

Peter-Rudolf Zotl¹

Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld von Kontinuität und Modernisierung

Die kommunale Selbstverwaltung hat in Deutschland eine lange Tradition. Bereits im späten Mittelalter erkämpften immer mehr Städte die Unabhängigkeit von den territorialen Feudalherren, formierten sie sich in wirtschaftlichen und politischen Städtebündnissen, erzielten sie im Kampf die Städtefeindlichkeit der jeweiligen Zentral- und Duodezmächte für ihre Bürger zum Teil weit gehende Freiheiten.² Das Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung wurde durch die Staats- und Verwaltungsreformen des preußischen Ministers von und zum Stein (1757 – 1831) zu Beginn des 19. Jahrhunderts verankert.³ In der Zeit der faschistischen Diktatur (1933 – 1945) wurde die kommunale Selbstverwaltung durch das quasi-absolutistische „Führerprinzip“ außer Kraft gesetzt. In der 1949 gegründeten DDR wurde im Laufe der Entwicklung immer mehr die „führende Rolle der SED“ abgesichert, und die Realisierung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, die es dann auch ab 1968 offiziell als Verfassungsgrundsatz nicht mehr gab, wurde zielgerichtet behindert.⁴ In der Verfassung (Grundgesetz) der ebenfalls 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland war der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung von Anfang an verankert und durch Rechtsprechung sowie die Kommunalverfassungen der Länder untersetzt.⁵

¹ Peter-Rudolf Zotl, Doktor der philosophischen Wissenschaften (Dr. sc. phil.), Hochschuldozent, Mitglied der Fraktion der PDS im Abgeordnetenhaus von Berlin, Vorsitzender des Parlamentsausschusses für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnik, Mitglied im Hauptausschuss des Deutschen Städtetages

² Vgl. Bruno Weinberger: Die Städtefeindlichkeit in der deutschen Geschichte. Reihe „Die neuen Schriften des Deutschen Städtetages“. Berlin/Köln 2003.

³ Im Zusammenhang mit der Zerschlagung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation durch Napoleon entstand ein großer Modernisierungsdruck, der vor allem durch den preußischen Minister und Staatsreformer Reichsfreiherr von und zum Stein (der von 1812 bis 1815 übrigens als politischer Berater des russischen Zaren wirkte) zu einem tiefgreifenden und nachhaltig wirkenden Umbau des Staats- und Verwaltungssystems genutzt wurde. Ursprünglich konzipiert, um die Bevölkerung mehr an Preußen zu binden und so den Verteidigungswillen gegen Napoleon zu stärken, vollzog sich mit diesen Reformen ein Wandel vom absolutistischen zu einem dezentralisierten Staatssystem, bei dem Aufgaben und Verantwortung klar zwischen den politischen Ebenen aufgeteilt wurden. In dem Zusammenhang wurde auch die Preußische Städte- und Gemeindeordnung (1808) verabschiedet, in der verankert war, welche Aufgaben allein von den Städten und Gemeinden zu verantworten waren, welche Rechte und Kompetenzen sie dafür erhielten, wie sie sich finanzieren konnten und wie eine „zentrale Aufsicht“ – vor allem über die Durchführung der zentral beschlossenen Aufgaben – zu wirken hatte.

⁴ In der Verfassung der DDR aus dem Jahre 1949 war in Artikel 139 das Prinzip der Selbstverwaltung für die Gemeinden und Gemeindeverbände festgelegt. Dieses bezog sich auf „die Entscheidung und Durchführung aller öffentlicher Angelegenheiten, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes betreffen“. Zugleich war der Grundsatz der Subsidiarität verankert, dass „jede Aufgabe ... vom untersten dazu geeigneten Verband zu erfüllen“ ist. Diese Grundsätze standen auch in den Verfassungen der fünf Länder in der DDR, die allerdings im Jahre 1952 aufgelöst und durch 15 Verwaltungsbezirke ersetzt wurden. Am 6. April 1968 wurde in der DDR eine neue Verfassung angenommen, die am 7. Oktober 1974 eine Novellierung erfuhr. In ihr war in Artikel 1 die „führende Rolle der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“ verankert, der nicht nur die oberste staatliche Entscheidungsgewalt einer nichtstaatlichen Organisation übergab, sondern eben auch mit diesem obersten Verfassungsgrundsatz die zentralistische Regulierung des gesamten Staats- und Gesellschaftswesens legitimieren sollte. Den Begriff der kommunalen Selbstverwaltung gab es in dieser Verfassung nicht mehr. Im Artikel 81, Absatz 2, hieß es zwar: „Die örtlichen Volksvertretungen entscheiden auf der Grundlage der Gesetze in eigener Verantwortung über alle Angelegenheiten, die ihr Gebiet und seine Bürger betreffen.“ Aber die Dominanz des Verfassungs-Artikels 1 führte in der Praxis dazu, dass die eigentliche Entscheidungsgewalt bei der SED – den zentralen bzw. dezentralen Führungsgremien bzw. -personen – lag und dass die Rolle der örtlichen Volksvertretungen immer mehr darauf reduziert wurde, die „Mitwirkung der Bürger an der Gestaltung des politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebens“ (ebenfalls Artikel 81, Absatz 2) zu organisieren.

Das Problem besteht aber seit eh und je darin, dass die Verankerung und rechtliche Bestätigung des Grundsatzes nicht mit einer untersetzenden rechtlichen Untersetzung und Definition verbunden ist und wohl auch nicht sein kann. Dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ist es ja gerade immanent, dass die kommunalen Selbstverwaltungsorgane in Anbetracht der jeweiligen kommunalen Problemlagen weitestgehend selbst entscheiden, welche Aufgaben – zusätzlich zu den zentral vorgeschriebenen Pflichtaufgaben⁶ - sie erbringen und welche Prioritäten sie setzen. Genau das hat aber zur Folge, dass die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung ein dauerhaftes Konfliktpotenzial mit allen Ansprüchen einer zentralen Steuerung durch die übergeordneten Ebenen darstellt. Seit der politischen Wende 1989/90 ist die kommunale Selbstverwaltung Verfassungsprinzip im nunmehr wiedervereinigten Deutschland.

1. Die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung

Kommunale Selbstverwaltung ist kein Eigenwert. Ihre elementare Bedeutung ergibt sich aus vor allem aus dreierlei: **Zum einen** hat es sich für die Gestaltung aller öffentlichen Angelegenheiten als grundsätzlich richtig erwiesen, wenn Entscheidung, Durchführung und Kontrolle möglichst dort erfolgen, wo es für die Bürgerinnen und Bürger am effektivsten, nachvollziehbar und transparent ist, und das ist in hohem Maße die kommunale Ebene.⁷ Die Kommune ist der einzige direkte und originäre Wohn- und Lebensraum für jeden Menschen, während alle anderen politisch-administrativen Ebenen (in Deutschland die Kreise, die Länder, die Bundesebene, die Europäische Union) mehr oder weniger abstrakte Größen und Dimensionen sind. Der größte Teil aller für die Menschen vitalen Interessen findet in der Kommune ihre Realisierung, und deshalb wäre es grundsätzlich richtig, bei allen Aufgaben, die sich außerhalb von staatlich-ministeriellen bzw. ähnlich gelagerten Grundsatzaufgaben befinden, von einer prinzipiellen kommunalen Zuständigkeitsvermutung auszugehen.⁸

⁵ Vgl. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 28, Absatz 2. In Absatz 3 ist die Gewährleistungspflicht des Bundes für die kommunale Selbstverwaltung verankert, und das Bundesverfassungsgericht – das höchste Gericht der Bundesrepublik Deutschland – hat diesen Grundsatz mehrfach bekräftigt.

⁶ Das sind vor allem Leistungen im sozialen, gesundheitlichen, Bildungs-, Kinder- und Jugendbereich sowie Leistungen der Stadtentwicklung, die angeboten werden müssen und für die es zum großen Teil auch eine zentrale Finanzmittelzuweisung gibt.

⁷ Am 15. Oktober 1985 beschloss der Europarat in Strassburg die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. 1988 – nachdem mit der Bundesrepublik Deutschland der vierte Mitgliedsstaat des Europarates diese Charta ratifiziert hatte – trat sie in Kraft. Die Charta definiert in Artikel 3 den Begriff der kommunalen Selbstverwaltung als „das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten“. In Artikel 4, Absatz 3, erfolgt ein Bekenntnis zum Subsidiaritätsgrundsatz: „Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im Allgemeinen vorzugsweise denjenigen Behörden, die den Bürgern am nächsten sind.“ In Absatz 4 desselben Artikels wird zudem festgelegt, dass die „den kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Kompetenzen ... in der Regel vollständig und umfassend“ sind. „Werden den kommunalen Gebietskörperschaften von einer zentralen oder regionalen Behörde Befugnisse übertragen, so muss es ihnen so weit wie möglich freigestellt werden, deren Ausübung den örtlichen Gegebenheiten anzupassen.“ (Absatz 5). Der gesamte Wortlaut der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung ist unter „www.admin.ch/ch/d/ff/2004/103.pdf“ zu finden.

⁸ Berlin ist Stadt und Bundesland zugleich mit einer zweistufigen Verwaltung. Neben der gesamtstädtischen Haupt- und Landesverwaltung ist Berlin in zwölf Bezirke (die man als Kommunen betrachten könnte) aufgeteilt. An ihrer Spitze stehen aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgegangene kommunale Parlamente (Bezirksverordnetenversammlungen) und nach dem Parteienproporz gebildete Bezirksämter, die quasi als Bezirksregierungen fungieren. Das bringt die komplizierte Unterscheidung zwischen ministeriellen, gesamtstädtischen und bezirklichen (kommunalen) Aufgaben – und damit ihrer Trägerschaft – in einer Stadt mit sich. In der Berliner Landesverfassung ist dazu in Artikel 67 geregelt, dass die Hauptverwaltung alle Fragen von ministerieller und gesamtstädtischer Bedeutung verantwortet und ansonsten eine bezirkliche Zuständigkeitsvermutung gilt.

