

Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen

Protokoll

3. Sitzung des Lenkungskreises am 25. März 2010

bei der Schader-Stiftung in Darmstadt

Teilnehmer/-innen

Mitglieder des Lenkungskreises

Dr. Andreas Kapphan, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration

Kenan Kücklich, Multikulturelles Forum Lünen e.V.

MinDir a.D. Dr. Gerold Lehnguth, ehemals Bundesministerium des Innern

Ulrich Mohn, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Dr. Klaus Ritgen, Deutscher Landkreistag

Prof. Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

Michael Rosenbach, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Dr. phil. habil. Karen Schönwälder, Max Planck Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften

Miguel Vicente, Bundesverband der Ausländer- und Integrationsbeiräte

Gäste

Dr. Reinhard Aehnelt, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern

Forschungsbegleitung

Susen Fischer, IRS

Dr. Heike Liebmann, IRS

Michael Kuss, ILS

Ralf Zimmer-Hegmann, ILS

Schader-Stiftung

Gudrun Kirchhoff

Myrto Kougievetopoulos

Sabine Süß

Moderation: Sabine Süß, Schader-Stiftung

Protokoll: Myrto Kougievetopoulos, Schader-Stiftung

Tagesordnung

Impulsbeiträge

Dr. Reinhard Aehnelt: **Lebensqualität und Bindungskraft von Klein- und Mittelstädten in peripheren Räumen**

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich: **Kommunale Finanzsituation und politische Handlungsspielräume von Klein- und Mittelstädten**

Ulrich Mohn: Status Quo kommunaler Finanzen und kommunaler Selbstverwaltung¹

Allgemeines

1. Stand der Forschungsarbeiten/ 2. Zwischenbericht
2. Erarbeitung einer Leitthese?
3. Netzwerktreffen am 15./ 16. April 2010 in Coburg
4. Fachtagung am 15./ 16. September 2010 in Darmstadt
5. Nächste Lenkungskreissitzung

¹ Alle Präsentationen sind unter http://www.integrationspotenziale.de/?page_id=66

Begrüßung

Frau Süß begrüßt die Teilnehmer/-innen insbesondere die Gäste Dr. Reinhard Aehnelt vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin und Prof. Dr. Martin Junkernheinrich vom Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern. Im Anschluss erläutert Frau Süß, dass die dritte Lenkungskreissitzung als Expertenrunde geplant sei, da die Abgabe des zweiten Zwischenberichts in gemeinsamer Absprache mit den Forschern auf Ende Mai verschoben wurde. Überdies habe sich die Schader-Stiftung mit den Forschern darauf verständigt, dass ein externer Input zu den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von Klein- und Mittelstädten hilfreich sei, da bei den Gesprächen in den teilnehmenden Städten und Gemeinden wiederholt auf die schwierige finanzielle Situation verwiesen wurde. Nach den Beiträgen der externen Experten Herr Dr. Aehnelt und Herr Prof. Junkernheinrich werde abschließend Herr Mohn über den Status Quo kommunaler Finanzen und kommunaler Selbstverwaltung sprechen.

Impulsbeiträge

Dr. Reinhard Aehnelt:

Lebensqualität und Bindungskraft von Klein- und Mittelstädten in peripheren Räumen

Herr Dr. Aehnelt beginnt seinen Vortrag mit einem Überblick zur bisherigen Kleinstadtforschung und kommt zu dem Schluss, dass diese kaum brauchbare Forschungsergebnisse und -ansätze biete. Zudem sei die Forschung zu Kleinstädten häufig ideologisch überfrachtet oder rückwärtsgewandt, was er einerseits auf die Existenz traditionsgeprägter Bilder von Klein- und Mittelstädten und andererseits auf die historische Ausrichtung der Forschung zurückführt.

Im Weiteren geht er auf die Strukturmerkmale von Klein- und Mittelstädten ein, wobei er diese in Alte und Neue Bundesländer unterteilt. Er verweist darauf, dass die Mehrheit der deutschen Städte Klein- und Mittelstädte sei. Die Ausgangssituation sei ausgesprochen heterogen, und es bestehe eine starke Polarisierung zwischen den Städten. Diese Heterogenität der Klein- und Mittelstädte werde nicht nur durch die Bevölkerungszahlen deutlich, sondern auch anhand der Arbeitslosenzahlen. Es sei zu beobachten, dass Kleinstädte in Ballungsräumen eine wachsende Tendenz aufwiesen, wohingegen außerhalb von Stadtregionen vor allem Schrumpfungprozesse stattfänden. Nur die Kleinstädte außerhalb von Stadtregionen seien durch die nach wie vor stattfindende Abwanderung aus Großstädten durch Wachstum gekennzeichnet. Die genannten Befunde seien bedeutsam, um Aussagen über Klein- und Mittelstädte zu treffen.

