



CORNELIA HEINTZE
DIE STRASSE DES
ERFOLGS. RAHMEN-
BEDINGUNGEN, UMFANG
UND FINANZIERUNG
KOMMUNALER DIENSTE
IM DEUTSCH-SKANDI-
NAVISCHEN VERGLEICH

Metropolis-Verlag,
Marburg 2013

ISBN 978-3-89518-930-2
596 Seiten, 38,- €

Deutsche Diskussionen über öffentliche Dienstleistungen jeder Art finden häufig seltsam abgetrennt von internationalen Entwicklungen statt. Neoliberale Argumente, die andernorts längst diskreditiert sind, werden fleißig weiter verfochten, trotz der offenkundigen Mängel, die aus Privatisierungs- und Kürzungspolitik resultieren. Die Dienstleistungs-Lowroad, die Deutschland eingeschlagen hat, wird daher nur von wenigen infrage stellt. Zu diesen wenigen gehört Cornelia Heintze. Mit ihrem neuen Buch plädiert sie für ein prinzipielles Umdenken in der Frage, wie wichtige soziale und kulturelle Dienstleistungen in Deutschland erbracht werden sollten. Dazu werden diverse Politikfelder im Spiegel der Entwicklungen in Skandinavien beleuchtet. Dabei geht es Heintze nicht um abstrakte ideologische Debatten oder darum, „den skandinavischen Weg zu kopieren“ (S. 550). Vielmehr plädiert sie „für das kritische Hinterfragen der eigenen Prämissen“ und für eine Politik, die nicht an Kürzungswängen, sondern an menschlichen Bedarfen, Nachhaltigkeit und dem Ziel eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstleistungssektors orientiert ist (S. 550). Dass eine solche Politik an den bestehenden Institutionen anknüpfen muss, versteht sich von selbst. Der Vergleich dient zur Inspiration. Die skandinavischen Länder werden also nicht als eine Art „heiliger Gral“ gesehen, sondern es wird auf differenzierte Weise dargestellt, wie kommunale Dienstleistungen hier wie dort organisiert sind und welchen Rahmenbedingungen sie unterliegen. Das Resultat ist ein im deutschen Sprachraum einmaliges „Nachschlag- und Übersichtswerk“, das reichhaltiges empirisches Futter für alle bietet, die auf der Suche nach konkreten Anregungen für eine sozialere und nachhaltigere Politik sind.

Schon die Einleitung des Buches ist äußerst lesenswert. Heintze gibt hier einen Überblick über die sozioökonomischen Entwicklungen der letzten 20 Jahre. Der Hauptfokus liegt auf Deutschland, doch werden die Entwicklungen stets kontrastiert mit dem Szenario in den skandinavischen Ländern. Während in Deutschland alle Zeichen auf zunehmende Ungleichheit stehen, existieren für die skandinavischen Länder widersprüchliche Befunde. Heintze deutet dies so, dass dort Institutionen und Prozesse am Werke sind, die Trends zunehmender Ungleichheit entgegenwirken. Für Deutschland hingegen lässt sich die Zunahme von Niedriglohnbeschäftigung, prekären Beschäftigungsverhältnissen, Einkommensungleichheit und Armut leicht empirisch belegen. Heintze ordnet diese Entwicklungen prägnant in den größeren politischen Zusammenhang der aktuellen Krise ein und zeigt auch die Gefahren für die Demokratie auf, die mit der Schrumpfung der Mittelschicht, steigendem Verarmungsrisiko und öffentlichem Spardiktat einhergehen. Sie stellt so klar, weshalb Alternativen dringend erforderlich sind. Bisherige Lösungsvorschläge auch vonseiten der gesellschaftlichen Linken kritisieren sie dafür, dass sie bei inkohärenten Einzelmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stehen bleiben. Ihre Hauptthese besteht darin, dass Deutschland einen „Lowroad“-Pfad im Dienstleistungssektor eingeschlagen hat, der sich durch

niedrige Löhne und Standards sowie prekäre Beschäftigungsverhältnisse auszeichnet, von denen Frauen im Besonderen betroffen sind. Einher geht dies mit dem massiven Abbau öffentlicher Arbeitsplätze nach 1997. Ihre These legt sie mit einer Fülle an empirischen Daten. Die skandinavischen Länder hingegen werden von Heintze – was die Erbringung sozialer und kultureller Dienstleistungen betrifft – auf dem „Highroad“-Pfad eingeordnet.