Zum zweiten ist eine möglichst breit gefächerte kommunale Selbstverwaltung bestens geeignet, um eine ergebnisorientierte demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Entscheidung, Durchführung und Kontrolle der öffentlichen Angelegenheiten zu sichern. Dabei ist jegliche euphorisch überhöhte Idyllisierung zu vermeiden, denn die kommunale Ebene ist nicht automatisch – wie es zuweilen verkündet wird – die demokratischste und bürgernäheste Ebene.⁹ Hingegen aber verfügt sie über die besten Voraussetzungen und Potenzen für Basisdemokratie und Bürgernähe, und wenn Kommunalpolitik es will, findet das demokratische Mitwirkungsangebot gerade auf der kommunalen Ebene ein ideales Wirkungsfeld. Je mehr Aufgaben in kommunaler Eigenverantwortung liegen, desto weitreichender sind die Gestaltungsräume für basisdemokratische Mitwirkungsprozesse bzw. für direkte plebiszitäre Verfahren. Dadurch werden die Entscheidungen selbst qualifiziert, und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Gemeinwesen wächst.

Zum dritten reifen gegenwärtig immer mehr Bedingungen heran, dass sich die Zivilgesellschaft vom bisherigen Obrigkeitsstaat mit seiner Ordnungsverwaltung emanzipieren kann. Vor allem durch den Einsatz datengestützter Technologien sind immer mehr juristische und Verwaltungsvorschriften bzw. Regelungen der Gesellschaft vollständig zugänglich, und das bisher bei Staat und Verwaltung monopolisierte Herrschaftswissen kann vergesellschaftet werden. Insofern ist es immer weniger die Aufgabe von Staat und Verwaltung, den Bürgern etwas **zu gewähren**, sondern immer mehr geht es darum, die Ansprüche und Rechte der Bevölkerung – einschließlich der Partizipation an Planungs- und anderen Grundsatzentscheidungen – **zu gewährleisten**. Der Obrigkeitsstaat kann zur Bürgergesellschaft (Bürgerkommune) werden, die bisherige Ordnungsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung für die Bürgerinnen und Bürger, für die Unternehmen, die Vereine, die Organisationen. Das gilt besonders für die kommunale Ebene, **weshalb kommunale Selbstverwaltung vor allem daran zu messen ist, wie sie zivilgesellschaftliche Selbstverantwortung garantiert**.

2. Notwendige Rahmenbedingungen für die kommunale Selbstverwaltung

Der Grundsatz kommunaler Selbstverwaltung und seine Umsetzung im realen Leben der Gesellschaft und des Staatswesens sind aber nicht identisch, sondern sie fallen auch in der Bundesrepublik Deutschland immer mehr auseinander. Die Finanzaufweisungen durch Bund und Länder an die Kommunen haben immer mehr abgenommen, die kommunale Investitionstätigkeit ist auf das Niveau von 1993 zurück gefallen, durch die immer geringer werdende kommunale Wirtschaftstätigkeit reduzieren sich die kommunalen Eigeneinnahmen ständig. Dem stehen aber wachsende Aufgabenzuweisungen an die Kommunen gegenüber. Zugleich erhöhen Bund und Länder systematisch die Umlagen, die die Kommunen aus ihren Einnahmen an Bund und Länder zu zahlen haben. Nicht zuletzt durch die Europäische Union und ihre Erweiterung sind die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge einem harten Wettbewerb und Kostendumping ausgesetzt, was zu einem weiteren Absterben der örtlichen Wirtschaft und so der kommunalen Steuereinnahmen führt. Der Einfluss der Europäischen Union, der Bundes- und der Landesregierungen auf kommunale politische Entscheidungen nimmt hingegen zu, so dass die politischen und finanziellen Grundlagen der kommunalen

⁹ Vgl. Eckard Jesse: Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung in das politische System. Hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Berlin. Achte, aktualisierte Auflage 1997, S. 77.

Selbstverwaltung in der Praxis stark gefährdet sind. In der Bundesrepublik hat deshalb eine breite öffentliche Debatte über die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung begonnen.¹⁰

Unabhängig von der jeweils konkreten Situation und der Differenzierung innerhalb der Kommunen haben sich bestimmte erforderliche Rahmenbedingungen heraus geschält, die für eine tatsächliche kommunale Selbstverwaltung von grundsätzlicher Bedeutung sind und die als Voraussetzungen für die Beibehaltung der kommunalen Selbstverwaltung gelten können:

- a) Kommunale Selbstverwaltung braucht eine konsequente Anwendung des Grundsatzes der **Subsidiarität**.¹¹ Das bedeutet in der Konsequenz, dass es nicht in erster Linie um eine **Um**verteilung von Verwaltungsaufgaben „nach unten“, sondern um eine klare Aufgaben**neu**verteilung – immer beginnend bei der Frage, ob die Aufgabe in der Kommune gelöst werden kann – gehen muss.
- b) Subsidiarität verlangt eine konsequent **dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung**. Entscheidung und Verantwortung, inhaltliche Kompetenz und Finanzierung sollen auf einer Ebene konzentriert, Doppel- und Mehrfachverantwortungen zwischen verschiedenen Leitungsebenen weitestgehend aufgehoben sein. Zugleich muss auch tatsächlich Verantwortung wahrgenommen werden, und das bedeutet vor allem ein wirkungsvolles System von Anreizen und Sanktionen.
- c) Die Anlagerung möglichst vieler Aufgaben auf der kommunalen Ebene verlangt die Durchsetzung des **Konnexitätsprinzips**. Das bedeutet, dass mit der Aufgabe auch die entsprechenden personellen, finanziellen und materiellen Ressourcen auf der kommunalen Ebene „ankommen“ müssen.¹²
- d) Um die kommunale Selbstverwaltung entsprechend durchsetzen zu können, brauchen die Kommunen eine **ausreichende Eigenfinanzierung**, und das sind vor allem eigene Einnahmen. Durch die höchst komplizierte bundesdeutsche Steuergesetzgebung mit ihren unzähligen Schlupfwinkeln und Befreiungsmöglichkeiten tragen vor allem die großen Betriebe immer weniger zur Finanzkraft der Kommunen bei. Deshalb ist eine zentrale Forderung, diese Ausnahmeregelungen zu schließen. Zugleich wenden sich die Kommunen energisch gegen alle Versuche, die Gewerbesteuer abzuschaffen bzw. zu minimieren, weil das eine wichtige Einnahmequelle ist. In die Diskussion gekommen ist auch das Prinzip, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Einkommenssteuern dort zahlen, wo sie wohnen. Diese Praxis führt zur Zeit zu großen Verwerfungen, weil Arbeits- und Wohnort sehr oft weit auseinander fallen. Immer mehr Menschen arbeiten in den größeren und mittleren Städten, nutzen deren Infrastruktur, für die die Städte aufkommen müssen, aber ihre Einkommenssteuern zahlen sie in den ländlichen Ortschaften, in die sie gezogen sind, um in der Natur und ruhig zu wohnen. So sind um viele große Städte – am deut-

¹⁰ Vgl. dazu: Städte sind Zukunft. Dokumentation der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 2003 in Mannheim. In der Reihe „Neue Schriften des Deutschen Städtetages“, Heft 86, Köln/Berlin 2004.

¹¹ Vgl. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, a.a.O. (siehe Fußnote 6).

¹² Der Grundsatz der Konnexität wird in der Bundesrepublik Deutschland höchst unterschiedlich angewandt. So ist er z.B. in der Sächsischen Landesverfassung in Artikel 85 fest verankert, in anderen Bundesländern – z.B. in Berlin – ist er nirgends gesetzlich festgehalten.

lichsten um Berlin – regelrechte „Speckgürtel“ von reichen Gemeinden entstanden, so dass die Frage einer Veränderung des Systems, wo die Einkommenssteuern gezahlt werden, bzw. die Frage eines Stadt-Umland-Finanzausgleichs zugunsten der großen Städte immer ernsthafter aufgeworfen werden.¹³

- e) Natürlich müssen die Kommunen – gerade in Zeiten knapper Kassen – auch ernsthafte Eigenanstrengungen zur Kostenminimierung erbringen. Dazu ist in einigen Kommunen – so z.B. in Berlin oder Bremen – dazu übergegangen worden, **Produkt Haushalte** aufzustellen. Alle Verwaltungsleistungen sind als Produkte bzw. als Produktgruppe definiert, und unter Einbeziehung aller Kostenfaktoren (auch des Personalkostenanteils) wird der Kostenaufwand pro Produkt berechnet. Für die Berliner Bezirke gibt es zur Zeit 584 Einzelprodukte sowie 154 Produktgruppen.¹⁴ Sie sind durch Gesetz bzw. Verordnung in ihrem Leistungsgehalt standardisiert, und durch ihre kostenmäßige Definition ist exakt nachweisbar und öffentlich vergleichbar, was jedes Produkt, also jede Verwaltungsleistung, in welchem Bezirk kostet. Fast immer – weil es in jedem Bezirk unterschiedliche Arbeitsorganisationen und Personaleinsätze gibt – sind die Kosten pro Bezirk unterschiedlich. So entsteht eine Auflistung, was welches Produkt wo kostet. Aus dem Durchschnitt der 6. und 7. Stelle wird der Median errechnet. Entsprechend dem Durchschnitt aus der 6. und 7. Stelle („Median“) erfolgt die Finanzausweisung (Budgetierung) pro Produkt an alle Bezirke.¹⁵ Das bedeutet, dass diejenigen, bei denen das Produkt mehr als der Median kostet, nur den Median zugewiesen bekommen und also Rationalisierungspotenziale zur Kostenangleichung erschließen müssen. Durch die objektive Vergleichbarkeit zwischen den Verwaltungen ist also ein hohes Steuerungspotenzial gegeben, zu hohe Kosten abzubauen und dennoch die Dienstleistungsqualität der Verwaltungsleistungen zu erhalten.¹⁶

¹³ In der Bundesrepublik Deutschland gibt es mit Berlin, Bremen und Hamburg drei große Städte, die zugleich Länderstatus haben (Stadtstaaten). Hier ist es inzwischen üblich geworden, dass z.B. die Schulbesuche von Kindern aus den umliegenden Flächenländern in den Stadtstaaten über einen Finanzausgleich geregelt werden. Das betrifft auch die Besuche in den Vorschuleinrichtungen. Im Gespräch ist im Augenblick ein solcher Landesausgleich bei den Studierenden. Aber völlig außerhalb jeglicher Diskussion, obwohl besonders notwendig sind Infrastrukturausgleiche usw.

