

Zur Vermittlung unbequemer Wahrheiten

Kommunikation in der Haushaltskrise

René Geißler

Kernaussagen

Die Verschuldung Deutschlands hat ein bedrohliches Maß erreicht und gefährdet die Zukunftsfähigkeit des Landes. Obgleich das Problem scheinbar allorten erkannt und die abstrakte Forderung nach Lösungen regelmäßig erhoben wird, stoßen reale Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung schnell und beständig an Widerstände der Bevölkerung. Die Haushaltskrise ist für die handelnden politischen und administrativen Akteure ein vermeintlich unattraktives Thema, welches gern verdrängt, zumindest jedoch nicht aktiv kommuniziert wird. Gleichwohl über politische Kommunikation das Problem fortwährender Überforderung öffentlicher Haushalte nicht gelöst werden kann, handelt es sich doch hierbei um einen wichtigen Baustein effektiver Politik. Der Beitrag erläutert die Hürden als auch Potenziale politischer Kommunikation in diesem Politikfeld in Theorie sowie anhand eines praktischen Falls. Hieraus werden Potenziale und Grenzen deutlich, über gezielte Kommunikation die Handlungsspielräume vor Ort zu erweitern.

1 Einleitung: Die Lage öffentlicher Haushalte

Die öffentlichen Haushalte Deutschlands sind in der Summe seit Jahrzehnten defizitär. Im Jahr 2010 belief sich die öffentliche Gesamtschuld Deutschlands auf zwei Billionen Euro, pro Kopf über 24.000 Euro (Statistisches Bundesamt 2011, S. 20). Allein die Zinsausgaben der öffentlichen Hand waren im Jahr 2010 mehr als doppelt so hoch wie die jährlichen Ausgaben in Familien-, Sozial- und Jugendhilfe zusammen; bei historisch niedrigen Zinssätzen (Statistisches Bundesamt 2010, S. 12). Es scheint, als erreichen diese Zahlen zunehmend das Bewusstsein der Öffentlichkeit. So wurde die ausufernde Staatsverschuldung Mitte 2010 in einer repräsentativen Umfrage als größte Sorge der Deutschen genannt.¹

Der Zustand der öffentlichen Haushalte kann fraglos als dramatisch bezeichnet werden. Die Verschuldung wird zukünftig den Handlungsspielraum des Staates spürbar begrenzen. Sie hat ihn auch in der Vergangenheit nicht erhöht, wie ein Vergleich kumulierter Verschuldung und Zinsausgaben zeigt. So wurden über 80% der gesamtdeutschen Verschuldung durch die 2010 aufgelaufene Zinslast gebunden (Institut für den öffentlichen Sektor 2011, S. 28). Besonders deutlich werden die Folgen auf der lokalen Ebene, quasi das letzte Glied in der Kette föderaler Finanzverteilung. Investitionen schrumpfen langfristig, für die Finanzierung neuer Aufgaben stehen keine Mittel zur Verfügung, öffentliche Infrastruktur verfällt, die Lebensqualität sinkt.

Verständnis um die Folgen dauerhafter Verschuldung ist dringend notwendig, wird der Druck zum Abbau der laufenden Neuverschuldung doch zukünftig und dauerhaft auf ein nie dagewesenes Maß steigen. Dies resultiert zum einen aus den Schuldengrenzen des Grundgesetzes, aus der demografischen Entwicklung, mittelfristig steigenden Zinssätzen aber auch aus den auf bis zu fünf Billionen Euro geschätzten verdeckten Schulden (z.B. Sozialversicherungsansprüche oder Beamtenpensionen; Hishow 2010, S. 13). Die als zukunftsrelevant erachteten zusätzlichen Investitionen in Bildung oder Kinderbetreuung sind hier ebenso noch nicht berücksichtigt. Nicht zuletzt aus Gründen steigenden Problemdrucks wächst auch die Bedeutung, Ursachen, Folgen und notwendige Maßnahmen zu vermitteln.

