

Die Aufgabe der Kommunen in Deutschland

Wo steht geschrieben, welche Aufgaben eine Kommune hat?

Der Streit darum, welche Aufgaben der Staat und damit auch die Kommunen zu erledigen haben und aus welchen Bereichen wirtschaftlicher Tätigkeit sie sich heraushalten sollen, ist so alt wie die Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft. Nicht nur unterschiedliche politische Standpunkte spielen hierbei eine Rolle, sondern auch der Entwicklungsstand der Produktion und die vorherrschenden Produktionsverhältnisse. Welche Güter und Dienstleistungen von der öffentlichen Hand und welche von Privaten erstellt werden sollen, wird von verschiedenen Interessengruppen zur selben Zeit unterschiedlich beantwortet. Teilweise bewerten auch dieselben Interessengruppen die Dinge zu unterschiedlichen Zeiten jeweils anders. Im 19. Jahrhundert, als im Zuge der Industrialisierung viele Städte rasant wuchsen und die Versorgung der Industrie und der Bevölkerung mit Elektrizität nicht über den Markt gelöst werden konnte, war es selbst für die verbohrtesten Marktwirtschaftler keine Frage, dass diese Leistung von den Kommunen zu erbringen sei. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts, als einerseits die Stromnetze im Wesentlichen ausgebaut waren und andererseits in Folge der neoliberalen Umverteilungspolitik neue Renditebereiche für massenhaft anlageberechtigtes Kapital erschlossen werden sollten, wurde es von führenden WirtschaftswissenschaftlerInnen als selbstverständlich dargestellt, dass der Energiemarkt in private Hände gehöre. In der Diskussion um kommunale Aufgaben spielt in Deutschland der Begriff der »Daseinsvorsorge« eine prominente Rolle. Geprägt wurde er 1938 von dem Staatsrechtler Ernst Forsthoff, der dafür plädierte, die öffentliche Verwaltung nicht nur als hoheitliche Eingriffsverwaltung, die regelnd tätig wird, zu verstehen, sondern auch als Leistungserbringerin. Forsthoff verband damit aber auch ein autoritär ausgerichtetes Staatskonzept, das die Eingriffe in die individuelle Freiheit der BürgerInnen rechtfertigte. Man muss sich nicht auf das autoritäre Forsthoffsche Konzept der Daseinsvorsorge berufen, um zu begründen, warum die Bereitstellung bestimmter Güter und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand und hier in erster Linie durch die Kommunen sinnvoll ist. Die Entstehung der Kommunalwirtschaft Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wuchsen die öffentlichen Verwaltungen und öffentliche Betriebe entstanden neu, um Anforderungen an die lokale Infrastruktur zu erfüllen, die sich aus der Industrialisierung und dem rasanten Städtewachstum ergaben: Die Versorgung der entstehenden Betriebe und der zuwandernden BewohnerInnen mit Strom, Gas, Wasser, Nahverkehr, Stadtreinigung, Kanalisation und Straßenbau. In dieser Zeit wurde der Grundstein für das gelegt, was wir heute unter öffentlichen Dienstleistungen im kommunalen Bereich verstehen. In den 1920er Jahren weiteten viele Städte und Gemeinden, u.a. in Reaktion auf die Krisenentwicklung, aber auch aus gesellschaftspolitischen Überlegungen heraus, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten aus, und insbesondere in den Großstädten entstand eine eigenständige Kommunalwirtschaft. Von den Wirtschaftsverbänden gab es von Beginn an massive Gegenwehr gegen diese Entwicklung, und die 1935 neu gefasste Gemeindeordnung führte zur Einschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden (Naßmacher/Naßmacher 2007: 122).

Kommunale Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung?

