

Die Aufgabe der Kommunen in Deutschland

Grundgesetz Artikel 28: Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Kommunen in Deutschland

Bevor wir uns den Aufgaben der Kommunen zuwenden, müssen wir uns zunächst ansehen, wovon die Rede ist, wenn von Kommunen, Städten oder Gemeinden gesprochen wird? Unter dem Begriff Kommunen können im Allgemeinen alle Gemeinden, Städte und Gemeindeverbände zusammengefasst werden. Sie sind die Orte, an denen sich das tägliche Leben abspielt, an denen soziale Aufgaben wahrgenommen, Infrastruktur bereitgestellt und lokalpolitische Auseinandersetzungen geführt werden.

Deutschland ist verwaltungsmäßig (Stand vom 31.12.2009) in 16 Länder, 22 Regierungsbezirke, 412 Kreise (davon 111 kreisfreie Städte und 301 Landkreise) und 11.993 Gemeinden gegliedert (Bundesamt für Statistik 2010, 30). Als Gemeinden werden hierbei alle lokalen Körperschaften ohne Rücksicht auf ihre Flächengröße oder Einwohnerschaft bezeichnet. In Deutschland gab es 2010 38 Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern, demnach »echte« Großstädte, von denen 15 in Nordrhein-Westfalen liegen. In den 38 Großstädten leben 23,8% der Menschen in der Bundesrepublik, während 41,6% in Gemeinden leben, die weniger bis 20.000 Einwohner haben (Kost/Wegling 2010: 15).

Im Folgenden werden die Begriffe Kommunen sowie Städte und Gemeinden synonym verwendet. Wenn manche ihrer Aufgaben vom Kreis wahrgenommen werden, wird darauf nicht extra eingegangen. Wesentlich ist, dass es sich um die soziale und politische Gemeinschaft auf lokaler Ebene handelt.

Die Kommune als Teil des Staates

Kommunen sind Teil des Staates, was aber ist der Staat? Vor allem, was ist er innerhalb der kapitalistischen Gesellschaft. Während im Feudalismus Politik und Ökonomie in einer Hand lagen, ist es typisch für die im langen 16. Jahrhundert entstandenen kapitalistischen Gesellschaften, dass sich mit ihrer Herausbildung diese beiden Sphären trennten. Es ist kein Zufall, dass Kapitalismus und Nationalstaat parallel entstanden sind und sich in hohem Maße gegenseitig bedingen. Staatliche Institutionen schufen die für eine entwickelte kapitalistische Ökonomie notwendigen Bedingungen und sorgten für ihre Aufrechterhaltung. Sie etablierten kalkulierbare rechtliche Voraussetzungen, indem sie Gesetze erließen und deren Einhaltung kontrollierten. Sie errichteten die für Produktion und Vertrieb von Waren notwendige Infrastruktur in Form von Straßen, Eisenbahnnetzen, Kanälen, aber auch Ver- und Entsorgungseinrichtungen für Energie und Wasser etc. Sie kümmerten sich um den Erhalt und die Wiederherstellung der Arbeitskraft der Lohnabhängigen, indem sie in den schnell wachsenden Industriestädten grüne Lungen für die Erholung schufen sowie Schulen für die heranwachsenden Arbeitskräfte bauen ließen. Sie sicherten nicht zuletzt über ihren Ordnungs- und Sicherheitsapparat, Militär und Polizei, die Herrschaft nach außen und innen ab. Elemente kommunaler Selbstverwaltung gab es in Deutschland bereits vor der Herausbildung der bürgerlichen

Gesellschaft und des Nationalstaates, sie wurde in diesem Prozess aber transformiert und immer mehr zum Teil des neuen Staates.

Wem gehört der Staat, wem die Kommune?

Während manche orthodoxe Linke im Staat lediglich ein Machtinstrument der Herrschenden sehen, tun nicht wenige Neoliberale so, als sei bereits jede Staatstätigkeit eine Vorstufe zum Sozialismus. Auf solch ein simples schwarz-weiß Muster lässt sich die Staatstätigkeit aber nicht reduzieren. Vielmehr kann der Staat, und damit auch in weiten Teilen die Tätigkeiten der Kommunen, als ein gesellschaftlicher Raum betrachtet werden, der einerseits eine relativ Selbstständigkeit von den übrigen gesellschaftlichen Sphären entwickelt, aber andererseits nicht ohne im Bezug auf die Ökonomie gesehen werden kann und immer Teil der sozialen Auseinandersetzungen innerhalb der Gesellschaft ist. Die hier wirkenden Widersprüche und Gegensätze aber auch Gemeinsamkeiten finden ihren Widerhall in den staatlichen Einrichtungen und damit in der Kommune. Einzelne Menschen und soziale Gruppen kämpfen teils miteinander, teils gegeneinander, um die Macht in diesen und den Nutzen aus deren Tätigkeit, wobei die Koalitionen durchaus wechseln können. So könnte ein Betriebsrat, der verhindern will, dass die Geschäftsführung die Abwanderung in die Wege leitet, dafür streiten, dass diesem Unternehmen ein günstiges städtisches Grundstück zugeschustert wird, um es zum Bleiben zu bewegen. Derselbe Mensch plädiert dann als Vater für die Erhöhung der Gewerbesteuer, weil damit der Kita-Platz seiner dreijährigen Tochter finanziert wird. Gewerkschaften und lokaler Unternehmerverband wirken gegeneinander, wenn es darum geht, wie hoch der Hebesatz für die Gewerbesteuer in einer Kommune sein soll. Sie marschieren zusammen, wenn die Landesregierung die Subventionen für das geplante neue Gewerbegebiet nicht bewilligen will. An anderer Stelle bilden sich Koalitionen von Gruppen, die sich nicht immer nahe stehen, aber punktuell gleiche oder ähnliche Interessen vertreten, beispielsweise wenn Kirchen und Gewerkschaften gemeinsam gegen verkaufsoffene Sonntage votieren, die von den lokalen Einzelhändlern gefordert werden. Die Produktionssphäre bleibt dabei letztendlich diejenige, die den Takt vorgibt. Wer hier die Macht hat und über die Produktionsmittel verfügt, spricht über die Betriebe, Gewerbeflächen und die Finanzmittel, wird sich in aller Regel auch innerhalb des Staates durchsetzen können. Allerdings nicht in Reinform und nicht in allen politischen und gesellschaftlichen Fragen.

Der Staat und die Kommunen im Wandel

Die kapitalistische Gesellschaft ist nichts Statisches, sondern ein soziales Verhältnis von Klassen und der Staat und damit die Kommune ist ein gesellschaftliches Verhältnis zwischen Individuen und sozialen Gruppen (u.a. Klassen). Wie jedes soziale Verhältnis ist er damit veränderbar und kann auch aufgehoben werden. Neben seiner Funktion als Ordnungs- und Sicherheitsapparat, hat der Staat Reproduktionsfunktionen für die Gesellschaft. In den Kommunen begegnen wir diesen in vielfacher Form. Kommunen stellen Kitas zur Verfügung, damit Eltern der Lohnarbeit nachgehen können und unterhalten Schulen, um zukünftige Arbeitskräfte mit dem nötigen Wissen auszustatten. Der Staat ist keineswegs einheitlich und wirkt nicht zu allen Zeiten gleich. In Zeiten, in denen starke soziale Bewegungen politischen Druck ausüben, kann es gelingen, über staatliche Institutionen erzielte Fortschritte abzusichern. So ist es der Jugendbewegung in den 1970er Jahren gelungen, in vielen Städten und Gemeinden Jugendhäuser zu erkämpfen und damit gesellschaftlich finanzierte Freiräume für junge Menschen zu schaffen. In Zeiten, in denen fortschrittliche Bewegungen in der Defensive sind, können staatliche Institutionen auch als Motoren des gesellschaftlichen Rückschritts fungieren, wenn beispielsweise der kommunale Ordnungsdienst missliebige Bevölkerungsgruppen

aus den Innenstädten vertreibt, weil die angeblich die KonsumentInnen beim unbeschwertem Shopping stören. Eins ist aber sicher, solange die kapitalistische Produktionsweise vorherrschend ist, muss der Staat und damit auch die Kommunen immer im Rahmen sich verändernder Reproduktionsbedingungen dieses Systems gesehen werden. Diese Reproduktionsbedingungen und die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse bestimmen letztendlich, was Staat ist und welche Aufgaben damit Kommunen haben. So widersprüchlich der Staat und seine Einrichtungen wirken, so unterschiedlich sind auch die städtischen Bediensteten, mit denen BürgerInnen zu tun haben. Der städtische Sozialarbeiter im Jugendamt oder die Ingenieurin im Umweltamt sind in manchen Anliegen von Bürgerinitiativen potenzielle Ansprechpartner, weil sie etwas für ihre Klientel erreichen wollen oder sich für eine ökologische Stadtentwicklung einsetzen. Die Chefin des Ausländeramtes, die vor allem daran arbeitet, Migranten ohne gültige Aufenthaltspapiere möglichst schnell abzuschieben, und der Sachbearbeiter im Planungsamt, der bei der Aufstellung eines neuen Bebauungsplans nur die Interessen des Investors im Sinn hat, sind dagegen politischen Gegner von Initiativen die Flüchtlinge unterstützen oder für den Erhalt der typischen Bebauung im Stadtteil streiten.

Das Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung

Wie es auf der Ebene des Nationalstaates Bereiche gibt, die überwiegend repressive Funktion ausüben (Polizei) und andere, die eher soziale Funktionen ausüben (Jugendresort), gibt es dies auch auf kommunaler Ebene. Der städtische Ordnungsdienst, der Platzverbote gegenüber unerwünschten Personen im öffentlichen Raum durchsetzt, ist anders zu bewerten, als die städtische Volkshochschule, die sich der öffentlich geförderten Weiterbildung verschrieben hat. Zudem repräsentiert der Staatsapparat im kommunalen Bereich nicht nur die Staatsmacht, sondern hat viele Elemente lokaler Selbstverwaltung. Nach Artikel 28 (2) des Grundgesetzes haben die Gemeinden in der Bundesrepublik das Recht, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu lösen. Die Selbstverwaltung der Kommunen geschieht allerdings nicht voraussetzungslos, sondern erfolgt im Rahmen der föderalen Struktur des Gesamtstaates, und die Städte und Gemeinden wirken sowohl als ausführende Organe der Bundes- und Landesebene als auch als selbstständige politische Körperschaften. Die Kommunen sind zudem in immer stärkerem Maße von Entscheidungen der EU betroffen und handeln im Rahmen einer globaler gewordenen Ökonomie. Sie müssen sich, wie der moderne Staat im Ganzen, neuen Herausforderungen stellen, die sich aus Veränderungen der ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen ergeben. Veränderung der Rahmenbedingungen, die Finanzkrise der öffentlichen Hand und die Rechtfertigungsprobleme des Staates und der Demokratie, die unter anderem im selbstbewussten Auftreten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem lokalen Staat zum Ausdruck kommen, müssen auf kommunaler Ebene verarbeitet werden und führen zwangsläufig zu neuen Konstellationen auf dieser Ebene. In den letzten beiden Jahrzehnten war viel vom »Umbau der Verwaltung«, vom »Neuen Steuerungsmodell«, von »Aufgabenkritik« oder der Umwandlung der Kommunalbehörde zum »Konzern Stadt« die Rede. Die Städte und Gemeinden haben sich tatsächlich in einigen Bereichen stark verändert, während sie in anderen unverändert geblieben sind. Sie sind heute im Inneren stärker ökonomisch ausgerichtet und treten nach außen deutlich mehr als früher in Konkurrenz zueinander um Investoren, Unternehmensniederlassungen und gutverdienende EinwohnerInnen. Die Städte und Gemeinden sind heute auch im stärkeren Maße als früher nicht nur von der lokalen und nationalen, sondern auch von der internationalen Wirtschaft abhängig (Krätke 1999).

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 anlagebereites 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).

Was sind öffentliche Güter?

Wie lässt sich begründen, warum bestimmte Güter und Dienstleistungen von Privaten erstellt werden und andere von der öffentlichen Hand? Früher bemühten sich die Ökonomen darum, die Frage, was ein öffentliches Gut ist und was ein privates, in erster Linie mit dessen stofflichen Eigenschaften zu begründen. Von der öffentlichen Hand sollten nach der reinen Lehre nur solche Güter und Dienstleistungen produziert werden, bei denen der Ausschluss von der individuellen Nutzung nicht oder nur mit einem nicht zu vertretenden Aufwand möglich ist und/oder Güter und Dienstleistungen, bei denen es keine oder eine nur geringe Rivalität bei der Nutzung gibt. »Reine«