¹⁴ Ein Produkt ist z.B. die Erstattung von Wohngeld oder von Sozialhilfe (jeweils von der Antragstellung bis zur Auszahlung); eine Produktgruppe ist z.B. das Bündel an Polizei- und anderen Verwaltungsleistungen, die mit Staatsbesuchen oder dem Schutz von genehmigten Demonstrationen zusammen hängen. In der Diskussion ist allerdings das Problem, dass manche Produkte zu kleinteilig definiert sind und so wenig Gestaltungs- und Rationalisierungspotenzial bieten, weswegen immer öfter empfohlen wird, das System von Produktgruppen zu wählen.

¹⁵ Vgl. Jens-Peter Heuer: Budgetierung – Gerechtigkeit für alle? Über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse und Probleme eines neuen Systems der Finanzausweisung. Hrsg. vom Kommunalpolitischen Forum Berlin e.V.. Eigenverlag, Berlin 2003.

¹⁶ Bei der Realisierung des Grundsatzes, vom Gesetz bzw. durch Verordnung standardisierte Verwaltungsaufgaben als Produkt, also über die Kosten, abzubilden, gibt es zur Zeit unterschiedliche Erfahrungen. So war und ist die Durchsetzung dieses Grundsatzes mit viel Widerstand in den Verwaltungen verbunden. Zugleich aber hat der Kostenvergleich pro Produkt einen deutlichen Modernisierungsschub erbracht, weil eben einerseits der Leistungsumfang durch Gesetz geregelt, aber andererseits die Zuweisung der finanziellen Mittel „nur“ anhand des Medians erfolgt. Aber – und hier liegt ein zentrales Problem – mit der Kostenabbildung und der Qualitätsbestimmung auf der Grundlage des vom Gesetz her bestimmten Mindeststandards verführt auch hin und wieder zur Absenkung des bereits erreichten Leistungsstandards. Insofern sind wir in Berlin jetzt dabei, die Öffentlichkeit des Kostenvergleichs, die Einführung des Wettbewerbs innerhalb der Verwaltung (indem die Bevölkerung immer mehr stadtweit wählen kann, an welche Verwaltung sie sich in ihren Angelegenheiten wendet), die Zertifizierung der Verwaltungen und ein wirkungsvolles Anreiz- und Sanktionssystem zu entwickeln.

- e) Wichtig ist, dass kommunale Selbstverwaltung nur dann weit reichende Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, wenn die Instrumente einer modernen **Verwaltungsreform** genutzt werden, die sowohl an der Leistungsqualität als auch an den Kosten orientiert sind. Die realen kommunalen Spielräume öffnen sich um so mehr, je wirkungsvoller durch Aufgabenkritik¹⁷, Prozessoptimierung, Deregulierung, moderne Personalführungsmethoden usw. die Verwaltungsausgaben gesenkt werden.¹⁸
- f) Generell gehört zu einer wirkungsvollen kommunalen Selbstverwaltung, dass das gesamte **politische System „von unten“ gedacht** werden muss. In der Bundesrepublik findet gegenwärtig eine breite Debatte über die Zukunft des Föderalismus statt. Bund und Länder haben begonnen, eine neue Kompetenzverteilung untereinander – auch zwischen Bundestag und Landtagen – vorzunehmen.¹⁹ Keine Berücksichtigung findet im Augenblick, dass ein Großteil der Aufgaben von den Kommunen wahrgenommen werden soll und dass deren Kompetenzen und Möglichkeiten – wie erwähnt – zuerst erweitert und neu bestimmt werden müssten.

3. Die Bürgerkommune – Perspektive kommunaler Selbstverwaltung

Mit der wachsenden Priorität der Nachhaltigkeitsproblematik, mit der Globalisierung sowie mit der drohenden weiteren Entfremdung der Gesellschaft von politischen Entscheidungsprozessen haben das individuelle und das gesellschaftliche Bedürfnis nach, aber eben auch die objektiven Möglichkeiten für Partizipation und Selbstentscheidung öffentlicher Angelegenheiten deutlich zugenommen. Kommunalpolitik sollte deshalb nicht mehr schlechthin „für die Menschen“ gemacht, sondern sie muss im engen Miteinander von Politik, Gesellschaft und Verwaltung sowie immer mehr durch die Menschen selbst realisiert werden.

So sollte der zentrale Anspruch an kommunale Selbstverwaltung in erster Linie darin bestehen, die zivil- bzw. bürgerschaftliche Selbstentscheidung, Selbstverantwortung und Selbstorganisation zu garantieren sowie eine deutliche Demokratisierung und Vergesellschaftung der politischen Entscheidungsprozesse zu erreichen.²⁰

Dabei geht es nicht schlechthin um ein bloßes Mehr an Mitbestimmung und Mitbeteiligung, sondern es geht um **die Emanzipation der Gesellschaft von der bislang praktizierten, die Gesellschaft permanent entmündigenden Politik- und Verwaltungspraxis**. Es geht

¹⁷ Dieser und die nachfolgenden Termini einer modernen Verwaltungsreform sind in der Tabelle ab Seite 13 erläutert. Eine grundsätzliche Darstellung des Berliner Verwaltungsreform-Ansatzes ist zu finden in: Hermann Hill / Helmut Klages (Hrsg.): Berlin – Unternehmen Verwaltung. Ein erster Erfahrungsbericht zur Umgestaltung der Berliner Verwaltung. Raabe-Verlag, Stuttgart, Berlin, Bonn, Budapest, Düsseldorf, Heidelberg, Prag, Wien 1997.

¹⁸ In Berlin sind für die Legislaturperiode 2002 bis 2006 über 70 Reformprojekte aufgelegt. Sie werden schätzungsweise einen finanziellen Gewinn von 700 Millionen € erbringen. Zugleich werden die Personalkosten um eine Milliarde € pro Jahr gesenkt. Allgemein gehen wir davon aus, dass – bei einem Jahreshaushalt von 20 Milliarden € - durch eine moderne Verwaltungsreform etwa 2 Milliarden € (einschließlich Personalkosten) eingespart werden können.

¹⁹ Vgl. Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Vorlage des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus von Berlin zur Kenntnisnahme. Drucksache 15/2107 vom 20. Oktober 2003 (In: www.parlament-berlin.de/Dokumentation).

²⁰ Diesem Grundsatz stellt sich z.B. die Berliner Regierungspartei PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) mit ihrem am 21. September 2003 beschlossenen Leitbild „Der Bezirk als Bürgerkommune“ (siehe www.pds-berlin.de/partei/projekt/bezirke).

um eine radikale Demokratisierung kommunaler Entscheidungsprozesse, die es allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, Einfluss auf Entscheidung nehmen und selbst entscheiden zu können.

Die Schaffung von genau so einer Qualität in der Beziehung zwischen Staat, Verwaltung und Gesellschaft ist der Kern dessen, was unter dem mitunter inflationär gebrauchten Begriff der Bürgerkommune zu verstehen ist.²¹

Für diese neue Qualität der kommunalen Selbstverwaltung sind folgende Schwerpunkte gesetzt²²:

Direkte Demokratie ausbauen und deutlich erleichtern

Der diesbezügliche Zielkatalog umfasst vor allem:

- eine Absenkung des aktiven und passiven Wahlalters – nicht nur bei Kommunalwahlen – auf 16 Jahre;
- das kommunale Wahlrecht auch für ausländische Einwohnerinnen und Einwohner außerhalb der Europäischen Union, die ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik haben;
- einfache und kostengünstige Verfahren für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide;
- keine Ausschlussgründe für kommunale direkte Demokratie;
- niedrige Beteiligungs- und keine Zustimmungsquoren;
- barrierefreie Nutzung datengestützter Technologien für Wahlen, Bürgerentscheide und -mitsprache.

Partizipation und Bürgerhaushalte im Alltag durchsetzen

Eine optimale kommunale Selbstverwaltung zeichnet sich vor allem aus durch

- eine neue Kommunikationskultur zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft, mit der die Gesellschaft als gleichberechtigte Partner und Akteure akzeptiert werden;
- die gesetzliche Pflicht bzw. die alternativlose Praxis, dass bestimmte mittel- und langfristige Planungen im Vorfeld rechtzeitig mit der Öffentlichkeit entwickelt, beraten und entschieden werden müssen;
- die Erweiterung der Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte für die Einwohnerinnen und Einwohner;

²¹ Der Begriff „Bürgerkommune“ ist nicht genau definiert. Im Grundsatz geht es darum, die Rolle der Zivilgesellschaft auf der kommunalen Ebene deutlich zu stärken und das auch gegen die örtlichen staatlichen und Verwaltungsorgane. Aber im Internet finden wir unter dem Suchbegriff „Bürgerkommune“ auch Modelle, wo die Bürgerinnen und Bürger lediglich besser informiert werden sollen oder wo sie mehr Mitspracherechte erhalten. Es gibt auch den Ansatz, dass die Gesellschaft freiwillig und kostenlos möglichst viele Aufgaben übernehmen soll, die Staat und Verwaltung nicht mehr finanzieren wollen bzw. können. Demzufolge ist der Begriff „Bürgerkommune“ in der politischen Debatte auch heftig umkämpft. Um es zu wiederholen: Der Grundsatz der Bürgerkommune war und ist, dass die Gesellschaft mehr und mehr auf kommunaler Ebene ihre Angelegenheiten auch in die eigenen Hände nehmen soll, dass darum zwischen Politik und Bürgern ein partnerschaftliches Verhältnis angestrebt wird und dass die Verwaltung zur Dienstleistungsverwaltung für die Bürgerinnen und Bürger wird. Vgl. dazu z.B. Jörg Bogumil, Lars Holtkamp, Gudrun Schwarz: Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Heft 22 der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“. Edition „sigma“, Berlin 2003.