Der Aufgabenkatalog des Staates auf lokaler Ebene ist nicht nur durch die allgemeine ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung, die privatkapitalistisch-marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaft und die damit zusammenhängende Gesetzgebung in Bund und Ländern bestimmt, sondern auch durch die Bewertung der Bevölkerung vor Ort. In Bezug auf die Fülle der öffentlichen Aufgaben, vor allem in den Kommunen, kann schnell der Eindruck entstehen, die vielfältigen Aufgaben seien den

Städten und Gemeinden im Laufe der Geschichte einfach zugewachsen, teils in einem Prozess aktiver Gestaltung, teils als bloße Reaktion auf gesellschaftliche Probleme und daraus entstehenden Anforderungen. Versucht man die vielfältigen Aufgaben der Kommunen zu systematisieren, lässt sich auf der allgemeinen Ebene relativ eindeutig zwischen staatlichen und übertragenen Aufgaben einerseits und kommunalen (weisungsfreien) und freiwilligen Aufgaben oder Selbstverwaltungsaufgaben andererseits unterscheiden. Verwaltungsaufgaben sind dem staatlichen Behördenvollzug vorbehalten, wenn sie im Interesse aller EinwohnerInnen des Landes liegen oder wenn unter der Zielsetzung »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« (Art. 72 II GG) ein einheitlicher Gesetzesvollzug und zentrale Steuerung notwendig erscheinen (z.B. bei der Auszahlung der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Ausstellung eines Personalausweises). Dagegen können die Aktivitäten, die von den kommunalen Einrichtungen in eigener Verantwortung gewollt sind (z.B. der Betrieb eines städtischen Hallenbades oder der Bau eines neuen Kinderspielplatzes), als freiwillige kommunale Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung gesehen werden. Allerdings sind die meisten Aufgaben komplex, sodass im konkreten Verwaltungshandeln freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder gar Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ineinandergreifen. Das Sozialamt kümmert sich nicht nur um die Auszahlung der Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern fördert vielleicht auch die Hausaufgabenbetreuung für Kinder aus benachteiligten Familien. Auch ist es aus Sicht der EmpfängerInnen staatlicher Leistungen in aller Regel gleichgültig, welche staatliche Stelle die Leistung erbringt und auf Grund welcher gesetzlichen Regelung dies geschieht. Die BürgerInnen erwarten die Bereitstellung bestimmter Leistungen, und für sie ist allein wichtig, dass und wie die Leistung verfügbar ist. Die Städte und Gemeinden stehen hierbei vor allem deshalb im besonderen Fokus der BürgerInnen, weil die Kommunalverwaltungen bei den meisten staatlichen Handlungsfeldern die einzigen ortsnahen Behörden im Dienste von Bund und Land sind. Auf einer sehr allgemeinen Ebene können die Aufgaben der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände nach zwei Dimensionen unterschieden werden. Die Kommunen versorgen zum einen ihre BürgerInnen mit öffentlichen Dienstleistungen, indem sie beispielsweise Kita-Plätze und Schwimmbäder zur Verfügung stellen sowie Transferleistungen auszahlen. Sie steuern zum anderen, wenn auch nur in lokal begrenzten Räumen, die unmittelbare Lebensumwelt der BürgerInnen, indem sie über die Stadtplanung und über Bautätigkeiten usw. den städtischen Raum gestalten (Naßmacher/Naßmacher 2007: 72). Im Folgenden wird zur Gliederung der kommunalen Aufgaben auf diese Systematisierung zurückgegriffen. Wie der Staat oder in unserem Fall die Kommune ihre Aufgaben erledigt, ist mit der Aufgabenzuschreibung alleine noch nicht geklärt. Generell kann die Kommune ihre Aufgabe auf drei unterschiedliche Arten erledigen. Erstens kann sie Privaten (BürgerInnen, Unternehmen) Auflagen erteilen und beispielsweise in einem Bebauungsplan vorschreiben, bis zu welcher Geschosshöhe eine Bebauung erfolgen darf. Zweitens kann die Kommune Zahlungen an BürgerInnen oder Unternehmen vornehmen, um bestimmte Ziele zu erreichen. Sie kann damit beispielsweise den Umstieg auf nachhaltige Energien fördern, indem sie Zuschüsse für die Installation von Solaranlagen zahlt. Die Kommune kann drittens Aufgaben selbst wahrnehmen und öffentliche Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellen, indem sie beispielsweise Kinderspielplätze baut und unterhält. (Leibiger 2010: 197)