Im Anschluss nähert sich Herr Dr. Aehnelt, zunächst durch einen geschichtlichen Abriss, dem Themenfeld der Integration und Segregation in Klein- und Mittelstädten. Nach 1945 waren Klein- und Mittelstädte vor allem Anziehungspunkte für Flüchtlingsströme aus den zerbombten Großstädten und den Regionen Osteuropas, daher könne man von frühen Integrations- und Segregationserfahrungen in Klein- und Mittelstädten sprechen. Diese Flüchtlinge mussten integriert werden, wobei vor allem die aus den Ostregionen blieben. Zu dieser Zeit entstanden auch Flüchtlingswohnheime und -siedlungen, die bis heute das Stadtbild einiger Klein- und Mittelstädte prägen, so Herr Dr. Aehnelt. Eine weitere soziale Spaltung habe sich zudem daraus ergeben, dass durch die in den 1960er und 70er Jahren entstandenen Einfamilienhausgebiete an den Stadträndern

die Innenstädte als Wohnquartiere der Mittelschicht an Wert verloren. Damals fand eine Umeignung des Wohnraums statt, da zunehmend Migranten in die Innenstädte zogen. Dies hat sich erst seit den 1980er und 1990er Jahren langsam wieder zurückentwickelt. Als weiteren bedeutenden Punkt in der Diskussion um Integration und Segregation in Klein- und Mittelstädten nennt Herr Dr. Aehnelt die Rolle der Jugend. Diese habe vor allem in den 1960er Jahren wichtige politische Diskurse um öffentlichen Raum initiiert.

Aus Sicht von Herrn Dr. Aehnelt werde Segregation in kleinen Städten meist nicht wahrgenommen, da in der Regel davon ausgegangen werde, dass dies ein großstädtisches Phänomen sei. 2007 entfielen jedoch allein 48% der Finanzhilfe aus dem „Soziale Stadt-Programm“ auf Klein- und Mittelstädte. Seines Erachtens verdeutliche diese Zahl, dass die Annahme, Segregation sei ein Großstadtphänomen, nicht zutrefte. Neue empirische Untersuchungen hätten gezeigt, dass 500 Kommunen in Deutschland von ethnischer und sozialer Segregation betroffen seien. Bei genauer Betrachtung werde deutlich, dass 25% der Problemgebiete in Klein- und Mittelstädten zu finden seien.

Zu den Ergebnissen der Freiwilligensurveys erklärt Herr Dr. Aehnelt, dass in kleinen Gemeinden vor allem Kultur- und Sportvereine eine wichtige Basis zur Lösung von gemeinschaftlichen Aufgaben bildeten. Überdies sei bürgerschaftliches Engagement in Kleinstädten wesentlich stärker ausgeprägt als in großen Städten. Wichtige Faktoren hierbei seien, ob die Person in der Stadt geboren ist sowie ihr Identifikationsgrad mit der Stadt. Auch habe man festgestellt, dass es ein Nord-Süd sowie ein Ost-West Gefälle gebe. So sei beispielsweise ein höheres bürgerschaftliches Engagement in süddeutschen Städten feststellbar als in norddeutschen Städten. Er verweist darauf, dass in Klein- und Mittelstädten ein höheres soziales Kapital vorhanden sei. Daher sei auch das zivilgesellschaftliche Engagement stärker ausgeprägt, so die Annahme. Überdies sei die sozialhistorische Prägung der Städte ausschlaggebend für die Entwicklung des Engagements und der sozialen Netzwerke. Als sozialhistorische Städtetypologien unterscheidet er: die Handels- und Gewerbestadt, die landwirtschaftlich geprägte Stadt, die kirchlich geprägte Stadt, die Garnisonsstadt und die Verwaltungsstadt.

Abschließend erläutert Herr Dr. Aehnelt die Ergebnisse der Studien „Beurteilung der Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten“ und „Bindung von Jugendlichen an Klein- und Mittelstädte“, welche vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik im damals sogenannten Städtekränz Berlin-Brandenburg durchgeführt wurden. Die erste Erhebung zur „Beurteilung der Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten“ fand bereits 2004 als Online-Befragung statt. Auf Wunsch der Klein- und Mittelstädte habe 2009 eine Wiederholungsbefragung stattgefunden, um als Vergleichsgröße zu ermitteln, wie sich die Situation in den letzten fünf Jahren verändert hat. Die zweite Studie zur „Bindung von Jugendlichen an Klein- und Mittelstädte“ wurde 2009 durchgeführt und entstand vor dem Hintergrund, dass viele Jugendliche die Städte in Brandenburg verließen und die Städte dadurch vor dem Problem stünden den Arbeitskräftenachwuchs zu halten. Zentrale Fragen seien hierbei gewesen, welche Faktoren halten die Jugendlichen in den Städten und wo sind die Faktoren zu schwach. In den Studien wurde deutlich, dass sich die Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten in den letzten Jahren erhöht habe.