²² Die nachfolgenden Anstriche sind entnommen Peter-Rudolf Zott / Petra Brangsch: Gesellschaftliche Emanzipation stärken – lokale Demokratie breit ausbauen. Entwurf für das 2. Kapitel der Kommunalpolitischen Leitlinien der PDS (www.pds-online.de/politik/kommunal/entwurf_leitlinien/pdf/Entwurf2_Kapitel2/pdf).

- die Beseitigung von Hürden für die Partizipation erschweren;
- die partizipative Haushaltsaufstellung, -durchführung und -kontrolle (Bürgerhaushalte)²³, wobei Haushalte bzw. haushaltsrelevante Fragen Gegenstand von Bürgerentscheiden sein dürfen müssen;
- eine neue Qualität von Transparenz sowie der öffentlichen Informationspolitik (einschließlich der Internetauftritte), bei der es nicht mehr im Ermessen von Politik und Verwaltung liegen kann, welche Informationen in welcher Form an die Bevölkerung gegeben werden und bei der einzig die Partizipations- und Informationsbedürfnisse der Gesellschaft für uns den einzigen Maßstab für das Informationsangebot und seine Gestaltung bilden.

Die Arbeitsweise der kommunalen Selbstverwaltungsorgane demokratisieren

Die bisherige Abschottung der parlamentarischen Beratungen und Entscheidungen von der Bevölkerung muss und kann in einer tatsächlichen kommunalen Selbstverwaltung überwunden werden, denn nur so wird es auch möglich sein, dass sich die gewählten Vertretungen aus der Abhängigkeit von Verwaltungen lösen können. Das bedeutet vor allem

- die bewusste Herbeiführung von kommunalen Bürgerentscheiden durch die kommunalen Selbstverwaltungsorgane;
- eine umfassende Öffnung politischer Entscheidungs-, Umsetzungs- und Kontrollprozesse – vor allem in den Volksvertretungen – für gesellschaftliche Mitwirkung und Mitbestimmung;
- eine enge und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Selbstverwaltungsformen (Bürgerinitiativen, kommunale Beiräte);
- die Herstellung von Transparenz der politischen Debatten zur Entscheidungsvorbereitung sowie in Verwaltungsangelegenheiten;
- die regelmäßige Durchführung von Beratungen mit der Einwohnerschaft, ergebnisoffene Dialoge, moderne Beteiligungsformen und lokale Demokratiebilanzen;
- die Schaffung förderlicher Bedingungen für gesellschaftliche Selbstorganisation und Selbstverantwortung (einschließlich der Trägerschaften öffentlicher Leistungen);
- die inhaltliche und organisatorische Ausrichtung der Verwaltung am Bedarf und an den Interessen der Gesellschaft;
- einen Kulturwandel in der Verwaltung, damit Anliegen und Vorschläge der Einwohnerinnen und Einwohner als gestaltungspolitische Herausforderungen angenommen werden.

Bürgerschaftliches Engagement umfassend fördern

Kommunale Selbstverwaltung kann nur gut funktionieren, wenn die Bevölkerung aktiver Gestalter bzw. Mitgestalter des öffentlichen Lebens ist. Bürgerschaftliches Engagement ist nicht in erster Linie ein Ersatz für Leistungen, die die Kommunen nicht mehr erbringen können oder/und wollen, sondern vor allem wird das kommunale Leben durch freiwilliges ehrenamtliches Engagement um viele Facetten und Qualitäten bereichert, die von jemand anders als von der Gesellschaft gar nicht erbracht werden könnte. Im Interesse einer effektiven kommunalen Selbstverwaltung sind die Kommunen gut beraten, wenn es zu einer umfassenden Förderung des bürgerschaftlichen Engagements kommt, weil sich darin im Besonderen Willen und Fähigkeit der Einwohnerinnen und Einwohner widerspiegeln, ihre Angelegenheiten

²³ Vgl. Carsten Herzberg: Bürgerhaushalt für Berlin. Technische Universität Berlin, Reihe „Sozialwissenschaften“, Heft 21, Berlin 2003.

selbst zu entscheiden und in die Hand zu nehmen. Insofern muss das bürgerschaftliche Engagement

- von den jetzigen rechtlichen, bürokratischen und finanziellen Hürden befreit und hingegen ausreichende rechtliche, finanzielle und versicherungstechnische Rahmenbedingungen geschaffen werden;
- über Partnerschaften zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Institutionen und Vereinen gefördert und für alle gesellschaftlichen Bereiche zugänglich gemacht werden;
- mit Entscheidungskompetenzen, Finanzen und Infrastruktur ausgerüstet werden;
- gestärkt werden, indem die Akzeptanz bei Politik und Verwaltung spürbar erhöht wird, was insbesondere auf Bürgerinitiativen zutreffen muss;
- über eine sachgerechte und wirksame Anerkennungskultur Unterstützung finden.

Verwaltungsmodernisierung

Die Verwaltung kann und muss sich im Zusammenhang mit einer wirkungsorientierten kommunalen Selbstverwaltung zu einer Dienstleistungsverwaltung für die Einwohnerinnen und Einwohner (und nicht nur für die Politik) entwickeln. Das bedeutet

- einen Umbau der Verwaltung von einer reinen Vollzugsbehörde zu einer Gestaltungsbehörde;
- eine ständige Überprüfung und Anpassung des Aufgabenkatalogs der Verwaltung entsprechend den sich veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen;
- die Gewährleistung einer öffentlichen Kontrolle von und die Schaffung von Möglichkeiten der Einflussnahme auf Verwaltungshandeln durch Bürgerinnen und Bürger;
- ein transparentes, also für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbares, Verwaltungshandeln, was die Gewährung von Informations- und Akteneinsichtsrechten einschließt;
- einen radikalen Abbau der Überregulierung und Bürokratie;
- Gesetze und Verordnungen, die die Initiative der Gesellschaft befördern und das Handeln von Politik und Verwaltung als Partner und Dienstleister an der Gesellschaft orientieren;
- eine sorgfältige Prüfung, was überhaupt einer Regelung bedarf;
- einen deutlichen Ausbau der Effektivität der Bürgerdienste vom front-office-Bereich in den Verwaltungen bis hin zum Behördengang „per Internet“;
- die Umwandlung der in den Verwaltungen oft noch üblichen Kommunikationsbräuche hin zu einem modernen und bürgernahen Kommunikationsverhalten;
- eine Verwaltungskultur, in der Vorschläge, Anregungen und Ideen aus der Öffentlichkeit als willkommener Handlungsimpuls und nicht als Störfaktoren wahrgenommen werden.

4. Der Wandel der Arbeitsgesellschaft und die kommunale Selbstverwaltung

Vor allem die entwickelten Industriegesellschaften erleben eine neue Qualität der wissenschaftlich-technischen Revolution, in deren Mittelpunkt der Wandel von der maschinellen zur automatisierten Großproduktion steht. War bislang die technologische Kette Mensch - Maschine - Mensch die unabdingbare Voraussetzung und Grundlage für die gesellschaftliche Produktion, vermögen jetzt zunehmend die datengestützten Technologien den eigentlichen Produktionsprozess autonom zu gestalten, und der Anteil menschlicher Arbeit beginnt, sich – wie von Karl Marx und Friedrich Engels mehrfach prognostiziert – in vor- und nachbereitende sowie überwachende Phasen der Produktion zu verlagern.

Das bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass die Aufhebung bisheriger Arbeitsteilung begonnen hat, also eine, vielleicht sogar die tiefgreifendste Zäsur in allen bisherigen Produktionsweisen. Mit den datengestützten Technologien ist endlich eine komplexe Kombination ganzer Produktionsprozesse auf automatisierter und sich selbst regulierender technischer Grundlage möglich, und der Mensch kann endlich aus der seinem eigentlichen Vermögen völlig unadäquaten Situation heraus treten, lediglich direkter Teil des unmittelbaren Produktionsprozesses sein zu müssen. Das ist ohne Zweifel eine der größten Entwicklungschancen der Menschheit, und auch für die Gestaltung der kommunalen Verhältnisse ist die Freisetzung menschlichen Schöpfertums ohne Zweifel zunächst eine sehr innovative Quelle z.B. für einen Zuwachs an kommunaler Demokratie.²⁴

Aber mit diesen Entwicklungen sind zugleich ungeheure Gefahren sozialpolitischer Rückschläge verbunden, die ebenfalls unvermittelt auf die Kommunalpolitik einwirken, denn der massenhafte Wegfall bisheriger Erwerbstätigkeit geschieht unter kapitalistischen Bedingungen und in Kombination mit unter reinen Kapitalaspekten betriebenen Rationalisierungsprozessen. So sind die Kommunen – und in Zukunft weit mehr als das bereits jetzt der Fall ist – mit dem sozialen Problem der Langzeitarbeitslosigkeit und all ihren Folgen konfrontiert, falls nicht ein nachhaltiges politisches Gegensteuern erfolgt.²⁵

Gewährleistungskommune

Die gravierenden gesellschaftlichen Umwälzungsprozesse reproduzieren sich auch als neue Herausforderungen an das Spektrum öffentlicher Aufgaben. Mit dem immer umfassenderen Einsatz der datengestützten Technologien ist nicht nur verbunden, dass die bisher vorherrschende gesellschaftliche Arbeitsteilung immer mehr aufgehoben, sondern dass die gesellschaftlich notwendige Arbeitszeit zur Erzielung des gesellschaftlichen Gesamtproduktes immer geringer wird. Auch unter anderen als kapitalistischen Bedingungen würden damit Vollbeschäftigung rapid ab- und die „von Arbeit freie Zeit“ rapid zunehmen. Die Freizeit („die von Arbeit freie Zeit“), zu großen Teilen in der Kommune verbracht, wird immer umfassender zur Sphäre, in der sich das Individuum als gesellschaftliches Wesen reproduziert.²⁶

Die deutliche Reduzierung im System der klassischen Erwerbstätigkeit sowie die veränderte Rolle der „von Arbeit freier Zeit“ sind aber damit gekoppelt, dass in der Folge ein neuer Bedarf für massenhafte, langfristige und hoch qualifizierte Arbeit entstanden ist – die soziokulturelle Sphäre. Aber die dort erstellten „Produkte“ haben im Vergleich zur industriellen Produktion einen entscheidenden Nachteil – sie sind nicht wertschöpfend. Demzufolge ist dieser Arbeitsmarkt vorwiegend nur über öffentliche Gelder zu finanzieren, was aber die Grundfrage aufwirft, dass die dafür erforderlichen Mittel nur über eine Umverteilung der öffentlichen Finanzen zu erbringen sind. Das aber erfordert auch den Ausstieg aus bisherigen Finanzierungen...