öffentliche Güter sind nach dieser Lesart solche, bei deren Konsum die verschiedenen NutzerInnen nicht miteinander rivalisieren. Das Sonnenlicht wäre ein solches Gut. Es kann von allen genutzt werden, ohne dass sie damit die Nutzung durch andere ausschließen. Private Güter wären solche, bei denen es möglich ist, das Eigentum exakt abzugrenzen und eine Nutzung durch andere zu verhindern. Ein typisches Beispiel für ein privates Gut ist ein Brot. NichtbesitzerInnen können relativ einfach von der Nutzung, dem Verzehr des Brotes, ausgeschlossen werden, und sobald es von den BesitzerInnen aufgegessen wurde, ist es für alle anderen nicht mehr nutzbar. Von »unreinen« öffentlichen Gütern wird gesprochen, wenn der Ausschluss aus der Nutzung nicht oder nur aufwändig möglich ist, aber beim Konsum keine Konkurrenz entsteht. Die städtische Grünfläche könnte zwar mit hohem Aufwand für alle diejenigen, die kein Ticket für ihre Nutzung erwerben möchten, gesperrt werden, dies ließe sich aber nur mit einem hohen Aufwand gewährleisten, der in keinem Verhältnis zu den Kosten für den Unterhalt der Fläche steht, sofern es sich nicht um einen besonders gestalteten Park handelt. Von Club- oder Mautgütern ist immer dann die Rede, wenn ein Ausschluss Nichtberechtigter praktiziert wird, die Nutzung aber von vielen Berechtigten gleichzeitig möglich ist. Ein Beispiel ist dafür die mautpflichtige Autobahn. Die Diskussion um öffentliche Güter ist nicht zuletzt durch die neoliberalen »Angriffe« auf sie und die massiven Privatisierungen der letzten drei Jahrzehnte politischer geworden. Inzwischen ist weitgehend akzeptiert, dass es sich bei der Frage, was als öffentliches Gut definiert wird, in erster Linie um eine normative Entscheidung handelt. Warum der Bedarf von BürgerInnen an Gesundheitsvorsorge durch private AnbieterInnen befriedigt werden soll, nachdem er in vielen Gesellschaften teilweise seit Menschengedenken durch das Angebot öffentlich verfügbarer und öffentlich erzeugter Güter abgedeckt wurde, ist in erster Linie eine gesellschaftliche Frage und erst in zweiter eine wirtschaftliche. Eine Dienstleistung gilt dann als öffentliches Gut, wenn die jeweilige Gesellschaft es als solches definiert und über den Staat bereitstellt (Leibiger 2010: 138ff.). Entscheidend ist hierbei nicht nur, wer das öffentliche Gut Gesundheit zur Verfügung stellt, sondern auch, unter welchen Bedingungen und zu welchen Konditionen er dies tut. Es geht darum, wer vom Konsum ein- bzw. ausgeschlossen wird, ob nämlich nur derjenige es konsumieren darf, der über die nötigen Zahlungsmittel verfügt oder ob es als soziales Recht allen BürgerInnen zur Verfügung steht. Im Rahmen der Reformdebatte in den 1990er Jahren spielte daneben auch immer die Einschätzung eine Rolle, in welcher Form, öffentlich oder privat, die Dienstleistung günstiger erstellt werden kann. Zwar ist diese Frage nicht unerheblich und eine Gesellschaft sollte ein Interesse daran haben, die von ihr erstellten öffentlichen Güter und Dienstleistungen mit einem angemessenen Aufwand zu erzeugen. Wenn aber nur im Vordergrund steht, was eine Dienstleistung, z.B. die Betreuung von Kindern in einer Kita, kostet, gerät völlig in Vergessenheit, in welcher Qualität und unter welchen Bedingungen sie erstellt wird. Wenn man sich das Internetangebot einer beliebigen größeren Stadt ansieht, so findet man dort in der Regel ein Stichwortverzeichnis kommunaler Aufgaben, das von A wie »Abfallbeseitigung« oder »Allgemeine Gefahrenabwehr« bis Z wie »Zulassungsstelle« oder »Zoo« reicht. Man ist fast geneigt zu sagen, es gibt fast nichts, um das sich eine Gemeinde nicht kümmern muss. Was sind aber konkret die Aufgaben von Kommunen? Das Grundgesetz gibt einen Hinweis auf den örtlichen Charakter kommunaler Zuständigkeit, und viele kommunale Aufgaben sind in Bundes- und Landesgesetzen niedergeschrieben. Einen umfassenden, verbindlichen und vor allem abschließenden Aufgabenkatalog für sie gibt es allerdings nicht. Es gibt aber einen, sich immer wieder verändernden, gesellschaftlichen Konsens darüber, was die Aufgaben der Kommunen sind. Auch ist unumstritten, dass in Deutschland der Großteil der Verwaltungsaufgaben in der Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände abgewickelt wird.

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 Gemeindeeinrichtungen 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)