

Dr. Peter-Rudolf Zottl

Einige Grundsatzprobleme der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland und speziell in Berlin

Die kommunale Selbstverwaltung ist in der Bundesrepublik Deutschland recht weit ausgeprägt. Sie steht im Grundgesetz, also der Verfassung, sie ist in allen Länderverfassungen sowie den Kommunalverfassungen der Bundesländer verankert. Zur kommunalen Selbstverwaltung liegen Urteile des Bundesverfassungsgerichtes sowie der Länderverfassungsgerichtshöfe vor. Die entscheidende Frage – die der Kommunalfinanzierung – ist in Gesetzen festgehalten, auf deren Grundlage ebenfalls vor Gericht gezogen werden kann.

So scheint zunächst alles in Ordnung zu sein, und was die grundsätzliche rechtliche Stellung der Kommunen und ihrer Selbstverwaltung betrifft, ist es das auch.

Und dennoch ist die kommunale Selbstverwaltung heute mehr denn je gefährdet. Sieht man von der Zeit des deutschen Faschismus und auch des politischen Systems der DDR seit den siebziger Jahren ab, wo es rechtlich und faktisch keine kommunale Selbstverwaltung gab, ist heute die kommunale Selbstverwaltung in die größte Krise seit ihre Einführung im Jahre 1808 gekommen.

Dafür gibt es drei Hauptursachen:

Erstens ist der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung zwar Verfassungsprinzip und durch Rechtssprechung bestätigt, aber dieser Grundsatz ist nicht mit einer untersetzenden rechtlichen Definition verbunden. Das ist zunächst kein Versäumnis oder „eine noch zu lösende Aufgabe“, sondern das ist ein Wesenszug der kommunalen Selbstverwaltung. Dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ist es geradezu immanent, dass die kommunalen Selbstverwaltungsorgane in Anbetracht der jeweiligen kommunalen Problemlagen weitestgehend selbst entscheiden, welche Aufgaben sie – zusätzlich zu den zentral vorgeschriebenen Pflichtaufgaben – 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. Und leider gehen diese Konflikte zumeist nicht zugunsten der Kommunen aus.

Zweitens nehmen die Finanzaufweisungen durch Bund und Länder an die Kommunen immer mehr ab. Dadurch ist die kommunale Investitionstätigkeit auf das Niveau von 1993 zurück gefallen. Durch die immer geringer werdende kommunale Wirtschaftstätigkeit reduzieren sich die kommunalen Eigeneinnahmen ständig. Dem steht aber gegenüber, dass Bund und Länder den Kommunen immer mehr Aufgaben zuweisen. Zugleich werden systematisch die Abgaben erhöht, 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 einem Kostendumping ausgesetzt, was zu einem weiteren Absterben der örtlichen Wirtschaft und so der kommunalen Steuereinnahmen führt. Damit werden die meisten Kommunen immer unfähiger, die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Drittens befinden sich die objektiven Grundlagen unserer Gesellschaft in einem grundlegenden Wandel. 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. 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. All diese Wandlungsprozesse betreffen auch die Art und Weise, wie kommunale Dienstleistungen erbracht werden und wie kommunale Verwaltungen arbeiten. Die Kommunen verlieren so ihre Rolle als großer Arbeitgeber. Sie erhalten zugleich eine neue Funktion: nämlich durch ein hohes kommunales Angebot an Aus- und Weiterbildung attraktive Standortbedingungen für die Unternehmen und den lokalen Arbeitsmarkt zu schaffen sowie eine hochwertige und nachhaltige soziokulturelle und wirtschaftsfreundliche Infrastruktur anzubieten. Gleichzeitig wird durch die neuen Informations- und Kommunikationssysteme das bisherige Wissens- und Herrschaftsmonopol von Politik und Verwaltung vergesellschaftet, und die Möglichkeiten sowie die Bedürfnisse der Bevölkerung, sachkundig mitzuentcheiden, wachsen auf dieser Grundlage immens. Dieser Wandel – von der Obrigkeitskommune zur Bürgerkommune, von der Ordnungsverwaltung zur bürgerorientierten Dienstleistungsverwaltung, vom der kommunalen Arbeitgeberfunktion zur kommunalen Dienstleistungsfunktion für den Arbeitsmarkt – wird im Augenblick von nicht wenigen Kommunen verpasst.