²⁴ Vgl. Peter-Rudolf Zotl: Gesellschaftswandel und unsere Kommunalpolitik. In: Disput, Heft 3/2001. S. 16 ff.

²⁵ Vgl.: Manfred Klaus: Kommunalpolitik unter neuen Bedingungen. Entwurf für das 1. Kapitel der Kommunalpolitischen Leitlinien der PDS (www.pds-online.de/politik/kommunal/entwurf_leitlinien/pdf/Entwurf1_Kapitel1/pdf)

²⁶ Vgl. Björn Engholm (Hrsg.): Die Zukunft der Freizeit. Beltz-Verlag, Weinheim und Basel 1987.

Das gilt in besonderem Maße für die Kommunen, denn sie hatten bislang eine bedeutende Arbeitgeberfunktion.²⁷ Aber sowohl die technischen Umwälzungen als auch der europaweite Wettbewerb auf dem Gebiet der kommunalen Dienstleistungen führen dazu, dass die Kommunen als Arbeitgeber immer mehr an Bedeutung verlieren. Deshalb beschreiten nicht wenige Kommunen – in Ausübung kommunaler Selbstverwaltung – den Weg vom direkten Arbeitgeber zum Garanten einer hochwertigen Infrastruktur, indem sie intensiv daran arbeiten, für Unternehmen die Ansiedlungs- und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, Genehmigungen durch Mitteilungen zu ersetzen²⁸, Unternehmen „aus einer Hand“ zu betreuen²⁹ und so deren Ansiedlungswilligkeit im konkreten Territorium zu befördern. Zugleich halten nicht wenige Kommunen ein deutlich erweitertes inhaltliches Spektrum an infrastrukturellen Angeboten vor: Neben soziale, gesundheitliche, kulturelle und sportliche Freizeitangebote bzw. Events treten immer mehr geförderte Formen der gesellschaftlichen und politischen Aktivität, partizipativ aufgestellte kommunale Haushalte³⁰, die Arbeit mit den neuen Medien, die Gestaltung der kommunalen Räume, die Ökologie und der Naturschutz, die historische Bewahrung und Erinnerung. Im besonderen Maße bieten immer mehr Kommunen bzw. kommunale Regionen eine umfassende fachliche Weiterbildung an.³¹ So wollen sie garantieren, dass „ihre“ Bevölkerung über ein stets aktuelles hohes fachliches Niveau verfügt und so dem Arbeitsmarkt – gerade unter den Bedingungen permanenter fachlicher Neuerfordernisse – bzw. ansiedlungsbereiten Unternehmen zur Verfügung steht.

²⁷ In Deutschland verfügen nahezu alle mittleren Kommunen über eigene Stadtwerke, die die Stadtreinigung, die Be- und Abwasserproblematik, die Strom- und Gasversorgung, den Straßenbau usw. realisieren. Hinzu verfügten nahezu alle Kommunen über kommunale Kinder-, Jugend- und Alteneinrichtungen, über kulturelle und Begegnungszentren, über vielfältige Beratungsleistungen. Die Kommunen waren und sind demzufolge beträchtliche Arbeitgeber, oftmals sogar die mit Abstand größten im Territorium. Deshalb ist auch in allen öffentlichen Haushalten der mit Abstand größte Ausgabenposten der der Personalkosten. Er hat mitunter – wie z.B. in Berlin – nahezu die Höhe der jährlichen Steuereinnahmen.

²⁸ Im Zuge des Bürokratieabbaus sind verschiedene Bundesländer und Kommunen dazu übergegangen, zum Teil langwierige Antrags- und Genehmigungsverfahren dadurch zu ersetzen, dass in einer Reihe von Angelegenheiten, die für das kommunale Zusammenleben von eher untergeordneter Bedeutung sind, die Unternehmen eine Mitteilung an die örtliche Verwaltung schicken. Kommt nach vierzehn Tagen von dieser Seite kein Einspruch, gilt die Angelegenheit als genehmigt.

²⁹ Zu den krassen Auswüchsen der Bürokratie gehören Vielfachzuständigkeiten in einer Sache. In Berlin sind wir dazu übergegangen, sowohl auf den Internet-Homepages der Verwaltungen als auch direkt in der Verwaltungsgliederung selbst Leistungen nach dem Lebenslagenprinzip – also alle Leistungen, die z.B. mit einer Baugenehmigung, einer Geburt, eines Wohnungswechsels u.ä. zusammen hängen, gebündelt – anzubieten. Zur Zeit ist das 4. Verwaltungsreformgrundsätze-Gesetz in Beratung, in dem Verwaltungen gegen alle zentral vereinbarten Strukturen verstoßen können, wenn sie Leistungen aus einer Hand anbieten.

³⁰ Bei partizipativ aufgestellten Haushalten („Bürgerhaushalte“) wird der Bevölkerung offengelegt, welche Mittel insgesamt im Haushalt für das nächste Jahr zur Verfügung stehen. In zum Teil regional sehr kleinteiligen Verfahren werden die Prioritäten vereinbart. Dieser Prozess geht einher mit der bürgerschaftlichen Partizipation an der Durchführung und Kontrolle der solcherart beschlossenen Haushalte. Alle Erfahrungen (in Brasilien, Frankreich, in über 40 deutschen Städten) besagen, dass zum einen problemgerechtere Haushalte entstehen und dass zum zweiten „Bürgerhaushalte“ wegen ihrer demokratischen Entstehungsweise eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung besitzen. Es gehört zu den zentralen Demokratieprojekten des rot-roten Berliner Senats, in drei Bezirken für das Jahr 2006 solche partizipative Haushaltsaufstellung zu realisieren.

³¹ So gibt es in verschiedenen deutschen Kommunen bzw. kommunalen Regionen direkt den entwicklungspolitischen Anspruch, eine „Region bzw. Kommune des Wissens“ zu werden. Neben der beruflichen Weiterbildung wird dort daran gearbeitet, ein Netz besonders spezialisierter und guter Schulen sowie Hochschulen zu entwickeln. Auch für das entwicklungspolitische Leitbild Berlins ist „Stadt des Wissens“ eine Hauptsäule, die sich auch – trotz der angespannten Haushaltslage – in den finanzpolitischen Prioritäten widerspiegelt (vgl. dazu auch: Die BerlinStudie. Strategien für die Stadt. Von einem Autorenkollektiv. Hrsg. vom Regierenden Bürgermeister von Berlin. Regio-Verlag, Berlin 2000).

Neue Qualitäten der kommunale Daseinsvorsorge

Eine wichtige Frage für die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung ist, dass sich die kommunale Daseinsvorsorge³² in der Folge der Generationen zum Teil wesentlich ändert. Neben die „klassischen“ soziokulturellen und infrastrukturellen Schwerpunkte werden solche treten wie die der ökologischen Nachhaltigkeit, der politisch-demokratischen Teilhabe für die Individuen, der reichhaltigen Angebote für fachlich-spezifische Selbstentfaltung, die breiter Möglichkeiten für ein lebenslanges Lernen u.a.

Hinzu kommt, dass die junge Generation mit neuen und „nach vorn offenen“ Erfahrungen der Kommunikation, der Mobilität, der zwischenmenschlichen Kooperation, beruflicher Flexibilität, der Sexualität usw. ausgerüstet ist, die sich als elementare Erwartungen an die kommunale Daseinsvorsorge niederschlagen werden. Wenn auch im eher abgeschlossenen Sinne haben aber auch die älteren und alt werdenden Generationen mehr und mehr solche neuen Erfahrungen und demzufolge ebenso neuartige Erwartungen an Niveau und Art kommunaler Existenzbedingungen.

Außerdem bringt es der demografische Wandel der Gesellschaft mit sich, dass – im Gegensatz zu bisherigen Entwicklungen – nicht die jungen Generationen, die aufgrund der demografischen Umbrüche nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen, sondern die zunehmend älteren Menschen zu Trägern auch der modernsten wissenschaftlich-technischen Wandlungsprozesse werden (müssen). Das bringt auch völlig neue Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung mit sich, denn will die Kommune ausreichende und entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stellen, muss sie sich auf die permanente Qualifizierung der 55-Jährigen und Älteren einstellen.

Trägerschaften

Zu den neuen Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung gehört auch die permanente Entscheidung darüber, welche öffentlichen Leistungen in öffentlicher Trägerschaft und welche aus dritter Hand erbracht werden sollen. Dabei hat es sich nirgends als qualitäts- und kostengünstig erwiesen, wenn sich die Kommune von allen öffentlichen Trägerschaften löst.

Häufig wird argumentiert, dass die für den Betrieb einer privaten Trägerschaft erforderlichen Kosten („Projektkosten“) niedriger seien als die in öffentlicher Trägerschaft. Doch wenn es um öffentliche Aufgaben – also zum Beispiel um Leistungen im sozialen, gesundheitlichen, stadttechnischen, Stadtversorgungs-, Bildungs- und Kulturbereich – geht, dann muss auch in privater Trägerschaft eine entsprechende Qualität gewährleistet sein, und die erfolgt in der Regel durch ein kommunales Qualitätsmanagement, durch die Bereitstellung von know-how, durch die Übergabe von öffentlichen Geldern und ein Finanz-Controlling usw. Kurz: Auch bei einer Übertragung öffentlicher Leistungen an Dritte fallen beträchtliche kommunale Transferkosten an, und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung muss genau überprüft werden, welche Trägerschaft im Interesse von Qualitäten tatsächlich kosteneffizienter ist.³³

³² Unter kommunaler Daseinsvorsorge versteht man jene Aufgaben, Leistungen und Qualitäten, die die Kommunen ihren Bürgerinnen und Bürgern vor allem auf sozialem, gesundheitlichen, stadttechnischen und geistig-kulturellem Gebiet garantieren muss. Kommunale Daseinsvorsorge ist aber eher ein Grundsatz und kein justitierbarer und genau definierter Begriff.

