

## **Kann Sozialabbau in Köln verhindert werden?**

### **Für einen offenen, ehrlichen politischen Entscheidungsprozess über Konsolidierung ohne Rasenmäher-Kürzungen und Klientelpolitik**

Beim Montagstreff von „Köln kann auch anders“ vor dem Rathaus beleuchtete Arnd Schwendy, Leiter des Sozialamtes i.R., am 29. März 2010 die Hintergründe der Aktion „Kölner gestalten Zukunft – vereint gegen Sozialabbau“.

Mit Kampagne die fünf Kölner Wohlfahrtsverbände Öffentlichkeit über die geplanten bzw. schon vollzogenen Kürzungen im Sozialbereich herstellen. Schwendy, seit seiner Pensionierung 2003 Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft von Integrationsfirmen, machte folgende Anmerkungen.

#### **Ausgangslage: Solides System von Hilfen**

Die Stadt Köln – so heißt es in dem vom Rat als Selbstverpflichtung beschlossenen Leitbild und nahezu allen Wahlprogrammen der im Rat vertretenen Parteien – fühlt sich dem Status einer Sozialen Stadt verpflichtet. Und das zu Recht – denn die Stadt ist seit dem Mittelalter geprägt durch ein sowohl konfessionell als auch bürgerschaftlich getragenes System vieler sozialer Hilfen für Notleidende. Anfang des letzten Jahrhunderts wurden die tradierten kirchlichen und städtischen Angebote durch die Arbeiterwohlfahrt ergänzt. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts erblühte der Paritätische Wohlfahrtsverband als Sammelbecken zahlreicher Initiativen, die vor allem in den 70er und 80er Jahren als neue soziale Bewegungen entstanden.

Heute beschäftigen Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Paritätischer, Rotes Kreuz und die Synagogen-Gemeinde über 20.000 Mitarbeiter/innen in Kliniken, Heimen, ambulanten Diensten und Fachberatungsstellen für alle nur denkbaren Zielgruppen. Sie erfüllen meist gesetzlich vorgegebene Pflichtaufgaben im Auftrag der Kommune oder anderer Sozialleistungsträger.

Die Stadt hat nach dem Zweiten Weltkrieg klug ihre Politik am Subsidiaritätsprinzip der Christlichen Soziallehre ausgerichtet und – im Gegensatz zu vielen anderen Großstädten – die Trägerschaft von Angeboten in den Bereichen Gesundheit, Jugend und Soziales freien Trägern übertragen. Die Verwaltung konzentriert sich auf ihre Kernaufgaben der Planung, Finanzierung, Qualitätskontrolle. Diese Struktur ermöglicht die aktive Beteiligung Tausender freiwillig und unbezahlt ehrenamtlich tätiger Bürger/innen in den Vereinen und Initiativen. Sie schafft darüber hinaus durch die weltanschauliche Vielfalt der Trägervereine und ihre Nähe zu den Hilfesuchenden Wahlfreiheit bei der Suche nach Rat und Hilfe in sehr persönlichen Angelegenheiten.

Das Miteinander von Rat und Verwaltung einerseits und der Arbeitsgemeinschaft (Liga) der Wohlfahrtsverbände andererseits ist seit Jahrzehnten geprägt von gegenseitigen Vertrauen und Orientierung am Gemeinwohl. Fachliche und wirtschaftliche Streitfragen werden in gemeinsamen Gremien geklärt; die Verbände haben außerdem Sitze in den Ratsausschüssen für Jugendhilfe und Soziales.

Das Aushandeln von Zielen, Prioritäten und Finanzierungen war zwar nie einfach, verlief aber meist ohne öffentliche Zwigigkeiten. Begünstigt wurde dies dadurch, dass alle Fraktionen gemeinsam die großen Linien einer betont sozial ausgerichteten Kommunalpolitik unterstützten, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen.

Erkauft wurde diese typisch kölsche Konsens-Politik freilich nicht selten durch finanzielle Dreingaben, indem die Wünsche aller Parteien nach Förderung „ihrer“ Projekte beschlossen wurden, zum Teil ohne Rücksicht auf langfristige Finanzierbarkeit.