Insofern schälen sich in der bundesdeutschen politischen und Fachdebatte immer mehr bestimmte Rahmenbedingungen und -erfordernisse für die weitere Entfaltung der kommunalen Selbstverwaltung heraus. Auf fünf will ich hinweisen:

Erstens bedürfen Inhalte und Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung einer weiteren und genaueren gesetzlichen Untersetzung. Ich habe aber schon zu Beginn gesagt, dass es sehr schwierig und eigentlich dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung entgegen gesetzt ist, zu definieren, welche Aufgaben im einzelnen und konkret zur kommunalen Selbstverwaltung gehören. Insofern wäre wahrscheinlich der richtigere Weg, deutlich festzulegen, welche Aufgaben nicht zur kommunalen Selbstverwaltung zu rechnen sind. Wir haben in Berlin die ministeriellen und die gesamtstädtischen Grundsatzaufgaben von der bezirklichen Selbstverwaltung – denn die 12 Stadtbezirke von Berlin ähneln dem Status von Kommunen – ausgeschlossen. Für alle anderen Aufgaben gilt eine bezirkliche Zuständigkeitsvermutung. Das hebt zwar nicht alle Konflikte auf, zwingt aber die Stadt- und Landesregierung unablässig, bei jeder Aufgabe zu prüfen, ob sie nicht im Bezirk besser aufgehoben wäre.

Zweitens habe ich in meinem schriftlichen Material darauf hingewiesen, dass Subsidiarität, Dezentralisierung, Konnexität u.a. unabdingbar für eine tatsächliche kommunale Selbstverwaltung sind. Diese Überlegungen folgen dem Grundsatz, dass es nicht ausreicht, die Verantwortung für eine Aufgabe auf der kommunalen Ebene anzusiedeln, die Entscheidung aber auf höherer Ebene zu belassen bzw. zwischen verschiedenen Ebenen aufzuteilen. Auf diese – in der Bundesrepublik Deutschland leider noch allzu häufige Weise – wird die kommunale Selbstverwaltung lediglich zu einer „Durchführungsverwaltung“. Kommunale Selbstverwaltung erfüllt aber ihre reale Funktion nur, wenn in der Regel auch die Entscheidung voll und ganz auf der kommunalen Ebene liegt. Und um das zu garantieren, bedarf es der konsequenten dezentralen Verantwortung sowie des Konnexitätsprinzips, dass mit jeder Aufgabe auch die erforderlichen personellen, finanziellen und materiellen Ressourcen in die Kommunen verlagert werden.

Drittens hat die kommunale Selbstverwaltung nur noch Bestand, wenn sie für die Bevölkerung, für die Wirtschaft, für Vereine und Verbände ein unabdingbarer Wert geworden ist. Die Kommune hat nämlich einen Vorzug gegenüber allen anderen Ebenen des politisch-administrativen Systems – sie ist der einzige konkrete Lebensraum, in dem sich jeder Mensch bewegt. Natürlich ist die Kommune nicht per se bürgernah und besonders demokratisch, aber dieser konkrete Lebensraum birgt die größten Potenziale, dass sich die Bevölkerung einmischen und ihre Angelegenheiten in die eigenen Hände nehmen kann. Die Zukunft

der kommunalen Selbstverwaltung – das ist das Credo des rot-roten Senats von Berlin aus SPD und PDS – ist vor allem davon abhängig, wie es gelingt,

- die kommunale Demokratie zu stärken,
- die Mitwirkungs- und die Mitentscheidungsmöglichkeiten für die lokale Gesellschaft deutlich auszubauen,
- die direkte Demokratie auszuprägen,
- alle Fragen von lokalem Belang – vor allem die Haushaltsplanung – der öffentlichen Beteiligung und Entscheidung zugänglich zu machen und
- eine politische und Verwaltungskultur auszuprägen, wo die Bürgerinnen und Bürger Partner der Politik und die Verwaltungen Dienstleister der Gesellschaft sind.

Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung hängt also davon ab, ob und wie sich die Kommunen als tatsächliche Bürgerkommunen entwickeln.

Viertens müssen sich die Kommunen – und darauf habe ich im Einzelnen in meinem Konferenzmaterial besonders hingewiesen – auf die neuen Entwicklungen einstellen, die sich mit dem Übergang von der Industriegesellschaft zur nachindustriellen Gesellschaft, von der maschinellen Großproduktion zur automatisierten Großproduktion ergeben. Die Entwicklung hin zur Bürgerkommune ist eine erste und wahrscheinlich die wichtigste Konsequenz, weil es um einen Politik- und Verwaltungsumbau geht, der die Emanzipation der Gesellschaft vom bisherigen Obrigkeitsstaat und seiner Ordnungsverwaltung befördert. Das betrifft auch – wie schon gesagt – den Wandel der kommunalen Arbeitgeberfunktion zur Dienstleistungsfunktion für den Arbeitsmarkt. In einem grundlegenden Wandel befinden sich auch die Bedürfnisse der Menschen, und dem muss entsprochen werden, indem die gesamte soziokulturelle Infrastruktur den neuen Bedürfnissen angepasst wird. Es gibt eine neue Rolle der älteren Generationen – vor allem auf Grund des dramatischen demografischen Wandels werden die heute 50-Jährigen mehr und mehr zum Träger des wissenschaftlich-technischen Fortschritts, der sich aber nicht linear, sondern in gravierenden qualitativen Sprüngen vollzieht. Wer aber solche Erfahrungen in seinem Arbeitsleben gemacht hat, der hat auch entsprechende Erwartungen an die kommunale Infrastruktur für das Alter. Kurz: Kommunale Selbstverwaltung im 21. Jahrhundert darf nicht auf Lösungen und Ansprüche setzen, die im 20. Jahrhundert fortschrittlich und richtig waren, für die es aber immer weniger objektive Grundlagen – vor allem durch die Entwicklung der Produktivkräfte bedingt – gibt.

Fünftens bedeutet das, dass kommunale Selbstverwaltung nur eine Zukunftschance hat, wenn sie sich der Instrumente einer modernen Verwaltungsreform bedient. Ich habe eine ganze Palette in meinem schriftlichen Material angeführt. Wichtig ist – das besagen alle unsere Erfahrungen -, dass in das Verwaltungshandeln ein deutliches Kostenbewusstsein

kommt. In Berlin haben wir, wie in anderen Stadtstaaten auch, jede Verwaltungsleistung inhaltlich – also qualitativ – definiert und zugleich den Kostenaufwand berechnet, der für eine solche Leistung erforderlich ist, also die Arbeitszeit, den Personalaufwand, den Materialeinsatz, die Gebäudekosten, den Umfeldaufwand usw. Das war ein aufwändiger Prozess, an dem die gesamte Verwaltung beteiligt war. So ist es aber gelungen, alle Verwaltungsleistungen als Produkte zu definieren. Und diese Produkte werden in Berlin zwischen den Bezirken verglichen. Wir suchen sogar die öffentliche Debatte, warum z.B. in dem einem Bezirk das Produkt „Wohngeldgewährung“ doppelt so teuer ist als in einem anderen. Wir berechnen zwischen allen Bezirken pro Produkt einen Mittelwert, und jeder Bezirk bekommt nur diesen Mittelwert pro Produkt zugewiesen. Das hat den Effekt, dass öffentlicher und finanzieller Druck aufgemacht wird, effektiv mit den öffentlichen Geldern umzugehen. Freilich muss gewährleistet sein, dass dabei die Qualität nicht vergessen wird, aber dafür haben wir auch Management- und Kontrollinstrumente entwickelt. Das klingt alles sehr bürokratisch und bürgerfern, aber in der Konsequenz ist es sehr bürgernah, denn erstens sind die Bürger beteiligt, und zweitens ist es eine Kernfrage bürgernaher Politik, die immer geringer werdenden Finanzen so einzusetzen, dass in den Verwaltungen immer weniger verschleudert wird und die Leistungen für die Bürger immer besser werden.