³³ Vgl. dazu: Städte sind Zukunft. A.a.O.

Insofern muss im Rahmen verantwortungsbewusster kommunaler Selbstverwaltung eine strikte aufgaben- und verfahrenskritische Betrachtung der öffentlichen Leistungen sowie eine folgenkritischen Abschätzung darüber erfolgen, mit welchen komplexen finanziellen und auch sozialen Wirkungen eine solche Übertragungspolitik verbunden sein wird.

Vor allem im Rahmen des europäischen Wettbewerbs auf dem Gebiet der kommunalen Dienstleistungen ist zuweilen zu hören, dass damit das Ende der kommunalen Selbstverwaltung gekommen sei, weil es keinerlei kommunale Steuerungsmöglichkeiten mehr gäbe. Und häufig ist es so, dass Kommunen quasi wehrlos zusehen, wie die europäische Konkurrenz Ausschreibungen über kommunale Verkehrssysteme, Wasser- und Abwasserwirtschaft und andere technische Infrastrukturen gewinnt, weil sie vor allem über die Möglichkeit zu Dumpinglöhnen verfügt. Doch das muss nicht so sein, denn es gibt eine Reihe von modernen Verwaltungsreform-Instrumenten, mit denen die örtliche Industrie erfolgreich auf den Wettbewerb vorbereitet bzw. die neuen Träger öffentlicher Dienstleistungen zu Qualität und Kosteneffizienz gezwungen werden können.

In der folgenden Tabelle sind wichtige Instrumente zusammen gefasst. Das Problem ist, dass diese Instrumente häufig noch missachtet werden. Das ist für den Erhalt kommunaler Selbstverwaltung ebenso schädlich wie die Forderung, dass die kommunalen Dienstleistungen so erbracht werden sollen, „wie es immer war“. Denn bei allen berechtigten Sorgen vieler Kommunen vor dem europaweiten Wettbewerb muss auch gesagt werden, dass die jetzige Erbringung kommunaler Dienstleistungen häufig viel zu teuer, zu wenig nutzerfreundlich und qualitativ unzulänglich ist. Selbst wenn Kommunen viele bisherige Träger beibehalten können, muss eine Reform in der Art und Weise erfolgen, öffentliche Dienstleistungen zu erbringen.³⁴

Aufgabengruppe	Beschreibung
1. Aufgabengruppe	Frage: Was müssen Staat und Verwaltung überhaupt für Aufgaben erfüllen?
Staatsaufgabenkritik	Gründliche Untersuchung, welche Aufgaben zwingend staatlich oder kommunal wahrgenommen werden müssen bzw. welche Aufgaben man aus politischen Gründen staatlich oder kommunal wahrnehmen will. Entscheidung darüber, welche Aufgaben an Dritte übertragen werden und von welchen man sich überhaupt löst.
Gesamtkostenprognose	Projektkosten = was kostet diese Leistung bei staatlicher bzw. kommunaler Wahrnehmung? Transferkosten = welche Leistungen müssen von Staat und Verwaltung auch bei privater Aufgabenwahrnehmung erbracht werden? Gesamtkostenanalyse = Bei welcher Wahr-

³⁴ Vgl. hierzu: Peter-Rudolf Zotl: Neue Herausforderungen an die Kommunalpolitik unter den Bedingungen zunehmender Europäisierung. Vortrag auf der internationalen kommunalpolitischen Konferenz „Die Auswirkungen der EU-Liberalisierungspolitik auf die kommunale Daseinsvorsorge“ der PDS-Gruppe im Europäischen Parlament am 20. September 2003 in Potsdam (siehe „www.zotl.de/Mein Standpunkt.htm“)

	nehmung sind – Projekt- und Transferkosten zusammen gerechnet – gibt es wirkliche Reduzierungen der öffentlichen Kosten?
2. Aufgabengruppe	Sind die Abläufe und Rahmenbedingungen optimal?
Prozessanalyse und -optimierung	Ständige Analyse der Verfahrensabläufe, Abfragen der tatsächlichen Notwendigkeiten, Erkennen von Leerläufen, Einsatz datengestützter Technologien und externen Sachverständigen
Deregulierung und Entbürokratisierung	Ständiges Befragen der Regelungen, ob sie tatsächlich notwendig sind, um initiativreiches Handeln zu bewirken. Oder ob sie ausbremsen, hemmen und schikanieren?
3. Aufgabengruppe	Werden bei der Aufgabenerfüllung klare Ziele gesetzt und erfüllt?
Zielsysteme	Genauere Analyse, was mit der Dienstleistung für wen mit welchen Kosten in welcher Qualität erreicht werden soll
Gender Mainstreaming	Analyse der unterschiedlichen Nutzergewohnheiten öffentlicher Dienstleistungen bei Frauen und Männern, Ausrichtung der Dienstleistungen auf die hauptsächlichen Nutzergruppen
Zielvereinbarungen	Vertragliche Festlegung der Etappenziele
4. Aufgabengruppe	Wie können die Kosten optimiert werden?
Produkthaushalte	Jede Leistung wird qualitativ genau bestimmt, alle anfallenden Kosten werden auf diese Leistung umgerechnet, und so entsteht ein exakt definiertes Produkt mit einem objektiven Kostenaufwand.
Kosten-Leistungs-Rechnung	Ständige Analyse, ob die erstrebte Leistung zu den vorgegebenen Kosten erbracht wird – Grundlage für Schlussfolgerungen (welche kostentreibenden Faktoren müssen abgesenkt werden?)
Querschnittscontrolling	Vergleich der Produkte über alle Verwaltungen (z.B. Was kostet das Produkt A in jeder Gemeinde? Daraus wird ein Median (z.B. der Durchschnitt aus dem 6. und 7. Wert) gebildet, und nur nach dem Median erfolgt die produktbezogene Mittelzuweisung
5. Aufgabengruppe	Gibt es ein modernes Steuerungs- und Kontroll-Management ?
Ziel- und wirkungsorientiertes Controlling	Vor allem im Transferbereich wird jeder Transferempfänger daraufhin bestimmt, welches konkrete Ziel seine Förderung haben soll und mit welchen konkreten Maßnahmen das erreicht werden soll = ständige Verlaufskontrolle jedes Einzelfalles und ggf. Korrekturen
Vertragsmanagement	Ausgestaltung von Ausschreibungen und

	Verträgen nach den erforderlichen qualitativen, finanziellen und sozialen Kriterien, Sicherung der politischen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten, Transparenz (Festlegung, welche Unterlagen einsehbar bzw. öffentlich gemacht werden müssen), Regelmäßigkeit der Rechenschaft...
Anreiz- und Sanktionssysteme	Sie wirken nur, wenn sie im Bereich der Prämien liegen. Wer gut ist, bekommt Zusatzentlohnung; wer schlecht ist, bekommt etwas abgezogen (Letzteres zwingt dazu, z.B. in einer Verwaltung diejenigen zu suchen und zu benennen, die die Probleme verursachen)
Beteiligungsmanagement	Ausschöpfung aller Eigentümerrechte
Transparenz	Nachvollziehbarkeit der Vorgänge und Beteiligung der Öffentlichkeit
Qualitätsmanagement	Festlegung klarer Standards (es gibt z.T. offizielle Normen)
Monitorings	Regelmäßige und zielgerichtete (anonyme) Befragungen von Mitarbeitern, Vorgesetzten und vor allem der Kunden; öffentliche Auswertung; Schlussfolgerungen müssen in Zielsysteme bzw. Zielvereinbarungen eingehen, kontrolliert und abgerechnet werden ³⁵

5. Kommunale Selbstverwaltung und die neuen datengestützten Technologien

Die gravierenden Umbrüche in der gesellschaftlichen Produktionsweise ziehen tiefgreifende Veränderungen in der Lebens- und Kommunikationsweise der Gesellschaft nach sich. Auch an die Kommunen bzw. an die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung entstehen grundlegend neue Ansprüche, deren Kern darin besteht, dass für die bisherige „Arbeitsteilung“ zwischen kommunalen Selbstverwaltungsorganen, der Verwaltung und der Gesellschaft keine Grundlagen mehr bestehen. Funktional geht es bei dieser Neuorientierung darum, dass im Rahmen einer weit reichenden Emanzipierung der Gesellschaft vom Staat die Politik zum Partner der Bürger und die Verwaltung vom Vollzugsorgan des Staates zum Dienstleistungsorgan für die Einwohnerinnen und Einwohner werden muss. Instrumentell geht es um eine möglichst breite Anwendung eines effektiven eGovernments.³⁶

Der Bedarf an eGovernment ist sehr hoch: In einer repräsentativen Erhebung (12. Januar bis 18. März 2004) stellte die Forschungsgruppe Wahlen fest, dass in der Bundesrepublik

³⁵ Das Land Berlin ist – trotz deutlicher Reduzierungen – noch an etwa 300 Unternehmen beteiligt. Da diese Beteiligungen zum großen Teil Ergebnis entsprechender politischer Entscheidungen sind, da in diesen Unternehmen zum großen Teil die großzügigen sozialpolitischen Regelungen des öffentlichen Dienstes gelten und da es häufig mit der Wirtschaftlichkeit der Unternehmen nicht gut bestellt ist, bringen diese Beteiligungen keine Anteile an etwaigen Betriebsgewinnen, sondern sie kosten das Land jährlich Hunderte von Millionen €. Doch gerade im Mai 2004 wurde im Zuge der öffentlichen Bilanzierung der Unternehmensbeteiligung deutlich, dass die Anwendung der in der Tabelle angeführten Instrumente bereits im ersten Jahr zu einer gravierenden Absenkung der Verluste geführt hat. Dennoch steht die Aufgabe, diese Unternehmen in die Wirtschaftlichkeit zu versetzen und dann den Großteil der Landesbeteiligungen zu verkaufen, weil Wirtschaftstätigkeit eben keinerlei staatliche oder kommunale Aufgabe ist.