Als positive Faktoren wurden die räumliche Lage, die Freizeitmöglichkeiten, das allgemeine Stadtbild und seine historische Prägung sowie zunehmende Zufriedenheit mit der Infrastruktur und dem Vereinswesen genannt. Berufliche Perspektivlosigkeit, schlechte medizinische Versorgung und schlechte Arbeitsplatzaussichten wurden als negative Faktoren und Gründe der Abwanderung genannt. Auch unter den Jugendlichen wurde die berufliche Perspektivlosigkeit aber auch die räumliche Situation als problematisch geschildert. Neben den beruflichen Aussichten sowie den sozialen Beteiligungsmöglichkeiten, seien die Handlungsspielräume der politischen Mitwirkung als schwierig wahrgenommen worden. So fühlten sich Jugendlichen häufig nicht durch die kommunale Politik angesprochen. Hinzu käme, dass das soziale Klima als angespannt wahrgenommen werde und die rapide Alterung problematisch für die Jugendlichen sei. Als abschließende These hält Herr Dr. Aehnelt fest, dass das soziale Klima - entgegen der Annahme - in kleinen Städten nicht integrationsfördernder sei als in großen Städten. Dies ließe sich unter anderem darauf zurückführen, dass die sozialen Netze nicht durchlässig seien. Aus seiner Sicht seien sozialen Netze zwar bisweilen effektiv, jedoch gehe dies nicht zwangsläufig mit der Öffnung einer Gruppe einher. Auch in kleinen Städten sei eine zunehmende Segregation zu beobachten. Die Abwanderung von Jugendlichen führe zudem zu Facharbeitermangel und Innovationsverlust. Für Zuwanderung sei hier jedoch eine mögliche Chance zu sehen, so Herr Dr. Aehnelt abschließend.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich:

Kommunale Finanzsituation und politische Handlungsspielräume von Klein- und Mittelstädten

Herr Prof. Junkernheinrich betont zu Beginn, dass es bisher kaum Untersuchungen zur Finanzsituation von Mittelstädten gebe und seine Darstellung daher auch einen explorativen Charakter habe. Anhand des Finanzierungssaldos, der sich aus den gesamten Einnahmen und den gesamten Ausgaben bilde, verdeutlicht Herr Prof. Junkernheinrich zunächst die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation und Verschuldungsunterschiede der Bundesrepublik zwischen 2006 und 2010. Er verweist darauf, dass die Zahlen seit 2007, welches mit einem Überschuss von 8,61 Milliarden Euro das bisher beste Jahr war, rapide nach unten gegangen seien. Für 2010 liege die Prognose des Städte- und Gemeindebunds derzeit bei -12,05 Milliarden Euro. Anhand des Finanzierungssaldos von Westdeutschland seit 1980, verdeutlicht er im Weiteren, dass in der Mehrheit der Jahre Defizite angefallen sind. Die Überschüsse in den Ausnahmejahren 1984, 1989 und 1997 seien nur durch Vermögensveräußerungen zustande gekommen. Ausschließlich 2008 hätten die Kommunen wirkliche Überschüsse erwirtschaften können. Dabei seien die Vermögensveräußerungen nicht berücksichtigt worden.

Vergleiche man ostdeutsche Kommunen anhand des Finanzierungssaldos mit westdeutschen Kommunen, sei festzustellen, dass seit 2001 die Finanzsituation in ostdeutschen Kommunen besser sei. 2008 wiesen westdeutsche Flächenländer beispielsweise ein Plus von 84 Euro je Einwohner auf, wohingegen ostdeutsche Flächenländer ein Plus von 174 Euro je Einwohner erwirtschaften konnten.

Als weiteren Indikator zur Messung der Krisensituation der Kommunen führt Herr Prof.

