rohstoffabbau und -verwertung geprägten Ruhrgebiet und im gesamten Nordrhein-Westfalen setzten Städte und Kommunen verstärkt auf Stadtmarketing, um die Auswirkungen des Strukturwandels und den damit einhergehenden Wegfall der vormaligen den Arbeitsmarkt dominierenden Kohle- und Stahlindustrien abzufedern.

Somit zielte das Stadtmarketing neben der Steigerung der Attraktivität im internationalen Standortwettbewerb auch darauf ab, die Lebensqualität der Bürgerschaft zu sichern, wenn nicht sogar stetig zu steigern. Für diese beiden Ziele – Steigerung der Attraktivität und der Anziehungskraft – bedurfte es zunächst einer zweckgerichteten Gestaltung und Vermarktung des Standorts. Diese sollte durch die Einbindung unterschiedlicher Marketingaspekte im Planungsprozess sowohl einzelne Bürger und ansässige Unternehmen einbinden und ansprechen, als auch potenziell Zuziehenden, anzusiedelnden Unternehmen und Touristen ein positives Stadtbild vermitteln.<sup>8</sup> Schlussendlich sollte eine strategische Positionierung der Stadt im Wettbewerb erfolgen, indem sie durch bestimmte Alleinstellungsmerkmale heraussticht.

Prinzipiell kann Stadtmarketing definiert werden als eine "kooperative Stadtentwicklung mit dem Ziel der Aufwertung einer Stadt und ihrer Leistungen für Bürger, Wirtschaft und Auswärtige durch verbesserte Kommunikation und langfristige Partnerschaft zwischen allen, die an der Gestaltung des Lebensraumes Stadt mitwirken, durch die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung konkreter Projekte auf der Grundlage von partnerschaftlich erarbeiteten Leitlinien und offensiver, konsensorientierter Diskussion und Zielkonflikten".<sup>9</sup>

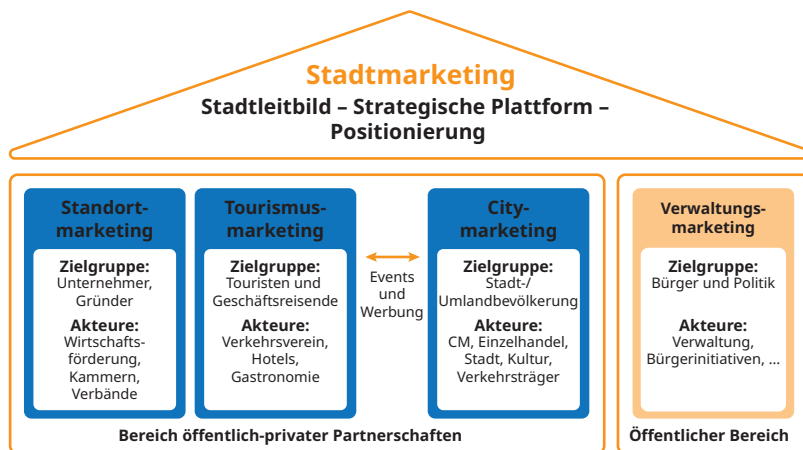
---

<sup>7</sup> Hollbach-Grömig, B.; Grabow, B. (1998): "Stadtmarketing – eine kritische Zwischenbilanz", Difu, Reihe Aktuelle Informationen, S. 9 ff.

<sup>8</sup> BCSD e. V. (2010): "Stadtmarketing", <http://www.bcsd.de//media/stadtmarketing.pdf>, S. 4 (22.04.2020).

<sup>9</sup> Hollbach-Grömig, B.; Grabow, B. (1998), a. a. O., S. 30.

Abb. 3: Stadtmarketing als ganzheitliches Konzept mit seinen Unterformen und möglichen Zielgruppen sowie Akteuren<sup>10</sup>



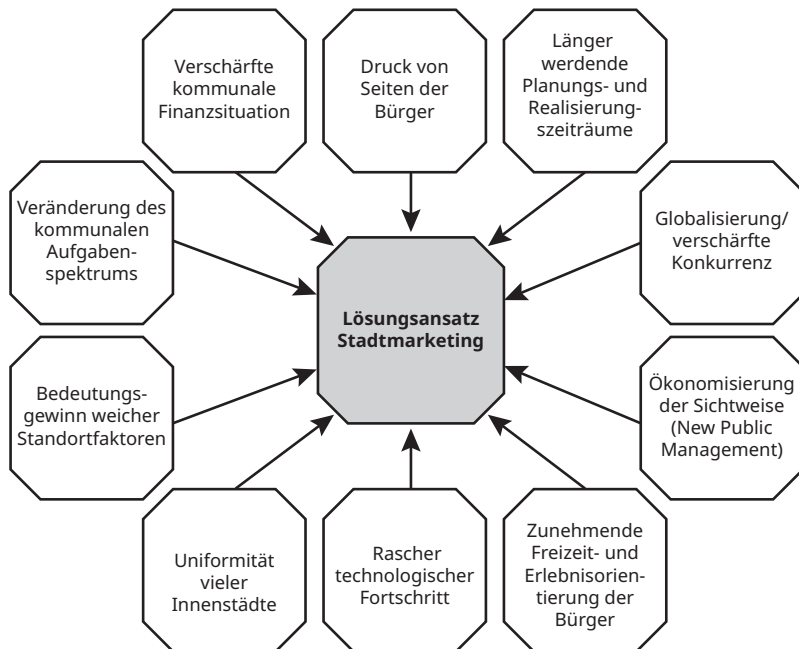
Inwiefern und bis zu welchem Grad einzelne Aspekte des Stadtmarketings besonders priorisiert werden sollten, hängt speziell von dem gewünschten Profil und den bestehenden Möglichkeiten der Stadt ab. Hierzu sollten zunächst die Beweggründe für eine Stadtmarketinginitiative hinterfragt und schließlich das gewünschte Profil konzipiert werden, das sowohl wirtschaftlich tragbar als auch für Unternehmen und Bürger motivierend sein kann. Sollte sich eine Stadt, wie die Beispielstadt Rio de Janeiro, bereits als lokale Tourismusdestination etabliert haben, kann ein Fokus auf Tourismusmarketing ratsam sein. In Städten mit bestehenden Industriezweigen und einer entsprechenden Infrastruktur kann eine gute Ausgangslage für weiteres Standortmarketing und die Anwerbung neuer Unternehmen und Investoren geschaffen werden. Wie in Abbildung 3 dargestellt, ist es aber gerade auch ein zweck- und zielgebundenes Zusammenspiel der verschiedenen Marketingaspekte und der ihnen zugehörigen Akteure, das ein langfristig erfolgreiches Stadtmarketing ausmacht.

<sup>10</sup> Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2009): Best-practice-Leitfaden Stadtmarketing. München, S. 7.

## Zwischen Außendruck und Innernerneuerung: Gründe für Stadtmarketing

Die möglichen Gründe für eine Stadtmarketingkampagne sind vielfältig und stehen oftmals in starker Wechselbeziehung zueinander. Essenziell für die Entstehung einer Stadtmarketingidee ist zunächst die philosophische Grundlage: der Marketinggedanke an sich. Dieser resultiert oft aus der Überzeugung verschiedener städtischer und gesellschaftlicher Akteure, dass in der Wirtschaft zu harten Standortfaktoren, wie Transportinfrastruktur und die Steuer-/Abgabenbelastung, in den vergangenen Jahren zunehmend weiche Standortfaktoren hinzugekommen seien. Diese können beispielsweise den Wohn- und Kulturwert für Beschäftigte und die Unternehmerfreundlichkeit der Verwaltung umfassen, aber auch die Bildungsangebote für Nachwuchsfachkräfte von Unternehmen.

Abb. 4: Mögliche Gründe für das Stadtmarketing<sup>11</sup>



<sup>11</sup> Promberger, K.; Bernhart, J.; Mair, G.; Gander, H. (2008): "Stadt- und Ortsmarketing: Aktuelle Entwicklungen und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Südtirol", Universität Innsbruck, Lehr- und Forschungsbereich für Verwaltungsmanagement, Working Paper 21/2008, S. 14.

Diese Entwicklung wird gerade auch durch einen politischen, wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Wandel verstärkt. Im Rahmen des politischen Wandels haben unterschiedlichste Akteure in den vergangenen Jahren den internationalen Freihandel bedeutend gefördert, sodass die Standortwahl vieler Unternehmen heutzutage deutlich weniger von harten Faktoren abhängig gemacht wird. Gerade in Deutschland haben Unternehmen durch die stetige Erweiterung der EU eine Vielzahl neuer Standortmöglichkeiten, mit denen deutsche Kommunen nun ebenfalls in Konkurrenz um die Ansiedlung von Unternehmen und damit um Steuermittel stehen. Wirtschaftlich deutlich stärker etabliert hat sich in den vergangenen Jahren auch der Dienstleistungssektor, der oftmals grundlegend andere Standortanforderungen als das produzierende Gewerbe stellt. Zugleich hat eine neue Generation von Unternehmen durch die fortschreitende Digitalisierung und entsprechende Kommunikationstechnologien auch eine wachsende Ortsunabhängigkeit erreicht, wodurch eine direkte Anbindung an den unternehmerischen Absatzmarkt immer unbedeutender geworden ist. Genauso hat die Digitalisierung den Einzelhandel und somit das Stadtbild der Innenstädte grundlegend verändert. Durch das veränderte Einkaufsverhalten der Bürger beklagen viele Städte einen Rückgang des Einzelhandels; es kommt zu Leerständen und insbesondere in kleineren Kommunen können sich meist nur noch größere Handelsketten finanziell halten. Es kommt zu einer Uniformisierung der Innenstadtbereiche, die sich in vielen Städten immer mehr gleichen. Neben dem Einkaufsverhalten haben sich in Deutschland die gesellschaftlichen Standortansprüche auch dahingehend verändert, dass eine viel stärkere Orientierung an Erlebnis- und Freizeitgestaltungsmöglichkeiten einer Stadt entstanden ist. Dadurch wird es zunehmend schwieriger, auch fernab von Megacities wie Amsterdam oder Rio de Janeiro der weltweit zunehmenden Urbanisierung zu widerstehen und junge Menschen von kleineren Städten und Gemeinden als zukunftsfähigen Wohnorten zu überzeugen.

*\*Abb. 5 und 6: Stadtlogo Lüdenscheids<sup>12</sup> und die Beleuchtung der städtischen Erlöserkirche während des Lichttrouten-Festivals 2018<sup>13</sup>*



### **Lüdenscheid – Stadt des Lichts**

Auch die sauerländische Kreisstadt Lüdenscheid mit ihren nunmehr ca. 72.000 Einwohnern hat seit Jahren schrumpfende Einwohnerzahlen zu verzeichnen – trotz leicht steigender Zahlen im übrigen Bundesland Nordrhein-Westfalen.

Als Grund hierfür wird besonders der Wegzug jüngerer Menschen in umliegende Großstädte genannt, weshalb das Lüdenscheider Stadtmarketing vorzugsweise auf die Belebung der Innenstadt und eine verstärkte Identifizierung der Bürger mit der Marke “Stadt des Lichts” setzt. 2002 wurde deshalb die Veranstaltungsreihe LichtRouten initiiert. Als Industriestandort weltweit vertreibender Hersteller für Leuchtmittel entschied die Stadt, diese Stärke öffentlichkeitswirksamer zu präsentieren. Sie veranstaltet seitdem eine regelmäßige Veranstaltungsreihe, in deren Rahmen lokale und internationale Künstler bedeutende Bauwerke der Stadt zehn Tage lang durch verschiedene Leuchtkonstruktionen in Szene setzen. So konnte man ein Eventmarketing schaffen, das nicht nur viele Besucher aus dem Umkreis anzieht, sondern auch die Aufenthaltsqualität für die Einwohner steigert.

Gleichzeitig hat man durch eine bessere Vernetzung bestehender Gastronomen und die Ansiedlung neuer Lokale den Altstadtbereich deutlich zu verjüngen versucht.



Mit dem Musikfestival “Bautz” versucht Lüdenscheid seit 2019, sich auch überregional durch Veranstaltungsmarketing als Marke zu etablieren.

<sup>12</sup> Bildquelle: <https://www.come-on.de/luedenscheid/neues-stadtlogo-stadt-luedenscheid-buerger-duerfen-abstimmen-8694622.html>.

<sup>13</sup> Bildquelle: [https://www.dbz.de/news/dbz\\_LichtRouten\\_Luedenscheid\\_2018\\_3211852.html](https://www.dbz.de/news/dbz_LichtRouten_Luedenscheid_2018_3211852.html).

## **Zwischen Zielsetzung und Zielfindung: die Konzeptentwicklung des Stadtmarketings**

Zur Erreichung des Ziels, die Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt langfristig zu sichern und zu steigern, bedarf es zunächst

- der Identifizierung wettbewerbsrelevanter Zukunftsthemen/Profilfelder;
- der Entwicklung eines auf den Stadtcharakter und seine Stärken zugeschnittenen Profils;
- der Festlegung von Ober- und Teilzielen sowie der hierfür zu ergreifenden Maßnahmen;
- der Motivation verschiedener Stakeholder (Bürger, Unternehmer, Stadtverwaltung, Kunden) zur Mitarbeit und deren Vernetzung durch zentrale Stellen;
- einer Sichtbarmachung der Qualitäten der Stadt sowohl nach außen als auch nach innen durch die Umsetzung der Maßnahmen;
- der Durchführung regelmäßiger Erfolgskontrollen.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): "Citymarketing neu definiert", <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Veranstaltungsarchiv/20151015-workshop-city-marketing-neu-definiert.html> (18.04.2020).



Abb. 7 und 8: Marketinglogo und -poster der Kampagne be Berlin<sup>15</sup>



### be Berlin – sei Berlin!

Bei der Identifizierung wettbewerbsfähiger Zukunftsfelder hat sich im bundesweiten Vergleich besonders Berlin hervorgetan. Seit 2008 präsentiert sich die deutsche Bundeshauptstadt lokal und seit 2009 auch international als kreativer, vielfältiger und moderner Geschichts-, Wissenschafts- und Digitalisierungsstandort. Hiermit deckt

Berlin wesentliche Zukunftsfelder ab: die zunehmend internationale Mobilität von Studierenden, das steigende Interesse Reisender an einer Mischung aus Unterhaltung und Kultur sowie die Digitalisierung großer Wirtschaftszweige und die wachsende Zahl von Start-ups, die diese Digitalisierung entweder aktiv vorantreiben oder ihr Unternehmenskonzept auf ihr aufbauen.

Als Standort namhafter deutscher Universitäten und Schauplatz des Kalten Krieges durch die jahrelange Teilung der Stadt brachte Berlin derweil wichtige Grundvoraussetzungen für die Polarisierung dieses Stadtcharakters und die Anziehung von ausländischen Studierenden und Touristen mit.



Ihre Rolle als Digitalisierungsstandort hat die Stadt Berlin derweil gerade auch dem bereits bestehenden Kulturangebot und der Multikulturalität seiner verschiedenen Stadtteile zu verdanken. Diese wirkten sich besonders anziehend auf die zumeist jungen Menschen aus, die nun

aus unterschiedlichsten Orten der Welt nach Berlin zogen, um entsprechende Unternehmen zu gründen: Es entstand Deutschlands größte Start-up-Szene.

<sup>15</sup> Bildquelle: <https://be.berlin>.

In vielen Kommunen regt zunächst der Bürgermeister selbst oder die Stadtverwaltung die Entwicklung eines Stadtmarketingkonzepts an. Dieser Anstoß kann aber auch aus der lokalen Wirtschaft oder dem Einzelhandel kommen.<sup>16</sup> Zunächst sollte, nachdem wettbewerbsrelevante Zukunftsthemen und bereits existierende Besonderheiten der Kommune herausgestellt worden sind, eine Stärken-Schwächen-Analyse erfolgen. In diesem Rahmen sollten sowohl die wettbewerbsfähigen Stärken als auch die Schwächen der Kommune in verschiedenen Bereichen ermittelt werden, um diese später vergleichend zu analysieren. Durch die vergleichende Evaluierung von Möglichkeiten und Risiken in den verschiedenen Bereichen können schließlich mögliche Ansatzpunkte für spätere Marketingmaßnahmen gefunden werden. Hilfreich ist hier oft auch die Befragung von Bürgern, um diejenigen Bereiche ermitteln zu können, in denen ein besonders hohes Maß an Bürgerbeteiligung zu erwarten ist.<sup>17</sup>

Bereiche, in denen die vorhandenen Stärken und Schwächen ermittelt werden, können unter anderem sein:

- Wirtschaftsförderung
- Innenstadtentwicklung (Einzelhandel, Gastronomie u. A.)
- Stadtimage
- Attraktivität und Lebensqualität der Stadt
- Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, PR
- Wohnen und Wohnumfeld
- Verkehr
- Kulturpolitik
- Soziales und Gesundheit
- Bildung und Forschung
- Sport und Freizeit
- Natur und Umwelt
- Tourismus

---

<sup>16</sup> Hollbach-Grömig, B.; Grabow, B.; Birk, F.; Leppa, G. (2005): "Stadtmarketing – Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends", Difu, Reihe Aktuelle Informationen 2005(3), S. 3.

<sup>17</sup> BCSD e. V. (2010): "Stadtmarketing", <http://www.bcsd.de//media/stadtmarketing.pdf> (22.04.2020), S. 8 ff.

- Inszenierung des öffentlichen Raumes (Verbesserung der Aufenthaltsqualität)<sup>18</sup>

Im Anschluss an eine Stärken-Schwächen-Analyse muss aber auch festgestellt werden, inwiefern die Stadt die vorhandenen Stärken bereits nutzt und welche Möglichkeiten noch ausgeschöpft werden können. Daher sollte eine Strukturanalyse folgen, in deren Rahmen durch weitere Befragungen oder die Auswertung vorhandener Informationen ein Istzustand ermittelt werden kann. So kann eine Bestandsaufnahme der bisherigen Leistungen erfolgen und bestehende Strukturen können ermittelt werden.<sup>19</sup> Basierend auf dem Istzustand kann das Bild eines Sollzustands geschaffen werden: ein Image, das sowohl die bestehenden Stärken der Stadt betont, als auch die Stadtmarke, in die sich die Kommune später zu entwickeln gedenkt, außenwirksam kommuniziert. Da dieses Image auch auf die subjektive Wahrnehmung einer Stadt abzielt, können dazu auch die unterschiedlichen Zielgruppen (Bürger, Besucher/Touristen, Meinungsbildner, Unternehmer) befragt werden. Folgende Fragen sollten durch diesen Analyseschritt grundlegend beantwortet werden können: Was ist die Stadt? Was möchte die Stadt sein? Wie kann die Stadt das angestrebte Image erreichen? Welche Maßnahmen sollten zur Schaffung dieses Images ergriffen werden? Dem angestrebten Image entsprechend sollte eine Abwägung erfolgen, wie, in welchem Umfang und/oder in welcher Reihenfolge die verschiedenen Marketingkonzepte (Standortmarketing, Tourismusmarketing, Eventmarketing, Verwaltungsmarketing) schließlich Anwendung finden können.

Nach diesen drei Analyseschritten können schlussendlich konkrete Oberziele für die weitere Entwicklung der Stadt konzipiert werden. Aus diesen Zielen und Leitlinien lassen sich konkrete Vorhaben ableiten, die als Teilziele definiert werden.

**Oberziel:**

Attraktivitätssteigerung/Wiederbelebung der Innenstadt

**Teilziele:**

1. Einrichten einer Fußgängerzone
2. Schaffen von Grünflächen
3. Restaurierung bestimmter Gebäude

---

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Wiechula, A. (2000): Stadtmarketing im Kontext eines Public Marketings. Stuttgart: Kohlhammer, S. 32 ff.

Häufig geschieht dies auch in Form von Pilotprojekten, anhand derer die Wahrnehmung und die Erfolge von Stadtmarketingmaßnahmen erfasst werden können, um anschließend eine weitere Finanzierung von Folgemaßnahmen zu erreichen.

Abb. 9: Struktur- und Imageanalyse zur Konzeptentwicklung einer Stadtmarketingstrategie<sup>20</sup>



## Zwischen Implementierung und Evaluierung: die Konzeptverwirklichung des Stadtmarketings

Während die systematische Planung eines Stadtmarketingkonzepts unabdingbar für eine weitere erfolgreiche Durchführung von Marketingaktivitäten ist, entscheidet die Organisationsstruktur über die langfristige Durchführbarkeit des Konzepts und die Teilnahme der anvisierten Stakeholder. Schließlich möchte das Stadtmarketing nicht nur den Auftritt der Stadt und die lokale Wirtschaft fördern, sondern auch die Akteure vernetzen, die für diesen Auftritt und die Wirtschaftsförderung bestimmend sind. Dies setzt zunächst ein klares Bekenntnis

<sup>20</sup> Meffert, H.; Spinnen, B.; Block, J. (Hrsg.) (2018): Praxishandbuch für das Stadtmarketing. Berlin: Springer, S. 17.

der kommunalen Politik und Verwaltung voraus. Wenn diese nicht zielgebend bestimmt und Kompetenzen verteilt, kann es schnell zu einer Fehlinterpretation von Zuständigkeiten bei den anderen beteiligten Akteuren kommen. Insofern kann die Einbindung eines Stadtmarketingbüros in der Verwaltung selbst organisatorisch vorteilhaft sein, bringt aber auch gewisse Nachteile mit sich.

Für die Verwirklichung eines Stadtmarketingkonzepts kommen auf kommunaler Ebene im Regelfall vier Organisationsformen infrage:<sup>21</sup> die oben genannte unmittelbare Verankerung der Trägerschaft bei der Stadtverwaltung, die Schaffung einer Arbeitsgemeinschaft oder eines Arbeitskreises, die Gründung eines eigenen Vereins oder die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Die Entscheidung, welche dieser Rechtsformen am geeignetsten ist, hängt oft sowohl von steuer- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen als auch von bereits bestehenden Strukturen der Stadt und den geplanten Vorhaben ab.