Heintzes Buch behandelt öffentliche Dienstleistungen, die in den Individualkonsum eingehen, darunter Leistungen für Kinder, Jugendliche und Senioren, kulturelle Dienstleistungen, kommunalwirtschaftliche Gesundheitsversorgung, Energieversorgung und kommunalen Wohnungsbau. Den Fokus auf die kommunale Ebene begründet Heintze damit, dass eben diese Dienstleistungen in Deutschland wie in Skandinavien überwiegend von den Kommunen erbracht werden – vorausgesetzt, es sind überhaupt nennenswerte öffentliche Dienstleistungen in den genannten Bereichen verfügbar. Gleichzeitig handelt es sich um Dienstleistungen, die von den Bürgerinnen und Bürgern sehr direkt erfahren werden. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, welches in Deutschland ebenso wie in Skandinavien gültig ist, birgt daher Chancen: Wenn es gelingt, auf kommunaler Ebene Neues zu wagen und menschliche Bedarfe ernst zu nehmen, kann dies Kreise ziehen und es kann „Widerständigkeit erwachsen“ (S. 54) gegen eine zentrale Politik, bei der Finanzmarktakteure die Strippen ziehen. Andererseits ist Heintze sich auch der Tatsache bewusst, dass der „Verfall demokratischer Institutionen“ (ebd.) auch und gerade auf der lokalen Ebene nur eingedämmt werden kann, wenn der einseitigen Sparpolitik ein Riegel vorgeschoben wird. Heintze betrachtet die kommunalen Dienstleistungen also durchgängig im Zusammenhang mit der zentralen Ebene und den gesellschaftspolitischen Entwicklungen insgesamt. So wird Kommunalpolitik auch für diejenigen, die mehr das „Große Ganze“ im Blick haben, spannend!

Teil A des Buches nimmt die Vogelperspektive ein und gibt einen Gesamtüberblick über die Rahmenbedingungen kommunaler Dienstleistungen. In Kapitel 2 wird der politische und wohlfahrtsstaatliche Kontext in Länderportraits dargestellt. Politische Mehrheitsverhältnisse, historische Entwicklungslinien und die unterschiedlich hohe Beteiligung von Frauen an der Politik werden als mögliche Ursachen dafür untersucht, dass das Niveau kommunaler Dienstleistungen in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten sich von der Situation in Deutschland so gravierend unterscheidet.

In Kapitel 3 werden die kommunale Aufgabenstruktur und die Kommunalfinanzen in den Blick genommen. Die Ausgabenprofile von Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden und Deutschland werden vorgestellt und analysiert. Es zeigt sich, dass die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben in allen Vergleichsländern deutlich über dem deutschen Niveau liegen. Eine Gemeinsamkeit der skandinavischen Länder ist, dass ein Großteil ihrer Ausgaben auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und Soziales entfällt.

Deutschland fällt durch vergleichsweise hohe Ausgaben für Öffentliche Sicherheit und Ordnung, aber auch für Umweltschutz und teils Wohnungswesen auf. Im nächsten Schritt wird die Einnahmeseite ebenfalls mit Hilfe von Länderportraits dargestellt. Kommunale Einkommenssteuern, die auch Unternehmens- und Kapitalbesteuerung umfassen, spielen dabei in Skandinavien eine deutliche gewichtigere Rolle als in Deutschland, wo das Einnahmeprofil der Kommunen sich zersplittert darstellt. Der zentrale Unterschied liegt laut Heintze aber vor allem in der Tatsache, „dass in den skandinavischen Kommunen die Einnahmeentwicklung nicht durchgängig, wohl aber der Tendenz nach dem Ausgabenbedarf folgt, während es in Deutschland genau umgekehrt ist“ (S. 233). Heintzes Darstellung der massiven strukturellen Unterfinanzierung und des entsprechenden Investitionsrückstaus in deutschen Kommunen – resultierend aus Steuersenkungen und einer unzeitgemäßen Finanzierungsstruktur – sowie der gescheiterten deutschen Gemeindefinanzreformen fügt sich somit folgerichtig ins Bild.

Kapitel 4 behandelt die „Kommunen als Arbeitgeber“. Es wird aufgezeigt, dass sich die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Skandinavien und Deutschland seit den 1970er Jahren auf konträren Entwicklungspfaden bewegt. Während in Deutschland massiv Personal im öffentlichen Dienst abgebaut wurde und die Personalausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) geringer sind als in nahezu allen anderen europäischen Ländern, haben die skandinavischen Länder ihre öffentlichen Sektoren ausgebaut beziehungsweise auf hohem Niveau konsolidiert. Dazu passen die Befunde zu Arbeitszufriedenheit und Arbeitsbedingungen, die der Band gleichfalls präsentierte. Obwohl auch in Deutschland die Arbeitsbedingungen bei öffentlichen Arbeitgebern noch etwas besser sind als bei privaten Arbeitgebern, haben Polarisierung und prekäre Beschäftigung zugenommen, was durch das Fallbeispiel Pflegebranche illustriert wird.