Junkernheinrich den kommunalen Kassenkredit an. Dieser habe ursprünglich die Funktion verfolgt,

die Deckungslücken innerhalb eines Jahres auszugleichen. Seien beispielsweise die Gewerbesteuererinnahmen sehr gering, habe man die Möglichkeit, die Gehälter über diesen kurzfristigen Dispo zu zahlen. Jahrelang sei darauf kaum zurückgegriffen worden, wodurch der Kassenkredit eine zu vernachlässigende Größe gewesen sei. Seit 15 Jahren explodierten in bestimmten Regionen Deutschlands jedoch die Kassenkredite, da unter anderem Personalausgaben und Sozialausgaben über Kassenkredite finanziert würden. Das Resultat sei, dass in einigen Kommunen die Kassenkredite mittlerweile höher seien als alle Ausgaben im freiwilligen Bereich zusammen. Auch am Beispiel des Kassenkredites sei eine Nord-Süd sowie eine West-Ost Disparität zu beobachten.

Im Anschluss vergleicht Herr Prof. Junkernheinrich die Mittelstädte von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Rheinland-Pfalz zeichne sich durch viele kleine Gemeinden aus, wohingegen Nordrhein-Westfalen durch große Gemeinden charakterisiert sei. Den detaillierten Ländervergleich nimmt er mit Hilfe einer Clusteranalyse auf der Grundlage von vier Variablen vor. Zum einen habe die räumliche Situation, mit den Variablen Erreichbarkeit eines Zentrums und regionales Bevölkerungspotenzial, im Mittelpunkt gestanden. Zum anderen die Situation der Bevölkerung, mit den Variablen Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsentwicklung. Die Bevölkerungsmerkmale beider Länder stellte er gegenüber. Nordrhein-Westfalen habe bei einer Gesamtbevölkerung von 18.039.847 Einwohnern einen Bevölkerungsanteil von 24% in Mittelstädten. Rheinland-Pfalz mit einer wesentlich geringeren Gesamtbevölkerung von 4.054.081 habe 20% des Bevölkerungsanteils in Mittelstädten. Auffällig sei, dass trotz der enormen Differenz der Einwohnerzahl der Bevölkerungsanteil in Mittelstädten sehr ähnlich sei. Ein entscheidender Unterschied sei, dass in Nordrhein-Westfalen mehr Einwohner in größeren Städten, in Rheinland-Pfalz dagegen in kleinen Gemeinden angesiedelt seien. Herr Prof. Junkernheinrich betrachtet zunächst Rheinland-Pfalz unter den Gesichtspunkten dreier Cluster:

- Zentrumsnahe Mittelstädte in Ballungsrandlage;
- Solitärstädte in peripherer Lage;
- Mittelstädte in peripherer Lage mit Nähe zu einem Zentrum.

Aus dieser Perspektive stelle man fest, dass Rheinland-Pfalz die meisten Mittelstädte im 1. Cluster hat. In das 2. Cluster seien nur drei Mittelstädte einzuordnen. Konzentriere man sich auf die Variablen Erreichbarkeit eines Zentrums und regionales Bevölkerungspotenzial stelle man fest, dass zentrumsnahe Mittelstädte in Ballungsrandlage durchschnittlich 24 Minuten von Zentren entfernt lägen und das regionale Bevölkerungspotenzial mit einer halben Millionen relativ hoch sei. Mittelstädte mit einer solitär-peripheren Lage seien hingegen mit 52 Minuten fast doppelt so weit von Zentren entfernt und das regionale Bevölkerungspotenzial sei mit 240 Tausend nur halb so groß. Dies habe unter anderem Auswirkungen auf die Arbeitsmarktverflechtung sowie die Pendlerintensität aber auch auf die Versorgungsrolle der Städte. Betrachte man nun die soziostrukturelle und demografische Situation der Mittelstädte in Rheinland-Pfalz, sei vor allem die Entwicklung in den Mittelstädten mit solitär-peripherer Lage auffällig. Die Arbeitslosigkeit sei dort mit einem Anteil von über 10% am stärksten ausgeprägt und der Bevölkerungsrückgang weise mit -5,3% den höchsten Wert auf. Anders sähe die Situation der Mittelstädte mit Ballungsrandlage aus.