Eine Befragung von 138 Mitgliedern der deutschen Bundesvereinigung für City- und Stadtmarketing e. V. (bcsd) im Jahr 2015 ergab, dass sich die überwältigende Mehrheit der Kommunen (42,8%) für die Rechtsform einer GmbH entschieden hat, darunter insbesondere mittelgroße Städte ab 50.000 Einwohnern. Die Form eines eingetragenen Vereins (28,2%) und die direkte Einbindung in die Stadtverwaltung (26,0%) sind derweil ebenfalls weit verbreitet, wobei die interne Organisationsform in der Stadtverwaltung von kleinen Städten bis 20.000 Einwohnern bevorzugt wurde.<sup>22</sup>

Eine in der Stadtverwaltung selbst verankerte Trägerschaft ist oft in der Anfangsphase des Stadtmarketings sinnvoll, da hier eine funktionierende Infrastruktur, fachliches Know-how in verwandten Fachbereichen (bspw. der Stadtplanung) und kurze Informationswege optimale Startbedingungen bieten. Gleichzeitig bringt diese Organisationsform aber auch eine starke Abhängigkeit vom kommunalen Haushalt und eine geringe Möglichkeit direkter Einbindung von wirtschaftlichen Akteuren mit sich.

Eingetragene Vereine hingegen können dann effizient auftreten, wenn bereits reges Interesse am Aufbau eines Stadtmarketings besteht und die Initiatoren sich sicher sind, dass auch ein höherer Verwaltungsaufwand betrieben werden kann, um die unterschiedlichen Interessengruppen des Vereins zu

---

<sup>21</sup> Wiechula, A. (2000): Stadtmarketing im Kontext eines Public Marketings. Stuttgart: Kohlhammer, S. 41.

<sup>22</sup> bcsd (Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e. V.) (2015): Stadtmarketing im Profil. Aufgabe, Bedeutung und Entwicklung. Auswertung der bcsd-Mitgliederumfrage 2014. Berlin: bcsd, S. 8.

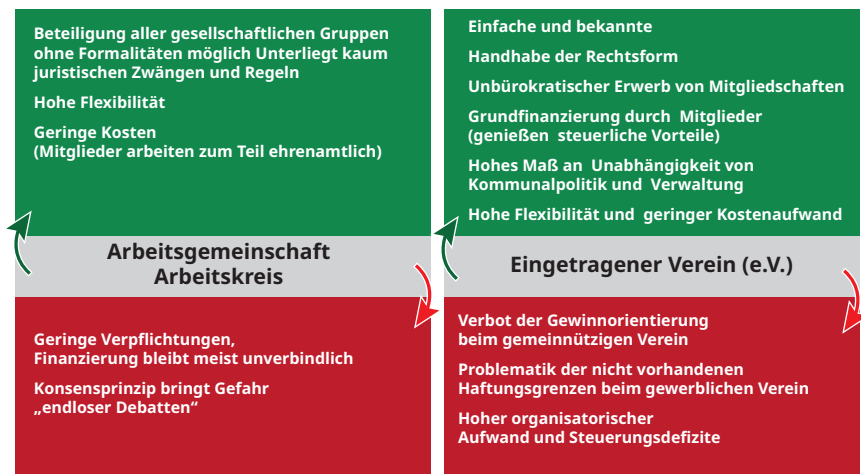
koordinieren. Die Rechtsform eines Vereins ist in der Regel unbürokratisch und flexibel, bietet eine Grundfinanzierung durch regelmäßige Mitgliedsbeiträge und erfordert einen geringen Kostenaufwand. Wird die Finanzierung des Stadtmarketings allerdings als freiwillige Angelegenheit angesehen, kann sie auch schnell in eine Schiefelage geraten.

Die Gründung einer GmbH erfordert derweil zu Beginn ein vergleichsweise hohes Stammkapital (in Deutschland mindestens 25.000 Euro) und produziert laufende Grundkosten, bietet gleichzeitig aber auch größtmögliche Wirtschaftlichkeit und Effizienz, da sie im Gegensatz zum Verein rechtlich auch gewinnorientiert vermarkten kann. Eine Stadtmarketing GmbH ist besonders empfehlenswert, wenn sich eine Stadt besonders auf Veranstaltungsmarketing, Tourismusmarketing oder Wirtschaftsförderung konzentrieren möchte.

Abb. 10: Mögliche Vor- und Nachteile der verschiedenen Organisationsformen<sup>23</sup>



<sup>23</sup> Eigene Darstellung nach Promberger, K.; Bernhart, J.; Mair, G.; Gander, H. (2008): "Stadt- und Ortsmarketing: Aktuelle Entwicklungen und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Südtirol", Universität Innsbruck, Lehr- und Forschungsbereich für Verwaltungsmanagement, Working Paper 21/2008, S. 24.



Neben der Festlegung einer grundlegenden Organisationsform für die Stadtmarketingarbeit bedarf es auch einer soliden Finanzierung. Sowohl in der zu Anfang erwähnten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik als auch in der Umfrage der bcsd gaben Städte, die Stadtmarketingprojekte bereits eingestellt oder wesentlich minimiert hatten, konkrete Finanzierungsprobleme als Hauptgrund für diese Entscheidung an. Generell geraten Kommunen in Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend unter Druck, ihre Ausgaben genauestens zu prüfen und in Anbetracht knapper Kassen entsprechend rechtfertigen zu können. Dies gilt unabhängig von der Größe und wirtschaftlichen Bedeutung einer Stadt, die gerade bei gleichzeitiger Veräußerung öffentlicher Gebäude oder Schließung von Einrichtungen wie Schwimmbädern oft einer kritischen Beobachtung durch die Bürger unterliegt. In vielen Fällen sollte daher sowohl eine Finanzierung durch die öffentliche Hand als auch eine Teilfinanzierung durch private Akteure gewährleistet sein, wobei allerdings die Bereitschaft dazu lokal oft sehr unterschiedlich ist. Eine Befragung bayerischer Stadtmarketingorganisationen durch die Beratungsgesellschaft CIMA ergab 2010 beispielsweise, dass in bayerischen Kommunen im Durchschnitt 60 Prozent des Kapitals durch die öffentliche Hand und weitere 24 Prozent durch den örtlichen Einzelhandel abgedeckt waren, während die übrigen Anteile durch Gastronomie und Hotellerie, Dienstleister, Fördervereine und sonstige Quellen gestellt wurden.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Wölfel, R.; Gebhardt, A. (2012): "Stadtmarketingprozess für die Universitätsstadt Marburg", München: Cima Beratung und Management GmbH, S. 32.

Abb. 11 und 12: Stadtlogo der Stadt Ahlen<sup>25</sup> und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ahlen mbH<sup>26</sup>

## STADT **A** HLEN **Wirtschaftsstandort Ahlen**

Durch die Organisationsform einer GmbH hat sich auch Ahlen, die mit rund 52.500 Einwohner größte Stadt im Kreis Warendorf, für eine wirtschaftlich flexible Organisationsform des Stadtmarketings entschieden. Bereits 1995 hatten hier

einige engagierte Bürger und Unternehmer den Förderverein "Pro Ahlen e. V." gegründet und 2001 zusammen mit der Stadt die Schaffung der WFG Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ahlen mbH angeregt.

Neben der unmittelbaren Wirtschaftsförderung konzentriert sich die WFG auch im Bereich des Stadtmarketings maßgeblich auf die Darstellung Ahlens als wirtschaftsstarke Stadt, in der es durch eine gute Verkehrsanbindung, etablierte Netzwerke und vereinfachte Verwaltungsprozesse weitreichende Vorteile für Unternehmensansiedlungen und -neugründungen gibt. Gleichzeitig strebt die WFG auch eine bessere Begleitung von Ahlens Traditionsunternehmen in Zeiten des Strukturwandels an, unterstützt den Ausbau der Nahmobilität der Stadt und setzt auf Veranstaltungen mit regionalem Bekanntheitsgrad, wie das Ahlener Stadtfest. Finanziell gestützt wird die WFG durch die Kommune und den Förderverein, hat aber auch die örtliche Sparkasse und Volksbank als Partner gewinnen können und erzielt durch die Vermittlung von Gewerbeimmobilien weitere Einnahmen. Nachdem man die WFG 2001 als Reaktion auf die Schließung der örtlichen Zeche und den damit verbundenen Wegfall vieler Arbeitsplätze gründete, ist mittlerweile wieder die gleiche Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter erreicht worden.

2019 ist Ahlen durch den Großen Preis des Mittelstands der Oskar-Patzelt-Stiftung als Kommune des Jahres in Nordrhein-Westfalen ausgezeichnet worden.



<sup>25</sup> Bildquelle: [https://www.ahlen.de/fileadmin/user\\_upload/Logo\\_Stadt\\_Ahlen.jpg](https://www.ahlen.de/fileadmin/user_upload/Logo_Stadt_Ahlen.jpg).

<sup>26</sup> Bildquelle: <https://www.wfg-ahlen.de/fileadmin/wfg-ahlen/img/footer-info.jpg>.



Die langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten einer Stadtmarketingarbeit sollten bereits zu Beginn genauestens geprüft werden. In Deutschland und weiten Teilen der EU werden Stadtmarketingprojekte in ihrer Anfangsphase auch durch Fördermittel von EU, Bund oder Land unterstützt, diese sollten im Regelfall aber lediglich eine Starthilfe und keine langfristige Finanzierungsquelle darstellen. Diese Verfügbarkeit von Fördermitteln führt gleichzeitig zu einem regelrechten Wettkampf und kann so ein regelrechter Ansporn zur Aufnahme von Stadtmarketingaktivitäten sein. Neben den kommunalen Zuschüssen und den Beiträgen aus der Wirtschaft können andere regelmäßige Finanzierungsquellen die Vereinsbeiträge eines Fördervereins sein – sofern ein solcher besteht. Sollte das Stadtmarketing allerdings in Form einer GmbH organisiert sein, sind zusätzliche Einnahmen durch eigenwirtschaftliche Tätigkeiten (bspw. die Vermittlung von Gewerbeflächen), Einnahmen aus Veranstaltungen und die Übernahme kommunaler Dienstleistungen (bspw. Tourismusinformationen, Stadtführungen) möglich. Eine Mitfinanzierung durch die lokale Wirtschaft wird umso wahrscheinlicher, je mehr konkrete wirtschaftliche Effekte präsentiert werden können. Im Falle besonders herausragender Projekte können gleichzeitig auch Fördergelder aus (über-)regionalen Wettbewerben winken – so wie im Rahmen von “Deutschland – Land der Ideen”.

### **Zwischen Selbstreflexion und systematischer Erfolgskontrolle – Welche wirtschaftlichen Effekte hat das Stadtmarketing?**

Wie zuvor ausgeführt, basiert das Stadtmarketing häufig auf der Einbindung und Mitarbeit zahlreicher Akteure und spricht eine Vielzahl von Interessengruppen an. Da das Stadtmarketing oftmals lediglich als Bindeglied zwischen diesen Beteiligten auftritt, ist sein konkreter Anteil am (Miss-)Erfolg der Vermarktung nur schwer messbar – insbesondere bei Projekten und Kampagnen, die über einen längeren Zeitraum durchgeführt werden. Gleichzeitig kann ein Stadtmarketingkonzept nur aufrechterhalten werden, wenn die kommunale Förderung begründet werden kann und/oder sich eine sukzessive externe Förderung sicherstellen lässt. Dafür ist eine Darstellung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses unabdingbar.

Können die wirtschaftlichen Effekte des Stadtmarketings also konkret beziffert werden? Hierfür gibt es bisher nur wenige Ansätze. Kennzahlen, die von

den Städten als Erfolgsindikatoren genannt werden, sind beispielsweise steigende Touristenzahlen, eine positive Bevölkerungsentwicklung oder eine hohe Kundenzufriedenheit im Einzelhandel. Lüdenscheid beispielsweise hat die steigenden Besucherzahlen bei Veranstaltungen zum Anlass genommen, weiterhin auf Veranstaltungsmarketing zu setzen,<sup>27</sup> während die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ahlen mbH ihren Erfolg an der Neuschaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und der Veräußerung weiterer Gewerbeflächen festmacht.<sup>28</sup> Insgesamt gibt es für jeden der möglichen Sachbereiche des Stadtmarketings eine Vielzahl möglicher Indikatoren, einige von ihnen sind nachfolgend aufgelistet:

*Tabelle 1: Sachbereiche des Stadtmarketings und ihre möglichen Erfolgsindikatoren<sup>29</sup>*

<b>Sachbereich</b>	<b>Indikatoren</b>
Bevölkerung	Einwohnerzahl Wanderungssaldo, insb. für Familien
Einzelhandel und Dienstleistungen	Umfang Ladenleerstand Höhe Einzelhandelsumsatz
Tourismus	Anzahl Gästebetten Anzahl durchschnittlicher Gästeübernachtungen Anzahl Nennungen in den sozialen Medien
Freizeit	Angebotsumfang Abendökonomie Angebotsumfang Freizeit- und Kurorte
Veranstaltungen	Angebotsumfang Veranstaltungen Anzahl Veranstaltungsbesucher Höhe Veranstaltungsumsatz
Aufenthaltsqualität	Angebotsumfang Außengastronomie Passantenfrequenz

<sup>27</sup> Lüdenscheider Stadtmarketing GmbH (2019): "Bautz Festival Konzeption", <https://www.wjl.de/wp-content/uploads/2019/08/bautz-festival-konzeption.pdf> (20.04.2020).

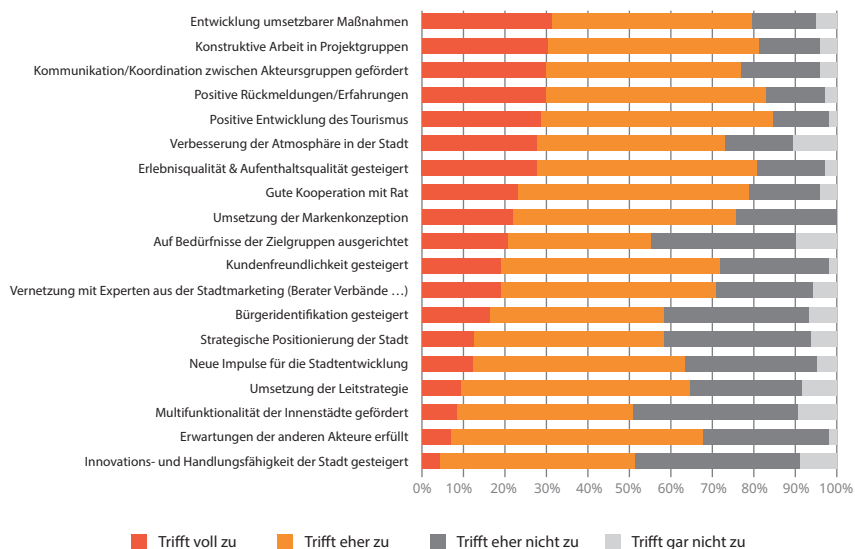
<sup>28</sup> Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ahlen GmbH (2016): "Wichtige Impulse – 15 Jahre WFG Ahlen", in: Infomagazin der Wirtschaftsförderung Ahlen, Herbst/Winter 2016, S. 2 f.

<sup>29</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an Nowicki, S. (2006): Stadtmarketing unter Einsatz der Balanced Scorecard. Berlin: DSSW Material, S. 24.

<b>Sachbereich</b>	<b>Indikatoren</b>
Verkehr	Anzahl Besucherstellplätze
Wirtschaft	Anzahl umsatzsteuerpflichtiger Unternehmen Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter Anzahl Neugründungen/Neuansiedlungen
Bekanntheit und Image	Umfang Medienberichterstattung zum Stadtmarketing
Wissenschafts-, Bildungs- und Kulturpolitik	Anzahl (internationaler) Studierender Anzahl angemeldeter Patente Umfang erlangter Fördergelder durch Bund und Länder
Projektorganisation	Gesamtausgaben Stadtmarketing Anzahl ehrenamtlicher Unterstützer Tenor der Medienberichterstattung

Auf der kommunalen Ebene können diese Indikatoren am besten durch Bürger-, Kunden- und Gästebefragungen sowie die statistischen Auswertungen der Stadt ermittelt werden. Aber auch die Stadtmarketingorganisationen selbst können interessante Einblicke liefern. So hat die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing ihre Mitglieder 2014 neben der zugrundeliegenden Rechtsform und den Zielen der Stadtmarketingorganisationen auch nach einer Einschätzung der bisherigen Erfolge befragt.

Abb. 13: Eigeneinschätzung der 138 durch die Bundesvereinigung für City- und Stadtmarketing e. V. befragten Kommunen über die durch das Stadtmarketing gewonnenen Vorzüge (2014)<sup>30</sup>



Diese Umfrage deutet an, dass eine bessere innerstädtische Vernetzung (beispielsweise "konstruktive Arbeit in Projektgruppen" und "Koordination zwischen Akteursgruppen") schnell als durch die Stadtmarketingorganisation besonders gefördert betrachtet wird. Ähnlich oft angegeben wurden auch subjektive Faktoren, wie eine "Verbesserung der Atmosphäre der Stadt" und "Steigerung der Bürgeridentifikation", während große Oberziele, wie die "Steigerung der Innovations- und Handlungsfähigkeit" oder eine "strategische Positionierung der Stadt", als noch etwas weniger gegeben gesehen wurden. Diese Kennzahlen verdeutlichen noch einmal die Schwierigkeit, Erfolge des Stadtmarketings und den zeitlichen Rahmen, der für das Erreichen exakter Oberziele erforderlich sein kann, klar zu messen. Trotzdem ermutigt auch diese Umfrage Städte dazu, sich weiterhin im Stadtmarketing zu engagieren. Immerhin gab mit 79,4 Prozent die große Mehrzahl der befragten Organisationen an, den Stellenwert des Stadtmarketings in der Stadt als "hoch" einzuschätzen.

<sup>30</sup> bcscd (Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e. V.) (2014): Stadtmarketing im Profil. Aufgabe, Bedeutung und Entwicklung. Auswertung der bcscd-Mitgliederumfrage 2014. Berlin: bcscd, S. 16.

## **Eine Sonderform des Stadtmarketings: der Business Improvement District (BID)**

Wesentlich leichter können konkrete Erfolge hingegen in einem sogenannten Business Improvement District (BID) gemessen werden. Der BID ist eine Sonderform des Stadtmarketings, die sich auf einen bestimmten Teil einer Stadt konzentriert – in manchen Fällen sogar nur auf eine einzige Straße. Auslöser für die ersten Gründungen solcher BIDs war, dass sich Einkaufs- und Verweilmeilen in nordamerikanischen Städten durch den Neubau großer Einkaufszentren in zunehmender Gefahr sahen, ihre Kundschaft und damit Umsatz zu verlieren. Anders als reguläres Stadtmarketing bedarf es für einen BID allerdings keiner Steuerung durch die öffentliche Hand; der BID schafft durch die Zusammenarbeit privater (und semiprивater) Partner eine informelle Herangehensweise.<sup>31</sup> Durch selbstverpflichtende Kooperation von Immobilienwirtschaft, Grundeigentümern, Einzelhandel und Gaststättengewerbe in Form eines Public Private Partnership (PPP) versuchen die verschiedenen Akteure, Stadtgebiete über einen bestimmten Zeitraum durch die Schaffung eines innerstädtischen Innovationsbereichs, in dem neue Konzepte eingeführt werden, nachhaltig zu fördern.<sup>32</sup> In Deutschland sollen durch einen BID vorrangig den starken Beeinträchtigungen des stationären Einzelhandels in den vergangenen Jahren entgegengewirkt werden:

---

<sup>31</sup> Pütz, R. (2010): "Business Improvement Districts als Instrument der Quartiersentwicklung", PnD Online II, S. 2.

<sup>32</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2009): "Stadtmarketing/Standortmarketing/BID – Strategien zur Standortpräsentation", WD5 3000 108/09, S. 11.

Abb. 14: Schematische Darstellung der Entwicklung des städtischen Einzelhandels in den vergangenen Jahrzehnten<sup>33</sup>



Haben sich BIDs zunächst vor allem in den Vereinigten Staaten bewährt, gilt Deutschland mittlerweile als Vorreiter des Modells in Europa,<sup>34</sup> nachdem auch dort das Smart Shopping und die Virtualisierung des Handels großflächig zugenommen haben.

Durch die informelle Herangehensweise des BIDs können nicht nur Defizite in der kommunalen Verwaltungsebene umgangen, sondern auch Stadtteile aufgewertet werden, die sonst aufgrund von anderen Schwerpunkten oder Priorisierungen vorerst nicht beachtet werden könnten. Gleichzeitig verspricht das Konzept des BID, das Trittbettfahren von Gewerbetreibenden zu unterbinden, die zwar von Maßnahmen des Stadtmarketings profitieren, sich an diesem aber nicht aktiv oder finanziell beteiligen. Akteure innerhalb des Innovationsbereichs sind nicht nur am Abstimmungsprozess, sondern auch finanziell am Marketingprozess maßgeblich beteiligt.<sup>35</sup> Mittlerweile wird das Konzept des BID auf Landesebene gesetzgeberisch unterstützt: Zehn von

<sup>33</sup> Meffert, H.; Spinnen, B.; Block, J. (Hrsg.) (2018): Praxishandbuch für das Stadtmarketing. Berlin: Springer, S. 178.

<sup>34</sup> Pütz, R. (2010), a. a. O., S. 6.

<sup>35</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2009), a. a. O., S. 11.

sechzehn deutschen Bundesländern haben mittlerweile die Schaffung von BIDs und der zugrunde liegenden Public Private Partnership gesetzlich geregelt.<sup>36</sup>

Ein Beispiel für die erfolgreiche Erschaffung und Bewirtschaftung eines BIDs bietet die hessische Stadt Gießen.