Angeichts der vorliegenden praktischen Erfahrungen in Bund, Ländern und Gemeinden das Problem defizitärer Haushalte anzugehen, ist es jedoch mehr als fraglich, dass sich das abstrakt geäußerte Problemverständnis der Bevölkerung auch in der Unterstützung notwendiger Maßnahmen niederschlägt. Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung oder auch schlicht die Einforderung von Haushaltsdisziplin bedeuten für die Bürger in der Regel Belastungen in Form geringerer Leistungen oder der Erhöhung von Abgaben. Konflikte, ideologische Auseinandersetzungen und Proteste sind vorprogrammiert. Hiervon ist die kommunale Ebene besonders berührt. Zum einen war sie in der Vergangenheit am stärksten von der Problematik betroffen, zum anderen begünstigt die räumliche Nähe von Bürgern, Politik und Verwaltung Widerstand und lässt Einschnitte in das Dienstleistungsspektrum schnell spürbar werden. Nichtsdestotrotz stehen auch die Bundesländer bis 2020 vor extremen Herausforderungen (Institut der Deutschen Wirtschaft 2011).

Ein wichtiges Element, Haushaltskonsolidierung strategisch zu begreifen, geeignete Maßnahmen zu beschließen und letztlich auch umzusetzen, liegt in deren gezielter Kommunikation. Selbige sollte Notwendigkeiten, Alternativen und Hintergründe vermitteln; dies sowohl in Richtung der Bevölkerung als auch gegenüber internen Akteuren wie Politik und Verwaltung. Vorliegender Beitrag skizziert Potenziale, Anforderungen und Hürden politischer Kommunikation in diesem Politikfeld und stellt deren Anwendung in einer Stadtverwaltung beispielhaft dar.

¹ Repräsentative Befragung des Forsa Instituts im Auftrag des Magazins Stern im Juli 2011.

2 Hürden ehrlicher Kommunikation: Rationalitäten in Politik und Verwaltung

Die Ursachen der Verschuldung sind die Hürden der Konsolidierung. Beginnend stellt sich daher die Frage, warum die jeweiligen Entscheidungsträger eine über Jahrzehnte andauernde laufende Verschuldung zuließen. Es gibt hierfür eine ganze Reihe Faktoren (Holtkamp 2007 a). Zwei klassische Erklärungsansätze liegen in den Rationalitäten von Politik und Verwaltung im Umgang mit öffentlichen Haushalten, die dem Grundgedanken Haushaltsdisziplin und der notwendigen Kommunikationsrichtung fast diametral entgegenstehen (weiterführend: Geißler 2011).

Auszugehen ist von dem grundsätzlichen Ziel jedes Politikers, in Wahlen möglichst viele Stimmen zu erhalten. Dies bedingt die Vertretung von Interessen möglichst großer Teile der Wählerschaft. Da nicht alle gesellschaftlichen Ansprüche an die Verwaltung und damit auch nicht alle Anspruchsgruppen befriedigt werden können, konzentrieren sich Politiker auf die Vertretung der Interessen, die den größten Stimmenanteil versprechen. Erfolg wird durch die Wähler daran gemessen, in welchem Maße im jährlichen Haushaltsprozess deren Interessen in konkrete Verwaltungsleistungen umgesetzt werden können. Denn über die Verteilung finanzieller Mittel lässt sich nach verbreiteter Meinung am ehesten politisches Profil gewinnen. Diese legitime Funktion der Volksvertretung hat negative Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. So ist die Bürgerschaft keine homogene Einheit, sondern zerfällt in vielfältige Interessengruppen mit widersprüchlichen Zielen, die meist haushaltsbelastend sind. Die Ansprüche der Bevölkerung und derer Interessengruppen beziehen sich in der Regel auf einen „registrierten Nachholbedarf, der durch Initiativen, Vereine, Verbände, Mandatsträger oder die Lokalpresse verstärkt wird“ (Nassmacher & Nassmacher 2007, S. 67). In der Summe überfordern diese Ansprüche das gegebene Haushaltsvolumen. Die Ausweitung des Haushaltsvolumens über Verschuldung vergrößert den Handlungsspielraum von Politik und Verwaltung und reduziert damit Verteilungskonflikte. Der Nachteil steigender Verschuldung wird billigend in Kauf genommen.