Dort seien noch leichte Bevölkerungsüberschüsse zu verzeichnen und die Arbeitslosenquote liege unter 6%. Anschließend stellt Herr Prof. Junkernheinrich die gemeindefinanzpolitischen Indikatoren für die drei Cluster vor, wobei er zunächst auf die Steuereinnahmen eingeht. In Mittelstädten mit Ballungsrandlage seien die Steuereinnahmen mit 760 Euro je Einwohner sowie die Gewerbesteuererinnahmen mit 566 Euro je Einwohner im Durchschnitt deutlich höher als in den anderen Regionen. Im Vergleich dazu hätten Mittelstädte mit einer solitär-peripheren Lage nur Steuereinnahmen von 559 Euro insgesamt und eine besonders schwache Gewerbesteuer mit 324 Euro je Einwohner. Aus Sicht von Herrn Prof. Junkernheinrich spiegeln sich in den Steuereinnahmen die Wirtschaftskraftunterschiede unter den Klein- und Mittelstädte. Als weitere Indikatoren verweist er auf die Haushaltsergebnisse, wobei er diese in Primärergebnis, Ordentliches Ergebnis und Jahresergebnis unterteilt. Mit Primärergebnis sei das laufende Geschäft, wie Personalausgaben, Investitionen, aber auch Steuern, Zuweisungen und Gebühren auf der Einnahmeseite, gemeint. Beim Ordentlichen Ergebnis seien hingegen bereits die alten Zinslasten eingerechnet. Das Jahresergebnis schließe darüber hinaus die Vermögensveräußerungen ein. Betrachte man die drei Cluster werde deutlich, dass vor allem in den Mittelstädten mit solitär-peripherer Lage die Ergebnisindikatoren deutlich schlechter seien als bei den anderen Gemeindetypen. Ausgesprochen negativ sei jedoch das Ordentliche Ergebnis mit –345 Euro je Einwohner, was sich auf alte Zinslasten zurückführen ließe.

Zusammenfassend könne man sagen, dass eine Problemlastigkeit für Städte im peripheren Bereich existiere. In der Ballungsrandlage lägen die Ergebnisse durchweg noch im positiven Bereich. Auch anhand der Verschuldungsindikatoren bilde sich diese Tendenz ab. Obgleich alle Gemeindetypen verschuldet seien, hätten die Mittelstädte in peripherer Lage mit 4.418 Euro je Einwohner eine beinahe doppelt so hohe Gesamtverschuldung wie die Mittelstädte in Ballungsrandlage. Auch die Kassenkredite seien vor allem in peripheren Gebieten fast drei Mal so hoch wie in Ballungsrandlage, so Prof. Junkernheinrich. Vergleiche man die Cluster, seien deutliche Disparitäten zwischen Mittelstädten in peripherer Lage und Mittelstädten in Ballungsrandlage in Rheinland-Pfalz zu erkennen.

Nordrhein-Westfalen habe eine ganz andere Raum- und Siedlungsstruktur. Nordrhein-Westfalen habe deutlich mehr Mittelstädte als Rheinland-Pfalz, dementsprechend seien auch die Cluster größer und differenzierter. Gleichwohl habe man ähnliche Bezeichnungen für die Analyse gewählt.

- Solitärstädte in peripherer Lage;
- Mittelstädte mit Anschluss an ein Oberzentrum;
- Strukturell weniger belastete Städte in Ballungsrandlage;
- Strukturell stark belastete Städte in Ballungsrandlage.

Betrachte man zunächst die räumliche Lage, zeige sich in Nordrhein-Westfalen eine ähnliche Situation wie in Rheinland-Pfalz. Nähere man sich dem Ballungsrand, so sei die Erreichbarkeit besser und das regionale Bevölkerungspotenzial ebenso wie die Einwohnerdichte höher. Anhand der soziostrukturellen Indikatoren zeige sich hingegen, dass nicht die Mittelstädte mit peripherer Lage von der höchsten Arbeitslosigkeit betroffen seien, sondern die Mittelstädte in belasteter

Ballungsrandlage mit 9,5%. Hiermit verbunden sei in diesen Regionen auch die Bevölkerungsentwicklung stark rückläufig. Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz seien in Nordrhein-Westfalen die Disparitäten bei den Steuereinnahmen nicht so ausgeprägt. Auch hier hätten jedoch Mittelstädte in Ballungsrandlage höhere Gewerbesteuererinnahmen und Steuereinnahmen insgesamt als Mittelstädte in peripherer Lage. Anhand der Haushaltsergebnisse werde das Disparitätenmuster wiederum sehr deutlich. Sowohl in den Gebieten in peripherer Lage als auch im soziostrukturell belasteten Ballungsrand seien die Ergebnisse sehr schlecht. Nur in den Mittelstädten mit Anschluss zu einem Oberzentrum sei ein positives Jahresergebnis erreicht worden. Dies könne aus Sicht von Herr Prof. Junkernheinrich daran liegen, dass in diesen Regionen die Problemmerkmale der Mittelstädte in peripherer Lage oder belasteter Ballungsrandlage fehlen würden.

