

Die Stellung der Gemeinden im föderalen System der BRD

Vorbemerkung

Nach dem völligen Zusammenbruch staatlichen Lebens in Deutschland, im Jahre 1945, wurde dies durch die Besatzungsmächte neu geschaffen. Das liest sich im nachhinein wie der Beginn der Schöpfungsgeschichte: Am Anfang stand die Gemeinde. Die (neuen) Herren aber fanden, daß dies nicht genug sei und sie machten die Länder; oft ohne Rücksicht auf geschichtliche Traditionen. Diese aber fanden sich zusammen und machten den Bund, auf das er sie verbinde und zusammenhalte. Soweit die Phase bis 1949.

Aus Sicht der Evolution war dies die Bestätigung dafür, daß sich Demokratie von unten her aufbaut. Soweit funktionierte die Theorie. Danach aber, begann sich erst langsam, dann immer schneller, das ganze schöne Gebilde zu drehen; bis endlich alles auf dem Kopf stand. Heute muss sich der Bund sorgen, daß die Gemeinden funktionieren. Am Anfang war es mal umgekehrt und normal.

Es verhält sich wie mit einem Haus: Ein guter Baugrund (Demokratie), ein stabiles Fundament (die Verfassung), das Erdgeschoß (die Gemeinden), die anderen Geschoße darüber (die Länder) und als Abschluss und Wetterschutz das Dach (der Bund).

Daraus folgt, daß in einem föderalen Staat die Gemeinde eine tragende Funktion hat und haben muss. Denn die Gemeinden und deren Bürger bilden in der Summe das Land. Ebenso, wie die Summe der Länder den Bund bilden.

Alle Gewalt geht vom Volke aus heißt es. Die einzelnen Teile des Volkes, die Bürger, wohnen immer in einer Gemeinde. Sie ist die kleinste politische Einheit, zu der sich Bürger zusammenschließen können. Hier verdienen sie ihr Geld, hier geben sie es aus und hier können sie recht genau erkennen und nachvollziehen, wofür ihre eingesammelten Steuern verwendet oder verschwendet werden.

Eigenverantwortung übertragen auf die Kommune

Wenn wir für die mündigen Bürger Eigenverantwortung einfordern, dann muss dieser Zusammenschluss von Bürgern ebenso eigenverantwortlich handeln können. Demzufolge wird sich die Gemeinde - egal, ob Stadt oder Dorf - unabhängig ihrer Größe, über die Verwaltung ihrer Belange hinaus, in ein Dienstleistungszentrum verwandeln (müssen). Mit einem an diese Verhältnisse angepasstem neuen öffentlichen Dienst ist das auch durchführbar.

Wenn das so ist, dann braucht es auch keine Aufsicht mehr. Denn:

Was hat ein Landkreis oder ein Regierungspräsident zu genehmigen, was freie und eigenverantwortliche Bürger in Übereinstimmung mit Gesetzen beschließen? Belange, die über die eigene Gemeindegrenze hinausgehen, können jederzeit - wie schon heute - gemeinsam geregelt werden. Der Zwang oder die Möglichkeit dazu, ergibt sich aus dem geltenden (oder anzupassenden) Recht.

Das bedeutet in Konsequenz, daß man den Gemeinden auch die Mittel geben muss, um dieser selbstbestimmten Aufgabe nachzukommen. Dabei aber kann es

nicht darum gehen, von der Gnade der Geldzuweisung abhängig zu sein. Im Gegenteil! Die vom Bürger und der Wirtschaft zu zahlenden Steuern müssen dem Wohnort des Bürgers und dem Standort des real dort befindlichen Betriebes zufließen. Die Gemeinde gibt dann den Anteil der Primärsteuern für das Land und den für den Bund entsprechend weiter. Dieser Anteil muss im wahrsten Sinne des Wortes der geringere sein! Mit anderen Worten: Die Gemeinde alimentiert Land und Bund. So ist es, wenn sich Demokratie von unten her aufbaut.

Wenn wir uns das Ganze als Pyramide ansehen, dann sollte den Gemeinden an Zuständigkeit alles übertragen werden, was die Bürger unmittelbar betrifft. Überörtliche Belange, wie z.B. Kfz-Zulassung, Abwässer, Katastrophenschutz etc., können an gemeinsame Gesellschaften, Organisationen usw., je nach wirtschaftlichen Erfordernissen, übertragen und von diesen geregelt werden, entsprechend in der Wirtschaft gängigen Regeln und Anteilen.

Bürgernähe, Verantwortung und Aufgaben sollten eine Einheit bilden. Je mehr die Entfernung zum Bürger zunimmt, je mehr sollte die nächste Ebene, Land oder Bund, auf die Richtlinienkompetenz verwiesen werden. Dies gilt ganz besonders für den Bund.

Konsequenzen

In einer funktionierenden föderalen Ordnung des Staates, ist die Gemeinde als Basis des Staatsaufbaus zu sehen. Dies, weil sich nach allgemeinem Verständnis Demokratie von unten her aufbaut.

