

PETER EICHHORN

Ohnmacht der Städte

Neue Aufgaben für Bürgermeister
und Stadträte

ALBÜRGER NACHRANGIGE ZUSTÄNDIGKEITEN
HOW TRADIERTER KOMMUNALVERFASSUNG KO
R KRISE STAATLICHE KOMMUNALVERWALTU
KOMMUNEN DEMOKRATIE BEGINNT BEIM BÜRG
ERVERTRETUNG BÜRGERMEISTER ALS STADTV
ORGANISATION PERSONALMANAGEMENT FINA
OMPETENZEN ZWEITRANGIGE KOMMUNALBÜRG
MEN FORMALRECHTLICHES KNOW-HOW TRADIE
T KOMMUNALPOLITIK IN DER KRISE STAATLIC
ÜRGERVERFASSUNG FÜR KOMMUNEN DEMOKR
AUFWERTUNG DER BÜRGERVERTRETUNG BÜRG
HRUNG BÜRGERNAHE ORGANISATION PERSONA
KOMMUNEN OHNE KOMPETENZEN ZWEITRANGI
NZTES MITTELAUFKOMMEN FORMALRECHTLICH
RECHT IST LANDESRECHT KOMMUNALPOLITIK
ALTUNG ALS ILLUSION BÜRGERVERFASSUNG F
EISE STATT LANDKREISE AUFWERTUNG DER BÜ
IMUNALE VERWALTUNGS
T VORSORGEMANAGEMENT
GIGE ZUSTÄNDIGKEITEN B



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhalt

Geleitwort	5
Vorwort	7
I. Kommunen ohne Kompetenzen	13
1. Zweitrangige Kommunalbürger	13
2. Nachrangige Zuständigkeiten	14
3. Begrenztes Mittelaufkommen	17
4. Formalrechtliches Know-how	19
II. Tradierte Kommunalverfassung	23
1. Kommunalrecht ist Landesrecht	23
2. Kommunalpolitik in der Krise	25
3. Staatliche Kommunalverwaltung	28
4. Selbstverwaltung als Illusion	30
III. Bürgerverfassung für Kommunen	35
1. Demokratie beginnt beim Bürger	35
2. Regionalkreise statt Landkreise	40
3. Aufwertung der Bürgervertretung	46
4. Bürgermeister als Stadtvorstand	54
IV. Kommunale Verwaltungsführung	61
1. Bürgernahe Organisation	61
2. Personalmanagement	72
3. Finanzmanagement	79
4. Vorsorgemanagement	85
Zusammenfassung	93

Geleitwort

Dieses Buch, genauer meine These von der hierzulande unzureichenden kommunalen Selbstverwaltung, widme ich meinem Speyerer Mitbürger und Ehrenbürger der Stadt Speyer Bernhard Vogel. Seine Gedanken und Erinnerungen bei Begegnungen und Wanderungen, in Vorträgen und Texten sind stets anregend.

Jüngst erschien über ihn mit dem bezeichnenden Titel „Klares Ziel und langer Atem“ eine Biografie von Christopher Beckmann mit einem Gespräch zwischen Bernhard Vogel und Michael Rutz. Darin äußert Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Bernhard Vogel, Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz (1976–1988) und von Thüringen (1992–2003), im Zusammenhang mit seinem Weg zur Politik als Beruf Einsichten, die meiner Denkweise entsprechen. Sie fördern mein Anliegen, Gemeinden in Deutschland aus ihrer Ohnmacht zu befreien und ihnen mehr politische Entscheidungskompetenzen zu verleihen. Einschlägige Aussagen (auf Seite 250) lauten: „(...) die Kandidatur für einen Gemeinderat sei ja eigentlich noch keine politische Tätigkeit.“ Mehr noch: „Rückblickend bin ich bis heute dankbar für die paar Jahre in einem kommunalen Parlament.“ Er führt aus: „Im Landtag sprechen sie über *die* Kindergärten, im Stadtrat von Heidelberg sprechen sie über *den* Kindergarten im Pfaffengrund (...).“

Rein rechtlich betrachtet ist der Gemeinderat, auch der Kreistag, ein Verwaltungsorgan für kommunale Aufgaben, während das Land kommunalpolitische Entscheidungen trifft. Das sog. kommunale Parlament besitzt nur ein äußerst beschränktes Satzungsrecht. Man müsste es um Rechtsetzungsbefugnisse erweitern, um die Gemeinden zur Kommunalpolitik zu ertüchtigen.

Gegenwärtig läuft die Entwicklung konträr. Statt einen Kompetenztransfer von Ländern auf Kommunen zu errei-

chen, werden dem Bund im Rahmen eines Finanzausgleichs die Renovierung von Schulen und die Finanzierung von Fahrradwegen zugebilligt. Bernhard Vogel moniert auf Seite 283 von genannter Biografie: „Die Länder haben sich einen Teil ihrer Souveränität gegen Geld abkaufen lassen. (...) Die Länder haben zu wenig Geld und der Bund hat genügend Geld (...).“

Über viel zu wenig Geld verfügen indessen die Kommunen. Hier wäre der Hebel, um den sich alles dreht. Das Steueraufkommen müsste zu ihren Gunsten umverteilt werden, damit sie ihre ureigensten örtlichen Aufgaben selbst gestalten – nicht bloß selbst verwalten – können. Im Übrigen wird in der Kommunalpraxis und im Kommunalrecht von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gesprochen, obwohl der Löwenanteil aus staatlichen Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben besteht.