In seinem Zwischenresümee geht Herr Prof. Junkernheinrich abschließend auf die finanzpolitischen Handlungsspielräume von Mittelstädten ein. In diesem Zusammenhang verweist er erneut darauf, dass die Mittelstädte ein gemeindefinanzpolitisch unerforschter Gemeindetyp seien. Überdies seien Mittelstädte eine ausgesprochen heterogene Gemeindegruppe mit ausgeprägten Länderunterschieden hinsichtlich der Ortsgrößen und der Funktionszuweisungen für ihr Umland. Auch anhand der Aufgabenbereiche seien die Zentralitätsunterschiede deutlich zu erkennen. Mittelstädte wiesen finanzpolitische Krisenphänomene insbesondere bei peripherer Lage und/ oder sozioökonomischer Belastungssituation auf, wie anhand der Beispiele deutlich geworden sei. Neben der weiteren Analyse der fiskalischen Situation sieht Herr Prof. Junkernheinrich Forschungsbedarf im Bereich der Versorgungsrolle von Mittelstädten in schrumpfenden peripheren Gemeinden. Als abschließende These stellt er zur Diskussion, dass aufgrund der schweren politisch-administrativen Steuerbarkeit von Mittelzentren die fiskalischen Probleme verstärkt würden.

Ulrich Mohn

Status Quo kommunaler Finanzen und kommunaler Selbstverwaltung

Herr Mohn erläutert einleitend die derzeitige Finanzlage der Kommunen. Anhand der Entwicklung der Kommunalfinanzen zwischen 2008 und 2010 wird deutlich, dass sich der Finanzierungssaldo in der gesamten Bundesrepublik stetig verschlechtert. In diesem Zeitraum ergebe der Veränderungsbetrag ein Minus von über 19 Milliarden. Die stetige Verschlechterung der kommunalen Finanzlage werde überdies an den Kassenkrediten der Kommunen deutlich. Diese seien 2009 auf 34,4 Milliarden Euro angestiegen. In Folge des Anstiegs der Ausgaben für Pflichtaufgaben verschlechtere sich der Spielraum für die Selbstverwaltungsausgaben, zu denen auch Integrationsmaßnahmen vor Ort gehörten. Als Problem sieht Herr Mohn, dass alle Politikbereiche der Selbstverwaltung sich die Haushaltsmittel, die nach Einsatz der für die Pflichtaufgaben benötigten Mittel noch übrig blieben, teilen müssten. Da jedoch die Pflichtaufgaben, zu denen unter anderem Sozialausgaben gehören, immer größere Anteile der Haushaltsmittel beanspruchen würden, bliebe für die kommunalpolitische Gestaltung im Selbstverwaltungsbereich ein geringer werdender Handlungsspielraum. Aufgründessen sei das Selbstverwaltungsrecht kaum noch gewährleistet. Herr Mohn verweist im Weiteren auf die Auswirkungen, die sich seines Erachtens ergeben, wenn Integrationspolitik zur Pflichtaufgabe würde. Zunächst müsste eine

Aufgabenübertragung seitens der Länder stattfinden. Dies bedeute, dass das Land auf Basis der landesrechtlichen „Konnexitätsvorschriften“ die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen müsse. Hierin sieht Herr Mohn auch die Gründe für die Zurückhaltung der Länder, Selbstaufgaben zu Pflichtaufgaben zu machen. Neben der Finanzierungsfrage stelle sich jedoch auch die Frage auf welcher Ebene, das heißt Länderebene oder kommunale Ebene, Integrationsmaßnahmen sinnvollerweise konzipiert werden müssten. Die bisherige Regelung nach dem „Subsidiaritätsprinzip“ sei, dass die Steuerung nur dann einer breiteren Ebene (Land) übertragen werde, wenn auf dezentraler Ebene (Gemeinde) die Ziele verfehlt würden.

Als einzige Maßnahmen, die derzeit seitens der Gesetzgeber durchgeführt würden, sieht Herr Mohn zeitlich begrenzte Förderprogramme, jedoch nicht die Schaffung neuer Pflichtaufgaben. Die Förderprogramme seien jedoch nur kurzfristige Lösungen, da nach Ablauf der Frist keine staatlichen Mittel mehr gezahlt würden. Der Druck auf die Kommunen sei nach dem Ende der Förderung meist noch höher, da begonnene Integrationsprojekte weiter finanziert werden müssten. Herr Mohn sieht jedoch eine nachhaltige Lösungsmöglichkeit im zunehmenden bürgerschaftlichen und finanziellen Engagement der Gesellschaft, um den kurzfristigen staatlichen Förderprogrammen zu entgehen. Auch müsste seines Erachtens das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Steuerfinanzierung öffentlicher Daseinsversorgung wiederhergestellt werden. Dadurch könnte wiederum die existenzielle Abhängigkeit öffentlicher Einrichtungen vom finanziellen Engagement der Gesellschaft abgeschwächt werden.

Abschließend berichtet Herr Mohn über die erste Sitzung der Gemeindefinanzkommission, die am 04. März 2010 stattgefunden hat. Diese Kommission habe den Auftrag, die kommunalen Einnahmen und Ausgaben zu analysieren und mögliche Alternativen zu identifizieren, wie ihr Vorsitzender Bundesfinanzminister Dr. Schäuble erklärt habe.