Öffentliche Dienstleistungen der Kommunen

Welche öffentlichen Dienstleistungen in welchem Umfang von einer Kommune erbracht werden, hängt nicht nur von den jeweils vorherrschenden politischen Zielsetzungen ab, sondern auch davon, welche finanziellen Möglichkeiten die einzelnen Gemeinden haben. Und jedes Mal wenn gespart werden soll, beginnt aufs Neue die Diskussion darum, bei welchen Dienstleistungen es sich um

Pflichtaufgaben handelt und welche freiwilligen Aufgaben sind. Definiert werden die Aufgaben der Gemeinden in den jeweiligen, von den Bundesländern erlassenen, Gemeindeordnungen. Für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen regelt die Gemeindeordnung in §3 GO NRW die kommunalen Aufgaben, wobei diese nicht im Einzelnen aufgezählt und schon gar nicht beschrieben sind, sondern nur allgemeine Regeln aufgestellt werden (Innenministerium NRW 2009). Für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist in der Gemeindeordnung festgelegt, dass ihnen nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden dürfen und dass auch Eingriffe in die Rechte der Gemeinden nur durch Gesetz erfolgen dürfen. Auch zur Finanzierung dieser den Gemeinden auferlegten Aufgaben finden wir Ausführungen. Wenn den Gemeinden neue Pflichten auferlegt oder bei der Novellierung eines Gesetzes fortgeschrieben oder erweitert werden, muss gleichzeitig die Aufbringung der Mittel, die zur Aufgabenerledigung nötig sind, geregelt werden. Wenn diese neuen Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden führen, muss ihnen dafür ein Ausgleich geschaffen werden. (GO NRW §3) In der Realität ist es aber keineswegs immer so, dass die Städte und Gemeinden zusammen mit der Aufgabenübertragung auch die Mittel dafür bekommen. In der Literatur zur Kommunalpolitik werden die Aufgaben der Kommunen in der Regel in Pflichtaufgaben (nach Weisung und ohne Weisung), freiwillige Aufgaben und staatliche Aufgaben unterschieden. Pflichtaufgabe nach Weisung ist beispielsweise die Aufgabe der Kommunen, ihren EinwohnerInnen die gesetzlich zustehenden Leistungen der Grundsicherung im Alter zu zahlen (SGB XII). In diesen Fällen ist sowohl die Aufgabe selbst festgelegt als auch die Art und Weise, wie die Aufgabe zu erledigen ist. Die Kommune muss sie lediglich in der vorgegeben Form umsetzen. Bei Pflichtaufgaben ohne Weisung hat die Kommune bei der Aufgabenerledigung mehr Spielräume. Sie muss beispielsweise als Schulträger Gebäude für öffentliche Schulen zur Verfügung stellen. Wie sie dies tut, ist ihr aber weitgehend selbst überlassen. Von freiwilligen Aufgaben wird in der Regel immer dann gesprochen, wenn Kommunen Dienstleistungen für BürgerInnen erbringen, zu denen sie nach Gesetz nicht verpflichtet wären. So sind Kommunen nach §11 Achten Buch Sozialgesetzbuch Träger der öffentlichen Jugendhilfe und müssen jungen Menschen Angebote zur Förderung ihrer Entwicklung zur Verfügung stellen. Diese sollten an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und sozialem Engagement anregen und hinführen. Ob dazu auch das Angebot offener Jugendhäuser zählt, bleibt unbestimmt. Ob die Stadt einem Verein ein Haus und Sachmittel zur Verfügung stellt, um ein selbstverwaltetes Jugendhaus zu betreiben, ist keine Frage gesetzlich definierter Aufgabenzuschreibung, sondern lokaler gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse.