Vorwort

Deutschland gibt gewollt und sukzessiv seit Jahrzehnten Souveränitätsrechte an die Europäische Union ab. Der Bund kompensiert dies teilweise durch neue Zuständigkeiten bei Ländern und Kommunen (z. B. im Bereich von Bildung, insbesondere von Hochschulen und Schulen). Die Länder verlieren partielle Kompetenzen nach oben, haben eigene Gesetzgebungsmaterien gewonnen (z. B. das Beamtenrecht) und nehmen verstärkt Einfluss auf Gemeinden und Gemeindeverbände (z. B. im Wege von Aufgaben- und Gebietsreformen und des „goldenen Zügels“). Die kommunale Selbstverwaltung gerät damit weiter unter Druck. Es stellt sich überhaupt die Frage, wer denn eine Stadt steuert. Im Schrifttum findet man erstaunlicherweise keine erkleckliche Antwort.

Wer den Staat steuert, wer die Machthaber im Staat sind, damit befassen sich seit der Antike Staatsphilosophen, Theologen, Historiker, Politik- und Sozialwissenschaftler. Deren Argumente kreisen vornehmlich um Demokratie und Diktatur, Monarchie und Republik, Feudalismus und Klassengesellschaft, Zentralismus und Föderalismus, um Parteien, Ämterpatronage, Lobbying, Wahlverhalten, Koalitionsbildung usw.

Für obige Fragestellung könnte man die Auffassung vertreten, dass jeder größere Staat – einerlei, welche Verfassung und Wirklichkeit ihn leiten – von etwa 200 Personen gesteuert wird. Sie gehören den Eliten in Politik, Wirtschaft, Medien, Sport, Justiz, Militär, Kirchen, Kultur und Wissenschaft an, begegnen einander und viele kennen sich. Das Potenzial guter Bekannter – oft Duzfreunde – liegt offenbar bei dieser Zahl von Menschen. Man weiß voneinander mancherlei: Ausbildung, Berufe, Familie, Hobbies, Wohnorte, Einkommens- und Vermögensverhältnisse, Charaktereigenschaften und vor

allem Interessen. Gerade letztere haben zur Folge, dass man zugunsten oder zulasten anderer interveniert.

Und wer herrscht in der Stadt? Lässt sich das staatliche Modell auf die kommunale Ebene übertragen? Funktioniert eine Stadt vielleicht ganz anders? Wer zieht die örtlichen Fäden? Wer nimmt Einfluss auf Kommunalpolitik und öffentliche Dienstleistungen, auf Bürgerschaft, Bebauung, Flächennutzung, Kultur, Sport und die Unternehmen in der Stadt? Sind es nur wenige Personen im Stadtrat, eventuell die Fraktionsvorsitzenden? Steuern die Bürgermeister und Landräte das kommunale Schiff? Oder sind es die kenntnisreichen und erfahrenen Oberamtsräte, soweit sie die Vorlagen zimmern? Mischen Dritte mit, womöglich Vertreter von Unternehmen, Verbänden, Medien, Bürgerinitiativen? Besitzen Städte und Dörfer überhaupt autonome und finanzielle Spielräume, um sich selbst verwalten zu können? Ist es eher Fremdbestimmung, wenn vor allem Landesgesetzgebung und Landesbehörden mit engmaschigen Gesetzen und Verordnungen und immanenten Auflagen, Genehmigungen, Ge- und Verboten, Aufsichtsmaßnahmen, Fördermitteln, Beihilfen, Kostenentlastungen usw. aufwarten? Ist kommunale Selbstverwaltung lediglich eine formale Begriffshülse zur Befriedung der Bürger? Wird sie von Juristen nur wie eine Monstranz vorangetragen? Hat sich die derzeit praktizierte Selbstverwaltung sogar überlebt und wie kann sie aktiviert werden, um emanzipierte Bürger zu gewinnen? Wer soll das kommunale Schiff steuern? Bei einem Schiff weiß man: Der Steuermann führt das Ruder, der Kapitän bestimmt den Kurs und der Reeder legt die Route fest. Aber wie ist es bei einer Stadt?

Die vier folgenden Kapitel wollen Probleme aufzeigen und Lösungsansätze bieten. In den ersten beiden Kapiteln werden die wesentlichen Schwachstellen der in Deutschland geübten kommunalen Selbstverwaltung ergründet und der Anschein von Selbstverwaltung begründet. Nach meiner Auf-

fassung verfügen die Gemeinden über zu eng begrenzte Zuständigkeiten und stellen größtenteils nur staatliche Instanzen zum Vollzug von Gesetzen dar. Abfinden sollte man sich damit nicht und deshalb werden Änderungen vorgeschlagen. Das Kapitel III plädiert für eine verstärkte kommunale Selbstverwaltung durch mehr Bürgerpartizipation und echte Kommunalpolitik. In Kapitel IV kommt zur Sprache, wie eine bürgernahe und leistungsfähige Kommunalverwaltung gestaltet und geführt werden müsste.