

## Resiliente öffentliche Daseinsvorsorge

Kommunen als Treiber zukunftsfähiger Strukturen

**(BS/Dr. Jörg Hopfe\*) Eine kommunal betriebene Bäckerei im bayerischen Wolframs-Eschenbach oder ein gemeindeeigener Dorfladen im niedersächsischen Fürstenberg sind sicher Beispiele für eine sehr weitgehend Interpretation kommunalen Handelns. Die Anforderungen und Erwartungen an eine resilient gestaltete öffentliche Daseinsvorsorge sind im Zuge der Corona-Pandemie aber deutlich gestiegen. Und den Kommunen kommt dabei eine wichtige Rolle zu – auch mit einer stärkeren bürgerlichen Partizipation.**

Während vor der Coronakrise der deutschlandweit bestehenden kommunale Investitionsrückstand allgemein im Fokus stand, treten verstärkt spezifischere Investitionsbedarfe etwa durch Klimaschutz, Klimafolgenanpassung und Digitalisierung in den Vordergrund.

Neben den Investitionserfordernissen im Gebäude-, Straßen- und Kulturbereich hat die Pandemie auf weitere zu besetzende Defizite in der Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur aufmerksam gemacht. Vor dem Hintergrund zu erwartender Einnahmeausfälle und steigender Ausgaben sehen sich die Kommunen einer multiplen Belastungsprobe gegenüber.

### Krise und Chance

Dennoch liegen in der Krise auch Chancen. Denn allen Beteiligten führen die Pandemiefolgen vor Augen: Die öffentliche Infrastruktur und auch Daseinsvorsorge müssen resilienter gestaltet werden. Den Kommunen kommt hierbei eine zentrale Rolle als Motor der Transformation zu. Es gilt, neue Konzepte insbesondere für die öffentliche Daseinsvorsorge anzustoßen – etwa im Bereich der Bildung und der digitalen Lernformen, der Bewältigung des demografischen Wandels oder der medizinischen Versorgung.

Um bei letzterem Beispiel zu bleiben: Die hausärztliche Versorgung ist ein wesentlicher Standortfaktor für Kommunen – auch weil immer mehr Menschen aufs Land ziehen. Medizinische Versorgungsstrukturen müssen im ländlichen Raum vielerorts gestärkt werden. Die Digitalisierung eröffnet hierbei völlig neue Möglichkeiten – Stichwort "Telemedizin".

### Medizinische Versorgungszentren

Aber auch als Träger medizinischer Versorgungszentren (MVZ) werden ländliche Kommunen immer wichtiger. Als solche stellen sie auch das Personal der MVZ ein – Praxismanager inklusive. Dieser hält die Ärzte von Bürokratie frei und erlaubt ihnen so, noch stärker am Patienten zu arbeiten. Entscheidend für den Erfolg solcher

Ansätze ist die unternehmerische und Projektsteuerungskompetenz der Kommune.

Ein gelungenes Praxisbeispiel bietet die Gemeinde Neuenrade. Mit ihrem kommunaleigenen MVZ gewann sie den zweiten Platz beim NRW.BANK.Ideenwettbewerb 2019-2020. Neuenrade erhöht mit dem MVZ seine Attraktivität für junge Allgemeinmediziner. Zu deren Vorteilen zählen geringere finanzielle Aufwände für den Berufseinsteiger, eine feste Anstellung bei einer kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts, kollegialer Austausch sowie – dank Teilzeitmöglichkeit – eine hohe Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

### Finanzpotenzial der Genossenschaft

Auch genossenschaftlich lassen sich Institutionen der kommunalen Daseinsvorsorge betreiben – seien dies MVZ oder zum Beispiel Schwimmbäder. Die beteiligten Bürger bringen dabei nicht nur eine starke Kundenbindung mit. Sie bedeuten auch ein großes Finanzierungspotenzial. Denn die ohnehin großen Ersparnisse vieler Privathaushalte sind während der Krise weiter gestiegen. Genossenschaften bieten dadurch auch dort eine Lösung, wo Förderprogramme noch nicht vorhanden sind. Und der Wunsch der Bürger nach Partizipation ist groß. Das zeigen viele Studien. Kommunen selbst sollten

erst dann unternehmerisch aktiv werden, wenn es unbedingt nötig und kein anderer Akteur in Sicht ist. Vor allem gilt es, Aktivitäten Dritter anzustoßen. Auch hierbei sollten Ämter sich so gut wie möglich vernetzen: raus aus dem Silo-Denken, rein in ämterübergreifende Teamarbeit. Trotz bestehender umfangreicher Vorgaben des Datenschutzes kann es ein intelligentes Datenmanagement erlauben, vorhandenes Wissen ämterübergreifend nutzbar zu machen und Prozesse besser aufeinander abzustimmen. Das Start-up Polyteia und die Hertie School in Berlin haben das 2020 in einer Studie unterstrichen und Handlungsempfehlungen abgeleitet – zum Beispiel die Entwicklung abteilungsübergreifender Datenstrategien.