Als Forderungen seitens der Kommunen an die Kommission nennt Herr Mohn folgende Punkte:

- Die Kommunen zu entlasten und den kommunalen Handlungsspielraum zu erweitern;
- strukturelle Mängel und Unterfinanzierung der kommunalen Ebene beseitigen, um nötige Finanzspielräume für freiwillige kommunale Aufgaben zu schaffen;
- Lösungen sollten nicht allein auf die Frage nach einer Reform der Gewerbesteuer verkürzt sein. Zudem sollte eine Reform in beiderseitigem Einvernehmen beschlossen werden und nicht gegen den Willen der Kommunen;
- ein Arbeitsschwerpunkt der Kommission sollte die Analyse der Sozialausgaben betreffen, um insbesondere festzustellen, wie die kommunalen Aufgabenträger entlastet werden könnten;
- kommunale Ausgaben werden zunehmend zu einem volkswirtschaftlichen Problem, was durch das Verhältnis zwischen den Ausgaben für soziale Leistungen und denen für Investitionen deutlich werde;
- angestrebte Flexibilisierung (bürokratischer) Standards sollte auch im Sinne der Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen werden. Zudem sollten die einzelnen Bundesressorts verpflichtet werden, aktiv eigene Vorschläge zur Flexibilisierung von Standards zu erarbeiten und diese in der Kommissionsarbeit einzubringen.

Weiterführende Diskussion

Im Anschluss an die Impulsreferate eröffnet Frau Süß die Diskussionsrunde. Zunächst meldet sich Frau Dr. Schönwälder zu Wort und merkt, Bezug nehmend auf den Vortrag von Herrn Dr. Aehnelt, kritisch an, dass man keine allgemeine Aussage treffen könne, sondern differenzierter an das Thema Integration herangehen müsse. Beispielsweise könne die Mitgliedschaft in Vereinen auch Exklusivität bedeuten und somit nicht nur integrativen Charakter haben. Herr Rosenbach verweist ebenfalls auf eine Studie des BAMF zu Integration durch Sport. Diese habe gezeigt, dass Integration in den Sport nicht gleichzeitig auch eine Integration durch den Sport bedeute. Es gehe vor allem darum zu schauen, wie man Integration ermöglichen und gestalten könne. Deutschland könne es sich nicht länger leisten, das Thema zu vernachlässigen.

Nach den Vorträgen sei nicht ersichtlich, wo die Unterschiede zu den großen Städten lägen, so Herr Dr. Kapphan. Auch dort sei die finanzielle Situation ein großes Problem, wobei im Osten eher die soziale Einbindung schwierig sei. Herr Prof. Junkernheinrich stimmt ihm zu, verweist allerdings auf die zentrale Lage der Städte und die vielseitigen Möglichkeiten, wie beispielsweise das abwechslungsreiche kulturelle Angebot. Herr Dr. Aehnelt ergänzt, dass man sich über die Versorgungsstrukturen Gedanken machen und ggf. neue Möglichkeiten entwickeln müsse.

Als prinzipielles Dilemma der Forschung sieht Frau Dr. Liebmann gerade die Frage der Differenzierung, da man die einzelnen Themen am Ende der Forschung wieder zusammenführen und vergleichen müsse. Der zweite Zwischenbericht greife jedoch die Heterogenität der kleinen Städte im ländlichen Raum auf.

Herr Prof. Roth merkt an, dass aus seiner Sicht die Pflichtbereiche angeschaut werden müssten, da diese häufig nicht mehr angemessen seien. Auch die Anreize für freiwillige Leistungen müsse man prüfen, da hier seines Erachtens noch Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden seien. Er gibt zu bedenken, dass sich die Bürger/-innen selbst um die Haushaltsmittel kümmern sollten. So seien bereits in 50 Kommunen partizipative Haushalte erprobt worden. Zudem gäbe es gerade im Osten Kommunen, die ihre Gestaltungsmöglichkeiten abgeben würden. Herr Vicente bemerkt ebenfalls, dass freiwillige Leistungen den Kommunen häufig nicht ermöglicht werden und gibt zu bedenken, Integration zur Pflichtaufgabe im Rahmen des Öffnungsprozesses zu machen. Als Problem sieht er jedoch, dass die Kommunen nicht mehr die Hauptakteure seien, sondern nur noch organisieren und strukturieren würden. Die Diskussion um Pflicht und Freiwilligkeit werde grundsätzlich überbewertet. Auch Pflichtaufgaben könnten unter Umständen in Vergessenheit geraten und nicht erfüllt werden. Herr Dr. Ritgen sieht als Hauptaufgabe des Projekts anhand von Handlungsempfehlungen die Kreativität der Kommunen herauszufordern und zu unterstützen. Alle Anwesenden sind sich einig, man sollte sich nicht durch Kosten abschrecken lassen.