*Tabelle 2: Konzeption der Gießener BIDs Seltersweg, Katharinenviertel, Marktquartier und Theaterpark<sup>37</sup>*

Vorgeschichte	Ablauf
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005 entstanden 2 neue Einkaufszentren im Einzugsbereich der Stadt Gießen</li> <li>• Traditionelle Einzelhandelslagen gerieten unter Druck</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12/2004 bis 04/2005: Mobilisierung der Stakeholder</li> <li>• 04/2005–09/2005: Konzeptentwicklung</li> <li>• 10/2005–09/2006: Organisation/Gründung vier verschiedener Fördervereine</li> <li>• seit 09/2006: Umsetzung der BID-Konzeption</li> </ul>
Strukturen (alle BIDs zusammen)	Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• rund 200 Grundstücke</li> <li>• 8,3 ha Grundstücksfläche</li> <li>• rund 500 Grundstückseigentümer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Städtebau (z. B. Lichtkonzept, Begrünung)</li> <li>• Veranstaltungen (z. B. Neukonzeption, Veranstaltungswerbung)</li> <li>• Werbung (z. B. Dachmarke, Quartierswerbung, Internet)</li> <li>• Sauberkeit (z. B. Sonderreinigungen Straßenraum und Fassaden)</li> <li>• Identität (z. B. interner Rundbrief, Stammtisch)</li> <li>• Beratung (z. B. Quartiersmanagement, Planungs- und Beratungsleistungen für Gewerbetreibende)</li> </ul>
Budget	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insgesamt 2,1 Mio. Euro in 5 Jahren</li> <li>• durchschnittlicher Aufwand pro Grundstück: 2.000 Euro/Jahr</li> </ul>	

<sup>36</sup> HCU Hamburg: "BID Gesetze in Deutschland", <http://www.urban-improvement-districts.de/?q=BID/Gesetze> (26.04.2020).

<sup>37</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an Achenbach, F. (o. J.): "Leitfaden BID's und INGE Hessen – Hilfestellung zur Stärkung der Eigeninitiative". Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, S. 18.

## Zwischen Orientierung und Unterstützung: Hilfestellungen auf Bundes- und Landesebene

Neben der finanziellen Unterstützung von Stadtmarketinginitiativen in ihrer Initiierungsphase durch den Bund und die Länder können Kommunen in Deutschland auch auf ein breites Netzwerk von unterstützenden Interessenverbänden zurückgreifen. Bereits 1995 hat sich in Berlin die Bundesvereinigung für City- und Stadtmarketing e. V. (bcsd) zusammengeschlossen, die mittlerweile bundesweit 460 Mitglieder umfasst. Neben einer beratenden Tätigkeit, in deren Rahmen die bcsd Vorträge hält und regelmäßige Positions- und Informationspapiere über Grundlagenthemen, aktuelle Problemfelder und Zukunftsthemen des Stadtmarketings für ihre Mitglieder herausgibt, dient diese Vereinigung auch als Netzwerk- und Interessenvertretung. So unterstützt die bcsd die Städte in Fragen der Lizenzvergütung für bei Veranstaltungen gespielte urheberrechtlich geschützte Musik (GEMA), bei Landesentwicklungsplänen und in Gesetzgebungsverfahren. Außerdem fördert sie durch regelmäßige Veranstaltungen den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Kommunen und hilft, durch jährliche Befragungen ihrer Mitglieder ein deutschlandweites Bild von aktuellen Trends und Entwicklungen zu schaffen.

Ähnlich beratend, jedoch vorwiegend auf Landes- oder Regionalebene agierend, treten auch die Industrie- und Handelskammern und die Staatsministerien auf. Insbesondere im Rahmen des wirtschaftsfördernden Teils des Stadtmarketings sind die Industrie- und Handelskammern wichtige Ansprechpartner und im Regelfall auch Teilnehmer entsprechender Projektarbeitsgruppen. Durch jahrelange Erfahrung in der Wirtschaftsförderung können sie Defizite in der Verwaltung besonders klar benennen. In manchen Fällen konnten die Kammern sogar für eine Beteiligung am Stammkapital der städtischen Stadtmarketing GmbH gewonnen werden.<sup>38</sup> In diesem Rahmen können sie auch auf ihre internationalen Kontakte zurückgreifen. So hat die Hamburger Handelskammer beispielsweise die Hansestadt maßgeblich dabei unterstützt, durch die Veranstaltungsreihe "China meets Europe" das Image der Stadt als Tor zur Welt auszubauen.<sup>39</sup> Ebenso bringen sich Staatsministerien orientierend

<sup>38</sup> Vgl. Schriefers, A. (2018): "Recht im Stadtmarketing", in: Meffert, H.; Spinnen, B.; Block, J. (Hrsg.): Praxishandbuch für das Stadtmarketing. Berlin: Springer, S. 92.

<sup>39</sup> Vgl. Röttgers, J.; Hadelich, V. (2019): "Von der europäischen Stadt als Kraftort zur Marke", in: Breyer-Mayländer, T.; Zerres, C. (Hrsg.): Stadtmarketing – Grundlagen, Analysen, Praxis. Berlin: Springer, S. 190.



in den Stadtmarketingprozess ein: Sie klären in regelmäßigen Leitfäden insbesondere über die rechtlichen Rahmenbedingungen des Stadtmarketings auf und stellen Best-Practice-Beispiele aus ihrem Bundesland exemplarisch dar. Einen der am meisten beachteten Leitfäden dieser Art hat das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2009 unter dem Titel "Best-practice-Leitfaden Stadtmarketing" veröffentlicht, in dem es ein erfolgreiches Stadtmarketing anhand von Beispielen aus der Region erläutert.<sup>40</sup>

Mit dem Institut für City- und Regionalmanagement e. V. hat sich seit 1997 auch das Berufsbild Stadtmarketing institutionalisiert und professionalisiert. An dem Institut mit Sitz in Ingolstadt können sich sowohl Mitarbeiter von Stadtverwaltungen als auch Privatpersonen als City- und Regionalmanager ausbilden lassen und lernen, ein Stadtmarketing erfolgreich durchzuführen und bestehende Projekte stetig zu verbessern.

---

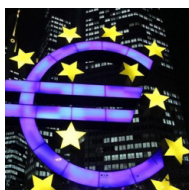
<sup>40</sup> Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hrsg.) (2009): Best-practice-Leitfaden Stadtmarketing. München.

Abb. 15 und 16: Stadtlogo der Stadt Frankfurt<sup>41</sup> und Eurozeichen am Frankfurter Willy-Brand-Platz<sup>42</sup>

STADT  FRANKFURT AM MAIN

## Europastadt Frankfurt am Main

Neben konkreten Maßnahmen und Orientierungslösungen kann Unterstützung auf Bundes- und Landesebene aber auch ganz andere Formen und Züge annehmen, wie die Stadt Frankfurt am Main beweist. Hier hat auch die Ansiedlung der Europäischen Zentralbank maßgeblich zur Schaffung eines neuen Stadtcharakters beigetragen. In den 80er- und 90er-Jahren als Drogen- und Kriminalitätsschwerpunkt bekannt, kämpfte die Stadt lange Zeit mit einem Negativimage. Als Standort des größten deutschen Verkehrsflughafens und zahlreicher internationaler Konzerne hatte Frankfurt bereits eine gewisse internationale Note. Aber erst durch die medienwirksame Ansiedelung der Europäischen Zentralbank 1998 konnte sich Frankfurt als einziger deutscher Standort einer EU-Institution als "Europastadt" präsentieren. Durch eine verstärkte Internationalisierung der Universitäten und ein entsprechendes Branding von Veranstaltungen wie der Internationalen Automobilausstellung (IAA) hat die Mainmetropole dieses Alleinstellungsmerkmal ausbauen können. Durch das Ausscheiden Groß-britanniens aus der Europäischen Union ist man sich zugleich auch der Möglichkeit bewusst geworden, sich als europäisches Finanzzentrum weiter zu etablieren. Hierzu wurden zuletzt auch die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität priorisiert – ein Schritt, für den zunehmend auch die Schaffung von Business Improvement Districts ins Gespräch gebracht wird.



Während am Frankfurter Willy-Brand-Platz ein 14 Meter hohes Euromonument einen europäischen Charakter vermittelt, hat Frankfurt mit dem Bau der "Neuen Altstadt", einem im Zweiten Weltkrieg zerstörten Altstadtteil, auch an geschichtlichem Charme dazugewinnen können. Heute präsentiert sich Frankfurt als weltoffene Europastadt mit außergewöhnlichen Berufschancen und einem familienfreundlichen Ambiente.

<sup>41</sup> Bildquelle: [https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/global/image/seitenrahmen-neu/keyvis\\_1208x205\\_finale.ashx?la=de-de&mw=1184&mh=650&hash=B6B58CD85809A55A8EADDC160CC4377911EA26BA](https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/global/image/seitenrahmen-neu/keyvis_1208x205_finale.ashx?la=de-de&mw=1184&mh=650&hash=B6B58CD85809A55A8EADDC160CC4377911EA26BA).

<sup>42</sup> Bildquelle: [https://www.deutschlandfunkkultur.de/media/thumbs/5/5145ac639a56459bd-7a2574ffc83003v1\\_max\\_635x357\\_b3535db83dc50e27c1bb1392364c95a2.jpg?key=d831cf](https://www.deutschlandfunkkultur.de/media/thumbs/5/5145ac639a56459bd-7a2574ffc83003v1_max_635x357_b3535db83dc50e27c1bb1392364c95a2.jpg?key=d831cf).

## Fazit

Stadtmarketing hat in Deutschland und weltweit in den letzten Jahren zunehmend an Relevanz gewonnen. Ob und in welchem Ausmaß eine Stadt die vorhandenen Instrumente und Strukturen effizient nutzen kann, hängt allerdings von einer Vielzahl von Faktoren ab. Stadtmarketing bleibt ein langwieriger Prozess, in dem es eine Kooperation von vielen Akteuren zu organisieren gilt; die Teilnahme von Bürgern und lokaler Wirtschaft setzt sowohl den Startpunkt als auch die operativen Grenzen des Stadtmarketings. Der Ausbau kommunikativer Fähigkeiten und entsprechender Expertise in der Verwaltung der Stadt ist daher unabdingbar für die erfolgreiche Initiierung eines Stadtmarketingprojekts. Gleichzeitig sollten auch schon zu einem frühen Zeitpunkt mögliche Zielgruppen, ein angestrebtes Stadtimage sowie Teil- und Oberziele festgelegt und klar kommuniziert werden. Für die Erreichung dieser Ziele stehen der Stadt von heute eine Vielzahl von möglichen Strategien zu Verfügung, die sich alle an einem Dienstleistungsgedanken, den Bedürfnissen der Zielgruppe(n) entsprechend, orientieren sollten. Wichtig ist, dass die Projekte auch realistische Umsetzungschancen haben – auch wenn das Soll-Bild noch stark vom Ist-Bild abweichen sollte und Projekte langfristig, über mehrere Jahre, angelegt sind.



Genauso wichtig ist es deshalb auch, eine regelmäßige Erfolgsbilanz zu ziehen, um eventuelle Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen. Ein Alleinstellungsmerkmal für die Stadt zu finden und einen individuellen Stadtcharakter zu kreieren, kann die erste schwere Hürde hin zu einem erfolgreichen Stadtmarketing sein. Je ansprechender das Ergebnis ist, desto einfacher gestaltet sich dann die Kommunikation dieses Stadtimages nach innen und außen. In Deutschland haben Städte mittlerweile eine Vielzahl von Ideen entwickelt, wie sie auch eine entsprechende Aufmerksamkeit für ihr Image erreichen können. So weisen beispielsweise entlang vieler Autobahnen und Bundesstraßen touristische Hinweisschilder auf Städte und ihre Sehenswürdigkeiten hin – wie in Abbildung 17<sup>43</sup> zu sehen auch auf die “Europastadt Frankfurt am Main”.

---

<sup>43</sup> Bildquelle: [https://yuciyu.de/wp-content/uploads/2016/04/Frankfurt-Europastadt\\_Autobahn.jpg](https://yuciyu.de/wp-content/uploads/2016/04/Frankfurt-Europastadt_Autobahn.jpg)

## **Notwendigkeit eines Strukturwandels in den Monostädten Kasachstans und kommunale Verwaltungsaufgaben. Erfahrungen in Deutschland**

*Nurgul Adambayeva*

Das Verfassen des vorliegenden Beitrags wurde hauptsächlich durch eine von der Konrad-Adenauer-Stiftung Anfang 2020 ausgerichtete Delegationsreise inspiriert. Das Thema der Reise lautete: "Stadtentwicklung und Nachhaltigkeitsaspekte sowie wirtschaftlicher Strukturwandel und Diversifizierung". Die Teilnehmer waren Vertreter gesellschaftlicher Vereinigungen, Abgeordnete der Gemeinderäte (Maslikhate der Gemeinden), Vertreter des Ministeriums für Nationale Wirtschaft der Republik Kasachstan, der Akim einer Samtgemeinde und der Leiter einer Gemeindeverwaltung.

Deutsche Experten aus verschiedenen Bereichen wie innovative Technologien, Architektur und Bauwesen, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung berichteten unter verschiedenen Gesichtspunkten über die Erfahrungen im Umgang mit dem Strukturwandel in Deutschland. Doch was setzt dieser Begriff eigentlich voraus? Vor allem die Diversifizierung einer monostrukturierten Wirtschaft, die Entwicklung moderner Technologien und Innovationen sowie die Nachhaltigkeit. Strukturelle Veränderungen zielen in erster Linie auf Langfristigkeit und Zukunftsaussichten ab. Dies ist insbesondere für sogenannte Monostädte relevant, deren Entwicklung und Existenz oft bedroht sind.

### **Monostädte in Kasachstan**

Der Begriff Monostadt ist mit der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt im Rahmen einer Branche verbunden. Als Monostadt gelten Städte, in denen über 20 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in einem oder mehreren Betrieben arbeiten, die als gemeindekonstituierend angesehen werden. Meistens haben solche Betriebe eine Monostruktur und sind rohstofforientiert. Praktisch alle Prozesse in der Stadt im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sind auf diese Betriebe angewiesen. Zudem macht die Industrieproduktion in solchen Städten über 20 Prozent des gesamten Produktionsvolumens aus. In einigen Monostädten funktionieren die Betriebe nur teilweise oder sind komplett geschlossen. Dabei sind vielen von ihnen Stadtrandgemeinden verwaltungsmäßig untergeordnet, die mit der Stadt wirtschaftlich verbunden

sind. Man kann von den größten kasachischen Monostädten folgende nennen: Balchasch, Zhezkazgan, Satpajew, Temirtau, Ekibastuz, Zhanaozen, Ridder, Stepnogorsk und Baikonyr (langfristig vermietet an die Russische Föderation). Insgesamt sind es 27 Städte.<sup>1</sup> Der gesamte Anteil der Monostädte in Kasachstan ist relativ hoch. Im Grunde genommen ist es jede dritte Stadt in unserem Land.<sup>2</sup> Dies erfordert natürlich eine ständige Aufmerksamkeit und Analyse der Situation. Monostädte bedeuten für viele Generationen von Arbeitern, harte Arbeit und Risiken für die Gesundheit der Bevölkerung. Sobald sich Bedingungen verändern und stadtbildende Unternehmen Aktivitäten einstellen, verkommt das Leben in einer solchen Stadt und ein umfangreicher Strukturwandel wird erforderlich.

## Hauptprobleme der Monostädte Kasachstans

Monostädte wurden schon Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts in allen Industrieländern gebaut. Gerade im Rahmen des sowjetischen Wirtschaftsmodells intensivierte sich diese Entwicklung stark. Es wurden Betriebe, Fabriken und Kraftwerke gebaut, wodurch die angrenzenden Gemeinden wuchsen. Zudem entstanden in der Kriegszeit Monostädte während der Evakuierung von großen Betrieben in kleine Städte.<sup>3</sup> Ihre Entstehung folgte nicht immer einem einheitlichen Szenario, wobei die Probleme in der Regel einen gemeinsamen Charakter hatten:

---

<sup>1</sup> Verordnung der Regierung der Republik Kasachstan Nr. 990 vom 27. Dezember 2019 "Über die Verabschiedung eines staatlichen Programms für die Entwicklung der Regionen für die Jahre 2020–2025. Adilet, Informationssystem für Rechtsgrundlagen der Republik Kasachstan, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000990> (28.04.2020).

<sup>2</sup> "Puls einer Monostadt", Experte Kasachstan, Nr. 3 (547), 2016, <http://expertonline.kz/a14209/> (30.04.2020).

<sup>3</sup> Ebenda.

*Tabelle 1: Die wichtigsten Probleme der Monostädte in Kasachstan gemäß dem Programm für die Entwicklung der Monostädte für die Jahre 2012–2020<sup>4</sup>*

<b>Wirtschaft</b>	<b>Soziales</b>	<b>Infrastruktur und Umwelt</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Schließung oder drohende Schließung des Hauptbetriebs aufgrund Rohstoffmangels und einer nicht wettbewerbsfähigen Produktion</li><li>• Niedriges Niveau der Wirtschaftsdiversifizierung der Gemeinde</li><li>• Starke Abhängigkeit der Erwerbsbevölkerung vom Funktionalisieren eines einzelnen Betriebes</li><li>• Starke Abhängigkeit des Stadthaushaltes von Steuern, die ausschließlich durch die Arbeit eines Betriebes einfließen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stellenabbau und Arbeitslosigkeit</li><li>• Niedriges Einkommensniveau der Stadteinwohner</li><li>• Bevölkerungswanderung und Bevölkerungsrückgang</li><li>• Trend zu zunehmenden sozialen Spannungen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Abnutzung der technischen und sozialen Infrastruktur</li><li>• Erhebliche Gesamtumweltbelastung</li><li>• Hohe Wahrscheinlichkeit von durch anthropogene und natürliche Einflüsse verursachten Notstände</li></ul>

Die in der Tabelle dargestellte Einordnung der Probleme wurde dem 2012 verabschiedeten und 2014 außer Kraft getretenen Programm für die Entwicklung der Monostädte der Republik Kasachstan entnommen. Trotzdem lässt es sich kaum behaupten, dass sie heutzutage nicht mehr aktuell sind, selbst wenn sich die Situation wesentlich verbessert hat. Dies wird auch durch modernere staatliche Entwicklungsprogramme bestätigt, in denen auf die Notwendigkeit der Lösung vieler Fragen hingewiesen wird.

## **Über das Entwicklungsprogramm der Monostädte Kasachstans**

2012 wurde in Kasachstan ein staatliches Programm für die Entwicklung der Monostädte verabschiedet. Ursprünglich sollte es bis 2020 laufen. Offiziell sah das Programm eine nachhaltige Entwicklung der Städte unter Berücksichtigung

---

<sup>4</sup> Verordnung der Regierung der Republik Kasachstan Nr. 683 vom 25. Mai 2012, außer Kraft getreten durch die Verordnung der Regierung der Republik Kasachstan Nr. 728 vom 28. Juni 2014 "Über die Verabschiedung eines Programms für die Entwicklung der Monostädte für die Jahre 2012–2020". Adilet, Informationssystem für Rechtsgrundlagen der Republik Kasachstan, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683> (28.04.2020).

von sozialen und wirtschaftlichen Fragen vor.<sup>5</sup> Die Verbesserung der Lebensqualität, die Diversifizierung der Wirtschaft und der Ausbau der KMU standen im Mittelpunkt des Programms. Im Rahmen dieser Schwerpunkte wurden folgende Aufgaben festgelegt:<sup>6</sup>

- Ermittlung des Potenzials für mögliche neue Wirtschaftszweige
- Erarbeitung eines umfassenden Plans für die Entwicklung der Städte angesichts ihrer Zukunftschancen und der Einwohnerzahl (den kommunalen Exekutivbehörden übertragen)
- Arbeit am Generalplan der Städte zur Modernisierung der sozialen, wohnungswirtschaftlichen und technischen Infrastruktur, u. a. war die Renovierung oder der Abriss von lädierten und baufälligen Wohnhäusern vorgesehen
- Entwicklung und Umsetzung von sogenannten Ankerprojekten zur Heranziehung von Investitionen
- Aufbau von Hilfsbetrieben durch stadtbildende Betriebe

Allerdings wurde dieses Programm für die Entwicklung der Monostädte bereits 2014 in ein umfangreicheres Programm für die Entwicklung der Regionen für den Zeitraum 2014–2019 aufgenommen. Wie auch sah das erweiterte Programm vor, dass die gesamte Infrastruktur verbessert wird, Verkehrsprobleme gelöst und unternehmerische Aktivitäten ausgebaut werden und ein Stadtmarketing erfolgt.<sup>7</sup> Immerhin wird auf Monostädte bei Weitem kein besonderes Augenmerk gerichtet: In dem neuen Programm wurden sie in dieselbe Gruppe eingeordnet wie kleine Städte des Landes. Das Programm für die Entwicklung der Regionen vereinte auch andere Programme, die früher umgesetzt wurden: „Entwicklung der Regionen“, „Modernisierung der Wohn- und

---

<sup>5</sup> Мухамбеткалиева Г. М. Опыт решения проблем моногородов (на примере Казахстана и Германии) // Вестник Евразийского Национального Университета им. Л. Н. Гумилева. Серия „Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология“ – 2018. – № 2 (123). – С. 48. // [http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2\(123\)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf](http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2(123)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf) (20.04.2020).

<sup>6</sup> Verordnung der Regierung der Republik Kasachstan Nr. 683 vom 25. Mai 2012, außer Kraft getreten durch die Verordnung der Regierung der Republik Kasachstan Nr. 728 vom 28. Juni 2014 „Über die Verabschiedung des Programms für die Entwicklung der Monostädte für die Jahre 2012–2020. Adilet, Informationssystem für Rechtsgrundlagen der Republik Kasachstan, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683> (28.04.2020).

<sup>7</sup> „Puls einer Monostadt“, Experte Kasachstan, Nr. 3 (547), 2016, <http://expertonline.kz/a14209/> (30.04.2020).



Kommunalwirtschaft für die Jahre 2011–2020“, „Zugängliches Wohnen“ sowie „Akbulak“.<sup>8</sup> Einerseits lässt sich eine solche Entwicklungsstrategie theoretisch als eine systematischere und umfangreichere Strategie bezeichnen. Andererseits aber deckt sie möglicherweise ein zu großes Fragenspektrum ab. Es ist sehr wahrscheinlich, dass dadurch eine effiziente Handlungsplanung und Kontrolle über die Wahrnehmung von Aufgaben erschwert werden.