Interkommunal gilt es, verstärkt zu kooperieren. Die Möglichkeiten reichen von Arbeitskreisen über Zweck- und Planungsverbände bis hin zu gemeinsamen Entwicklungsagenturen und Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Und wo immer möglich, sollten neben Ämtern auch Bürger, Unternehmen und Investoren an einen Tisch gebracht werden. So können Kommunen Potenziale aktivieren – als Treiber resilienterer Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

*\*Dr. Jörg Hopfe ist Bereichsleiter Förderberatung & Kundenbetreuung bei der NRW.BANK.*

### So fördert die NRW.BANK kommunale Infrastrukturinvestitionen

Digitalisierung von Schulen und Verwaltung, Innenstädte im Wandel, Klimaschutz und Klimafolgenanpassung, Radwege, Busse und Bahnen – die Kommunen in NRW müssen und wollen auch in der Krise in ihre Infrastrukturen investieren. Die NRW.BANK steht ihnen dabei mit Förderprogrammen für öffentliche und soziale Infrastrukturen in NRW zur Seite – zum Beispiel mit den Programmen NRW.BANK. Kommunal Invest und NRW.BANK.Moderne Schule. Die Darlehen aus beiden Programmen vergibt die Bank aktuell zu einem negativen Zinssatz. Davon können die Kommunen bei der langfristigen Finanzierung von Investitionen profitieren – zum Beispiel in das hochaktuelle Thema der Luftreinhaltung in Innenräumen, aber auch in jedes andere kommunale Infrastrukturthema. Aktuelle Indikatoren zu den Förderprogrammen der NRW.BANK sind unter [www.nrwbank.de/](http://www.nrwbank.de/) konditionen abrufbar.

### Kommunale Kulturangebote

## Museen – Mehr als eine Frage der Öffnungszeiten

von Dr. Ulrich Keilmann



Dr. Ulrich Keilmann

leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt. Foto: BS/privat

Die Länder besitzen die Kulturhoheit. Das bedeutet, ihnen steht in diesem Bereich grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz zu. Die meisten der Landesverfassungen enthalten Bestimmungen zur Kultur. Staatszielbestimmungen verpflichten die Länder und die Kommunen, Belange der Kultur bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Aus den grundsätzlich freiwilligen kommunalen Kulturaufgaben werden aber durch die Staatszielbestimmung keine Pflichtaufgaben. Gemessen an den Kulturausgaben sind die Kommunen unter den öffentlichen Anbietern im bundesweiten Maßstab der wichtigste Akteur für Kulturangebote.

Im Flächenländervergleich sind indes teilweise deutliche Unterschiede zu erkennen. Der Kommunalisierungsgrad als kommunaler Anteil an den gesamten Landes- und Kommunalnausgaben (auf Basis des kameralen Grundmittelkonzepts) betrug 2017 nach dem Kulturforschungsbericht 2020 durchschnittlich 60,7 Prozent. Den niedrigsten Wert hatte das Saarland mit 35,5 Prozent und den höchsten Wert Nordrhein-Westfalen mit 67,8 Prozent. Hessen hatte mit 67,8 Prozent den zweithöchsten Wert. Bemerkenswert ist die Stabilität der Größe, da im Vergleich zu 2016 der Kommunalisierungsgrad der meisten Flächenländer weitgehend unverändert geblieben ist.

Ein hoher Anteil der Kommunen an den Kulturausgaben insgesamt sagt gleichwohl nichts über Regionen oder gar einzelne Kommunen innerhalb eines Landes aus. Es gibt jeweils Kommunen mit (sehr) geringen oder (sehr) hohen Kulturausgaben. Die Spannweite ist hoch. Daneben reicht der Blick schließlich auf die Höhe der monetären Kulturförderung nicht aus. Mehr Geld ausgeben führt nicht notwendigerweise zu einem besseren Angebot. Gerade im Kulturbereich geht es um die Qualität und die Wirkung der Angebote.