In Teil B des Buches werden ausgewählte Dienstleistungsbereiche im Detail betrachtet. Hier findet sich reichlich empirisches Material für unterschiedliche politische und wissenschaftliche Diskurse. Wer sich für öffentliche Kinder- und Jugendhilfe oder Kindertageseinrichtungen interessiert, sollte Kapitel 5 lesen. Heintze arbeitet hier unter anderem die Widersprüchlichkeit deutscher Familienpolitik heraus: „Es gibt eine gespaltene Agenda, bei der Modernisierung nur so weit betrieben wird, wie es sich nicht vermeiden lässt“ (S. 275). Dies wird sehr deutlich am Beispiel des KiTa-Rechtsanspruches für unter Dreijährige, der ab 2013 greifen soll. Hier geht zum einen der Ausbau nur schleppend voran und zum anderen steht die Qualität der Betreuung älterer Altersgruppen überhaupt nicht im Fokus. Insgesamt erscheint deutsche Kinder- und Jugendpolitik im Vergleich

mit Skandinavien als zu wenig nachhaltig, schlecht koordiniert, unterfinanziert, frauenunfreundlich, zu wenig am Bedarf orientiert und nicht universal, sondern subsidiär. Auch bei der Qualifikation des pädagogischen Personals, bei Personalschlüsseln, in Bezug auf das regionale Gefälle und die Beschäftigungsverhältnisse hinkt Deutschland hinterher. Eine Ursache ist die unterschiedliche Trägerstruktur, denn in Skandinavien ist die Mehrzahl der Einrichtungen öffentlich, während in Deutschland private Träger dominieren.

Kapitel 6 ist Dienstleistungen für Senioren gewidmet. Es ergeben sich im Groben dieselben Muster wie bei Dienstleistungen für Kinder und Jugendliche. Erfreulich ist zumindest die Darstellung neuer Ansätze in der Seniorenpolitik von Dortmund und Gelsenkirchen. Hier zeigt sich, dass es möglich ist, sich von skandinavischen Lösungen in der politischen Praxis inspirieren zu lassen. Dies gilt auch für die kulturellen Dienstleistungen, die in Kapitel 7 thematisiert werden. Heintze zeigt auf, dass Deutschland zwar immer noch eine auch im Vergleich mit Skandinavien reichhaltige Theaterszene und Museumslandschaft besitzt, diese jedoch durch Kürzungen bedroht ist. Insbesondere bei der Nachwuchsförderung beispielsweise durch Musikschulen und öffentliche Bibliotheken tritt erneut Unterfinanzierung und mangelnde politische Steuerung zutage.

Abschließend gibt die Autorin in Kapitel 8 einen Überblick über kommunalwirtschaftliche Entwicklungen. Dass Deutschland bei der Privatisierung öffentlicher Krankenhäuser Europameister ist, mag erschrecken, fügt sich aber in das Bild von Privatisierungen auch im Wohnungsbau- und in der Energieversorgung. Der Personennahverkehr ist zwar noch größtenteils in öffentlicher Hand, doch auch hier existiert ein Investitionsrückstau. Immerhin regt sich in vielen Bereichen mittlerweile Widerstand. Heintze gibt einige Beispiele für erfolgreich verhinderte Privatisierungen, stellt jedoch klar, dass die große politische Trendwende bisher noch aussteht.

Die Autorin erreicht mit dem Buch ihr selbst erklärtes Ziel, zu einer Diskussion beizutragen, „die möglichen Alternativen breiter sieht als es im eingegangenen deutschen Diskurs der Fall ist“ (S. 52f.). Ihre Vergleiche basieren auf konkreten Zahlen und Fakten, mit denen sie konservativen Apologeten des Status quo das Wasser abgräbt. Denn auf der Mikro- wie Makroebene zeigt sich: Andere Lösungen sind möglich! Hilfreich für diejenigen, die nicht alle 550 Textseiten lesen wollen, sind die kurzen Abschnitte, in denen die Autorin jeweils „das Wesentliche“ aufsummiert. Sowohl für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch für partei- oder gewerkschaftspolitisch Interessierte stellt das Werk eine bisher einzige, gut lesbare Informationsquelle dar. ■

KATHARINA SASS, BERGEN/NORWEGEN