Bis 2018 gab es in keiner einzigen Monostadt ein Beispiel dafür, dass die Wirtschaft über die Grenzen der Tätigkeit eines stadtbildenden Betriebes hinausgehen würde, d. h., ohne finanzielle Unterstützung des Staates oder des Betriebes konnte bis dahin leider keines der Ankerprojekte bestehen.<sup>9</sup> Was die Ergebnisse zum Jahresanfang 2020 betrifft, so verringerte sich die Abnutzung des Wasserversorgungsnetzes in den Monostädten laut offiziellen Angaben um 10 Prozent und die des Stromnetzes – um 12 Prozent.<sup>10</sup> Es ist zweifellos erfreulich, vermittelt aber kein volles Bild der zu erwartenden Ergebnisse. Am Ende der Programmlaufzeit wurden 48 Projekte umgesetzt, von denen nur 32 stabil funktionieren. Die anderen stehen still oder sind nicht ausgelastet bzw. werden in Zeitabständen realisiert. Dabei sind sie gemäß den jeweiligen Quellen nicht innovativ und beruhen auf der Gewinnung von Erdöl, der primären Rohstoffverarbeitung oder der Produktion von Baumaterialien. In diesem Zusammenhang erfolgte 2020 die Verabschiedung eines neuen Programms für die Entwicklung der Regionen bis 2025. In dessen Rahmen ist außerdem beabsichtigt, Aufgaben in Bezug auf die Monostädte wahrzunehmen, u. a. unternehmerische Aktivitäten und den Tourismusbereich auszubauen.<sup>11</sup> Auf die eine oder andere Weise zeigt dies, dass viele Probleme ungelöst sind und an ihnen weiter gearbeitet werden muss. Obwohl internationale Erfahrungen bei der Gestaltung von Programmen berücksichtigt

---

<sup>8</sup> Байгарин М. Единая программа развития регионов, объединяющая 5 действующих, повысит качество жизни населения – директор департамента МРР РК Ардак Досанов // МИА “Казинформ”. – 2014. // [https://www.inform.kz/ru/edinaya-programma-razvitiya-regionov-ob-edinyayuschaya-5-deystvuyuschih-povysit-kachestvo-zhizni-naseleniya-direktor-departamenta-mrr-rk-ardak-dosanov\\_a2649066](https://www.inform.kz/ru/edinaya-programma-razvitiya-regionov-ob-edinyayuschaya-5-deystvuyuschih-povysit-kachestvo-zhizni-naseleniya-direktor-departamenta-mrr-rk-ardak-dosanov_a2649066) (20.04.2020).

<sup>9</sup> Шестакова Т. Обновлёнка для регионов // [inbusiness.kz](https://inbusiness.kz/). – 2018. // <https://inbusiness.kz/ru/news/obnovlenka-dlya-regionov> (20.04.2020).

<sup>10</sup> Verordnung der Regierung der Republik Kasachstan Nr. 990 vom 27. Dezember 2019 “Über die Verabschiedung des staatlichen Programms für die Entwicklung der Regionen für die Jahre 2020–2025 // Adilet. Informationssystem für Rechtsgrundlagen der Republik Kasachstan // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000990> (28.04.2020).

<sup>11</sup> Ebenda.

wurden, ist es vielleicht notwendig, bestimmte Schritte zu überdenken und nach effizienten Entwicklungswegen weiter zu suchen.

## **Strukturwandel in Deutschland: grundlegende Instrumente, Lösungswege und Besonderheiten der Strukturpolitik**

Die in Deutschland Ende der 1950er-Jahre ausgebrochene Krise wurde durch die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Kohle im Vergleich zum importierten Erdöl verursacht. 1968 wurde zur Verbesserung der Situation ein Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete erlassen. Die Maßnahmen zur Problemlösung waren:<sup>12</sup>

- Modernisierung überholter Industriezweige
- Regelung des Steinkohlenbergbaus: a) Einschränkung der Kohlegewinnung, b) Umschulungsbeihilfen für Betriebsmitarbeiter
- Entwicklung der Hochschulbildung und Aufbau der jeweiligen Infrastruktur
- Gründung von Technologieparks und wissensintensiven Produktionsstätten

Diese Maßnahmen sind u. a. Schritte zum Strukturwandel: hin zu einer diversifizierten Wirtschaft und einer nachhaltigen Entwicklung.

Im Rahmen der Delegationsreise der Konrad-Adenauer-Stiftung nach Deutschland fanden Expertengespräche statt, im Laufe derer praktische Beispiele der oben erwähnten Maßnahmen des Strukturwandels erörtert wurden:

1) Der Geschäftsführer der Wohnkompanie Berlin GmbH,<sup>13</sup> Stephan Allner, berichtete über die Maßnahmen zum Umbau alter Industriebetriebe, z. B. einer geschlossenen Tabakfabrik. Der Um- und Nachbau alter Gebäude zielt auf die Schaffung neuer Industriezonen ab. Dabei wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, bei der Gebäudeinstandhaltung die Energieeffizienz zu verbessern. Das Heizsystem, vernünftige Nutzung der Kühlungsenergie,

---

<sup>12</sup> Кулай С. В. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации экономики моногородов // Государственное управление. Электронный вестник – 2019. – № 73. – С. 234. // <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-modernizatsii-i-restrukturizatsii-ekonomiki-monogorodov/viewer> (20.04.2020).

<sup>13</sup> Nähere Informationen über die Tätigkeit der Organisation sind ihrer offiziellen Website zu entnehmen: <https://www.wohnmpanie.de/die-wohnmpanie/ueber-uns.html>.

Solarzellen und eine effizientere Raumnutzung (durch den Dachumbau oder die Fertigstellung von Verbindungsbrücken zwischen Gebäuden oder anderen Bauanlagen) – all dies und noch viel mehr gehört zu den Unternehmensaktivitäten. Das Unternehmen ist privatwirtschaftlich aufgebaut und wird von staatlicher Seite nicht gefördert, d.h., es handelt sich um private Aufträge von anderen Firmen. Es ist wichtig zu betonen, dass diese Projekte von vielen deutschen Banken unterstützt werden.

Ein wesentlicher Aspekt ist, dass die Einrichtung bei der Projektplanung verpflichtet ist, diese mit der kommunalen Behörde abzustimmen, die für den betroffenen Berliner Bezirk zuständig ist. Die Gemeindeverwaltung wiederum ist verpflichtet, die Bevölkerung, die in der Nähe des umzubauenden Geländes wohnt, zu informieren. Dabei können die Einwohner ihre Vorschläge unterbreiten. So ist es beispielsweise unwahrscheinlich, dass im Zuge der Sanierung Grünflächen oder Parks abgeholzt werden können. Oft spricht sich die Bevölkerung dagegen aus und es ist häufig auch gesetzlich nicht erlaubt.

Einerseits zeigt dieses Beispiel eine neue Art der wirtschaftlichen Tätigkeit im Rahmen der Wirtschaftsdiversifizierung auf. Andererseits wird dadurch die Bedeutung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge unterstrichen und ein stetiger Dialog mit der Bevölkerung aufgebaut.

*Abb. 1: Über die Aktivitäten der Wohnkompanie Berlin GmbH: Wie können Wohn- und Industriegebäude umgestaltet sowie um- und ausgebaut werden, um ihre Nutzungseffizienz (Stromverbrauch, Raumnutzung u. A.) zu steigern? Im Foto: Amos Helms, Referent Asien im Team Inlandsprogramme der Konrad-Adenauer-Stiftung.*



2) Das Streben nach einem vollständigen Ausstieg aus der Kohleverstromung ist möglicherweise eines der zentralen Elemente des Strukturwandels in Deutschland. Der Staat versteht darunter nicht nur die Schließung von Anlagen, sondern auch eine Entschädigung für jedes Bundesland, die Schaffung alternativer Arbeitsplätze und die Sanierung der Betriebe. Der Ausstieg aus der Kohle ist für 2038 geplant. Dieser Fristen und der Ausstiegsplan wurden von der sogenannten Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung erarbeitet, die 2018 aus Vertretern von Politik, Wirtschaft, Umweltschutz und Gewerkschaften gebildet wurde. Darüber informierte im Rahmen eines Gesprächs Frau Ekaterina Boening, Referentin des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. Angesichts der fehlenden Homogenität der Bundesländer und ihrer jeweiligen Besonderheiten sieht das erarbeitete Kohleausstiegsgesetz

bestimmte Entschädigungszahlungen für jedes Bundesland vor. Nach Aussagen von Frau Boening war dies ursprünglich mit dem unterschiedlichen Niveau der industriellen Entwicklung im Osten und im Westen des Landes verbunden. In gleicher Weise sollten Besonderheiten und historische Vorläufer der Monostädte in Kasachstan berücksichtigt werden.

3) "Die Stadt in der Stadt", so wurde der Wissenschafts- und Technologiepark Adlershof<sup>14</sup> in Berlin kurz vorgestellt. Das Hauptziel dieses Projektes ist eine enge Nachbarschaft einerseits zur Universität und andererseits zu Firmen oder Unternehmen und außeruniversitären Forschungsprojekten. Innovationen und Start-up-Projekte, gleichzeitig aber auch Respekt vor der Geschichte und historischen Architektur (hierzu zählt z. B. die Erhaltung von stillgelegten aerodynamischen Anlagen) koexistieren in diesem Park. Mit anderen Worten: Hier existieren die Entwicklung von wissenschaftlichen Ideen sowie ihre Verwirklichung und gewerbliche Nutzung in enger Nachbarschaft an einem Standort. Aus diesem Beispiel lässt sich die allgemeine Schlussfolgerung ziehen, dass es notwendig ist, den wissenschaftlichen Bereich, Universitäten und Forschungseinrichtungen als Entstehungsquelle für Ideen zu unterstützen. Dabei sollte man mit Hilfe erfolgreicher Unternehmen im Bereich innovativer Technologien zur Umsetzung dieser Ideen beitragen.

---

<sup>14</sup> Nähere Informationen über den Technologiepark sind seiner offiziellen Website zu entnehmen: <https://www.adlershof.de/en/>.

Abb. 2: "Science at work" – Besuch im Wissenschafts- und Technologiepark Adlershof in Berlin mit seiner Nähe von Universität, Betrieben und außeruniversitären Forschungseinrichtungen.



4) Die Förderung der Universitäten ist für den Strukturwandel und die Entwicklung solcher Gemeinden wie der Monostädte von immenser Bedeutung. Nach den Worten eines Landtagsabgeordneten, mit dem im Rahmen der Reise die Gelegenheit zum Gespräch bestand, fließen z. B. im Bundesland Saarland 10 Prozent des gesamten Einkommens in den Hochschulbereich. Die Universität des Saarlandes forscht u.a. auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz. Im Jahr 2011 wurde hier das Helmholtz-Zentrum für Informationssicherheit (CISPA)<sup>15</sup> gegründet. Die Schwerpunkte des Zentrums sind Datenschutz, rechtliche Aspekte und die Verifikation von Software.

Dr. Florian Weber, Professor für Europastudien an der Universität des Saarlandes, sprach mit der Delegation ebenfalls über das Thema Strukturwandel. Er berichtete über die bedeutende Rolle der Selbstidentifikation der Einwohner

---

<sup>15</sup> Nähere Informationen über die Tätigkeit der Organisation sind ihrer offiziellen Website zu entnehmen: <https://cispa.saarland>.

mit ihrer Region oder Stadt, auch wenn es sich um eine industrielle Monostadt mit ihren eigenen Problemen und negativen Gedankenverknüpfungen handelt. Die Identifikation und der Respekt vor der Geschichte der eigenen Region und das Überdenken negativer Assoziationen (auch durch Kunst und Kultur) helfen nach seinen Worten, gegenüber der Entwicklung der Stadt und der Lösung ihrer Probleme nicht gleichgültig zu bleiben. Hier ist jedoch zweifellos die ideologische, konzeptionelle, verwaltungstechnische und finanzielle Unterstützung der kommunalen Verwaltung und der Selbstverwaltung wichtig.

*Abb. 3: In der für die Produktion stillgelegten Völklinger Hütte, Bundesland Saarland, wurde ein Museum gegründet, um u. a. Respekt vor der Arbeit der Arbeitergenerationen zu zeigen und der Geschichte der Region und ihrer Identität Tribut zu zollen.*



Darüber hinaus betonte Florian Weber, dass es selbst bei einem hohen Maß an Bürgerbeteiligung und Unterrichtung über problematische Fragen absolut keine Garantie dafür gebe, dass alle zufrieden sein werden. Seiner Meinung nach würde sich bei einer allgemeinen Einwohnerbefragung in Deutschland mit großer Wahrscheinlichkeit ein gewaltiger Teil der Bevölkerung für erneuerbare Energien aussprechen. Gleichzeitig werden sich nach Auffassung von Herrn Weber sehr viele Menschen bei der Umsetzung von Projekten faktisch gegen den Bau von Windkraftanlagen in der Nähe ihrer Häuser aussprechen.

Dennoch wird dadurch nicht die Notwendigkeit geschmälert, die öffentliche Meinung ständig zu beobachten und zu berücksichtigen.

Wie diese Treffen zeigten, helfen Themen, die im Universitätsrahmen erforscht werden, gesellschaftliche Prozesse zu analysieren und sich zugleich z. B. mit Möglichkeiten innovativer Technologien und der Diversifizierung der Wirtschaft vertraut zu machen. Dies unterstreicht noch einmal die Notwendigkeit, dass der Staat und die kommunale Verwaltung die Bildungs- und Forschungsaktivitäten unterstützt.

5) Die Internationale Bauausstellung (IBA),<sup>16</sup> auch Architekturausstellung genannt, ist ein weiteres Element und Instrument des Strukturwandels im Bereich des Städtebaus und der Stadtplanung. Dieses Instrument "begleitet" nach den Aussagen ihrer Vertreter "räumliche und gesellschaftliche Transformationsprozesse" und bildet ein "Labor für Experimente im Bereich der nachhaltigen Entwicklung". Im Rahmen der Ausstellung analysiert ein Expertenrat Bau- und Umbauideen für Gebäude und Objekte und ihre Rekultivierung. Entscheidende Bestandteile seiner Arbeit sind Begriffe wie "Kommunikation mit der Bevölkerung", "Bürgerbeteiligung", "Qualifikationen der Fachkräfte", "Interdisziplinarität", "Ergebnisbewertung" oder "Transparenz". Mit anderen Worten: Wichtig für die Umsetzung von Projekten der Ausstellung ist die Akzeptanz ihrer Ideen und Pläne in der Bevölkerung und die Transparenz der Ausschreibungsverfahren, an denen die Experten teilnehmen. Einer ihrer Arbeitsschwerpunkte ist die Berücksichtigung der Identität der Region, die sie bei der Arbeit an einem bestimmten Objekt hervorzuheben versuchen.

Hier sind einige ihrer Projekte:

- 1957 – Wohnbauten in der Nachkriegszeit: Neubau, Sanierung des Bestandes, Umbau, Veredelung und Ausbau der Infrastruktur rund um Wohnblöcke
- 1989–1999 – IBA Emscher Park, Strukturwandel im Ruhrgebiet: Entwicklung von Projekten in den Bereichen Städtebau, Soziales, Kultur und Ökologie mit dem Ziel der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der Region
- 2010 – IBA Fürst Pückler: Strukturwandel im Tagebau – Umweltsanierung, Tourismusentwicklung

---

<sup>16</sup> Einen Einblick in die Arbeit der Ausstellung kann man auf dieser Website gewinnen: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/baukultur/bauausstellung/bauausstellung-node.html>.



Um Ideen und Anregungen von der Bevölkerung zu sammeln, veranstaltet die Organisation u. a. öffentliche Sommerfeste. Nach der Sammlung der Ideen der Öffentlichkeit versucht die IBA, ihr Gewicht und Vertrauen, das sie sich bei den Politikern erarbeitet hat, dafür zu nutzen, die Ideen der Bürger Vertretern der Politik nahezubringen. Auf diese Weise arbeitet die IBA an der Schaffung von Instrumenten und Strategien zur nachhaltigen Entwicklung von Regionen, die viele Lebensbereiche betreffen. Natürlich wären solche Aktivitäten auch für kasachische Städte, die strukturelle Veränderungen benötigen, wichtig.

6) Ein weiteres markantes Beispiel für den Strukturwandel ist das Eisenwerk der Völklinger Hütte im Bundesland Saarland. Heutzutage gilt die Anlage als Industriedenkmal des UNESCO-Weltkulturerbes. Aufgrund des wirtschaftlichen Niedergangs und der Unwirtschaftlichkeit wurde das Werk nicht abgerissen, sondern in einen Tourismusmagneten verwandelt. "Eine solche Rekultivierung des Industriekomplexes durch Umwidmung in ein Museum und Umgestaltung in einen touristischen Ort wäre eine großartige Idee z. B. für geschlossene Bergwerke in Karaganda", so einer der Vertreter der kasachischen Delegation. "Es stellt doch die Achtung der Geschichte dar, auch wenn diese Geschichte nicht immer recht hatte", fügte eine Teilnehmerin hinzu und meinte damit die durch ähnliche Betriebe angerichteten Umweltschäden. Es ist auch ein Zeichen des Respekts vor der Arbeit von Menschen, die ihr ganzes Leben einer für ihre Gesundheit gefährlichen Sache gewidmet haben. Darüber hinaus könnte die Tourismusentwicklung eine zusätzliche und bedeutende Einnahmequelle für solche Städte sein und dabei ihren Status erhöhen. Dieses Element wird auch im Programm für die Entwicklung der Regionen Kasachstans berücksichtigt und verdient die Aufmerksamkeit der kommunalen Verwaltungsbehörden.

Derzeit wird das Werk durch die Landesregierung, die Europäische Union und teilweise durch den Ticketverkauf an Touristen finanziert. Etwa 13 Mio. Euro pro Jahr fließen von Touristen in den Landeshaushalt ein. Nach Worten eines erfahrenen Museumsführers sind die Einwohner vor Ort selbstverständlich stolz darauf. Die Rekultivierung erfordert natürlich immense Mittel und Fachkräfte und verlangt daher viel Zeit und Geduld.

*Abb. 4: Industriedenkmal – das 1986 stillgelegte Eisenwerk in der Stadt Völklingen (Bundesland Saarland). Seit 1994 gehört es zum UNESCO-Weltkulturerbe.*



Aus den während der Delegationsreise nach Deutschland erhaltenen Informationen lässt sich u. a. schlussfolgern, dass die Berücksichtigung der öffentlichen Meinung eine große Rolle bei der Umstrukturierung der deutschen Monostädte gespielt hat. Strategische Programme erachteten es als erforderlich, einen Dialog mit der Bevölkerung zu führen und herauszufinden, was insbesondere die Bewohner der Stadt für wichtig und notwendig hielten.

Gerade dieser Aspekt brachte nach Meinung vieler Experten positive Ergebnisse für die Entwicklung deutscher Monostädte und deren Strukturwandel.<sup>17</sup> Die regionale Entwicklung und die Strukturpolitik in Deutschland verwandelte sich im Laufe der Zeit immer mehr in seine sogenannte Bottom-up-Politik. Dies impliziert, dass kommunale Verwaltungen die Meinung ihrer Bürger

---

<sup>17</sup> Мухамбеткалиева Г. М. Опыт решения проблем моногородов (на примере Казахстана и Германии) // Вестник Евразийского Национального Университета им. Л. Н. Гумилева. Серия "Политические науки. Регионоведение. Востоковедение. Тюркология" – 2018. – № 2 (123). – С. 50. // [http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2\(123\)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf](http://bulpolit.enu.kz/storage/polit2(123)/Г.М.%20Мухамбеткалиева.pdf) (20.04.2020).

artikulieren und so ihre eigenen Ideen und Entwicklungskonzepte in die Politik des Strukturwandels einbringen müssen. Mit anderen Worten sollen sie die Verantwortung nicht allein den höheren Verwaltungsebenen, d.h. der Landes- und Bundesebene übertragen. Deshalb sprechen wir von "persönlicher Verantwortung".<sup>18</sup> Zu den Akteuren des Strukturwandels in Deutschland gehört also neben politischen Strukturen, der Wirtschaft und anderen quastaatlichen Einheiten auch die Zivilgesellschaft.

Eine weitere Besonderheit der Strukturpolitik für kommunale Behörden in Deutschland ist die interkommunale Kooperation. Gemäß den aktuellen Diskussionen in Deutschland hat beispielsweise das Ruhrgebiet die Chance, seine wirtschaftlichen Beziehungen zu den Grenzregionen auszubauen und zu vertiefen. Während sich diese Region zunehmend im wissenschaftlichen und pädagogischen Bereich entwickelt, bleiben industrielle Fachkräfte oft arbeitslos. Gleichzeitig herrscht im benachbarten Westfalen ein Mangel an hoch spezialisierten Fachkräften aus dem industriellen Mittelstand. Flexible regionale Zusammenarbeit kann viele solcher sozialwirtschaftlichen Probleme lösen.<sup>19</sup> Möglicherweise besteht auch für Kasachstan der Bedarf an einer regelmäßigen und unmittelbaren Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Behörden in Gebieten und Bezirken, um die Möglichkeiten einer Kooperation in den Bereichen Personalpolitik, Bildung und wirtschaftliche Entwicklung auszuloten und Erfahrungen bezüglich einer erfolgreichen Entwicklung der Regionen, insbesondere der Monostädte, auszutauschen.

Es ist relativ schwierig, zwei Länder angesichts der Unterschiede in Staatsaufbau, Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte und Gesamtfläche miteinander zu vergleichen. Dies wurde von den Mitgliedern der Delegation der Adenauer-Stiftung mehrmals unterstrichen. Dennoch ist eine ständige Analyse der Möglichkeiten des in Kasachstan anwendbaren und möglichen Strukturwandels notwendig und wichtig. Dafür besteht im Grunde genommen der internationale Erfahrungsaustausch.

---

<sup>18</sup> Dahlbeck E., Gärtner S. (2019): Gerechter Wandel für Regionen und Generationen. Erfahrungen aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet. Berlin: WWF Deutschland, S. 55–60, [https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF\\_Studie\\_Gerechter\\_Wandel\\_fuer\\_Regionen\\_und\\_Generationen.pdf](https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Studie_Gerechter_Wandel_fuer_Regionen_und_Generationen.pdf) (20.04.2020).

<sup>19</sup> Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik. Endbericht der Prognos AG in Zusammenarbeit mit dem InWIS-Institut, InWIS Forschung & Beratung GmbH. Bremen/Berlin/Bochum, 2015, S. 22, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/lehren-strukturwandel-ruhrgebiet-regionalpolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/lehren-strukturwandel-ruhrgebiet-regionalpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (22.04.2020).