Passenderweise hat die Überörtliche Prüfung sich diesem wichtigen Thema angenommen und in der 220. Vergleichenden

Prüfung „Kultur“ u.a. die Aufwendungen für die Kulturförderung vergleichend bewertet. Exemplarisch wurde in einer Detailbetrachtung die Wirtschaftlichkeit der Museen von sechs hessischen Städten ab 50.000 Einwohner in den drei Dimensionen:

- Jahresöffnungsstunden,
- Besucher und
- Aufwand je Besucher analysiert und visuell aufbereitet (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: Jahresöffnungsstunden, Anzahl Besucher und Aufwand je Besucher der Sonderstatusstädte und der kreisfreien Städte 2018

Der Zusammenhang zwischen Öffnungsstunden und Besucherzahlen liegt auf der Hand. Museen mit längeren Jahresöffnungsstunden wiesen im Vergleich höhere Besucherzahlen auf. Auffällig sind die Kreise oben rechts. Besonders die Grimmwelt und das Naturkundemuseum (beides Kassel) sowie das Museum Schloss Philippsruhe in Hanau hatten die höchsten Besucherzahlen. Und das bei vergleichsweise geringem monetären Aufwand je Besucher.

Öffnungszeiten in Verbindung mit einem für potenzielle Kunden „guten Angebot“ sind in Museen ergo eine Stellgröße für die Besucherzahlen. Die Wirtschaftlichkeit einer Einrichtung hängt daneben von der Preisgestaltung ab. Es können drei Möglichkeiten der Preisgestaltung für den Eintritt umgesetzt werden: freier Eintritt, freiwilliges Eintrittsgeld oder festgelegte Eintrittspreise. Gerade die Einführung eines freien Eintritts bedeutet Einnahmeverzicht für die Kommunen, der notfalls an anderer Stelle kompensiert werden muss. Außerdem ist er kein Allheilmittel für die Attraktivitätssteigerung eines Muse-

ums. Sachverständige haben im Fachausschuss für Medien und Kultur im Deutschen Bundestag u.a. die Einführung eines freien Eintritts nur dann positiv bewertet, wenn dies in Verbindung mit anderen museumsspezifischen Maßnahmen zu einer langfristigen Steigerung der Besucherzahlen führt. Insgesamt sollte die Attraktivität eines Museums nicht nur über kostenintensivere längere Jahresöffnungsstunden, sondern auch über neue Konzepte wie zum Beispiel erlebnisorientierte Angebote oder innovative Möglichkeiten des ganzheitlichen Erfassens gesteigert werden. Ebenso kann durch Sonderausstellungen, spezielle Aktionstage oder Events Interesse bei potenziellen Besuchern geweckt werden. All das steht unter einem Vorbehalt: Dem der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen (vgl. etwa § 19 Absatz 1 Hessische Gemeindeordnung). Unsere 220. Vergleichende Prüfung hat im Ergebnis gezeigt, dass attraktive und vielfältige kulturelle Angebote auch mit vergleichsweise geringem Mitteleinsatz möglich sind.

Der „lockdown-bedingte“ Kulturentzug könnte – so sicher die Hoffnung einiger – zu einer neuen Museumslust führen. Dazu bedarf es allerdings attraktiver Formate. Sicher ist, dass es unter der angekratzten finanziellen Leistungsfähigkeit mancher Kommunen Museumsangebote künftig nicht leichter haben werden, sich im Wettbewerb mit anderen freiwilligen Leistungen zu behaupten.

Lesen Sie mehr zum Thema „Kultur“ im Kommunalbericht 2020, Hessischer Landtag, Drucksache 20/3456 vom 25. September 2020, S. 46 ff. und 228 ff. Der vollständige Kommunalbericht ist kostenfrei unter [rechnungshof.hessen.de](http://rechnungshof.hessen.de) abrufbar.

## Kommunaler Finanzgipfel

Forum für Kämmererei und Kassenwesen, Beteiligungen, Personal, Organisation und Rechnungsprüfung

# Kommunaler Finanzgipfel

31. August – 1. September 2021, GOP Variété-Theater, Bundesstadt Bonn

Je nach Pandemielage wird die Tagung virtuell durchgeführt.

### Referenten, u. a.:



Prof. Dr. Dörte Diemert,  
Stadtkämmerin, Stadt  
Köln



Uwe Zimmermann,  
Stellvertretender  
Hauptgeschäftsführer,  
Deutscher Städte- und  
Gemeindebund



Dr. Isabell  
Nehmeyer-Srocke,  
Amtsleiterin der  
Kämmererei, Stadt Köln



Christian Peirick,  
Ministerium des Innern  
und für Sport Rheinland-Pfalz

Weitere Informationen und Anmeldung unter: [www.finanz-gipfel.de](http://www.finanz-gipfel.de)

Veranstalter

Behörden Spiegel