³⁶ Electronic Government (elektronische Verwaltung) ist eine Verwaltung, die sowohl in ihren internen Beziehungen als auch im Verhältnis zur Öffentlichkeit weit gehend auf moderne datengestützte Technologien auf- und dabei die internen sowie die Kommunikationsprozesse zur Gesellschaft deutlich umbaut.

Deutschland 57 % der Bevölkerung über 18 Jahre geschäftlich oder/und privat das Internet nutzt.³⁷ Dabei gibt es deutliche Unterscheidungen nach Berufsgruppen: Bei ungelernten Arbeitern liegt die Internetnutzung bei 21 %, bei Facharbeitern bei 42 %, bei mittleren Angestellten und Beamten bei 58 %, bei leitenden Angestellten und Beamten bei 65 %, bei Selbständigen bei 72 %. Gravierende Differenzierungen gibt es auch bei den formalen Bildungsabschlüssen: Absolventen der Hauptschule ohne anschließende Lehrausbildung liegt er bei 21 %, bei Hauptschulabsolventen mit anschließender Lehrausbildung bei 39 %, bei Menschen mit mittlerer Reife bei 59 % und bei Menschen mit Hochschulreife bei 78 %. Und es gibt Unterscheidungen zwischen den Altersgruppen: Während bei jungen Leuten ein hoher Nutzungsgrad vorliegt³⁸, haben Menschen über 60 Jahre nur einen Nutzungsgrad von 13,3 Prozent.

In Rechnung gestellt, dass es das Internet seit etwa 15 Jahren gibt, ist das ein Entwicklungstempo von bislang ungekannter Rasanz. Zu erwarten ist, dass sich Dynamik, Anwendungsfelder und Nutzergruppen bereits in nächster Zukunft deutlich erweitern werden. Schon heute werden in der Bundesrepublik ein großer Teil von Ferienreisen, der Bücherkauf und eben auch der Verwaltungskontakte über das Internet abgewickelt. Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Haupte Erwartung der Deutschen an das Internet ein „abgeschlossener Behördengang per Internet“ ist, also die Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten, ohne das Amt selbst aufsuchen zu müssen.³⁹

Geschätzt wird z.B., dass in absehbarer Zeit etwa 75 Prozent der Gesellschaft das Internet nutzen und die heute noch dabei dominierenden Generationsunterschiede aufgehoben werden. Allerdings besteht die reale Gefahr, dass etwa 25 Prozent der Bevölkerung vom Internet ausgeschlossen bleiben werden.⁴⁰

Die jetzige Diskussion im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung geht richtigerweise davon aus, dass die neuen Informations- und Interaktions-Möglichkeiten des Internets an möglichst vielen öffentlichen Plätzen (z.B. Verwaltungsstandorten, Sparkassen, Schulen, Hochschulen, Kultureinrichtungen) der Bevölkerung zur Verfügung stehen müssen. Langsam, aber insgesamt noch zu langsam werden in den Kommunen kommunale und private Finanzierungs-

³⁷ Für alle hier angeführten Zahlen gilt als Quelle: Material der Stiftung „Digitale Chancen“ vom 11. Mai 2004. Freilich gibt es einen relevanten Unterschied zwischen den großen Städten und dem „flachen Land“, denn in Berlin verfügen z.B. über 70 Prozent der hier Wohnenden über einen privaten Zugang zum Internet. Insgesamt will die Bundesregierung mit einer Initiative „Bund online“ erreichen, dass bis 2006 insgesamt 75 Prozent der Bevölkerung das Internet privat oder/und dienstlich nutzen kann. Das scheint durchaus erreichbar, denn seit 1999 hat sich die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer in Deutschland bereits mehr als vervierfacht.

³⁸ Der Nutzergrad bei der Bevölkerung unter 18 Jahren ist noch höher: 50 % der Jugendlichen haben einen Computer im persönlichen Besitz, 25 % haben einen eigenen Internetzugang (z.B. über den Familien-Computer), und 83 % der Jugendlichen nutzen das Internet „zumindest selten“. 69 % der Hauptschüler, 80 % der Realschüler und 92 % der Gymnasiasten sind Internetnutzer.

³⁹ Sie die Untersuchung des internationale renommierten Allensbach-Institutes „Von der Behörde zum modernen Dienstleister. Erwartungen und Erfahrungen der Bürger in den Kommunen“. Allensbach, September 2000.

⁴⁰ Zur Zeit sind das noch viele ältere Bürgerinnen und Bürger, aber das eigentliche Problem ist, dass darunter viele sozial und bildungsmäßig benachteiligte Kinder und Jugendliche sind. Während viele der „späteren Alten“ bereits heute vielfältigen Umgang mit dem Internet pflegen, werden die prognostizierten 25 Prozent vor allem aus den Kreisen der benachteiligten jungen Menschen kommen. Das lässt befürchten, dass sich die besagten 25 Prozent reproduzieren werden, wenn nicht gegengesteuert wird.

quellen erschlossen sowie Wege beschrrieben, benachteiligte Menschen mit dem Internet in Verbindung zu bringen. So unterhält z.B. das Deutsche Rote Kreuz – eine große Wohlfahrtsorganisation – in über 40 Städten der Bundesrepublik Internet-Cafés für Benachteiligte, Senioren, Hausfrauen und Menschen mit Behinderungen. Verschiedene große Soft- und Hardware-Entwickler unterstützen weitere solche Projekte. In Berlin gibt es einen Pilotversuch, in Obdachlosenunterkünften ein Internet-Café zu führen. In Köln und anderen Städten werden junge Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund über spezielle Kurse (z.B. „Was kostet das Leben?“) an das Internet heran geführt. Wissenschaftlich begleitet von der Technischen Universität Berlin werden in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein Insassen von Haftanstalten über das Internet systematisch auf das berufliche und soziale Leben nach der Haft vorbereitet.⁴¹

Eine neue Qualität von Transparenz und bürgerschaftlicher Eigenverantwortung

Im Zusammenhang mit dem Wandel zur Bürgergesellschaft bilden sich vor allem folgende Schwerpunkte heraus:

- Grundlegende politische Entscheidungsprozesse können und müssen vergesellschaftet werden, weil die dafür notwendigen informellen Grundlagen über die neuen Medien allseits zur Verfügung stehen. Das trifft vor allem auf Wahlen und Formen der direkten Demokratie zu. Es wird möglich sein, vor der individuellen Entscheidung noch einmal per Internet alle Informationen abzuprüfen und so die Entscheidung selbst sachlich zu qualifizieren. Diese tatsächliche Demokratisierung impliziert, dass die Vergesellschaftung politischer Entscheidungen auf allen Ebenen ausgebaut werden sollte.
- Nahezu alle Planungs-, Debatten- und Entscheidungsprozesse in der Kommune (bis hin zum „Bürgerhaushalt“) können und müssen für eine sachkundige Teilhabe (Partizipation) durch die Gesellschaft geöffnet werden. Nur wenn überall „Entscheidungs-Partizipation“ zur Normalität wird, sind Politik und Verwaltung im Interesse sachkundiger Entscheidungen gezwungen, Informationen nicht zurück zu halten oder nur selektiv einzustellen.
- Im Zusammenhang mit der Vergesellschaftung von Aufgaben und Trägerschaften wird eine neue informelle Grundlage für die Gesellschaft geschaffen.
- Das eGovernment macht eine öffentliche und effektive Kontrolle von Politik und Verwaltung durch die Gesellschaft möglich.
- Es kann nicht mehr im Ermessen von Politik und Verwaltung liegen, welche Informationen an die Bevölkerung gegeben werden, sondern die Informationsbedürfnisse der Gesellschaft bilden den einzigen Maßstab für das Informationsangebot und seine Gestaltung. Das betrifft sowohl die Inhalte als auch die Sprache und die Systematik.
- Es kann zu einem deutlichen Ausbau der Effektivität der Bürgerdienste – vom front-office-Bereich in den Verwaltungen bis hin zum Behördengang „per Internet“ – kommen, weil z.B. viele Vorabinformationen (von Anschriften und Öffnungszeiten über Zugangsvoraussetzungen bis hin zu Formularvordrucken) ber das Internet zu bekommen sind.

⁴¹ Siehe Material der Stiftung „Digitale Chancen“ vom 11. Mai 2004 „Digitale Integration von sozial Benachteiligten“

- Besonders hinsichtlich des freiwilligen und ehrenamtlichen Bürgerengagements in den Kommunen gibt es den Widerspruch, dass den Bürgerinnen und Bürgern zwar die instrumentelle Umsetzung von öffentlichen Aufgaben, aber nicht die Teilhabe an den dafür erforderlichen Beratungs- und Entscheidungsprozessen zugetraut wird. Das bremst zunehmend jüngere Generationen aus, wenn sie gesellschaftliche Verantwortung übernehmen wollen, und es stärkt die Politikverdrossenheit. Das ist natürlich nicht allein durch das eGovernment zu überwinden, denn dazu bedarf es gesetzlicher und politischer Veränderungen. Aber eGovernment kann sehr wirksam dazu beitragen, gesellschaftliche Selbstverantwortung und Partizipation zu fördern und zu qualifizieren.

Vor diesem Hintergrund ist es schlicht unakzeptabel, wenn sich Politik und Verwaltungen dieser weitreichenden gesellschaftlichen Kommunikations- und Aktionsform entziehen bzw. sich ihr nur zögerlich öffnen. Das Hauptargument – die leeren öffentlichen Kassen – verliert sofort an Relevanz, wenn man bedenkt, dass die z.T. beträchtlichen Ausgaben für das eGovernment – bzw. für das, was man dafür hält – oftmals ineffektiv und kontraproduktiv eingesetzt werden. Die Zurückhaltung einiger kommunaler Selbstverwaltungsorgane und ihrer Verwaltungen ist wohl eher daher zu erklären, dass man sich schwer tut, eigenes Herrschaftswissen abzugeben, sich einer öffentlichen Evaluierung und gesellschaftlicher Einflussnahme zu stellen.