## **Über die Verhältnisse gelebt**

Seit Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts war Köln Vorreiter in der Verwaltungsmodernisierung, die betriebswirtschaftliche Strukturen und wirtschaftliches Denken in die Dezernate und Ämter einführte. Die neue Steuerung führte zu mehr Klarheit, Dezentralisierung und Verantwortungsbündelung auf Ämterebene. Sie half, die prekäre Finanzsituation der 90er Jahre zu meistern. Es konnte trotzdem nicht vermieden werden, dass die Stadt weiter in nahezu allen Handlungsfeldern mehr Aufgaben schulterte als sie sich leisten konnte.

Die Lasten der Wiedervereinigung (Solidarpakt) konnten zwar noch einigermaßen abgedeckt werden, die Folgen der wachsenden Arbeitslosigkeit durch den Wandel in der Wirtschaft und die Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise führten die Stadt schließlich an den Rand der Überschuldung und damit Handlungsunfähigkeit. Das Sozialbudget (es umfasst die städtischen Aufwendungen für die Bereiche Jugend und Soziales) ist inzwischen höher als die wichtigste Einnahmequelle der Stadt.

Dazu einige Zahlen: 2007 und 2008 hielten sich Gewerbesteuer und Sozialbudget mit rund 1 Mrd. Euro noch die Waage. Im Krisenjahr 2009 indes brachen die Steuereinnahmen dramatisch auf rund 800 Millionen ein: 350 Millionen fehlten, um das Sozialbudget auszugleichen. Für 2010 erwartet der Kämmerer rund 850 Millionen Gewerbesteuerereinnahmen – denen trotz der von ihm im Entwurf bereits veranschlagten Einschnitte noch 1,17 Mrd. Sozialbudget gegenüberstehen. Das macht das Grunddilemma der Finanzausstattung der Kreise, Städte und Gemeinden deutlich: ihre Steuereinnahmen sinken in Wirtschaftsflauten, während die Sozialabgaben steigen, weil immer mehr Familien (Jugendhilfe), Erwerbsunfähige, Rentner und Langzeitarbeitslose in Not geraten.

Vor diesem Hintergrund legte der Kämmerer im März 2009 einen Haushaltsplanentwurf für 2010 vor, der drastische Kürzungen in allen Bereichen vorsieht, in denen die Stadt nicht gesetzlich verpflichtet ist, zu zahlen, also im sogenannten „freiwilligen Bereich“ der Zuschüsse. Dies trifft vor allem die Bereiche Jugend, Soziales und Kultur. Der Entwurf löste einen Schock im Rat aus; er wies ihn zurück und beauftragte den Kämmerer bis Mai einen Doppelhaushalt aufzustellen, der für die beiden Jahre 2010/11 dienen soll. Mit diesem Schachzug hofft die rot-grüne Ratsmehrheit Zeit zu gewinnen für solidere Kostensenkungskonzepte. Außerdem will sie den Landtagswahlen am 9. Mai nicht damit belasten, dass sie offenlegen muss, welche Einschnitte sie vorhat. Darin folgt sie dem Beispiel der Bundes- und Landesregierung, die ihrerseits auf Zeitgewinn spielen.

Gleichzeitig nähren Kommunalpolitiker aller Parteien die Hoffnung, dass die von Angela Merkel eingesetzte Kommission zur Neuordnung der Kommunal-Finzen Linderung schafft. Die Forderung danach (deutlich gemacht durch den Ruf nach einem „Rettungsschirm für Kommunen“ nach dem Vorbild der Banken-Sanierung) ist

zwar berechtigt – dass sie erfüllt wird, allerdings höchst unwahrscheinlich, und zwar gleichgültig, wer im Bund regierte: die Kommunen zogen in den letzten Jahrzehnten immer den Kürzeren, sie wurden durch neue vom Bund beschlossene Gesetze belastet ohne angemessenen Finanzausgleich.