Der Kampf für und um die Verteidigung von Besitzständen im Haushaltsplan muss öffentlichkeitswirksam geführt werden, um den jeweiligen Interessengruppen hohen persönlichen Einsatz zu demonstrieren. Für die Politik sind unpopuläre Entscheidungen umso unattraktiver, wie die Konkurrenten auf dem politischen Markt populistisch agieren. Erfolgreiche Haushaltskonsolidierung bedingt, dass ein wesentlicher Teil der Politiker den Ausgleich des Gesamthaushaltes höher gewichtet als die egoistische Befriedigung bestimmter Interessengruppen. Haushaltskonsolidierung steigert die Politisierung der Auseinandersetzung, da eine Kürzung und ggf. sogar Umverteilung von Ressourcen mit klaren Gewinnern und Verlierern erfolgt.

Die öffentliche Verwaltung sieht sich im Rahmen des Haushaltsprozesses ebenso auf einem Markt mit hohem Konkurrenzkampf, nämlich dem um die beschränkten Ressourcen

des Haushaltes. Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen sind die Ressortleiter gegensätzlichen Ansprüchen und Erwartungen ausgesetzt. Die Finanzabteilung versucht, die Mittelverteilung zu begrenzen, um damit die Defizite zu verringern, aus den eigenen Ressorts wird jedoch der beständige Wunsch nach Mittelausweitung an den Leiter herangetragen. Dieses Streben wird wiederum dadurch bestärkt, dass sich die Ressorts im Vergleich als strukturell benachteiligt wahrnehmen und gleichzeitig die eigenen Aufgaben als grundsätzlich wichtiger einstufen. Jene Akteurskonstellation verhindert einen sachlichen Dialog. Da öffentlichen Ausgaben die Begünstigung bestimmter gesellschaftlicher Teilgruppen anheim liegt, ist es nicht überraschend, dass diese versuchen, den organisierten Dialog mit den zuständigen Fachverwaltungen zu vertiefen und Belastungen zu verhindern.

Haushaltskonsolidierung wird von Interessengruppen sowie von Politik und Verwaltung vornehmlich als Gefahr gesehen, da die Gesamtverbesserungen aus der Konsolidierung im Vergleich zu subjektiv auferlegten Kürzungslasten nicht attraktiv sind. Eine Identifikation mit dem Ziel Haushaltskonsolidierung erscheint politisch nicht rational, soweit hierüber keine Stimmen gewonnen werden können. Ein Ziel im politischen Prozess, mit dem sich kein Akteur identifiziert und welches nicht aktiv vertreten wird, geht im Wettbewerb konkurrierender Ziele unter. In gewisser Weise beschreiben diese Prozesse nicht allein ein „Versagen“ von Politik und Verwaltung, sondern auch der Bürger.

Hinzu treten insbesondere auf kommunaler Ebene faktische Gestaltungsmängel, denn sowohl Einnahmen als auch Ausgaben sind in hohem Maße durch die staatlichen Ebenen fixiert und entziehen sich kommunaler Gestaltung. Haushaltskonsolidierung ergreift daher sehr schnell den kleinen Anteil sogenannter freiwilliger Maßnahmen, die typisch in den Bereichen Sport und Kultur liegen, für die Bürger direkt spürbar sind und gut organisierte Gruppen treffen.

3 Theoretische Beiträge professioneller Kommunikation

Kommunikation ist der klassische Operationsmodus der Politik (Marcinowski 2002, S. 248). Sie wird den Bürgern meist im Zusammenhang mit Wahlkämpfen bewusst, tatsächlich prägt der Aspekt der Selbstdarstellung jedoch das Handeln politischer Akteure fortwährend. Ziel ist es allgemein, die Bürger als Adressaten in ihrer Urteilsbildung zu beeinflussen. Fraglich ist, wie die verschiedenen Gruppen wirksam erreicht werden können. Der Nutzen politischer Kommunikation kann beispielsweise in der Vorbereitung oder Legitimation politischer Entscheidungen liegen. Formen, Richtungen, Inhalt oder Funktionen können höchst verschieden sein, was sie zu einem flexibel einsetzbaren Steuerungsmedium macht. Haushaltsthemen werden durch die Politik inhaltlich nur aufgegriffen, wenn die jeweils adressierte Gruppierung betroffen ist. Ist dies nicht der Fall, spielt der Haushalt in der politischen Kommunikation keine Rolle; mit der Folge, dass dieses Thema quasi fortwährend nur in negativer Konnotation vertreten ist und ansonsten gezielt vermieden wird.