## **Kapitel 5: Verwaltung und Personal**

### **Personalbeschaffung für lokale Verwaltungsbehörden im Kontext regionaler Besonderheiten des Arbeitsmarktes**

*Alikhan Baimenov, Ernar Zharkeshov, Gulmira Raissova*

Die Personalbeschaffung für die lokale Selbstverwaltung und staatliche Verwaltung ist wichtig, da diese Ebene der Selbstorganisation und der Verwaltung eine Schlüsselrolle für eine nachhaltige Entwicklung eines jeden Landes spielt. Dabei ist offensichtlich, dass der Grad der Personalbeschaffung einerseits durch das Potenzial der Grundgesamtheit an Humankapital bestimmt wird, das in einer bestimmten Ortschaft oder Verwaltungs- und Territorialeinheit zur Verfügung steht, und andererseits durch die Qualität einer realen Stichprobe des Humankapitals, das bereit und willens ist, in diesen Verwaltungsbehörden zu arbeiten. Gleichzeitig beeinflussen Befugnisse, Verantwortung und Ressourcen der lokalen Verwaltungsbehörden zusammen mit anderen Faktoren die Motivation des potenziellen Personals und damit den Anteil der realen Stichprobe in der Grundgesamtheit des Humankapitals.

Vor der Verfassung von 1995 hatten die lokalen Selbstverwaltungsorgane in Kasachstan recht weitreichende Befugnisse. Derzeit bilden die Verfassung, das Gesetz über die lokale staatliche Verwaltung und Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan und andere normative Rechtsakte die rechtliche Grundlage für die lokale staatliche Verwaltung und Selbstverwaltung. Thematisch sind die beiden Institutionen eng miteinander verbunden, ergänzen sich gegenseitig und bilden einen einheitlichen verwaltungsmäßigen "Überbau", der die Lebensfähigkeit der lokalen Gemeinschaften gewährleistet.

Im Jahre 2012 wurde das Konzept zur Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in der Republik Kasachstan (im Folgenden: Konzept) verabschiedet, nach dem die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in zwei Etappen erfolgt und Maßnahmen zur Aktivierung der Bürgerbeteiligung an der Verwaltung, die

Einführung der Wahl der Akims (Bürgermeister) der Samtgemeinden, Gemeinden sowie die Bildung der 4. Ebene des Haushalts einschließen.<sup>1</sup>

Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass in einigen Staaten auch Kommunalverwaltungen mit öffentlichen Aufgaben betraut sind. In Polen und Frankreich, deren Verfassungen und administrativ-territoriale Strukturen denen in Kasachstan im Allgemeinen ähnlich sind, wurden Institute von Woiwoden und Präfekten eingeführt, um die Interessenwahrung des Staates und das Zusammenwirken mit lokalen Selbstverwaltungsorganen zu gewährleisten. In fast allen Modellen gibt es einen gewissen Dualismus der Organe der lokalen Selbstverwaltung, der sich in der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung widerspiegelt.<sup>2</sup>

Im gegenwärtigen kasachischen Modell sind die wichtigsten Befugnisse und Ressourcen bei den lokalen Organen für staatliche Verwaltung konzentriert. Gleichzeitig wurde versucht, ein Gesetz zu entwickeln, das ein Gleichgewicht zwischen Selbstverwaltungsorganen und Organen für lokale staatliche Verwaltung gewährleistet.

Gegenwärtig ist die lokale staatliche Verwaltung<sup>3</sup> zu 91 bis 92 Prozent besetzt (Tabelle 1). Der Anteil der öffentlichen Staatsbediensteten der Kategorie E an der tatsächlichen Zahl aller öffentlichen Staatsbediensteten beträgt 35,2 Prozent. Im Durchschnitt kommen auf 1.000 Einwohner der Städte, Bezirke und ländlichen Gebiete 4 Beamte, was im Zeitalter der Digitalisierung vieler Arten öffentlicher Dienstleistungen das optimale Verhältnis darstellt.

---

<sup>1</sup> Echo e. V. (2018): Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in Kasachstan. Bericht über die Bewertung der Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf die Praxis der lokalen Selbstverwaltung, [http://www.echo.kz/images/reports/msu\\_echo.pdf](http://www.echo.kz/images/reports/msu_echo.pdf); Assaybayev, P. (2016): lokale Selbstverwaltung: Entwicklungspotenzial und laufende Probleme. Soros Fonds, <https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/09/%D0%B0%D1%81%D0%B0%D1%83%D0%B1%D0%B0%D0%B5%D0%B2.pdf>.

<sup>2</sup> European Charter of Local Self-Government, <https://rm.coe.int/168007a088>.

<sup>3</sup> Auf lokaler Ebene sind gemäß dem Erlass des Präsidenten der Republik Kasachstan vom 29. Dezember 2015 Nr. 150 ("Über die Genehmigung des Registers der Dienststellungen der politischen und administrativen Beamten") Beamte der Stadt-, Kreis- und Gemeindeebene in der Kategorie E vertreten.

*Tabelle 1: Personalbestand und Durchschnittswert des Auswahlverfahrens für eine freie Stelle zum 1. Januar 2020*

<b>Gemeinde-/Stadtverwaltungen der Bezirke, der Stadtbezirke und Städte von Gebietsbedeutung (über 50.000 Einwohner), Maslikhats (Gemeinde-/Stadträte) der Bezirke (ohne Städte Nur-Sultan, Almaty, Schymkent)</b>	<b>Exekutivorgane der Bezirke, die finanziert werden aus dem lokalen Haushalt, Bürgermeister der Städte von Kreisbedeutung (mindestens 10.000 Einwohner mit Industriebetrieben, Kommunalwirtschaft etc.), der Gemeinden und Samtgemeinden</b>	<b>Stadtverwaltungen der Städte von Kreisbedeutung, der Gemeinden und Samtgemeinden</b>
Kategorie "E" <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalbestand: 5.575</li> <li>• Faktisch: 5.142</li> <li>• Personalausstattung: 92,2%</li> </ul>	Kategorie "E-R" <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalbestand: 16.332</li> <li>• Faktisch: 14.919</li> <li>• Personalausstattung: 91,3%</li> </ul>	Kategorie "E-G" <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalbestand: 11.636</li> <li>• Faktisch: 10.653</li> <li>• Personalausstattung: 91,6%</li> </ul>
Anzahl der Personen pro freie Stelle (Mittelwert)		
0,9 (2.507 Bewerber für 2.804 freie Stellen)	0,9 (2.507 Bewerber für 2.804 freie Stellen)	0,9 (2.507 Bewerber für 2.804 freie Stellen)

Die Zahl der Personen pro freie Stelle aus Tabelle 1 zeigt, dass die Arbeitsplätze in der Kommunalverwaltung nicht sehr attraktiv sind. Die Zahl der Bewerber für eine freie Stelle beträgt 0,9 Personen in Kreisverwaltungen, 0,8 Personen in Exekutivorganen der Kreise und lediglich 0,7 Personen in Gemeindeverwaltungen. Obwohl die Ausbildungsanforderungen für Stellen in Gemeindeverwaltungen ziemlich hoch sind, sind sie im Vergleich zu anderen Kategorien niedriger (Tabelle 2). Es reicht aus, dass die Bewerber über eine technische und berufliche Ausbildung verfügen, während für die Teilnahme an Wettbewerben für Positionen in anderen Kategorien eine Hochschulausbildung erforderlich ist.

*Tabelle 2. Qualifikationsanforderungen für Dienststellen der Kreisebene (Stadt von Gebietsbedeutung) sowie der Gemeindeebene<sup>4</sup>*

<b>Dienststelle</b>	<b>Kategorie</b>	<b>Bildung</b>
Verwaltungen in Kreisen, Stadtbezirken und Städten von Gebietsbedeutung, Bezirksräte (Kategorie E)		
Hauptspezialist	E-4	postsekundäre oder technische und berufliche Ausbildung mit mindestens einem Jahr Erfahrung im öffentlichen Dienst oder mindestens zwei Jahren Berufserfahrung in entsprechenden Bereichen
Hauptspezialist	E-5	postsekundäre oder technische und berufliche Ausbildung
Exekutivorgane der Kreise, die aus dem lokalen Haushalt finanziert werden, Bürgermeister der Städte von Kreisbedeutung, Gemeinden und Samtgemeinden (Kategorie E-R)		
Hautspezialist	E-R-4	postsekundäre oder technische und berufliche Ausbildung mit mindestens einem Jahr Erfahrung im öffentlichen Dienst oder mindestens zwei Jahren Berufserfahrung in entsprechenden Bereichen
Führender Spezialist	E-R-5	postsekundäre oder technische und berufliche Ausbildung
Verwaltungen von kreisfreien Städten, Gemeinden und Samtgemeinden (Kategorie E-G)		

<sup>4</sup> Zur Genehmigung der typisierten Qualifikationsanforderungen für öffentliche Verwaltungspositionen "Б". Anordnung des Vorsitzenden der Agentur für öffentlichen Dienst und Korruptionsbekämpfung der Republik Kasachstan vom 13. Dezember 2016 Nr. 85, eingetragen im Justizministerium der Republik Kasachstan am 21. Dezember 2016 Nr. 14542, [https://tengrinews.kz/zakon/agentstvo\\_respubliki\\_kazahstan\\_po\\_delam\\_gosudarstvennoy\\_slujby\\_i\\_protivodeystviyu\\_korrupsii/trud/id-V1600014542/](https://tengrinews.kz/zakon/agentstvo_respubliki_kazahstan_po_delam_gosudarstvennoy_slujby_i_protivodeystviyu_korrupsii/trud/id-V1600014542/).



<b>Dienststelle</b>	<b>Kategorie</b>	<b>Bildung</b>
Hauptspezialist	E-G-3	postsekundäre oder technische und berufliche Ausbildung mit mindestens einem Jahr Erfahrung im öffentlichen Dienst oder mindestens zwei Jahren Berufserfahrung in entsprechenden Bereichen
Führender Spezialist	E-G-4	postsekundäre oder technische und berufliche Ausbildung

Es ist hervorzuheben, dass der Wettbewerb um freie Stellen in lokalen Gemeinde-/Stadtverwaltungen gering ist, obwohl es in Gemeinden<sup>5</sup> viele arbeitsfähige Menschen gibt, darunter auch solche, die Beamte werden wollen. Unserer Meinung nach haben die folgenden Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf die Motive und den Wunsch der Grundgesamtheit der vorhandenen Arbeitskräfte vor Ort, in Organen der Selbstverwaltung und staatlichen Verwaltung zu arbeiten.

Geringes Vertrauen der lokalen Bevölkerung in die Objektivität und Gerechtigkeit des Wettbewerbs. Viele Bewerber haben ein Gefühl von Resignation. In den meisten Fällen denken sie, dass die Ergebnisse des Wettbewerbs bereits vorher feststehen und auf jeden Fall eine andere Person die Position übernehmen wird.

Unzureichende Bereitschaft der Bewerber für Auswahlverfahren, nämlich Tests.

Disproportionen in Gehältern auf zentraler und lokaler Verwaltungsebene, d.h. niedrige Vergütung für Staatsbedienstete der lokalen Organe im Vergleich zu zentralen Organen und anderen Wirtschaftsbereichen.

Eine Unternehmenskultur, die die Werte und Motivationen von Staatsbediensteten bestimmt, einschließlich der Beziehungen innerhalb einer Organisation und der Überstunden von Staatsbediensteten.

Mangelnde Motivation. Van der Wal / Mussagulova zufolge sind die Hauptmotive der Staatsbediensteten in Kasachstan der Wunsch, an der Entwicklung

---

<sup>5</sup> In ländlichen Gebieten hat die arbeitsfähige Bevölkerung mit 62,5 Prozent der gesamten Landbevölkerung einen hohen Anteil. Quelle: Ministerium für nationale Wirtschaft der Republik Kasachstan (2019): "Beschäftigung in Kasachstan", in: Statistisches Jahrbuch 2014–2018. Nur-Sultan.

der Staatspolitik mitzuwirken (4,22 aus 5), öffentliches Engagement (4,02 aus 5), Mitgefühl (3,9 aus 5) und Selbstaufopferung (3,57 aus 5).<sup>6</sup> Es ist der Mangel an ausreichenden Befugnissen und Ressourcen auf der lokalen Verwaltungsebene, der den Hauptmotiven für die Arbeit im öffentlichen Dienst entgegensteht. Potenzielle Bewerber bevorzugen es, auf einer Ebene zu arbeiten, auf der Befugnisse und Ressourcen größer sind, d. h. auf regionaler oder zentraler Ebene.

In dieser Hinsicht ist es von enormer Bedeutung, dass an Bürgermeister der Gemeinden, Samtgemeinden und Bezirke ausreichende und erforderliche Befugnisse erteilt werden, damit diese Verwaltungsebene die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung sicherstellen kann. Dementsprechend sollte ihnen nur für das die Verantwortung auferlegt werden, wofür sie befugt und für welche Ressourcen sie zuständig sind.<sup>7</sup>

Leider gibt es derzeit eine gewisse Lücke zwischen dem Umfang der Befugnisse und der Ressourcenkapazität zur Ausführung dieser Befugnisse. Gemäß dem Gesetz wurden auf Bürgermeister 79 Funktionen übertragen, deren Umsetzung einen erheblichen Ressourcenaufwand erforderlich macht. Gleichzeitig wird gemäß dem Konzept für den Ausbau der finanziellen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Organe der lokalen Selbstverwaltung daran gearbeitet, ihnen einen Teil der Steuer- und Nichtsteuereinnahmen,<sup>8</sup> die Verwaltung des kommunalen Eigentums, das auf Kosten der lokalen Selbstverwaltung beschafft wurde, und die Einführung von Mechanismen zur Beteiligung der Bürger an der Erörterung der entsprechenden Haushaltsentwürfe zu übertragen.

---

<sup>6</sup> Van der Wal, Z.; Mussagulova, A. (2017): Motivation of public servants in Kazakhstan. Final Report. ACSH. GCPSE. UNDP, S. 53.

<sup>7</sup> Baimenov, A. (2020): "Über einige Faktoren der Effektivität der staatlichen Verwaltung/Öffentlicher Dienst", in: Tom 20. Nr. 1., C. 26–32.

<sup>8</sup> Der Einnahmenteil der Haushalte der lokalen Selbstverwaltung besteht zum Beispiel aus folgenden Steuern: persönliche Einkommenssteuer aus Einnahmen, die nicht an der Quelle der Zahlung besteuert werden; Vermögenssteuer natürlicher Personen; Grundsteuer für Grundstücke in Ortschaften; Kfz-Steuer für juristische Personen; Kfz-Steuer für natürliche Personen; Gebühr für Platzierung (visueller) Außenwerbung; Einnahmen aus Vermietung von Staatseigentum; freiwillige Gebühren natürlicher und juristischer Personen; Geldstrafen, die von Bürgermeistern für Verwaltungsverstöße erhoben werden, die durch das Komitee für Verwaltungspolizei der Republik Kasachstan vorgesehen sind; Einnahmen aus Verkauf kommunalen Eigentums; Transfer aus dem Kreishaushalt.

Unserer Meinung nach sollte die Immobiliensteuer sowohl für natürliche als auch für juristische Personen auf der Einnahmenseite des lokalen Haushalts stehen. Eine solche Lösung hätte eine fiskalische und wirtschaftliche Logik und würde die Arbeit im Hinblick auf die Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage inhaltsreicher gestalten und die Ausführung entsprechender Aufgaben sicherstellen. Gleichzeitig würde die Delegation von Befugnissen an Organe auf städtischer, Kreis- und ländlicher Ebene bei der Lösung von Fragen der Flächenzuweisung und Nutzung von Bodenschätzen dazu beitragen, ihre Bedeutung auf lokaler Ebene zu erhöhen.

Die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel für die Kommunalverwaltung und öffentliche Verwaltung würde zweifellos Auswirkungen auf die Entwicklung der sozialen Infrastruktur haben und gleichzeitig die Arbeit in der Kommunalverwaltung attraktiver machen. Es ist bekannt, dass die Entwicklung der Infrastruktur zur Attraktivität des Lebens in lokalen Gemeinschaften beiträgt und hilft, das Ungleichgewicht zwischen Städten und Gemeinden zu überwinden.

Zweifellos braucht es Zeit, um das Entwicklungsniveau der Infrastruktur (z. B. Qualität der Straßen und des Trinkwassers und Zugang zu zentralisierter Wasser- und Wärmeversorgung) anzugleichen. Zugleich ist es notwendig, dass die ländliche Bevölkerung mit öffentlichen Gütern auf dem gleichen Niveau wie die Stadt versorgt wird. Dies gilt beispielsweise für das Hochgeschwindigkeitsinternet und das nationale Fernsehen. Beamte und junge Leute, die in ländlichen Regionen arbeiten, sollten nicht das Gefühl haben, dass sie bei der Informationsversorgung zurückbleiben.

Zusätzlich zu diesen Fragen sollte auch die Rolle der Kommunalverwaltung bei solchen Schlüsselfunktionen des Staates wie dem Gesundheitswesen und der Bildung verstärkt werden. Insbesondere auf der Kreisebene sieht die Grundstruktur der Kommunalverwaltung kein Verwaltungsorgan für die Gesundheitsversorgung vor. Alle medizinischen Einrichtungen unterstehen der Gebietsverwaltung.

Im Bezirkshaushalt sind keine Kostenpositionen für das Gesundheitswesen vorgesehen. Dementsprechend sind auch keine Mittel verfügbar, aber die Verantwortung für diesen Bereich und für einige spezifische Kompetenzen bleibt bestehen, z. B. bei Fragen der Gesundheit von Müttern und Kindern und der

Personalbeschaffung für ländliche medizinische Einrichtungen. Wenn in diesem Bereich Probleme auftauchen, wird die Verantwortung auf Bezirks- und Stadtverwaltungen übertragen. Vor zwei Jahren beispielsweise kritisierte der Gesundheitsminister den Bürgermeister des Kreises Talgar wegen des Zustands der Notfallambulanz. Oder vor einigen Monaten wurde der Bürgermeister des Kreises Zaissan im Gebiet Ost-Kasachstan wegen der Volksunruhen im Zusammenhang mit Gerüchten über das Coronavirus entlassen.

Von besonderem Interesse im Hinblick auf die Aufteilung der Zuständigkeiten, Ressourcen und Befugnisse ist in diesem Zusammenhang die Erfahrung einiger Staaten, die einen gemischten Ansatz gewählt haben, bei dem die Entlohnung der Beschäftigten in den oben genannten Bereichen sowie die Fragen der Ausstattung auf der Ebene eines Bundesstaates (oder Präfekten) geregelt werden. Fragen der Verwaltung, Wartung und Instandsetzung von Gebäuden fallen hingegen in die Zuständigkeit der Kommunalverwaltungen. Somit wird das Prinzip der Dezentralisierung umgesetzt, indem Funktionen an untergeordnete Verwaltungsebenen delegiert werden.

Aus der Praxis sind Fälle bekannt, in denen Anweisungen von oben kommen, ohne dass zuvor die Verfügbarkeit von entsprechenden Befugnissen und Ressourcen vor Ort geprüft wird. Infolgedessen geraten Beamte auf untergeordneten Verwaltungsebenen in eine Art Falle, die sie zwingt, korrupte Beziehungen zu juristischen oder natürlichen Personen mit entsprechenden Ressourcen aufzubauen. Im Gegenzug werden Privilegien bei staatlicher Beschaffung und staatlichen Aufträgen geboten.

All dies wirkt sich zweifellos auf die Motivation und den Wunsch potenzieller Bewerber aus, in der Kommunalverwaltung zu arbeiten, wie auch auf die Motivation aktiver Beamter, weiterhin auf dieser Verwaltungsebene zu arbeiten.

Das Personalmanagement spielt eine Schlüsselrolle bei der Bildung eines professionellen Staatsapparates (im Folgenden: PM). Eine vergleichende Analyse des PM verschiedener Länder hat gezeigt, dass Regierungsbehörden, die fortschrittliche PM-Technologien anwenden, effizienter sind. Sie verfügen über bessere Mechanismen und Techniken für Motivation, Ausbildung und

Karriereförderung und infolgedessen über eine geringere Personalfluktuation und eine höhere Arbeitszufriedenheit.<sup>9</sup>

Angesichts der Wichtigkeit der Rolle des PM im öffentlichen Dienst Kasachstans wurden bereits im Jahre 2012 in das Gesetz der Republik Kasachstan über den "öffentlichen Dienst" folgende Änderungen zur Erhöhung der Professionalität des öffentlichen Dienstes aufgenommen:

- Umbenennung des Kaderdienstes in "Dienst für Personalmanagement", ganz nach dem Motto: Wie das Schiff benannt wird, so wird es auch gehen.
- Gründung einheitlicher Dienste für Personalmanagement (im Folgenden: EDPM) für Exekutivorgane, die aus lokalen Haushalten finanziert werden. Die objektive Notwendigkeit, die Personalführung auf der Kreisebene zu zentralisieren, ergab sich aus der Tatsache, dass zu dieser Zeit ca. 5.000 Personen hauptsächlich mit den Aufgaben eines Personalmanagers auf der Gemeinde- und Kreisebene beschäftigt waren. Infolgedessen hat die Arbeit im Rahmen des PM in lokalen Exekutivorganen lediglich zu einer Formalität geführt, nämlich zur Auswahl, zur Einstellung, zur Kündigung und zum Verbleib im öffentlichen Dienst.

2013 wurden alle Kaderdienste bei Behörden in "Dienste für Personalmanagement" umbenannt (im Folgenden: DPM). In allen Kreisen und in einzelnen Städten wurden EDPM mit 3 bis 6 Mitarbeitern gegründet, während die durchschnittliche Mitarbeiterzahl in einem Kreis 120 bis 130 beträgt. Bislang wurde der EDPM vor Ort mit dem Organisieren der Aktivitäten der Personalkommissionen beauftragt, um die Einhaltung der Verfahren für Leistungsbeurteilung, Praktika, Mentoring, wettbewerbsorientierte Auswahl, Beförderung, Umschulung und berufliche Entwicklung der Staatsbediensteten zu gewährleisten. Diese Maßnahmen ermöglichten es DPM-Mitarbeitern, ihr berufliches Niveau zu erhöhen, indem sie ihre Bemühungen ausschließlich auf Fragen des Personalmanagements konzentrierten. Zur gleichen Zeit konnten etwa 4.000 Staatsbedienstete von der Ausübung der PM-Funktionen befreit werden, die bisher ihre Hauptarbeit ausgemacht hatten.

---

<sup>9</sup> OECD. ACSH (2017): Benchmarking civil service reform in Kazakhstan. – InCISE. (2019): The International Civil Service Effectiveness Index, 84. The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index project is a collaboration between the Blavatnik School of Government and the Institute for Government. – Thijs, N.; Hammerschmid, G.; Palaric, E. (2017): A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. EC, S. 108.

In Kasachstan wird der Versuch unternommen, einen einheitlichen Kompetenzrahmen für Staatsbedienstete einzuführen. Dementsprechend wurden Kompetenzbewertungstests entwickelt und bei der umfassenden Zertifizierung von administrativen Staatsbediensteten im Jahre 2017 eingesetzt. Die Qualität dieser Tests und die Zuverlässigkeit ihrer Ergebnisse ist aber fragwürdig, sodass das Vertrauen in sie noch recht gering ist.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass die Auswahlmethoden durch die Werte der Unternehmenskultur beeinflusst werden. Insbesondere hat eines der größten kasachischen Unternehmen im Quasi-Staatssektor von 2013 bis 2016 folgende Auswahlinstrumente eingesetzt:

- Tests zur Prüfung professionellen Wissens und der Gesetzgebung
- Eignungstests
- Interviews zu den Kompetenzen

Man ging davon aus, dass von diesen Instrumenten die Eignungstests und die Interviews zu den Kompetenzen die wichtigsten sind. Die Personalmanager waren der Meinung, dass Bewerber, die bei diesen Instrumenten die besten Ergebnisse erzielten und eingestellt wurden, auf der Grundlage der Ergebnisse der jährlichen Leistungsbewertung während der nächsten drei Arbeitsjahre zu hoch effizienten Mitarbeitern werden können.

Doch die Realität sah anders aus. Am Arbeitsplatz zeigten Mitarbeiter eine hohe Effizienz, die einst gute Ergebnisse bei Tests zur Bewertung ihres beruflichen Wissens und der Gesetzgebungsakte erzielten. Mit anderen Worten: Der Test zur Bewertung des beruflichen Wissens und der Gesetzgebung erwies sich in dieser Situation als ein starkes Auswahlinstrument.

Weitere Forschungen haben gezeigt, dass dieses Instrument nicht von Natur aus stark war, sondern dies erst durch die Einwirkung der Unternehmenskultur wurde. In einer solchen Organisation lag der Schwerpunkt auf Pflichttreue und Verantwortung. Infolgedessen waren pflichttreue und fleißige Mitarbeiter, die einst bei Tests zu Fachwissen und Gesetzgebung hohe Punktzahlen erzielt hatten, am effektivsten.

Daraus lässt sich schließen, dass nicht von vornherein behauptet werden kann, dass Interviews zu Kompetenzen und Eignungstests keine gute prognostische Validität haben. Hier ist die richtige Definition der Verhaltenskompetenzen,

die bei der Einstellung und anschließend bei der jährlichen Beurteilung der Mitarbeiter bewertet werden, von größter Bedeutung.

Derzeit überträgt das Gesetz über den öffentlichen Dienst in der Republik Kasachstan auf PM hauptsächlich verfahrenstechnische und operative Funktionen. Dabei werden dem PM durch normative Anordnung eines befugten Organs Funktionen wie die Entwicklung und Umsetzung einer Personalmanagementstrategie, die Analyse und Planung des Personalbedarfs, die Bildung einer Unternehmenskultur und die Entwicklung eines günstigen sozialen und psychologischen Klimas mit strategischem Charakter zugewiesen. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Entstehung eines Missverständnisses über die aktuelle und zu erwartende Rolle sowie die Prioritäten der PM-Aktivitäten sowohl bei Leitern staatlicher Organe als auch bei PM-Mitarbeitern selbst. Diese Situation besteht im öffentlichen Dienst seit vielen Jahren, obwohl bereits in den 2000er-Jahren auf die Notwendigkeit von Reformen hingewiesen wurde.<sup>10</sup>

Das Vorhandensein von speziellem Wissen und Erfahrungen auf dem Gebiet des PM sollte zu einer der wichtigsten Voraussetzungen für Bewerber werden, die sich um die Position des Leiters der DPM auf der Ebene eines zentralen Staatsorgans und der Gebietsverwaltung bewerben. Leider sehen die gesetzlichen Anforderungen nur das Vorhandensein einer entsprechenden Ausbildung vor, die durch Qualifikationsanforderungen vorgesehen sind, sowie Berufserfahrungen in entsprechenden öffentlichen Positionen (nicht unbedingt im Bereich Personalmanagement). Infolgedessen kann die Position eines DPM-Leiters durch jeden Bürger bekleidet werden, auch wenn er nicht über erforderliche Erfahrungen und Fähigkeiten auf dem Gebiet der Personalverwaltung verfügt. In der Praxis kann es einen erheblichen Einfluss auf die Arbeit dieser Einheit haben, wenn eine Person ohne spezielles Wissen und Erfahrungen im Bereich PM die Position des DPM-Leiters übernimmt.

Im Allgemeinen würde eine weitere Verbesserung des Personalmanagements im öffentlichen Dienst dazu beitragen, die Fragen der Personalbeschaffung für lokale Verwaltungsorgane zu lösen.

---

<sup>10</sup> Baimenov, A. (2000): Öffentlicher Dienst. Internationale Erfahrungen. Kasachisches Modell. Astana: Foliant, S. 149.

Um die Kapazitäten der lokalen Selbstverwaltungsorgane im Einklang mit der geltenden Gesetzgebung zu erhöhen, wurden in Kasachstan öffentliche Räte als Mechanismus zur Beteiligung der Öffentlichkeit, von Experten und Bürgern, an der Lösung der Probleme lokaler Gemeinschaften eingerichtet. Doch schon die Schaffung öffentlicher Räte legt die Probleme der Effizienz lokaler Vertretungsorgane – Maslikhats – offen, die jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit sind. Es ist hervorzuheben, dass das Vertrauen in lokale Exekutivorgane und Maslikhats, aber auch in öffentliche Räte eher gering ist. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass diese oft im Voraus festgelegte Entscheidungen treffen.

Neben der direkten, qualitativen Personalbeschaffung, die wichtig ist, um das Vertrauen wiederherzustellen, besteht ein Bedarf an grundsätzlich neuen, nicht unbedingt direkten Ansätzen zur Nutzung des intellektuellen Potenzials der Grundgesamtheit des lokalen Arbeitsmarktes in der Kommunalverwaltung. Dies ist ohne eine reale Beteiligung der Wirtschaft und der Expertengemeinschaft nicht möglich. In dieser Hinsicht stehen Organe der lokalen Selbstverwaltung in Kasachstan vor der Aufgabe, ein neues Arbeitsformat zu finden.

Die positiven Erfahrungen der staatlichen und städtischen sozialen Einrichtungen zur Unterstützung von Existensgründern (Akzeleratoren) in der Stadt Dubai in den Vereinigten Arabischen Emiraten<sup>11</sup> erweckt in dieser Hinsicht ein gewisses Interesse. Es geht dabei um die folgenden gemeinsamen Merkmale:

- Einbeziehung in ein Team der notwendigen Stakeholder (staatliche Behörden, öffentliche Vereinigungen, aktive Bewohner, Wissenschaftler, Unternehmer)
- Gemeinsame Analyse eines konkreten Problems und Suche nach nicht standardisierten Lösungen, die keine zusätzlichen Haushaltsmittel erfordern
- Beschleunigte Implementierung

Durch den Einsatz innovativer Analysemethoden und die gemeinsame Entwicklung von Lösungen ist es den Akzeleratoren-Teams in relativ kurzer Zeit gelungen, unter anderem folgende Maßnahmen zu realisieren:

- Reduktion der Zahl tödlicher Unfälle auf einigen Straßen um 53 Prozent

---

<sup>11</sup> Government Accelerators, UAE, official website, <https://www.accelerators.gov.ae/>.



- Aufnahme aller Kinder kasachischer Staatsbürger, die auf der Warteliste für Kindergärten standen, in Kindergärten binnen 50 Tagen
- Verdoppelung der Zahl der Frauen, die auf Brustkrebs untersucht werden
- Erhöhung der Zahl der Patente im Land um das 7-Fache

Auf diese positiven Erfahrungen mit städtischen Akzeleratoren griff in Kasachstan die Stadtverwaltung von Nur-Sultan<sup>12</sup> zurück. Natürlich hat jedes Land seine eigenen Besonderheiten, auch Kasachstan. Dies wurde bei der Einführung der städtischen Akzeleratoren berücksichtigt. Der Akzelerator hat ein neues, offeneres Arbeitsformat der Stadtverwaltung definiert, d. h., es wurde eine einheitliche Plattform geschaffen, die aktive Bürger sowie Vertreter von Unternehmen, öffentlichen Vereinigungen und Strukturen vereinigt. Deren Hauptaufgabe besteht in der gemeinsamen Analyse taktischer Fragen zur Stadtentwicklung sowie der Suche und beschleunigten Umsetzung optimaler Entscheidungen über die Lebensqualität in der Hauptstadt.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass es sehr schwierig ist, die im Laufe der Jahre angesammelten und bestehenden Probleme in kurzer Zeit zu lösen. Es ist jedoch das Wesen der Arbeit des städtischen Akzelerators, bestehende Probleme auf eine neue Art und Weise in Betracht zu ziehen und taktische Probleme beschleunigt zu lösen. Dies geschieht dank der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Behörden, privaten Unternehmen und anderen Personen, die außerhalb der Akzelerationsgruppe nur selten miteinander kooperieren.

Der offensichtliche Vorteil dieses Ansatzes ist die Möglichkeit, einen Dialog zwischen allen beteiligten Parteien herzustellen und bestehende Probleme sowie mögliche Lösungen aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten. Gleichzeitig erfordert dieser Ansatz von Staatsbediensteten eine größtmögliche Offenheit und die Fähigkeit, den Prozess einer solchen Zusammenarbeit effektiv zu moderieren, was an sich schon eine eigenständige Kompetenz ist, die bei der Auswahl der Staatsbediensteten und ihrer Beförderung berücksichtigt werden sollte.

Angesichts der positiven Erfahrungen mit dem in der Stadt Nur-Sultan funktionierenden städtischen Akzelerator wäre es zweckmäßig, ihn auch in lokalen Behörden der Regionen einzuführen.

---

<sup>12</sup> Akzelerator der Entwicklung der Stadt Nur-Sultan, <http://nursultansmartaccelerator.com/>.

Im Hinblick auf die Gruppe der Faktoren, die das Personalpotenzial in Regionen beeinflussen, ist es wichtig, auf die Qualität und Stabilität der Grundgesamtheit der Arbeitskräfteressourcen vor Ort zu achten, d.h. auf den Arbeitsmarkt insbesondere im regionalen Kontext. Ein nachhaltiger Arbeitsmarkt ist definiert als ein Markt, der für die Mehrheit der Arbeitskräfte eine stabile Nachfrage nach diversen Berufen generiert und ihnen die notwendigen Fähigkeiten vermittelt, damit gut ausgebildete Fachleute auf den Arbeitsmarkt kommen.<sup>13</sup> Der Globale Index der strukturellen Flexibilität des Arbeitsmarktes (GLRI) bestimmt Lücken, die beseitigt werden müssen, um die Nachhaltigkeit oder Widerstandsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu erhöhen und sich an einen sich rasch verändernden Arbeitsmarkt anzupassen. Dies geschieht unter Berücksichtigung sowohl langfristiger struktureller Faktoren wie Demografie, wirtschaftlicher Entwicklungsstand und wirtschaftliche Komplexität, wirtschaftliche Diversifizierung und Ungleichheit als auch kurzfristiger Faktoren hinsichtlich der Staatspolitik, einschließlich Bildung und Qualifikation, Beschäftigung, Innovationen, Unternehmertum, Technologie und Statistik.

Untersuchungen haben ergeben, dass Kasachstan durch erhebliche regionale Disproportionen gekennzeichnet ist.<sup>14</sup> Großstädte und industriell entwickelte Regionen des Landes haben im Vergleich zu Regionen mit überwiegend landwirtschaftlicher und industriell-agrarwirtschaftlicher Entwicklungsrichtung positivere Beschäftigungsbedingungen.

So sind zwei große Städte (Nur-Sultan und Almaty) führend in der Nachhaltigkeit des Arbeitsmarktes. Das Gebiet Pawlodar ist führend in Bezug auf Kennzahlen über staatliche Politiker mit höheren durchschnittlichen Innovations- und Bildungsraten, aber Problemen in Bezug auf die Demografie (Abwanderung eines Teils der Bevölkerung in den Nachbarstaat). Das Gebiet

---

<sup>13</sup> Diese Definition trifft der Globale Index der strukturellen Flexibilität des Arbeitsmarktes (GLRI) – jährliche vergleichende Arbeitsmarktanalyse von 145 Ländern, entwickelt von Whiteshield Partners in Zusammenarbeit mit der Saïd Oxford Business School und anderen Partnern. Der Index wird jedes Jahr auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos präsentiert. Im Jahre 2020 wurde auch eine kleine Analyse über Kasachstan vorgelegt. Whiteshield Partners (2020): Global Labour Resilience Index: geography of work, [https://www.whiteshieldpartners.com/files/glri\\_2020.pdf](https://www.whiteshieldpartners.com/files/glri_2020.pdf).

<sup>14</sup> Whiteshield Partners (2020): Regional Labour Market Resilience Index: Kazakhstan, presented at World Economic Forum, Davos, [https://www.whiteshieldpartners.com/files/200119\\_Whiteshield%20Partners\\_GLRI\\_Regional%20LRI%20Policy%20Brief\\_Kazakhstan.pdf](https://www.whiteshieldpartners.com/files/200119_Whiteshield%20Partners_GLRI_Regional%20LRI%20Policy%20Brief_Kazakhstan.pdf).

Karaganda übertrifft die meisten Regionen im Bildungsbereich und hat das Potenzial, die Effizienz von Unternehmertum und Technologie zu verbessern.

Die Stadt Schymkent, das Gebiet Atyrau und das Gebiet Almaty haben relativ diversifizierte Wirtschaften mit einem hohen Potenzial für Unternehmertum und Bildung. Das Gebiet Mangystau und das Gebiet Atyrau sind in hohem Maße von Ölexporten abhängig, die den Arbeitsmarkt polarisieren. Das Gebiet Almaty zeichnet sich durch eine hohe Einkommensungleichheit im Vergleich zur Stadt Almaty und schwache Ergebnisse im Bildungsbereich aus. Die Gebiet Turkestan, Nord-Kasachstan, Kostanai, Ost-Kasachstan, Akmola, Kyzylorda, West-Kasachstan und Zhambyl haben schwache Kennzahlen und werden als rückständig in der Arbeitsmarktstabilität eingestuft. Hier sind Fragen der Bildung und der Einnahmen der Bevölkerung relevant.

Solche Disproportionen in der Qualität und Nachhaltigkeit des Arbeitsmarktes zwischen den einzelnen Regionen wirken sich auf die Verfügbarkeit des Personals für die Kommunalverwaltung aus. In diesem Zusammenhang wird zur Überwindung der regionalen Disproportionen vorgeschlagen, die Regionen Kasachstans in fünf Segmente mit einem bestimmten Profil in Abhängigkeit von Indikatoren der Arbeitsmarktstabilität und Branchenmerkmalen zu unterteilen und ein System von konkreten Lösungen für jedes Segment weiterzuentwickeln.

Zusammenfassend vertreten wir die Meinung, dass die folgenden Maßnahmen sehr wichtig sind, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den öffentlichen Dienst und seine Attraktivität als potenzieller Arbeitsplatz zu erhöhen.

## 1. Vervollkommnung des Auswahlsystems

- 1.1. Ergreifung von Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens in das Auswahl- und Meritokratisystem durch Gewährleistung von Transparenz und Objektivität der Arbeit der Ausschreibungskommissionen und Stärkung der Verantwortung ihrer Mitglieder.<sup>15</sup> Eine der möglichen Richtungen kann die Bildung von Wettbewerbskommissionen aus 3 Mitgliedern sein, von denen eines ein Vertreter eines staatlichen Organs ist, das zweite ein Mitarbeiter des PM und das dritte ein einbezogener Experte, der aus der Ferne arbeiten kann.

---

<sup>15</sup> Baimenov, A. (2020): "Über einige Faktoren der Effektivität der staatlichen Verwaltung/ Öffentlicher Dienst", in: Tom 20. Nr. 1., C. 26–32.

- 1.2. Verbesserung der Qualität der Tests zur Prüfung des Wissens über die Gesetzgebung und zur Bewertung der Fertigkeiten.
  - 1.3. Übergang von einem allgemeinen Interview zu einem Interview nach Kompetenzen. Diese Methode kann erfolgreich online durchgeführt werden, wobei Interviews von zertifizierten, ausgebildeten Experten durchgeführt werden müssen. Ein gemeinsamer Kompetenzrahmen kann als Bewertungskriterium verwendet werden.
2. Erhöhung der Rolle des Personalmanagements
    - 2.1. Zuweisung strategischer Funktionen an das PM durch entsprechende Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über den öffentlichen Dienst in der Republik Kasachstan.
    - 2.2. Aufnahme der institutionellen Unterstützung für PM-Aktivitäten als separate Priorität in den Strategieplan einer zuständigen Behörde im Bereich des öffentlichen Dienstes.
    - 2.3. Einführung eines Instituts für die berufliche Zertifizierung von Personalmanagern im öffentlichen Dienst oder obligatorischer vorläufiger Abschluss von Spezialkursen in Personalmanagement.
    - 2.4. Delegation folgender Befugnisse an PM-Leiter der zentralen staatlichen Organe und der Gebietsverwaltungen: Entscheidung und Unterzeichnung entsprechender Rechtsakte über Urlaub, materielle Unterstützung, Ausbildung, Umschulung und berufliche Entwicklung, Ermutigung sowie Zahlung von Prämien an nicht leitende Staatsbedienstete, die technische Dienstleistungen erbringen und somit die Arbeit einer Behörde aus technischer Sicht gewährleisten. Das wird Bedingungen für oberste Leiter schaffen, sich auf die Lösung strategischer Aufgaben zu konzentrieren.
  3. Verringerung des Lohngefälles zwischen Staatsbediensteten der oberen und unteren Ebenen. Zu diesem Zweck sollten die Koeffizienten für Angestellte auf Gemeinde- und Kreisebene sowie für Spezialisten auf Gebiets- und Zentralebene erhöht werden. Gleichzeitig wird empfohlen, die Frage eines Anfangsbonus für diejenigen auszuarbeiten, die bereit sind, auf der lokalen Verwaltungsebene zu arbeiten.

4. Entwicklung und Einführung flexibler Einstellungs- und Vertragsvereinbarungen einschließlich Ad-hoc-Arbeitsverträgen, Arbeitszeitverkürzung, Teilzeitarbeit und Fernarbeit in Kommunalverwaltungen.
5. Sicherstellung der Bilanz der Befugnisse, Verantwortung und Ressourcen für Kommunalverwaltung.
6. Nutzung von Innovationen bei der Arbeit der Kommunalverwaltungen.
7. Entwicklung der sozialen Infrastruktur; Verringerung der Lücke zwischen Zentrum und Regionen, Gebietszentren und Kreisen sowie ländlichen Territorien.

Daher werden unserer Meinung nach alle oben genannten Maßnahmen zur Attraktivität des öffentlichen Dienstes beitragen, auch auf der Kommunalebene.



## **Verwaltung und Personal – Tarifsystem der Kommunalverwaltung**

*Gregor Bender*

### **Überblick zum Personal der Kommunalverwaltungen**

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist in Deutschland durch Artikel 28 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich garantiert. Zu diesem Selbstverwaltungsrecht gehört die Personalhoheit, die jedoch ausschließlich im Rahmen der Gesetze ausgeübt werden kann (Art. 8 Abs. 2 GG). Unter dieser Personalhoheit wird im deutschen öffentlichen Dienstrecht die Befugnis verstanden, über die Einstellung eigenen Personals zu entscheiden und die Dienstaufsicht über eigenes Personal zu führen. Das bedeutet, dass die Kreise, Städte und Gemeinden (kommunale Gebietskörperschaften) über das Recht verfügen, eigenes Personal zu beschäftigen, sich dabei allerdings an das Beamtenrecht und das durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst für Angestellte geltende Recht halten müssen.

Es gibt keine eigene materielle Rechtsetzungsbefugnis der Kreise, Städte und Gemeinden im materiellen Beamtenrecht. Dies nicht zuletzt, um durch einheitliche Rechtsgrundlagen eine Personalfluktuations zwischen den Hoheitsträgern zu ermöglichen. Das bedeutet, dass die kommunalen Gebietskörperschaften keine eigenen Besoldungshöhen festsetzen können, sondern an die geltenden rechtlichen Rahmengesetze gebunden sind, die einerseits nach der Funktion und dem Amt und andererseits nach der Einwohnerzahl gestaffelt sind. Dies gilt für Beamte und Angestellte gleichermaßen.

### **Definition öffentlicher Dienst**

Unter der Bezeichnung öffentlicher Dienst wird die Tätigkeit der Bediensteten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kreise, Städte und Gemeinden) und Anstalten des öffentlichen Rechts verstanden. Hierbei treten die Gebietskörperschaften, also der Bund, die Länder, die Landkreise und die Gemeinden, mit zusammen ca. 3,8 Millionen Mitarbeitern hervor.

Die Rechtsverhältnisse der Beamten ergeben sich kraft Gesetzes aus den allgemeinen beamtenrechtlichen Bestimmungen. So bedarf es beispielsweise

zum Eintritt in den Beamtenstatus zwingend einer Ernennung. Die Rechtsverhältnisse der tarifvertraglich Beschäftigten (Angestellte des öffentlichen Dienstes) ergeben sich aus den geltenden Tarifverträgen für den öffentlichen Dienst (TVöD).

## **Personalhoheit der Kommunen**

Die Entscheidung über die Anzahl und Eingruppierung der bei einer kommunalen Gebietskörperschaft beschäftigten Mitarbeiter (Beamte und Angestellte) wird im Stellenplan der jeweiligen Körperschaft festgelegt. Der Stellenplan ist die rechtliche Grundlage für die Art und Anzahl der Stellen, die in der jeweiligen Verwaltung einer öffentlichen Körperschaft besetzt werden dürfen. Für den Erlass des Stellenplans einer Stadt ist der Stadtrat zuständig.

Die hauptamtliche Stadtverwaltung ist für die Umsetzung, also die Einstellung und Rekrutierung des Personals auf Basis des Stellenplans verantwortlich. Der Stellenplan weist die im jeweiligen Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und Angestellten aus, gegliedert nach Besoldungs- und Vergütungsgruppen. Lediglich Aushilfen und Vertretungen müssen nicht im Stellenplan ausgewiesen werden. Werden Änderungen erforderlich, so sind diese durch einen geänderten (Nachtrags-)Stellenplan durch den Stadtrat zu beschließen. Die Stadtverwaltung ist bei ihren Personalentscheidungen (Einstellungen, Beförderungen) zwingend an den Stellenplan gebunden.

## **Beamte**

Die Regelungen für Beamte werden nicht von Arbeitgebern mit Gewerkschaften als Tarifpartner ausgehandelt, sondern einseitig durch Gesetze festgelegt. Die Besoldung der Beamten, Richter und Soldaten ist durch das allgemein geltende Beamtenrecht (Bundesbesoldungsgesetz, Landesbesoldungsgesetze) festgelegt. Die Besoldung in den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden wird durch das jeweilige Landesbesoldungsgesetz (mit-)geregelt.

## **Gesetzliche Grundlagen des Beamtentums**

Grundlage der Besoldung ist das sogenannte Alimentationsprinzip, das zu den verfassungsrechtlich gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört (Art. 33 Abs. 5 GG). Danach ist der Dienstherr



verpflichtet, den Beamten im aktiven Dienst bei Invalidität und im Alter einen dem übertragenen Amt angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Die Besoldung soll sicherstellen, dass sich die Beamten ganz dem Beruf widmen können. Nur ein wirtschaftlich unabhängiges Berufsbeamtentum kann die ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben erfüllen. Anders als bei Tarifbeschäftigten ist die Besoldung der Beamten kein Entgelt für einzeln geleistete Arbeiten, sondern die Gegenleistung für die Gesamtarbeitsleistung, also dafür, dass sie sich mit ihrer ganzen Arbeitskraft dem Staat (im Beamtenverhältnis) auf Lebenszeit zur Verfügung stellen und ihre Dienstpflicht mit vollem persönlichen Einsatz erfüllen.

### **Grundlagen der Beamtenbesoldung**

Die Höhe der Besoldung bestimmt sich nach der im Gesetz festgelegten Besoldungsgruppe des verliehenen Amtes. Es kommt also auf die Zuordnung des jeweils übertragenen Amtes an. Dabei sind die Ämter nach ihrer Wertigkeit den Besoldungsgruppen zugeordnet.

Es gibt vier grundlegende Besoldungsgruppen: Die Besoldungsgruppen A und B regeln die Besoldung der Beamten und Soldaten, die Besoldungsgruppe W regelt die Besoldung der Hochschullehrer und die Besoldungsgruppe R regelt die Besoldung der Richter und Staatsanwälte. Für die Beamten der Kommunalverwaltungen sind die Besoldungsgruppen A und B maßgeblich. Die Besoldungsgruppen A 2 bis A 16 enthalten aufsteigende Gehälter, die Besoldungsgruppen B 1 bis B 11 feste Gehälter. Die Bundesbesoldungsordnung B gilt für Ämter in herausgehobenen Positionen (zum Beispiel Bürgermeister, Beigeordnete, Staatssekretäre, Ministerialdirektoren und Generäle).

Innerhalb der Besoldungsgruppe A werden die Ämter nach der erworbenen Ausbildung und einem eventuellen Studium zugeordnet:

- Einfacher Dienst: Besoldungsgruppen A 2 bis A 6
- Mittlerer Dienst: Besoldungsgruppen A 6 bis A 9
- Gehobener Dienst: Besoldungsgruppen A 9 bis A 13
- Höherer Dienst: Besoldungsgruppen A 13 bis A 16

Im Gegensatz zu den festen Gehältern wird bei aufsteigenden Gehältern das Grundgehalt innerhalb der jeweiligen Besoldungsgruppe nach Stufen bemessen. Der Aufstieg in den Stufen des Grundgehaltes erfolgt innerhalb bestimmter

Dienstzeiten, in denen anforderungsgerechte Leistungen erbracht werden müssen (Erfahrungszeiten). Nicht anforderungsgerechte Leistungen können zu einem Verbleiben in der bisherigen Stufe des Grundgehaltes führen. Die Erfahrungszeiten mit zeitlichen Stufungen von anfangs zwei, später dann drei und vier Jahren berücksichtigen den zu Beginn der beruflichen Tätigkeit in der Regel schnelleren Erfahrungszuwachs. Berufliche Erfahrungen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes sowie zusätzliche Qualifikationen können beim Einstieg angerechnet werden und zu einem Stufeneinstieg in eine höhere Stufe führen.

### **Besoldung der Bürgermeister gestaffelt nach Einwohnerzahl**

Die Höhe der Besoldung der Bürgermeister ist einheitlich für alle Bürgermeister je nach Größe der jeweiligen Stadt gesetzlich festgelegt. Gewählte Bürgermeister sind kommunale Wahlbeamte und erhalten eine vorgegebene Besoldung (durch die sogenannte Eingruppierungsverordnung) und anschließend eine nach landeseinheitlichen Maßstäben vorgegebene Versorgung, die ihre Amtszeit, familiäre Situation und Vorbildung berücksichtigt. Das Amt des hauptamtlichen gewählten Bürgermeisters (in großen Städten des Oberbürgermeisters) ist nach der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde wie folgt einzugruppieren:

*Tabelle 1: Übersicht Bürgermeisterbesoldung*

<b>Einwohnerzahl</b>	<b>Besoldungsgruppe</b>
bis 10.000	B 2
von 10.001 – 20.000	B 3
von 20.001 – 30.000	B 4
von 30.001 – 40.000	B 5
von 40.001 – 60.000	B 6
von 60.001 – 100.000	B 7
von 100.001 – 150.000	B 8
von 150.001 – 250.000	B 9
von 250.001 – 500.000	B 10
über 500.000	B 11

## Übersichten zur Systematik der Beamtenbesoldung

Die übrigen kommunalen Beamten sind hierarchisch einzugruppieren, beginnend mindestens zwei Gruppen unterhalb der Besoldung des Bürgermeisters. Das tatsächliche Entgelt wird zudem durch den familiären Status und die Dauer der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst bestimmt.

Tabelle 2: Beamtenbesoldung Nordrhein-Westfalen 2020

Landesbesoldungsordnung A			Grundgehaltssätze (Monatsbeträge in Euro)								Gültig ab dem 1. Januar 2020	
BesGr.	2-Jahres-Rhythmus			3-Jahres-Rhythmus				4-Jahres-Rhythmus				
	Erfahrungsstufe											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A 5	2.376,09	2.454,03	2.514,60	2.575,17	2.635,73	2.696,30	2.756,86	2.817,44	2.878,03	2.938,61	-	-
A 6	2.427,26	2.493,77	2.560,27	2.626,76	2.693,26	2.759,78	2.826,30	2.892,79	2.959,29	3.025,77	-	-
A 7	2.495,40	2.554,46	2.637,13	2.719,84	2.802,53	2.885,18	2.967,90	3.026,92	3.086,00	3.145,08	-	-
A 8	-	2.638,35	2.709,00	2.814,96	2.920,92	3.026,88	3.132,87	3.203,50	3.274,14	3.344,08	3.415,42	-
A 9	-	2.764,27	2.832,94	2.944,67	3.056,39	3.168,16	3.279,87	3.356,64	3.433,51	3.510,31	3.587,10	-
A 10	-	2.962,09	3.057,53	3.200,66	3.343,83	3.486,97	3.630,14	3.725,57	3.821,47	3.919,07	4.016,71	-
A 11	-	-	3.369,15	3.511,58	3.654,02	3.796,48	3.942,10	4.039,21	4.136,36	4.234,83	4.333,91	4.433,03
A 12	-	-	-	3.771,26	3.944,30	4.118,04	4.294,23	4.412,37	4.530,50	4.648,67	4.766,83	4.884,92
A 13	-	-	-	-	4.401,78	4.593,10	4.784,44	4.912,02	5.039,58	5.167,16	5.294,75	5.422,31
A 14	-	-	-	-	4.673,87	4.922,01	5.170,12	5.335,55	5.500,97	5.666,41	5.831,83	5.997,28
A 15	-	-	-	-	-	5.399,63	5.672,44	5.890,67	6.108,93	6.327,21	6.545,47	6.763,72
A 16	-	-	-	-	-	5.950,11	6.265,59	6.518,04	6.770,47	7.022,86	7.275,31	7.527,72

Landesbesoldung B			Grundgehaltssätze (Monatsbeträge in Euro)								Gültig ab dem 1. Januar 2020	
BesGr.	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	
	6.763,72	7.847,05	8.786,07	8.786,07	9.337,17	9.857,60	10.363,83	10.891,49	11.546,61	13.581,08	14.105,40	

## Beispiele für die Zuordnung zu den Besoldungsgruppen (Auszug)

### Besoldungsordnung A – aufsteigende Gehälter

*Einfacher Dienst:*

A 2: Aufseher, Amtsgehilfe, Oberbetriebsgehilfe, Schaffner, Wachtmeister

A 3: Hauptamtsgehilfe, Hauptbetriebsgehilfe, Oberaufseher, Oberschaffner, Oberwachtmeister, Grenadier, Flieger, Matrose, Gefreiter

A 4: Amtsmeister, Betriebsmeister, Hauptaufseher, Hauptschaffner, Hauptwachtmeister, Oberwart, Triebwagenführer, Obergefreiter, Hauptgefreiter

A 5 (Verzahnungsamt einfacher und mittlerer Dienst): Erster Hauptwachtmeister, Hauptwart, Kriminaloberwachtmeister, Kriminalwachtmeister, Oberamtsmeister, Oberbetriebsmeister

*Mittlerer Dienst:*

A 5 (Verzahnungsamt einfacher und mittlerer Dienst): Betriebsassistent, Assistent, Justizvollstreckungsassistent, Obertriebwagenführer, Polizeioberwachtmeister, Polizeiwachtmeister, Stabsgefreiter, Oberstabsgefreiter, Unteroffizier, Maat, Fahnenjunker, Seekadett

A 6: Betriebsassistent, Erster Hauptwachtmeister, Hauptwart, Lokomotivführer, Oberamtsmeister, Oberbetriebsmeister, Obertriebwagenführer, Sekretär (z. B. Justizvollstreckungssekretär, Zollsekretär, Fernmeldesekretär), Werkmeister, Stabsunteroffizier, Obermaat

A 7: Brandmeister, Krankenpfleger, Krankenschwester, Kriminalmeister, Oberlokomotivführer, Obersekretär, Oberwerkmeister, Polizeiemeister, Stationspfleger, Stationsschwester, Stabsunteroffizier, Feldwebel, Bootsmann, Fähnrich, Fähnrich zur See, Oberfeldwebel, Oberbootsmann

A 8: Abteilungsschwester, Gerichtsvollzieher, Hauptlokomotivführer, Hauptsekretär, Hauptwerkmeister, Kriminalobermeister, Oberbrandmeister, Polizeiobermeister, Hauptfeldwebel, Hauptbootsmann, Oberfähnrich

A 9 (Verzahnungsamt mittlerer und gehobener Dienst): Amtsinspektor, Betriebsinspektor, Hauptbrandmeister, Konsulatssekretär, Kriminalhauptmeister, Obergerichtsvollzieher, Oberin, Oberpfleger, Oberschwester, Pflegevorsteher, Polizeihauptmeister, Stabsfeldwebel, Stabsbootsmann, Oberstabsfeldwebel, Oberstabsbootsmann

*Gehobener Dienst:*

A 9 (Verzahnungsamt mittlerer und gehobener Dienst): Inspektor, Kapitän, Kriminalkommissar, Polizeikommissar, Leutnant, Leutnant zur See

A 10: Konsultssekretär Erster Klasse, Kriminaloberkommissar, Oberinspektor, Polizeioberkommissar, Seekapitän, Oberleutnant, Oberleutnant zur See

A 11: Amtmann, Kanzler (im Auswärtigen Dienst), Kriminalhauptkommissar, Polizeihauptkommissar, Seeoberkapitän, Fachlehrer, Hauptmann, Kapitänleutnant

A 12: Amtsanwalt, Amtrats, Kanzler Erster Klasse, Kriminalhauptkommissar, Polizeihauptkommissar, Rechnungsrats, Seehauptkapitän, Fachlehrer, Konrektor, Lehrer, Zweiter Konrektor, Hauptmann, Kapitänleutnant

A 13 (Verzahnungsamt gehobener und höherer Dienst): Oberamtrats, Erster Kriminalhauptkommissar, Erster Polizeihauptkommissar, Seehauptkapitän, Fachschuloberlehrer, Hauptlehrer, Konrektor, Lehrer, Realschullehrer, Stabs-hauptmann, Stabskapitänleutnant

*Höherer Dienst:*

A 13 (Verzahnungsamt gehobener und höherer Dienst): Akademischer Rat, Arzt, Legationsrats, Konservator, Studienrats, Regierungsrats, Bibliotheksrats, Rat, Kriminalrats, Polizeirats, Kanzler Erster Klasse, Major, Korvettenkapitän, Stabsapotheker, Stabsarzt, Stabsveterinär

A 14: Akademischer Oberrats, Chefarzt, Konsul Erster Klasse, Legationsrats Erster Klasse, Mitglied der Geschäftsführung einer Agentur für Arbeit, Oberarzt, Oberregierungsrats, Oberrats, Kriminaloberrats, Polizeioberrats, Konrektor, Oberstudienrats, Realschulkonrektor, Realschulrektor, Regierungsschulrats, Rektor, Schulrats, Zweiter Konrektor, Zweiter Realschulkonrektor, Oberstleutnant, Fregattenkapitän, Oberstabsapotheker, Oberstabsarzt

A 15: Akademischer Direktor, Regierungsdirektor, Bibliotheksdirektor, Botschafter, Botschaftsrats, Bundesbankdirektor, Chefarzt, Direktor, Kriminaldirektor, Polizeidirektor, Generalkonsul, Mitglied der Geschäftsführung einer Agentur für Arbeit, Oberarzt, Oberlandesanwalt, Vortragender Legationsrats, Direktor einer Fachschule, Realschulrektor, Regierungsschuldirektor, Schulamtsdirektor, Studiendirektor, Oberstleutnant, Fregattenkapitän, Oberfeldapotheker

A 16: Abteilungsdirektor, Abteilungspräsident, Botschafter, Botschaftsrats Erster Klasse, Leitender Bundesbankdirektor, Leitender Regierungsdirektor, Leitender Bibliotheksdirektor, Leitender Kriminaldirektor, Leitender Polizeidirektor, Chefarzt, Dekan, Direktor einer Bundesstelle, Finanzpräsident, Generalkonsul,

Gesandter, Landeskonservator, Leitender Akademischer Direktor, Ministerialrat (meistens in B 2), Mitglied der Geschäftsführung einer Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit, Museumsdirektor und Professor (auch B 1), Oberlandesanwalt, Senatsrat, Vorsitzendes Mitglied der Geschäftsführung einer Agentur für Arbeit, Vortragender Legationsrat Erster Klasse, Kanzler einer Universität der Bundeswehr, Leitender Regierungsschuldirektor, Leitender Schulamtsdirektor, Oberstudiendirektor, Oberst, Kapitän zur See, Oberstapotheker, Flottenapotheker, Oberstarzt, Flottenarzt, Oberstveterinär

### **Besoldungsordnung B – feste Gehälter**

B 1: Direktor und Professor (innerhalb von Behörden mit wissenschaftlichen Aufgaben)

B 2: Abteilungsdirektor, Ministerialrat

B 3: Botschafter, Bundesbankdirektor

B 4: Erster Direktor, Leitender Ministerialrat

B 5: Generaldirektor, Präsident kleinerer Bundesämter

B 6: Präsident mittlerer Bundesämter, Ministerialdirigent, Brigadegeneral, Admiralarzt

B 7: Präsident größerer Bundesämter, Oberfinanzpräsident, Generalmajor

B 8: Präsidenten der größten Bundesämter, Regierungspräsident

B 9: Ministerialdirektor (als Abteilungsleiter in Bundesministerien), Präsident des BKA, Generalleutnant

B 10: Direktor beim Deutschen Bundestag, General, ehem. Chef der Bundesanstalt für Arbeit

B 11: Staatssekretär

### **Angestellte des öffentlichen Dienstes**

Beamte stehen in Deutschland als Bundes-, Landes- oder Kommunalbeamte gegenüber ihrem jeweiligen Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Vom Beamtentum abzugrenzen sind die

Beschäftigungsverhältnisse als Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst (Tarifbeschäftigte), die sich nach privatem Arbeitsrecht und Tarifverträgen richten.

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben sich zur Wahrung ihrer Interessen als Arbeitgeber zur Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) zusammengeschlossen. Diese hat sich zur Verhandlung eines Tarifvertrags für ihre Beschäftigten wiederum mit Vertretern der Bundesverwaltung zusammengeschlossen, sodass für beide Bereiche der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) gilt, wobei innerhalb des Tarifvertrags die Regelungen für den Bund und die Kommunen teilweise unterschiedlich ausfallen. Insgesamt gibt es ein für alle Angestellten des öffentlichen Dienstes weitgehend einheitliches Tarifsistem.

### **Gesetzliche Grundlagen für die Angestellten im öffentlichen Dienst**

Das für die Angestellten im öffentlichen Dienst geltende Tarifsistem legt fest, dass sich die Eingruppierung der Beschäftigten in eine bestimmte Entgeltgruppe nach den vorgegebenen Tätigkeitsmerkmalen richtet. Die Entgeltordnung ist die Grundlage der Arbeitsbewertung und beinhaltet die Kriterien zur Differenzierung der Arbeitsentgelte für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Mit der Entgeltordnung sollen alle im öffentlichen Dienst für Angestellte anfallenden Tätigkeiten erfasst werden, um diese tarifrechtlich zu bewerten. Die Entgeltordnung hat daher universalen Charakter.

### **Höhe der Besoldung der Angestellten im öffentlichen Dienst**

Das Tarifsistem für Angestellte des öffentlichen Dienstes gibt für eine bestimmte Dauer (Laufzeit des Tarifvertrags) eine einheitliche Entgelttabelle für alle Beschäftigten vor. Die Entgelttabelle besteht aus 15 Entgeltgruppen (1–15) sowie 2 Grundstufen (1–2) und 4 Entwicklungsstufen (3–6). Der Aufstieg in die nächsthöhere Stufe erfolgt dabei in der Regel nach der Dauer der Berufserfahrung beim selben Arbeitgeber. So ist zum Beispiel der Aufstieg von Grundstufe 1 auf 2 nach 1 Jahr, von Stufe 2 auf 3 nach weiteren 2 Jahren und von Stufe 3 auf 4 nach weiteren 3 Jahren vorgesehen.

*Tabelle 3: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im Bereich der Kommunalverwaltungen*

<b>EntgeltgruppenC</b>	<b>1.Stufe</b>	<b>2.Stufe</b>	<b>3.Stufe</b>	<b>4.Stufe</b>	<b>5.Stufe</b>	<b>6.Stufe</b>
E 15U		6006.83	6658.25	7275.39	7686.85	7782.82
E 15	4860.31	5190.81	5559.47	6062.74	6580.45	6921.06
E 14	4401.04	4700.31	5091.13	5524.82	6008.27	6355.34
E 13	4056.62	4384.61	4757.99	5163.37	5640.38	5899.26
E 12	3635.65	4013.07	4454.13	4943.53	5517.78	5790.26
E 11	3508.11	3856.11	4182.29	4536.17	5020.49	5292.98
E 10	3380.51	3655.13	3964.32	4299.65	4673.08	4795.69
E 9c	3280.42	3526.45	3790.94	4075.26	4380.90	4600.00
E 9b	3074.70	3305.30	3450.00	3874.00	4124.25	4414.13
E 9a	2964.89	3163.55	3356.89	3784.00	3879.97	4125.00
E 8	2808.91	2999.92	3132.23	3264.31	3405.98	3474.11
E 7	2635.53	2855.60	2986.70	3119.00	3243.78	3310.79
E 6	2586.00	2767.11	2894.11	3019.78	3143.22	3206.10
E 5	2480.74	2656.42	2775.08	2900.74	3017.50	3077.85
E 4	2363.07	2540.85	2690.02	2782.88	2875.73	2930.10
E 3	2325.89	2517.08	2563.61	2669.96	2749.76	2822.87
E 2U	2171.61	2393.99	2473.88	2580.40	2653.60	2760.98
E 2	2152.51	2346.00	2392.92	2459.87	2607.03	2760.98
E 1		1929.88	1962.63	2003.59	2041.77	2140.05

### **Systematik der Besoldung der Angestellten im öffentlichen Dienst**

Entsprechend der Zuordnung der Beamten zu bestimmten Besoldungsgruppen enthalten die Tarifverträge für den öffentlichen Dienst Regeln zur Eingruppierung der Tarifbeschäftigten. Dabei spielen Ausbildung und Qualifikation eine wichtige Rolle. Es gelten folgende grundsätzliche Richtlinien:

- Entgeltgruppe 1 bis 4: angelernte und ungelernete Beschäftigte
- Entgeltgruppe 5 bis 8: Beschäftigte, die eine dreijährige Berufsausbildung absolviert haben



- Entgeltgruppe 9 bis 12: Beschäftigte, die einen Fachhochschul- oder Bachelorabschluss haben
- Entgeltgruppe 13 bis 15: Beschäftigte mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium, einem Masterabschluss, einem Diplom oder einem vergleichbaren Ausbildungsabschluss

Die Angestellten des öffentlichen Dienstes erhalten ein allgemeinverbindlich festgesetztes Gehalt entsprechend der Entgeltgruppe, in der sie eingruppiert sind. Die Eingruppierung erfolgt anhand der Tätigkeitsmerkmale, die der gesamten und nicht nur vorübergehend auszuübenden Tätigkeit entsprechen. Ist in einer Entgeltgruppe neben der Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale auch eine bestimmte Qualifikation durch Ausbildung oder Studium bestimmt, muss diese Anforderung ebenfalls erfüllt sein.