## **Der Wert der Bürgergesellschaft**

Diese Finanzpolitik des Bundes höhlt systematisch die Grundlagen unserer Demokratie aus, denn diese wurzelt – Köln ist dafür eines der ältesten Beispiele in Europa – im Bemühen der Bürger um Selbstverwaltung ihrer gemeinsamen kommunalen Angelegenheiten. Die Selbstverwaltung der deutschen Kommunen durch gewählte Bürger und hauptamtliche Verwaltungsleute ermöglicht den Einwohnern einer Stadt vielfältige Einfluss- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Im Jugend- und Sozialwesen wird dieses Partizipationsmodell bei all seinen Schwächen und Widersprüchen noch wirkungsvoll verstärkt durch das Modell der freien Wohlfahrtspflege, das engagierten Bürgern starke Mitwirkungsrechte sichert.

Die Bürgergesellschaft (ich könnte auch sagen „Zivilgesellschaft“, mag diesen Begriff aber nicht, weil der Kontrast zum Zivilen aus meiner Erfahrung das Militär ist) hat hier ein solides Fundament. Diese Vielfalt und Kraft bürgerschaftlicher Vereinigungen ist der beste Garant für eine lebendige Demokratie – wer untersucht, wie mühsam der Aufbau tragfähiger demokratischer Strukturen in den ehemaligen Ostblock-Staaten ist, stößt dort auf einen erschreckenden Mangel bürgerschaftlichen Organisationen, die als Scharnier und Puffer zwischen Staatsgewalt und Bürger fungieren könnten.

## **Kürzungen ohne politische Beschlüsse**

Zurück zur aktuellen Situation in Köln: Vor dem hier skizzierten Hintergrund eines traditionell guten Miteinanders zwischen Stadt und freier Wohlfahrtspflege markiert der Beschluss der Liga, vereint und lautstark gegen Sozialabbau zu protestieren, einen Wendepunkt, eine Vertrauenskrise. Die Verbände – so beklagen sie u. a. in einem Offenen Brief an den Oberbürgermeister und die Ratsfraktionen – fühlen sich getäuscht. Vor der Kommunalwahl, als schon jeder wusste, welche Finanzprobleme die Stadt hat, wurde versprochen bei notwendigen Kürzungen „nicht mit dem Rasenmäher“ sondern „mit Augenmaß“ vorzugehen. Es wurde ein Vorgehen zugesichert, das notwendige Strukturen nicht gefährdet, sondern die Existenz unverzichtbarer Angebote sichert. Die gleichen Zusagen wurden dem Kulturbereich gemacht, der von einer genau so großen Vielfalt und Sensibilität geprägt ist wie der Jugend- und Sozialsektor. Dennoch verfügte der Kämmerer vor Kurzem einschneidende Abstriche bei der ersten Rate der Zuschüsse für die von den Wohlfahrtsverbänden vertretenen Träger. Als Berechnungsgrundlage nahm er den zurückgewiesenen Haushaltsplanentwurf. Auf kaltem Wege wird damit vor allem kleineren Trägern, die Einnahmeausfälle und Kostensteigerungen von 15 Prozent nicht intern ausgleichen können, der Boden entzogen – ohne politische Entscheidungen. Dieses Vorgehen markiert einen Stil- und Vertrauensbruch. Genau so schlimm wie die Rotstift-Politik ist dabei der Mangel an Diskussion mit den Betroffenen. Kein Wunder, dass die Wohlfahrtsverbände, die bislang eher zurückhaltend agierten, Alarm schlagen. Sie wollen ihre Kampagne bis Oktober ausbauen, denn dann soll der Doppelhaushalt beschlossen werden.

Während drohende oder vollzogene Kürzungen im Kulturbereich bis in die Tagespresse hinein fast täglich breit diskutiert und modifiziert werden, finden die Verwerfungen im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge kaum mediale Beachtung. Dieser Schutzschirm des Schweigens ermuntert offenbar eine vom Oberbürgermeister zur Suche nach Sparpotentialen eingesetzte „Task Force“ zu weitergehenden Abbau-Vorschlägen. So ist u.a. von der Abschaffung des Köln-Passes die Rede, der rund 120.000 Bedürftigen verbilligte KVB-Fahrten und andere Vergünstigungen ermöglicht. Auch wird die Schließung der elf Bürgerzentren erwogen und die Abschaffung aller „freiwilligen“ Zuschüsse. Ein aberwitziger Plan, der den Verdacht nährt, in der Stadtverwaltung fehle es nicht nur an Geld, sondern auch an Kreativität und dem Willen, von Grund auf neu zu denken.