Dieser Kreislauf ließe sich durchbrechen, sofern es gelänge, den Bürgern die tatsächlich kritische Haushaltssituation nebst derer Konsequenzen verständlich zu machen und die eigene Anspruchshaltung zu überdenken. Im theoretischen Idealfall wird das Politikfeld durch die Bürger gar als verantwortungsbewusst wahrgenommen und bietet der Politik Profilierungspotenziale. Politische Kommunikation muss sich daher vornehmlich auf die Bürger richten.

Die lokalen Printmedien sind die wichtigste Infrastruktur zur Vermittlung politischer Inhalte. Sie haben durchaus Interesse an der Berichterstattung über Haushaltsfragen, allerdings bringt es deren Funktionslogik mit sich, dass politisch brisante, negative Botschaften einen höheren Nachrichtenwert besitzen (Kamps 2007, S. 346). Einer Instrumentalisierung durch die Politik entziehen sich die Medien daher sowohl aus Gründen der Unabhängigkeit als auch der Auflage.

Auf kommunaler Ebene besteht der Vorteil, auch persönliche Kontakt- und Kommunikationsforen aufbauen zu können. Dezentrale Bürgerforen, Bürgerversammlungen, Sprechstunden oder Zukunftswerkstätten binden die Bürger ein, vermitteln tiefere Informationen, erlauben Diskussion, heben Innovationspotenziale und das Gefühl zumindest teilweiser gemeinsamer Problemlösung. Formen partizipativer Budgetierung, wie der Bürgerhaushalt, dienen auch dazu, das Interesse der Bürger an Haushaltsthemen über Spielräume direkter Beteiligung zu erhöhen, der Anspruchsinflation vorzubeugen, damit mittelbar auch Verständnis für die Problematik begrenzter Ressourcen zu wecken. Dennoch muss an dieser Stelle eingewandt werden, dass zentrale Erfolgsfaktoren der Partizipation im Politikfeld Haushaltskonsolidierung nicht gegeben und die bisherigen Erfahrungen eher ambivalent sind (Holtkamp 2007 b).

Das politische Ziel der Haushaltskonsolidierung bedarf eines Trägers, der sich ihrer dauerhaft annimmt und dessen Person mit ihr verbunden wird. Die Rolle des öffentlich Kommunizierenden muss durch die gewählte politische Führung wahrgenommen werden. Sie kann nicht auf den fachlichen zuständigen Kämmerer delegiert werden, da diesem die Unparteilichkeit abgesprochen wird (Behn 1980; Althoff 2007). Wird Haushaltskonsolidierung strategisch gedacht, so tritt neben die Frage politischer Inhalte sogleich die Frage der Vermittlung. Dabei sollten weniger die Details spezifischer Maßnahmen als grundsätzliches Problembewusstsein und Handlungspfade thematisiert werden. Dieser Anspruch stellt die politischen Akteure vor große methodische Herausforderungen.

Weitsichtiges Vorgehen der Akteure in Politik und Verwaltung bedarf eines Bewusstseinswandels, da diese sich gerade im heiklen Politikfeld Haushaltskonsolidierung nicht darauf verlassen können, mit vermeintlich sachlich richtigen Kürzungsentscheidungen die notwendige Unterstützung zu erfahren. Die Problematik liegt in der Visualisierung und Vereinfachung der Faktenlage, um Eingang in die breite Öffentlichkeit zu finden. Dramatische Handlungen, wie bewusst lancierte Konzepte über die Schließung besonders beliebter Ein-

richtungen, können Aufmerksamkeit für das Problem erregen und lassen gleichzeitig spätere Entscheidungen im Vergleich als milde erscheinen. Die Erfolgsaussichten der Kommunikation steigen weiterhin, wenn sich das Ziel Haushaltskonsolidierung in eine übergeordnete kommunale Strategie, ein Leitbild oder eine Vision einordnen und mit einem positiven Zukunftsszenario verbinden lässt. Dann kann es gelingen, schmerzhaftes Kürzungen positiv zu kommunizieren. Im Erfolgsfall erhöht sich die Steuerungsfähigkeit der Politik, da eine Versachlichung der Diskussion stattfindet und sie mit geringeren Widerständen konfrontiert ist.

4 Konsolidierung in der Stadtverwaltung Dresden

Als Beispiel politischer Kommunikationen dient die Landeshauptstadt Dresden. Sie geriet ab Mitte der neunziger Jahre in empfindliche, wachsende und dauerhafte Defizite. Zum Haushaltsjahr 2007 gelang es jedoch, diese Haushaltsdefizite nachhaltig zu überwinden. In diesem mehr als zehn Jahre dauernden Zeitraum wurden Konsolidierungsmaßnahmen zu einem beständigen Begleiter der Lokalpolitik. Damit einher gingen zunehmende politische Verteilungskämpfe und ein wachsender Einfluss der Rechtsaufsicht. Die Stadt nutzte ein weites Spektrum unterschiedlicher Maßnahmen: auf der Ausgaben-seite die Reduzierung der Stellenzahlen, lineare Kürzungen, Verwaltungsmodernisierung, Reduzierungen von Erhaltungs-investitionen oder Zuweisungen an Vereine, auf der Einnahmenseite die Erhöhung von Gebühren und Steuern, Vermögensverkäufe oder Ausschüttungen der Beteiligungen. Die durchaus vorhandenen Konsolidierungseffekte waren jedoch nicht ausreichend, eine reale Konsolidierung zu bewirken und die negativen Effekte aus steigenden Personalkosten und sinkenden allgemeinen Landeszuweisungen auszugleichen. Hintergrund des schließlich ab dem Haushaltsjahr 2007 wieder erreichten Haushaltsausgleichs war neben diesen vielfältigen kleinteiligen Maßnahmen ein fundamentaler Schritt, der Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft. Die Einnahmen hieraus wurden komplett zur Entschuldung verwandt, die eingesparten Zinslasten führten letztlich zum Abbau des Defizits. Im Anschluss verankerte der Stadtrat ein Neuverschuldungsverbot in der Hauptsatzung und beschloss, weitere Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung freiwillig weiterzuführen.

5 Die Rolle der Kommunikation

Grundsätzlich folgte die Politik Dresdens besonders in den neunziger Jahren der skizzierten Verdrängungsstrategie. Die Haushaltslage wurde von den übrigen sachpolitischen Diskussionen entkoppelt. Zunehmender Konsolidierungsdruck stand dem unbeirrten Verfolgen lokalpolitischer Prestigeprojekte, wie dem Schutz der Kulturangebote oder den Planungen zum Neubau der Operette, nicht entgegen.

Gleichsam bestätigten sich die Erwartungen erbitterter Widerstände gegenüber typischen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Erhöhung von Kindertagesstättengebühren, die Schließung von Stadtteilbibliotheken oder einzelner kulturel-

ler Einrichtungen, Pachterhöhungen für Kleingärten oder Sportanlagen, wurden von Bürgerinitiativen, Unterschriftenlisten, Mahnwachen, Petitionen bis hin zu Demonstrationen begleitet. Solche Maßnahmen erreichen eine hohe Symbolkraft, Medienöffentlichkeit und Mobilisierung. Sie eigneten sich auch vorzüglich für parteitaktische Manöver der Opposition.

Der These einer leichten Mobilisierbarkeit scheinbar großer Teile der Bevölkerung gegen eine Kürzungsmaßnahme muss daher zugestimmt werden. Leider bestätigten sich in den Reaktionen der Bürger die Befürchtungen der Politik. Es kam zu einem negativen Lerneffekt, der die Politik nicht allein etliche Jahre davon abhielt, ähnliche Konsolidierungsschritte anzudenken, sondern darin bestärkte, die Thematik überhaupt zu umgehen.

Eine wünschenswerte gezielte Kommunikation durch die Verwaltungsspitze war lange Zeit nicht beobachtbar. Allenfalls allgemeine Absichtserklärungen zum verantwortungsbewussten Umgang mit öffentlichen Mitteln wurden gepflegt, welche natürlich gezielten Investitionen und dem Ausbau bestimmter Leistungen nicht entgegenstanden. Ein zweiter Kommunikationsinhalt war die Verschiebung der Problemverantwortung auf Bund und Länder, was sachlich nicht von der Hand zu weisen ist, jedoch keine Ausrede für eigene Passivität sein darf.

Die Veräußerung des Wohnungsunternehmens WOBA-Dresden zählt zu den spektakulärsten und umstrittensten Maßnahmen kommunaler Haushaltskonsolidierung überhaupt. Sie kann in der Umsetzung als auch den Folgebeschlüssen als durchaus bemerkenswert bezeichnet werden. Die gezielte Kommunikation durch Oberbürgermeister und Kämmerer war hierfür mehr als nur eine Randbedingung. Die Besonderheit bestand in der Akzeptanz und Vertretung des Problems als auch der Maßnahme durch die Verwaltungsspitze gegenüber einer starken aktiven Gegnerschaft in Stadtrat und Bevölkerung. Der Oberbürgermeister nahm sich der politisch unattraktiven Aufgabe, gedrängt durch eigene Überzeugungen aber auch die Rechtsaufsicht an und riskierte damit, dies politisch klug, am Beginn seiner Amtsperiode öffentliches Ansehen.

Inhaltlich entstand die Konsolidierungsmaßnahme WOBA-Verkauf zwar relativ zufällig, fiel aber infolge langjähriger Betonung von *worst case-Szenarien* auf fruchtbaren Boden. Die anhaltenden, wiederholten und sich in der Brisanz ständig steigenden Kürzungsvorschläge des Kämmerers bewirkten wohl noch kein Umdenken der Akteure, aber eine öffentliche Sensibilisierung für die Problemlage, die es ihnen auch unter Wiederwahlgesichtspunkten erlaubte, schwierige Konsolidierungsschritte zu unterstützen. Die Idee selbst entwickelte sich in Schritten und konnte Seitens der Verantwortlichen als weniger unangenehme Alternative gegenüber sonstigen Kürzungsmaßnahmen vermittelt werden. In einer dritten Phase der Diskussion gelang es, das eigentlich negative Thema des WOBA-Verkaufs mit einer positiven und öffentlich unangreifbaren Thematik zu verknüpfen: der Sanierung der Schu-

len und Kindertagesstätten. Diese Strategie war in dem Sinne erfolgreich, dass zu keinem Zeitpunkt Widerspruch gegen die Verwendung des neu gewonnenen finanziellen Handlungsfreiraums erhoben wurde und die notwendige Maßnahme des WOBA-Verkaufs gegenüber der politisch attraktiven Vision in den Hintergrund rückte. Über eine Sozialcharta zum Schutz der Mieter und Belegungsrechte der Stadt gelang es den Promotoren, den Widerstand auch argumentativ zu schwächen.

Hinsichtlich der angewandten Instrumente erwiesen sich zehn Stadtteilversammlungen als hilfreich, in welchen sich die Verantwortlichen den Bürgern stellten. Jene stellten eine Form symbolischer Partizipation über bloße Information dar. Eine Änderung der Konsolidierungsmaßnahme war nicht intendiert und fand nicht statt.