Eine moderne und entbürokratisierte Verwaltung

Auch für den verwaltungsinternen Einsatz der neuen Medien ist im Grundsatz klar, wohin die Reise bei der internen Prozessoptimierung des Verwaltungshandelns gehen muss:

- Mit der datengestützten Vernetzung von Verwaltungsprozessen ist die schrittweise Aufhebung bislang sehr kleinteiliger arbeitsteiliger Prozesse verbunden. Ganze bisherige Aufgaben (Sozialhilfesachbearbeiter für weiblich A – B) werden wegfallen, bisherige aus der Arbeitsteilung resultierende lange Bearbeitungszeiten (Doppel- und Mehrfachzeichnungen) werden radikal gekürzt, viele Momente des front-office-Handelns werden durch einen systematischen Einsatz des „Behördengangs per Internet“ (einschließlich elektronischer Signatur und der Gebührenentrichtung per heimischen PC) schlichtweg unnötig, und zugleich werden sich die Zeiten für direkte Bürgerarbeit in den erforderlichen Fällen deutlich erweitern.
- Endlich kann die aus Kaiserzeiten stammende separierende und Bürokratie produzierende Verwaltungsstruktur und -systematik nach heutigen und künftigen Erfordernissen (nach zusammenhängenden Verwaltungskreisläufen, wie mit der Berliner LuV-Bildung begonnen, aber auch nach Lebenslagen der Einwohnerinnen und Einwohner, nach dem „Alles-aus-einer-Hand-Prinzip“ usw.) neu geordnet werden.
- Wie lange ist wohl noch zu akzeptieren, dass in der Verwaltung – mit wenigen Ausnahmen – Kommunikationsbräuche aus dem 19. und – dem zumeist frühen – 20. Jahrhundert (persönliche Vorsprache, Schriftverkehr per Briefpost, im Höchstfall telefonische Nachfrage oder Informationen per Fax, 150 Jahre alte Abzeichnungsverfahren, Postverteilung per Botenwagen) konserviert und reaktiviert werden, wo sich doch in der Gesellschaft immer mehr eine Kommunikation über e-mail, SMS und UMTS durchzusetzen beginnt? Und das erst der Anfang eines neuen Kommunikationsverhaltens ist?

- Adäquat zur allgemein begonnenen Flexibilisierung der Arbeitszeiten (nur 50 % der Beschäftigten in Deutschland arbeiten heute noch innerhalb fester Arbeitszeiten) werden sich auch Bedürfnisse und Möglichkeiten für Kontakte zu Behörden grundlegend verändern. Wenn sich dann noch der „Behördengang per Internet“ durchsetzt und jede Einwohnerin bzw. Einwohner zu jeder Zeit die Behörden kontaktieren kann, dann spätestens stellt sich die Frage nach Arbeitsplatz und Arbeitszeiten des öffentlichen Dienstes. Die Tag- und Nacht-Erreichbarkeit – zumindest in den front-office-Bereichen auch der Ministerialverwaltungen – gilt jetzt noch als völlig überzogene Forderung, wäre aber z.B. bei einem nächtlichen Heimarbeitsplatz und bei entsprechender Vernetzung zwischen dem dienstlichen und dem heimischen PC bereits heute technisch möglich und also im Bedarfsfalle sofort realisierbar.⁴²
- Die neue Qualität von Prozessoptimierung wird – ebenso wie mit dem umfassenden Einsatz datengestützter Technik auch immer mehr Momente sich selbst regulierender Systeme in den Verwaltungsprozess eingeführt werden – zu deutlichen Absenkungen des bisher hohen Personalbesatzes in den Verwaltungen führen und ist zugleich mit einer spürbaren Leistungssteigerung sowie einer erhöhten Bürgerorientiertheit der öffentlichen Verwaltungen verbunden.

Kommunale Selbstverwaltung vom Kunden aus denken

Kunden sind die Bürgerinnen und Bürger vor allem bei den informellen und interaktiven Internet-Angeboten der Verwaltung. Eine Analyse allein der städtischen Homepages in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass der größte Teil den Bürger nicht als mündigen Auftraggeber sieht, dem sich die Verwaltung anzupassen hat. Im Gegenteil: Bei den meisten Homepages der kommunalen Verwaltungen muss man wissen, wie das eigene Anliegen in der Amtssprache heißt und an welche Behörde man sich zu wenden hat. Eine Dienstleistungsverwaltung jedoch müsste das Anliegen genau erfragen und den Bürger systematisch – und zwar in der Alltagssprache – durch den Behördendschungel führen.

Die Bürgerinnen und Bürger hegen – wie alle einschlägigen Umfragen beweisen – vor allem vier im Prinzip simple Erwartungen:

- zum ersten umfassende und zutreffende Informationen über die gewünschten Verwaltungsleistungen zu erlangen, um eventuelle Behördengänge auf ein Minimum reduzieren zu können;
- zum zweiten in ständig wachsendem Umfang den „Behördengang per Internet“ zu praktizieren, um das persönliche Erscheinen „auf dem Amt“ möglichst vermeiden zu können;
- zum dritten, dass die gesamte Verwaltung über Internet und Intranet vernetzt wird, damit die Verwaltungsabläufe optimiert und beschleunigt und die Wartezeiten für die Bevölkerung möglichst auf ein Minimum reduziert werden;
- zum vierten ein breites Netz öffentlich zugänglicher Internetanschlüsse, um auch jenen die internetgestützte Kommunikation und Interaktion mit den Verwaltungen zu ermöglichen, die privat (noch) über keinen Anschluss verfügen (können).

⁴² Erfolgreich wird in Berlin bereits das mobile Bürgeramt getestet, wo „das Amt zum Bürger kommt“. Die Diskussion geht jetzt darum, ob ein solcherart bestückter Laptop nach dem Schichtsystem nicht auch von zu Hause aus bedient werden kann und so eine Rund-um-die-Uhr-Erreichbarkeit der Verwaltung gegeben ist.

Vor allem erhoffen sich die Bürgerinnen und Bürger, durch den Einsatz des Internets möglichst wenig Zeit auf den Verwaltungen verbringen zu müssen bzw. möglichst wenig mit der Verwaltung zu tun zu haben. Sie erhoffen sich aber nicht, dafür lange und nicht selten verborgene Warte- und Arbeitszeiten am heimischen PC verbringen zu müssen, weil ihnen z.B. die Beherrschung der sprachlichen Codes der Verwaltung und/oder die Kenntnis des internen Verwaltungsaufbaus abverlangt werden, damit sie überhaupt zu Informationen gelangen. Wie verschiedene wissenschaftliche Analysen beweisen, erwarten bundesweit die Bürgerinnen und Bürger von den Verwaltungen ein ziemlich konkretes Informations- und Kommunikationsangebot sowie eine bestimmte Reihenfolge dieses Angebotes:

- Mehrsprachigkeit, die es sehr selten gibt, obwohl doch der Immigrantenteil oftmals sehr hoch und deren Bedarf an Verwaltungsleistungen nicht selten beträchtlich ist;
- eine freie Begriffssuche, wobei die optimale Variante in einem lernenden System sowie darin besteht, dass im Ergebnis der freien Begriffssuche der Hinweis auf die offizielle Amtsbezeichnung erfolgt;
- ein systematisiertes Angebot nach komplexen Lebenssituationen, wie z.B. Geburt, Tod, Umzug, Heirat usw.;
- eine feste Schlagwortleiste, die ebenfalls nach Lebenssituationen (in der Alltagssprache und nicht über Verwaltungs-Codes) aufgebaut ist;
- Angabe der zuständigen Verwaltungsbehörde bzw. des entsprechenden Dienstleistungsträgers;
- deren Anschrift (optimal: Kartenauszug mit Standort) und Öffnungszeiten, am besten mit den Namen der konkret Verantwortlichen;
- kommunikative Erreichbarkeit über Telefon (optimal: Direktanschluss der/des Verantwortlichen), Fax und e-mail;
- verkehrliche Erreichbarkeit über ÖPNV (optimal: auch für PKW, incl. nahe gelegene Parkplätze mit Parkgebühren);
- Angabe zusätzlicher Träger mit gleichem bzw. ähnlichem Leistungsangebot;
- eventuelle Erlangungsvoraussetzungen;
- erforderliche Unterlagen, die – wenn persönliches Erscheinen (noch) erforderlich ist – mitzubringen sind;
- Download-Formulare;
- elektronische Ausfüll-Anleitungen (optimal: weitere „Nothilfen“ im Falle von Schwierigkeiten beim Ausfüllen);
- online-Behördengang (einschließlich Signatur und Bezahlmöglichkeit am PC);
- Übersicht über Verwaltungsstruktur, leitendes Personal usw

6. Fazit

Kommunale Selbstverwaltung – das ist die Voraussetzung – muss **erstens** als Verfassungsgrundsatz installiert sein.

Um kommunale Selbstverwaltung aber zu einem lebendigen Prinzip des praktischen Lebens werden zu lassen, bedarf es **zum zweiten** eines Systems von Rahmenbedingungen, die von der praktizierten Subsidiarität bis zum Einsatz von Instrumenten einer modernen Verwaltungsreform reichen.

Kommunale Selbstverwaltung muss **drittens** mit der Entwicklung der objektiven Verhältnisse konform gehen. So, wie sich die Verhältnisse im Augenblick in einer gravierenden Umbruch-

phase befinden, so müssen sich auch die Kerninhalte der kommunalen Selbstverwaltung (z.B. die kommunale Daseinsvorsorge, die Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze, die Sicherung der lokalen Demokratie usw.) diesen Veränderungen anpassen.

Viertens wird immer mehr die zivilgesellschaftliche Selbstverantwortung und Selbstorganisation zum Hauptkriterium für eine nachhaltige und zukunftsfähige kommunale Selbstverwaltung, die aber eben auch nur eine Zukunft hat, wenn sich die Kommunen auf den Weg zur Bürgerkommune begeben.

Weil sich immer die materiell-gegenständlichen Produktivkräfte als das dynamische gesellschaftliche Entwicklungselement erweisen, wird **fünftens** der umfassende Einsatz der modernen datengestützten Technologien sowohl in der Beziehung zwischen Staat, Verwaltung und Gesellschaft als auch in den internen Verwaltungsprozessen zu einer Kernfrage für die weitere Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung.