

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.

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).