Das Beispiel Dresden zeigt, dass auch extreme Schritte vollzogen werden können, wenn sie kommuniziert, gesteuert, zügig umgesetzt und durch den OBM getragen werden. Die gezielte Kommunikation von OBM und Finanzdezernent vermochte es in Dresden, die politische Rationalität einer Stadtratsmehrheit für den notwendigen Entscheidungszeitraum zu verändern. Die Widerstände konnten nicht vermieden, jedoch überwunden werden. Darüber hinaus war die Umsetzung dieser Maßnahme durch zwei Sonderfaktoren begünstigt. So scheiterte ein Bürgerbegehren schlicht formell am notwendigen Quorum. Für ostdeutsche Kommunen besteht darüber hinaus angesichts der großzügigen aber auslaufenden Fördermittel des Solidarpakts ein hoher Sonderanreiz Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften, um diese Fördermittel auszuschöpfen.

6 Fazit

Aus den theoretischen und empirischen Betrachtungen lassen sich einige nützliche Erkenntnisse ableiten. Selbstverständlich kann das Problem öffentlicher Defizite nicht durch Kommunikation gelöst werden, was die Bereitschaft der Akteure zu diesbezüglichem Engagement verständlich mindert. Nichtsdestotrotz ist Kommunikation ein Erfolgsfaktor und Maßstab kluger Politik. Allgemein wird der politischen Kommunikation in den vergangenen Jahren eine Professionalisierung attestiert (Kamps, 2007). Im Politikfeld Haushaltskonsolidierung ist diese noch nicht angekommen, die Potentiale strategischer Kommunikation werden nicht ausgeschöpft. Die Vermittlung von Entscheidungen ist jedoch eine wichtige Randbedingung erfolgreicher Politik. Mängel der Kommunikation können daher auch als Indikatoren allgemein mangelhafter politischer Strategie und Führung stehen. Kommunikation kann das Spektrum denkbarer Konsolidierungsmaßnahmen erweitern, dies umso mehr bei hoher Glaubwürdigkeit des Trägers als geschickt gewählten Instrumenten.

Inhalt der Konsolidierungsmaßnahmen, Botschaften begleitende Vermittlung als auch deren Formen sollten parallel geplant werden; sicher auch eine methodische Herausforderung, die in jeder Kommune unterschiedlich beantwortet werden muss. Die Kommunikationsrichtung Haushaltsdiszi-

plin ist eine Daueraufgabe, die nicht erst bei Eintreten akuten Handlungsbedarfs *eingeschaltet* werden kann. Sie muss fortwährend, jedoch in unterschiedlicher Intensität und Arbeitsteilung, geführt werden, um einerseits Eingang in das Denken der Akteure zu finden, andererseits der Gefahr zu begegnen, sich durch beständige pessimistische Prognosen abzunutzen oder zu demotivieren.

Gleichzeitig wird deutlich, dass sowohl Politik als auch Öffentlichkeit nicht mit dem Verweis auf formale Rechtsnormen von der Notwendigkeit von Einsparungen überzeugt werden können. Eine strategische Kommunikation bedarf der Verknüpfung der häufig rein technokratisch wahrgenommenen Thematik mit einer positiven politischen Vision. Eine solche bildhafte Sprache grundsätzlicher Notwendigkeiten und Richtungen verhindert die taktische Flucht in Detailfragen, mit dem Ziel, bestimmte Maßnahmen zu verhindern. In vielen hoch verschuldeten Städten wird es jedoch weder möglich sein, erfolgversprechende Maßnahmen noch positive Bilder und Visionen für diese zu finden.

Die Widerstände im Politikfeld Haushaltskonsolidierung haben sich nicht abgeschwächt. Dies kann jedoch in einem politischen System, ebenso wie der uneigennützigem Verzicht auf Populismus, kaum erwartet werden. Erfolgreiche Haushaltskonsolidierung bedeutet ein Mindestmaß ehrlichen und konstruktiven Zusammenwirkens aller beteiligten Akteure, wozu neben Politik und Verwaltung auch die Bürger zählen. Die langen Jahre der Haushaltskonsolidierung haben in der betrachteten Stadt einen Bewusstseinswandel in Politik und Verwaltung bewirkt, der letztlich wichtiger ist als konkrete Kürzungsentscheidungen. Diese prägenden Erfahrungen langjähriger Konsolidierung im Stadtrat können jedoch im politischen Wettbewerb, im Zeitverlauf und über wechselnde Akteure infolge der Kommunalwahlen leicht in Vergessenheit geraten. Gleichsam werden auch die Spielräume weiterer Haushaltskonsolidierung zunehmend enger.