Tätigkeitsmerkmale sind Arbeitsvorgänge, die bezogen auf den Aufgabenkreis zu einem bestimmten Arbeitsergebnis führen (z. B. unterschriftsreife Bearbeitung eines Aktenvorgangs, eines Widerspruchs oder eines Antrags, Erstellung eines EKG, Fertigung einer Bauzeichnung, Konstruktion einer Brücke oder eines Brückenteils, Bearbeitung eines Antrags auf eine Sozialleistung, Betreuung einer Person oder Personengruppe oder Durchführung einer Unterhaltungs- oder Instandsetzungsarbeit).

Die jeweilige Entgeltgruppe der Beschäftigten ist im Arbeitsvertrag anzugeben.

### **Beispiel für Tätigkeitsmerkmale der Entgeltgruppen 13 bis 15**

#### *Entgeltgruppe 13:*

1. Beschäftigte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulbildung und entsprechender Tätigkeit sowie sonstige Beschäftigte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben.
2. Beschäftigte in kommunalen Einrichtungen und Betrieben, deren Tätigkeit wegen der Schwierigkeit der Aufgaben und der Größe ihrer Verantwortung ebenso zu bewerten ist wie Tätigkeiten nach Fallgruppe 1.

#### *Entgeltgruppe 14:*

1. Beschäftigte der Entgeltgruppe 13, Fallgruppe 1, deren Tätigkeit sich mindestens zu einem Drittel durch a) besondere Schwierigkeit und Bedeutung

- oder b) das Erfordernis hochwertiger Leistungen bei besonders schwierigen Aufgaben aus der Entgeltgruppe 13, Fallgruppe 1 heraushebt.
2. Beschäftigte in kommunalen Einrichtungen und Betrieben, deren Tätigkeit wegen der Schwierigkeit der Aufgaben und der Größe ihrer Verantwortung ebenso zu bewerten ist wie Tätigkeiten nach Fallgruppe 1.
  3. Beschäftigte der Entgeltgruppe 13, Fallgruppe 1, denen mindestens drei Beschäftigte mindestens der Entgeltgruppe 13 durch ausdrückliche Anordnung ständig unterstellt sind.

#### *Entgeltgruppe 15:*

1. Beschäftigte der Entgeltgruppe 13, Fallgruppe 1, deren Tätigkeit sich durch besondere Schwierigkeit und Bedeutung sowie erheblich durch das Maß der damit verbundenen Verantwortung aus der Entgeltgruppe 13, Fallgruppe 1 heraushebt.
2. Beschäftigte in kommunalen Einrichtungen und Betrieben, deren Tätigkeit wegen der Schwierigkeit der Aufgaben und der Größe ihrer Verantwortung ebenso zu bewerten ist wie Tätigkeiten nach Fallgruppe 1.
3. Beschäftigte mit der Entgeltgruppe 13, Fallgruppe 1, denen mindestens fünf Beschäftigte mindestens der Entgeltgruppe 13 durch ausdrückliche Anordnung ständig unterstellt sind.

## **Resümee**

Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, also sowohl Beamte als auch Tarifbeschäftigte, unterliegen einem landesweit einheitlichen System zur Eingruppierung ihrer Tätigkeit bzw. ihres Amtes. Diese Systematik soll durch transparente und auskömmliche Einkommen die Korruptionsanfälligkeit mindern und außerdem die Möglichkeit zur Personalfluktuation innerhalb des öffentlichen Dienstes insgesamt gewährleisten.

Die Beamtenbesoldung darf nach der Rechtsprechung nicht grundlegend von der vergleichbaren Eingruppierung und Entgeltzahlung der angestellten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes abweichen. Durch dieses transparente System ist der öffentliche Dienst als Arbeitgeber und Dienstherr grundlegend für eine stabile und verlässliche Verwaltung insgesamt, im Hinblick

sowohl auf die Transparenz der Personalkosten als auch auf die eingesetzten Ressourcen. Aus Sicht der Beschäftigten besteht eine weitreichende Transparenz hinsichtlich der Möglichkeiten und Bedingungen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Sowohl die Zugangsvoraussetzungen sind vordefiniert als auch die Regelungen über die Ausgestaltung der Zusatzvereinbarungen und der Versorgung im Ruhestand.



## Autorenhinweise

**Sergey Khudyakov** ist Direktor der privaten Einrichtung "Institut für die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung", Mitglied des öffentlichen Rates der Stadt Petropawlowsk und Vorsitzender des "Regionalverband für Verbrauchergenosenschaften der Wohnungseigentümer Petropawlowsk". S. Khudyakov besitzt einen Magister für Wirtschaft und Business im Fachbereich "Staatliche und kommunale Verwaltung". Seine Schlüsselfertigkeiten sind die Analyse von Rechtsgrundlagen, die Erarbeitung von Empfehlungen, die Auswertung der Budgetinformationen und die Vorbereitung und Durchführung verschiedener Forschungen. Auch die Entwicklung und Veranstaltung von Trainingseinheiten und die Verhandlungsführung mit den zentralen und kommunalen Verwaltungsbehörden gehört zu S. Khudyakov Tätigkeitsbereich.

\*\*\*

**Gregor Bender** ist Leiter der Rechtsabteilung der Kommunalpolitischen Vereinigung NRW e.V (KPV), Rechtsanwalt und Referatsleiter für die Bereiche Bauen und Verkehr, Umwelt sowie der Kommunalverfassung. Zuvor war G. Bender u.a. als Referent beim Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Düsseldorf tätig.

\*\*\*

**Rakhim Oshakbayev** ist Direktor des Zentrums für angewandte Forschungen "Talap" (seit 2017) und Ökonom, der sein Studium an der staatlichen M. Lomonossov-Universität Moskau absolvierte. R. Oshakbayev war in verschiedenen Bereichen, wie privaten Unternehmen und auch dem öffentlichen Dienst, tätig. Insbesondere war er Vizeminister für Investitionen und Entwicklung der Republik Kasachstan. Er wurde mit einem Orden "Kurmet" und einer Medaille "Für den Beitrag zur Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion" ausgezeichnet. R. Oshakbayev ist Mitglied des Politischen Rates der Partei "Nur Otan" und des Nationalen Rates für gesellschaftliches Vertrauen beim Präsidenten der Republik Kasachstan, einer speziellen Monitoring-Gruppe der Agentur der Republik Kasachstan für Korruptionsbekämpfung. Überdies gehört er dem Zentrum für Analyse und Überwachung der sozioökonomischen Reformen beim Präsidenten der Republik Kasachstan und dem öffentlichen Rat beim Innenministerium der Republik Kasachstan an.

\*\*\*

**Jochen-Konrad Fromme** ist Rechtsanwalt und war von 1998 bis 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages, Mitglied des Haushaltsausschusses des Bundestages und von 1989 bis 2011 stellv. Bundesvorsitzender der Kommunalpolitischen Vereinigung (KPV). Von 2010 bis 2013 war er als Geschäftsführer der TLG Immobilien GmbH tätig.

\*\*\*

**Dr. Sebastian Sanders** ist seit März 2020 Beigeordneter der Stadt Recklinghausen und dort zuständig für die Fachbereiche Schule und Sport, Soziales, Jugend, Arbeit und Wohnen. Im Nebenamt ist der Jurist Geschäftsführer der Städtischen Wohnungsbaugesellschaft und eines städtischen Seniorenheims. Er war von 1999–2010 Mitglied im Stadtrat Ahlen und dort durchgängig im Schul- und Kulturausschuss, zeitweise u. a. auch im Sozialausschuss. Von 2009–2010 war er Referent bei der Kommunalpolitischen Vereinigung Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Recklinghausen, einer politisch-juristischen Fachorganisation für Kommunalpolitiker. Im Jahr 2010 wechselte er als Referent in das Büro des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt Düsseldorf für die Bereiche Schule, überstädtische Gremien und interkommunale Zusammenarbeit. In der Stadt Niederkassel nahm er im Jahr 2016 seine erste Beigeordnetenstelle an. Zu seinem Dezernat gehörten die Bereiche Schule, Sport und Soziales, Jugend und Ordnung.

\*\*\*

**Thomas Helm** hat ein Studium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und Geschichte abgeschlossen und leitet das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kasachstan seit August 2015. Zuvor war er drei Jahre als Head of Public Affairs und Mitglied des Leadership-Teams bei der internationalen Agentur Ketchum tätig. Von 2002 bis 2012 war er als Referent und Büroleiter in der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag beschäftigt, davon fünf Jahre als Leiter des Büros des Parlamentarischen Geschäftsführers. Von 1994 bis 2004 gehörte er dem Rat der Stadt Ahlen an und war dort im Ausschuss für Bauen, Umwelt und öffentliche Einrichtungen.

\*\*\*

**Kaisha Atakhanova** ist Direktorin des Regionalen Programms "Partnerschaft für Innovationen" (P4I) des Verbandes der zivilgesellschaftlichen Entwicklung ARGO. Außerdem ist sie Biologin (Staatliche E. Buketov-Universität Karaganga), Trägerin des Internationalen Goldman-Umweltpreises (2005) und verfügt über 20 Jahre Berufserfahrung im Bereich des Umweltschutzes, der öffentlichen Umweltpolitik und der Entwicklung von Nichtregierungsorganisationen in Kasachstan. Darunter engagierte sich K. Atakhanova über 18 Jahre für die Entwicklung und Umsetzung von Projekten und Programmen in den Ländern Zentralasiens. Sie ist bekannt als Mitkoordinatorin einer gesellschaftlichen Umweltkampagne gegen die Einfuhr radioaktiver Abfälle nach Kasachstan und setzte sich gegen den Bau eines Atomkraftwerks und die Übertragung der Flächen des Atomtestgeländes in Semipalatinsk zur volkswirtschaftlichen Nutzung ein. Noch dazu ist K. Atakhanova Mitglied des Beratungsgremiums für Menschenrechte "Human Dimension Dialogue Platform" beim Außenministerium der Republik Kasachstan und Mitglied weiterer internationaler Organisationen, wie der Globalen Wald-Koalition (GFC) oder der Asiatischen Entwicklungsallianz (ADA) und gehört zur Zusammensetzung der UN-NGO & Women Major Groups.

\*\*\*

**Madina Ibrasheva** ist stellvertretende Direktorin des Partnerschaftsprogramms P4I des Verbandes der zivilgesellschaftlichen Entwicklung ARGO. Sie ist Sozialwissenschaftlerin und schloss einen Masterstudiengang im Bereich der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Kasachstans und der USA ab. Ihre vielseitigen Berufserfahrungen sind mit Tätigkeiten in internationalen Organisationen, wie der OSZE, und dem Mitwirken in Entwicklungsprogrammen der Wirtschaftskommission für Europa in den Vereinten Nationen verbunden. Seit über 20 Jahren setzt sich M. Ibrasheva vertieft mit der nachhaltigen Entwicklung, der Wirtschafts- und Wassersicherheit sowie dem Vorantreiben der Grünen Wirtschaft auseinander. M. Ibrasheva veröffentlichte über 30 Aufsätze und Vorträge zu den oben aufgeführten Themen. Dabei konzentriert sie sich besonders auf die Förderung der Zivilgesellschaft, Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlicher Behörden sowie auf gute Führung. 2010 erhielt M. Ibrasheva ein Dankschreiben vom Generalsekretär der OSZE als Anerkennung ihrer Leistungen auf den genannten Gebieten.

\*\*\*

**Alikhan Baimenov** ist Vorsitzender des Lenkungsausschusses des öffentlichen Dienstes Astana Hub. Er leitete das Präsidialamt, die Kanzlei des Premierministers und war als Minister für Arbeit und sozialen Schutz der Bevölkerung tätig. Außerdem war er Vorsitzender der Agentur für Angelegenheiten des öffentlichen Dienstes. Zweimal wurde A.Baimenov zum Abgeordneten des Obersten Rates und Mazhilis des Parlaments gewählt. Unter seiner Leitung wurden zwei Reformetappen im Bereich des öffentlichen Dienstes umgesetzt. Zum ersten Mal wurde in den GUS-Staaten ein Konzept für das dreistufige Modell des sozialen Schutzes und ein Modell für soziale Versicherung entwickelt. A. Baimenov veröffentlichte Aufsätze über den sozialen Schutz, gute Regierungsführung, den öffentlichen Dienst, das Management sowie den politischen und parteilichen Aufbau.

\*\*\*

**Ernar Zharkeshov** ist Direktor für die Länder Eurasiens im Unternehmen Whiteshield Partners, PhD-Doktorand an der Britisch-Kasachischen Technischen Universität und Experte im Bereich der staatlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes. E. Zharkeshov verfügt über 10 Jahre Berufserfahrung in den analytischen Entwicklungen und der Umsetzung von Initiativen zur Transformation des öffentlichen Dienstes, der Wirtschaft, der regionalen Entwicklung und der staatlichen Verwaltung in Kasachstan und anderen GUS-Ländern sowie in den VAE. Durch die Arbeit im staatlichen Sektor, in internationalen Organisationen und der Managementberatung verfügt er über ein breites Wissen. Im Rahmen des Programms "Bolashak" schloss E. Zharkeshov einen Bachelorstudiengang an der Universität Birmingham in Großbritannien mit Auszeichnung (first class honours) ab. Außerdem absolvierte er einen Bachelorstudiengang für Finanzen an der Kasachischen T. Ryskulov-Universität für Wirtschaft, Finanzen und internationalen Handel sowie einen Masterstudiengang für Staatspolitik an der Lee Kuan Yew School of Public Policy an der Nationalen Universität Singapur (nach einem Lee Kuan Yew-Masterstipendium). E. Zharkeshov ist der Autor einer Reihe von Aufsätzen zu diesen Themen und veröffentlichte eine Monographie (in gemeinsamer Autorenschaft) zum Thema: "Die kasachische Staatlichkeit: Geschichte, Aufbau der Politik und der Verwaltung sowie Führungsinstitutionen" (2016).

\*\*\*



**Gulmira Raissova** ist Vorsitzende des Koordinierungsrates der gesellschaftlichen Vereinigung "Landesverband der Personalmanager Kasachstans".

\*\*\*

**Nurgul Adambayeva** ist Projektkoordinatorin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung Kasachstan. Im Rahmen ihrer Tätigkeit für die Stiftung ist sie für Projekte zur Entwicklung der kommunalen Verwaltung und Selbstverwaltung sowie zur Optimierung der parlamentarischen und parteilichen Arbeit zuständig und betreut noch dazu das Stipendienprogramm. N. Adambayeva schloss den Studiengang "Internationale Beziehungen" an der Deutsch-Kasachischen Universität sowie einen Masterstudiengang für Internationale Entwicklung an der Universität Wien ab.

\*\*\*

**Arne Kölling** wuchs in Lüdenscheid auf und konnte während seines anschließenden Studiums der Rechtswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt (Main) die Umstrukturierung ehemaliger Brennpunktviertel Frankfurts hautnah miterleben. Mittlerweile lebt und studiert er in einem chinesisch-singapurischen Stadtentwicklungsbezirk, in dem anfängliche Teilerfolge des Stadtmarketings durch spätere behördliche Fehlentscheidungen wieder zunichtegemacht wurden. Von März bis September 2020 war er Praktikant des Länderbüros Kasachstan der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

\*\*\*



## Schlagwortregister

### A

Abgabenordnung, 92  
Abwasser-/ Abfallentsorgung,  
71-75, 78, 82-83  
Akim, 10, 35, 140, 213  
Akzeleratoren, 240-241  
Anhörungsrecht, 26-28  
Anlaufstelle für Bürger, 31  
Anschluss- und Benutzungszwang,  
83-84  
Arbeitsmarkt, 140, 160-164,  
240-243  
Aufgaben der kommunalen Wirt-  
schaftsförderung, 140-144  
Aufklärungsprogramme, 22,  
167-168  
Ausstieg Kohleenergie, 220

### B

Beamtentum, 248-249  
Beamten-Besoldung 249-254  
gesetzliche Grundlagen des Beam-  
tentums 248-249  
Bezirkshaushalt , 235  
Bezirksvertretung(en), 24-28  
Bezirksverwaltungsstelle, 31-33  
Bildung, 87-90, 109, 112-119, 160-  
168, 180, 222-226  
Bottom-up Politik, 226

Business Improvement District  
(BID), 205-207

Budgetrecht, 43

Bürgerbeteiligung, 9-12, 23, 33,  
177, 179, 229

### C

COVID-19, 97, 131-134, 173-175

### D

Daseinsvorsorge, 64-66, 71-81, 89,  
97-101

Deutsches Steuersystem, 137-138

Dezentrale Versorgungsformen,  
76-77

Digitalisierung, 72, 78, 144-149,  
153-154

Duale Ausbildung, 165-168

### E

Einbindung in das staatliche Finan-  
zsystem, 63

Einteilung Verwaltungsbezirke,  
23-24, 32-33

Entwicklungsstrategien, 174,  
215-218

Exekutive, 35-38

Exekutivorgane, 231-233, 237

Existenzgründung, 140, 143

## **F**

### Finanz

- bewegungen, 52
- hoheit, 43
- planung, 60–62

### Finanzielle Unabhängigkeit, 39

### Finanzierung(s)

- der Gemeinde, 63–65
- system der Kindertagesstätten 102–108
- von konkreten Leistungen und Angeboten, 102

### Förderung, 101–121

## **G**

### Gesundheitsversorgung, 235

### Gewerbeflächenmanagement, 141–143

### Gleichbehandlungsgebot, 86

### Globaler Wettbewerb, 183–184

### Grundbedingungen, 174

## **H**

### Haushalt(s), 35–36, 39–42, 44–48

- ausgaben, 18
- eigenständigkeit, 40
- mittel, 29–31
- satzung, 144–145

### Hierarchie der lokalen Behörden und Selbstverwaltung, 35

### Humankapital, 229

## **I**

### Identität der Region, 223–225

### Imagekampagne, 158–159, 185

### Infrastruktur, 140, 147–154, 159

### Soziale Infrastruktur, 91, 129

### Innenstadtentwicklung, 194, 268

### Interkommunale Kooperation, 127

### Internationale Bauausstellung, 224

### Investitionen, 44, 53, 59–60, 69–85

### Investitionsplan, 69

## **J**

### Jährlichkeitsprinzip, 59–60

## **K**

### KiBiz NRW, 100–106, 109–112, 120

### Kommunale(r)

- Abgaben, 92–95
- Haushalt, 92–95
- Kreditaufnahme, 97
- Selbstverwaltung, 9–10, 12–17, 22, 43–45, 178–179, 247

### Konnexitätsprinzip, 100–101, 122

### Kontrolle durch Bürger, 17

### Konzept zur Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung, 38, 229

### Konzessionsmodell, 80–81

### Krankenhaus, 78, 128–131

**L**

Lokale Selbstverwaltung, 229–230  
Lokale Unternehmensförderung,  
154–157

**M**

Maslikhats, 35–39, 231, 240  
Mischform von öffentlichem und  
privatem  
Recht, 75, 84  
Mitwirkungsrecht, 30  
Moderne Industrie, 155  
Monostadt, 213–217, 224

**O**

Öffentliche Daseinsvorsorge, 73  
Öffentlicher Dienst  
Angestellte des öffentlichen Dien-  
stes, 248, 254–258  
Besoldung im öffentlichen Dienst,  
254–258  
Gesetzliche Grundlagen im öffentli-  
chen Dienst, 255  
Öffentlicher Rat, 36–38, 240  
Organisationsform, 76–80, 197–200  
Outsourcing, 79–80

**P**

Personalbeschaffung, 229, 236,  
239–240  
Personalhoheit der Kommunen,  
248

Personalmanagement, 236–239,  
244

Prinzip

- der Dezentralisierung, 236
- der Mischkalkulation, 76–77
- der Subsidiarität, 75

Produktkonto, 49, 75–78

**Q**

Qualifikationsanforderung, 232,  
239

Qualitätsverbesserung der Wirt-  
schaft, 176

Quersubventionierung, 87

**R**

Rechnungsperiode, 50–55, 58–62,  
69

Rekultivierung, 224–225

**S**

Selbstverwaltungseigentum, 9

Selbstverwaltungsprozess, 9, 20

Soziale Betreuung, 125–126

Soziale Teilhabe, 71–73

Sportstätten, 122–124

Staatliche Leistungen, 71–74,  
89–90, 93–95

Staatliche Verwaltung, 229–230

Stadtmarketing, 155–156, 183–212

Standortfaktoren, 87

harte Standortfaktoren, 168–169,  
189

weiche Standortfaktoren, 89–90, 168–16, 189

Standortmarketing, 155–161, 188

Steuerlicher Querverbund, 98

Strategische Ziele, 174

Strukturanalyse, 195

Strukturwandel, 175–176, 187, 213–214, 218, 220–227

Systematik Haushalt, 47–48

**T**

Tätigkeitsmerkmale Entgeltgruppen, 257

Tarifsystem, 247, 255

Tarifvertrag, 247, 255–257

Technologiepark Adlershof, 221–223

Teilhaushalt, 68

Territoriale Besonderheiten, 174–175

Tourismus, 183–212, 217, 224–225

Tourismusmarketing, 185, 188, 195–198

**U**

Überprüfungsausschuss, 10, 17

Umbau Industriebetriebe, 160–161, 171, 218–221, 223–224

Universität, 222–224

Unternehmenskultur, 233, 238–239

**V**

Vertreterversammlung, 10–11, 13–17, 19–22

Verwaltungsstruktur der Bezirke, 24–25

**W**

Widmung, 75

Wirtschaftsförderung, 138–144, 146–147, 196–200

Wirtschaftliche Entwicklung, 170, 173

**Z**

Zusammenkunft der örtlichen Gemeinschaft, 38

Zuständigkeit öffentlicher Einrichtungen, 26–28

Zuwendung, 96–97, 108–109, 117, 124