Im Schatten der Leuchttürme wächst die Armut

In den Bereich so genannter freiwilliger Aufgabenerfüllung fallen meist auch jene Projekte, die eine besondere Strahlkraft entwickeln sollen. Sei es die neue Multifunktionshalle, die Events in die Stadt locken soll oder das überdimensionierte Gewerbegebiet. Die Realisierung solcher, meist kostenträchtiger und in der Regel mit hohen Folgekosten verbundener, Großprojekte in Zeiten knapper Kassen heißt oft, dass im Gegenzug Leistungen und Einrichtungen für weniger attraktive Stadtteile und deren BewohnerInnen gekürzt oder ganz gestrichen werden und im Schatten der Leuchttürme die öffentliche Armut wächst (Heinze 2008: 283). Gestaltung der lokalen Lebenswelt durch die Kommunen Stadtentwicklung zu betreiben, bedeutet die Gestaltung des Zusammenlebens von Menschen und ist deshalb nicht nur räumliche Entwicklungsplanung, sondern immer auch »Lebensplanung«. Um lokale Entwicklungsziele zu steuern, stehen den Kommunen verschiedene Möglichkeiten offen. Über die Bauleitplanung können sie lang- und mittelfristige Ziele der

Stadtentwicklung festlegen, indem sie Nutzungszwecke für bestimmte Flächen auf ihrem Gemeindegebiet definieren. Sie können festlegen, zu welchen Zwecken und unter welchen Rahmenbedingungen Grundstücke bebaut oder eben nicht bebaut werden dürfen. Die Kommune kann Flächen für öffentliche Einrichtungen (Schulen, Kitas), Wohnen, Gewerbe oder auch öffentliche Grünflächen festlegen. Hier ist sie aber weit weniger frei, als man zunächst annehmen könnte. Zum einen verfügt die Kommune meist nicht über alle Flächen, für die sie eine Nutzung festlegt, zum anderen reicht es nicht, ein Wohngebiet auszuweisen, wenn nicht gleichzeitig ein Investor bereit ist, dort entsprechend den Vorgaben zu bauen. Eine Gemeinde kann zwar festlegen, dass in einem neuen Baugebiet 20% geförderter und damit preisgünstiger Wohnungsbau entstehen soll. Ob sich aber ein Investor findet, der diese Bebauung umsetzt, bleibt offen. In dem Maße wie Kommunen ihre eigenen Wohnungsgesellschaften verkleinert oder ganz privatisiert haben, haben sie auch die Möglichkeit verloren, selbst geförderte Wohnungswirtschaft zu betreiben.

Der Bebauungsplan – ein wichtiges Gestaltungsinstrument

Für die Kommunen ist die Bauleitplanung das wichtigste Planungswerkzeug zur Lenkung und Ordnung ihrer innerstädtischen Entwicklung. Geregelt wird sie im Baugesetzbuch (BauGB), das ein zweistufiges Verfahren vorsieht. Zunächst wird in der vorbereitenden Bauleitplanung ein Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt (§§5–7 BauGB). In der Flächennutzungsplanung werden die groben Entwicklungslinien für die Entwicklung des Stadtgebietes festgelegt. Hier wird u.a. definiert, wo reine Wohngebiete entstehen, welche Flächen für Gemeindevorrichtungen wie Kindertagesstätten reserviert werden oder wo öffentliche Grünanlagen entstehen sollen. In der verbindlichen Bauleitplanung werden dann Bebauungspläne für die räumlichen Teilbereiche des Gemeindegebiets aufgestellt (§§8–10 BauGB). Während der Flächennutzungsplan nur behördenverbindliche Darstellungen über die Grundzüge der Bodennutzung enthält, regeln die Festsetzungen der Bebauungspläne die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden detailliert und allgemeinverbindlich. Die Bebauungspläne bestimmen somit wesentliche bauplanungsrechtliche Voraussetzungen, unter denen die Bauaufsichtsbehörden für Bauvorhaben Baugenehmigungen erteilen. Für die Aufstellung der Bauleitpläne sind die Städte und Gemeinden zuständig (kommunale Selbstverwaltung). Sie unterliegen dabei der Rechtsaufsicht höherer Verwaltungsbehörden und der Normenkontrolle der Justiz. Bei der Bauleitplanung müssen die Gemeinden Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen beachten (§1 Abs. 4 BauGB, Anpassungspflicht) sowie öffentliche und private Belange berücksichtigen (§1 Abs. 7 BauGB, Abwägungspflicht). §1 BauGB stellt auch im Übrigen hohe Anforderungen an die Bauleitplanung. Nach den dort festgelegten Grundsätzen sollen Bauleitpläne u.a. dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Zum Beispiel ist in §1 Abs. 6 Nr. 7 festgelegt, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushaltes, des Wassers, der Luft und des Bodens einschließlich seiner Rohstoffvorkommen sowie das Klima zu berücksichtigen sind. Die Bauleitplanung wird daher in der Regel durch die Landschaftsplanung naturschutzfachlich begleitet und enthält regelmäßig einen gesonderten Umweltbericht. BürgerInnen haben bei verschiedenen Stufen in diesem Verfahren die Möglichkeit, ihre Anregungen und Bedenken einzubringen. Diese müssen dann von den zuständigen Stellen aufgegriffen und bewertet werden.