Inwieweit all dies die Bevölkerung tatsächlich erreicht, bleibt offen. In Dresden hatte die Konsolidierungsmaßnahme keinen sichtbaren Einfluss auf die Wahlergebnisse. Nichtsdestotrotz bestätigt sich die Theorie der Interessengruppen regelmäßig. Diese Formen bürgerschaftlichen Protests sollten jedoch nicht überinterpretiert werden, da es sich meist um gut organisierte, hörbare Gruppen handelte und die eventuell *verständige* Mehrheit eben nicht aktiv wird. Gerade Bürgerinitiativen, spontan gegen konkrete Ratsentscheidungen organisierbar, haben an Zahl und Einfluss gewonnen, stehen jedoch unter dem Generalverdacht, „*durch die Mittelschicht geprägte Besitzstandswahrer*“ zu sein (Roth 1999, S. 7ff). In realen Wahlen mit breiterer Beteiligung der Bevölkerung relativieren sich diese Gruppen. Quantitative Studien zeigen, dass Wähler eine disziplinierte Haushaltspolitik durchaus schätzen (Schneider 2007, S. 222). So drängt sich in der empirischen Beobachtung der Eindruck auf, dass einzelne Gruppen die öffentliche und mediale Meinung dominieren. Ein interessanter Ansatz wäre es hingegen, die Bürger schlicht *beim Wort* zu nehmen und sich in der Begründung bestimmter Maßnahmen

auf die Demoskopie zu berufen. In Anbetracht einer allgemein großen Zustimmung wäre damit der Raum für gruppenspezifische Widerstände verringert.

Literatur

- Althoff, J. (2007). Der Faktor Glaubwürdigkeit: Voraussetzungen einer wirkungsvollen Kommunikation. In: W. Weidenfeld (Hrsg.), *Reformen kommunizieren: Herausforderungen an die Politik* (S. 206-222). Wiesbaden: VS Verlag.
- Behn, R. (1980). Leadership for cut-back management: The use of corporate strategy. *Public Administration Review*, 613-634.
- Geißler, R. (2011). *Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hishow, O. H. (2010). *Die implizite öffentliche Schuld. Schuldenproblem „plus“ der Europäischen Union*. Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Holtkamp, L. (2007 a). *Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite*. Polis Nr. 64. Hagen: Fernuniversität Hagen.
- Holtkamp, L. (2007 b). Partizipative Verwaltung: hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: J. Bogumil & W. Jann & F. Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (S. 185-207). PVS-Sonderheft Nr. 37. Wiesbaden: VS Verlag.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (2011). *Konsolidierungs-Check: Schuldenbremse in den Bundesländern*. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Institut für den öffentlichen Sektor (2011): *Runter vom Schuldenberg: Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik*. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.
- Kamps, K. (2007). *Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Marcinowski, F. (2002). Was kann die politikwissenschaftliche Kommunikationsforschung zu einer modernen Regierungslehre beitragen? In: J.-U. Nieland (Hrsg.), *Politische Akteure in der Mediendemokratie* (S. 357-367). Wiesbaden 2002: VS Verlag.
- Nassmacher, H., & Nassmacher, K.-H. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Roth, R. (1999). Lokale Demokratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik. In: Roland Roth, (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden* (S. 2-22). Opladen: Verlag Leske & Budrich.
- Schneider, C. (2007). Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern. *Politische Vierteljahresschrift*, 221-242.
- Statistisches Bundesamt (2010). *Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für soziale Sicherung und für Gesundheit, Sport, Erholung*. Fachserie 14 Reihe 3.5. für das Haushaltsjahr 2007. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2011). *Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte 2010*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.



Dr. René Geißler arbeitet für die Bertelsmann Stiftung im Programm LebensWerte Kommune. Zuvor studierte und promovierte er an der Universität Potsdam im Bereich Verwaltungswissenschaften und war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hertie School of Governance in Berlin. E-Mail: rene.geissler@bertelsmann.de.