### **Vertrauens- und Stilbruch**

Das derzeitige Vorgehen der Verwaltung (mit stiller Duldung der maßgeblichen Ratsfraktionen) verstößt gegen die Grundlagen, auf denen das Konzept einer Sozialen Stadt ruhen muss. Die Architektur einer Stadt, die sich so nennen will, fußt auf vier Säulen:

1. einer kreativen und kräftigen Wirtschaft und deren Förderung
2. einem Bildungssystem von Grundschule bis Universitäten, das allen Chancen bietet
3. einem Sozialsystem, das Teilhabe auch für die ermöglicht, die durch Herkunft, Bildung, Behinderung, Schicksalsschläge an den Rand gedrängt werden
4. Diensten für öffentliche Ordnung und Sicherheit, die den Einwohnern Schutz gewähren und die Verwahrlosung des öffentlichen Raums verhindern.

Diese vier Säulen stehen auf einem Fundament von Werten, auf die die Kölner so stolz sind:

- gutnachbarschaftliches Miteinander
- Alltagssolidarität im Veedel und der gesamten Stadt
- Partizipationsmöglichkeiten
- Respekt und Toleranz
- Vertrauen.

Wenn all dies einigermaßen im Lot ist, ist auch die soziale Balance als Gütezeichen einer liebens- und lebenswerten Stadt gesichert. In der aktuellen Situation ist mir wichtig:

1. Wirtschaftsförderung-Kultur-Bildung bedingen sich gegenseitig. Sie dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Eine Stadt ohne lebendigen Kulturbereich und ohne attraktive Bildungsangebote lockt nicht die Unternehmen an, die Köln braucht, um die Zukunft zu meistern. Ohne leistungsfähige Wirtschaft aber ist das Sozialwesen nicht finanzierbar.
2. Bürgerengagement und Gemeinsinn können nicht gedeihen ohne gegenseitiges Vertrauen und Transparenz.

## **Den Nebel lichten – die Stadt neu denken**

Derzeit liegt die finanzpolitische Zukunft Kölns im Nebel. Die von der Krise bereits gebeutelten Einrichtungen im Sozial- wie im Kulturbereich fahren auf Sicht. Es wird Zeit, dass jemand Licht in das Dunkel bringt. Die Aktion „Köln kann auch anders“, die in Sachen Schauspielhaus bereits Furore gemacht hat, wäre gut beraten, sich auch dieses Themas anzunehmen. Dabei kann die Lösung kaum im Festhalten am Status Quo liegen, denn die Stadt darf sich nicht weiter verschulden. Sie muss sich daher der Realität ehrlich stellen und in einem offenen Prozess vor Aufstellung eines mittelfristigen Konsolidierungskonzeptes klären, was sie künftig in allen Handlungsfeldern tun und lassen will. Dabei muss sie über den Tellerrand der Stadtgrenzen schauen und endlich Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Städten prüfen:

1. Welche Leistungen/Angebote kann/muss eine Großstadt ihren Bürgern überhaupt noch kostenlos oder stark subventioniert zu nicht kostendeckenden Preisen anbieten?
2. Was sind die Prioritäten?
3. Was ist verzichtbar?
4. Welche Aufgaben könnten im Verbund wirtschaftlicher erledigt werden?
5. Welche Kostensenkungspotentiale sind verborgen in einem sachgerechteren Aufbau der Verwaltung?

Somit verbietet es sich, die Suche nach finanzieller Entlastung allein oder primär auf eine Betrachtung der vermeintlich freiwilligen Leistungen im Kultur- und Sozialbereich zu verengen. Ob Köln die Chance der Krise für einen derartigen Kraftakt der Selbstbesinnung und Selbstbestimmung nutzt, ist angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse im Rat leider fraglich. Es braucht daher Druck aus der Bürgerschaft.

Arnd Schwendy

Weitere Infos: [www.koelner-gestalten-zukunft.de](http://www.koelner-gestalten-zukunft.de)