Stadtentwicklung im Wandel

In der Gestaltung der lokalen Lebenswelt muss die Kommune auf sich ständig ändernde Rahmenbedingungen eingehen. Die Zusammensetzung der Bevölkerung ändert sich durch rückläufige Geburtenraten und die zunehmende Zahl Alleinlebender. Sind in einem Stadtteil heute die Kita-Plätze und Spielmöglichkeiten für Kleinkinder zu gering, so kann dies in 15 Jahren schon ganz anders sein. Groß- und kleinräumige Wanderungsbewegungen hinzu wirtschaftsstarken Städten und Regionen tragen ebenso zu Veränderungen bei wie die steigenden Einkommensunterschiede der BewohnerInnen in den einzelnen Stadtgesellschaften. Weitere strukturelle Veränderungen ergeben sich durch die zunehmende Ökonomisierung der Gesellschaft sowie das damit verbundene ökonomisch bestimmte Ausspielen von armen und reichen Bevölkerungsgruppen. Die örtlichen Nichtsesshaften wollen auf der Bank an der Straßenecke ihr Bierchen trinken und die anliegenden Geschäftsleute sehen dadurch ihren Umsatz gefährdet, weil die Laufkundschaft einen großen Bogen um ihr Ladenlokal macht. Ebenso spielen die verschiedenen Nutzungsbedürfnisse eine Rolle. Die AnwohnerInnen eines Skateparcours wollen ihre Ruhe haben und die jugendlichen NutzerInnen suchen Freiräume, in denen sie sich treffen und ohne Aufsicht ausleben können. Zudem führt die zunehmende Anforderung nach räumlicher und zeitlicher Flexibilisierung an die Individuen zur Erosion sozialer Beziehungen und hat den Rückgang räumlicher Identität zur Folge. Die Umgebung meines Arbeitsplatzes interessiert mich wenig, wenn ich diesen nur zum Broterwerb aufsuche und danach so schnell wie möglich wieder in die »eigene« Stadt verschwinde. Als Konsequenz dieser Entwicklung erleben wir eine in hohem Maße zerbrechliche, von fortschreitenden Zerfallstendenzen gekennzeichnete Stadtgesellschaft. Dies könnte auch ein Grund dafür sein, dass das Engagement für das kommunale Ganze deutlich rückläufig ist und die Bindung an den Ort als gemeinsame Grundlage für Stadtpolitik immer mehr schwindet. Hinweise darauf sind auch die niedrigen und weiter sinkenden Beteiligungsquoten bei Kommunalwahlen. (Heinze 2008: 140f.) Eine Stadtentwicklung, die dieser Tendenz auseinanderfallender städtischer Gesellschaften entgegen wirken will, hat keine leichte Aufgabe zu bewältigen. Zumal wenn gleichzeitig die finanziellen Ressourcen schwinden und die Einflussnahme von kapitalstarken InvestorInnen und zahlungskräftigen BewohnerInnen auf die Stadtplanung steigt. Sie wird zudem dadurch erschwert, dass heute, anders als in den 1970er und 80er Jahren, kommunales Handeln durch fehlende durchdachte Konzepte gekennzeichnet ist. Unter weitgehender Vernachlässigung exakter Problem- und Potenzialanalysen wird häufig nur auf Best-Practice-Aktivitäten und Entwicklungsstrategien anderer – vielfach auch im Ausland gelegener – Städte gesetzt. (ebd.: 283)