Frau Süß ergänzt zusammenfassend, dass man Integration nicht nur unter dem Aspekt der Kosten betrachten solle, sondern die zur Verfügung stehenden Mittel kreativ einsetzen müsse. Es gehe auch darum, vorhandenen Möglichkeiten vielfältig zu nutzen sowie neue Wege der Zusammenarbeit anzustoßen.

Erarbeitung einer Leitthese?

Im Folgenden erklärt Frau Süß, dass sich die Stiftung als Projektverantwortliche und die Forscher darüber verständigt hätten, eine Leitthese zu formulieren, welche zur thematischen Orientierung der Forschung dienen könne und als Instrument verstanden werden könne, um die Empfehlungen daran zu prüfen. Sie erklärt, dass es zunächst darum gehe, zu entscheiden, ob ein gemeinsames Interesse an einer Leitthese existiere. Als mögliche Leitthese möchte die Schader-Stiftung den Vorschlag „Integration mit geringen Ressourcen“ zur Diskussion stellen. Mit geringen Ressourcen seien nicht nur finanzielle gemeint, denn Ressource sollte in diesem Zusammenhang weit gefasst werden, so Frau Süß. Sie weist darauf hin, dass diese Leitthese auf alle teilnehmenden Städte und Landkreise zutrefe und dann für die Handlungsempfehlungen öffentlich wirken könne. Auch die Erfahrung aus dem Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ hätte gezeigt, dass eine Leitthese, an der sich die Empfehlungen und Untersuchungsschwerpunkte messen ließen, unterstützend wirke. Alle Anwesenden sind sich einig, dass eine Leitthese erarbeitet werden solle, da dies grundsätzlich hilfreich sei.

Als problematisch an der Leitthese „Integration mit geringen Ressourcen“ sahen die Anwesenden, dass diese in die falsche Richtung führen könne und zu eng gefasst sei. Auch erwecke die These den Eindruck Integration koste Geld und Ressourcen seien nur auf Finanzen bezogen. Deutschland ginge es im Vergleich zu anderen Ländern jedoch finanziell noch gut, daher solle man sich nicht zu stark auf knappe Ressourcen konzentrieren. Es sei hingegen wichtig, deutlich zu machen, dass Integration eine Ressource sei. Zudem müsse der Öffnungsprozess innerhalb der Gesellschaft in der Leitthese deutlicher werden. Aus Sicht der Forscher ist eine Leitthese wichtig im Sinne der Kommunikation. Diese müsse jedoch modifizierbar bleiben, da die Forschung noch nicht abgeschlossen sei. Frau Kirchhoff erläutert ergänzend, dass sich die Schader-Stiftung für „gering“ entschieden habe, da auf diese Weise auch auf die geringe Zahl der Migrant/-innen im ländlichen Raum verwiesen werde.

Von den Anwesenden wurden als Alternative folgende Vorschläge gesammelt:

- Integration als Ressource
- Integration trotz geringer Ressourcen
- Integration heute, senkt Problemdruck morgen
- Integration mit eigenen Ressourcen
- Vielfalt durch Ressourcen
- Vielfalt stärkt Ressourcen

Da die Teilnehmer/-innen die Bitte nach Bedenkzeit äußern, einigen sich alle Anwesenden darauf, sich weitere Alternativen zu überlegen und Ihre Vorschläge in den nächsten zwei Wochen per E-Mail an die Schader-Stiftung zu senden.

Stand der Forschungsarbeiten

Abschließend berichtet Frau Süß über den Stand der Forschung sowie über die von der Schader-Stiftung geführten Vor-Ort-Gespräche. Des Weiteren verweist sie auf die Unterstützung der Forscher durch die Schader-Stiftung. Als Beispiel nennt sie die Veranstaltung in Burg, welche von

Frau Kirchhoff moderiert werde. Frau Kirchhoff informiert ergänzend, dass zur geplanten Fachtagung am 15./ 16. September 2010 Frau Ministerialdirektorin Gabriele Hauser, Abteilungsleiterin Migration, Integration und Europäische Harmonisierung, Bundesministerium des Innern in Vertretung von Herrn Bundesinnenminister Dr. de Maizière ein Grußwort sprechen wird.

Nächste Lenkungskreissitzung

Die Anwesenden einigen sich darauf, dass die Schader-Stiftung Terminvorschläge machen wird.