Dieser Tatsache wurde bereits in vielen Bundesländern ausgehend vom Süden entsprochen. Und zwar im Teilbereich des kommunalen Wahlrechtes. In den davon betroffenen Bundesländern werden die Gemeindevertretungen dergestalt gewählt, als dort das kumulieren und panaschieren der Stimmen die Norm ist. Des weiteren werden die Bürgermeister/Oberbürgermeister unmittelbar gewählt. Insoweit ist auf dieser Ebene die unmittelbare Wahl der Parlamentarier und des Verwaltungschefs gewährleistet. Länder, die in ihrer Kommunalwahlordnung derartiges (noch) nicht kennen, weisen hier bereits ein erhebliches Demokratiedefizit aus.

Wenn Gemeinden unabhängig von ihrer Größe eigenverantwortliche Sachwalter und „Dienstleister“ für ihre Bürger sind und deren Primärsteuern einnehmen, dann entfällt alles, was heute mit Aufsicht (über diese) zu tun hat. Das heißt, die so genannte Kommunalaufsicht des Landes muss folgerichtig abgeschafft werden. Dies betrifft Teile des Innenministeriums, die Regierungspräsidien, und auch die Landkreise mitsamt den Landräten.

Die Größe einer Gemeinde (eines Dorfes oder einer Stadt) spielt bei der eigenverantwortlichen Gestaltung ihrer Zukunft keine Rolle. Zumal unterstellt werden kann und muss, daß die dort gefassten Beschlüsse demokratisch und notfalls in Abstimmung mit anderen Gemeinden zustande kommen und mit der Gesetzeslage übereinstimmen. Ich hatte ja bereits erwähnt, daß, wie in der Wirtschaft auch, Zweckbündnisse oder Gesellschaften für überörtliche Regelungen begründet werden können. Durch den Fortfall von Kontroll- und Leitfunktionen erlangen die Gemeinden umgekehrt die Möglichkeit, sich in ihrer Gesamtheit als Vertretung beim jeweiligen Bundesland zu etablieren; z.B. in der

Form eines Landesrates als zweite Kammer. Deren Funktion wäre dann, Regelungen bindend zu genehmigen, die auf Landesebene mehrere oder viele Gemeinden betreffen. Das wären u.a. Regelungen zum Landschafts- und Naturschutz oder Verkehrswegebau.

Die Gemeinden sind der Rahmengesetzgebung und den Beschlüssen des Landtags hinsichtlich Raumordnung, Verkehr und Umwelt unterworfen. Die Ausführung dieser Gesetze regelt die Gemeinde innerhalb ihrer Planungshoheit und Selbstverwaltung. Bei Bauvorhaben einer z.B. über-örtlichen oder überregionalen Verkehrsstraße, bleibt es der Gemeinde vorbehalten, sich in Abstimmung mit anderen betroffenen Gemeinden innerhalb der gesetzten Frist auf eine Trassenführung zu verständigen. Diesem Prozess geht die Zustimmung der 2. Kammer des Landesrates voraus. Verzögerungen durch unqualifizierte Proteste und Gutachten von Bürgerinitiativen sind von der Gemeinschaft aller Bürger einer Gemeinde zu tragen, von der diese Verzögerung ausgeht. Mit anderen Worten: Die Gemeinde haftet voll für entstehende finanzielle Schäden, wenn ein Gericht gegen die Position der Verursacher erkennt. Damit wird willkürlichen Protesthaltungen entgegengewirkt, alles und jedes zu verhindern. Das Sankt-Florians-Prinzip wird gefährlich, weil es möglicherweise im Rahmen einer Durchgriffshaftung zu bezahlen ist. Eine derartige Haftung ist eigenverantwortlichen Bürgern und deren ebenso eigenverantwortlichen Vertretern durchaus zuzumuten.

Strukturen - Konturen

Insgesamt wird dadurch aber die Macht und die Möglichkeiten der Gemeinden verstärkt. Hier in Stichworten die künftige Konstruktion und Aufgabenstellung der Gemeinden:

1. Aufgaben: Erhebung der Einkommens- und Körperschaftssteuer. Abführung der dem Land und dem Bund zukommenden minderen Anteile daran.

Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer. Soziale Aufgaben.

Gemeindeentwicklung und Planung. Katastrophenschutz. Ordnungsbehörde.

Schulwesen im Auftrag des Landes. Die vier letztgenannten Bereiche

kommunaler Zuständigkeit können; abhängig von der Gemeindegröße; in Zweckverbänden oder Gesellschaften, orientiert an vergleichbaren Strukturen in der Wirtschaft, überörtlich geregelt oder verwaltet werden. Kundenorientiertes Erbringen von Dienstleistungen gegenüber dem Bürger.

2. Verwaltung: Mindestens ein hauptamtlicher Verwaltungschef (Bürgermeister).

Je nach Größe Organisation der Dezernate oder Abteilungen nach den Regeln der Wirtschaft und ihrer Betriebe, mit vergleichbarem Personaleinsatz.

Eigenverantwortliche Mittelverwendung dieser Einheiten im Rahmen der Haushaltsfestlegung, inkl. der Personalentlohnung. Kundenorientiertes Verhalten gegenüber dem Bürger.

3. Politische Struktur: Verwaltungschef (Bürgermeister) in direkter Wahl gewählt.

Magistratsmitglieder/Abteilungsleiter vom Verwaltungschef mit Aufgaben betraut

und vom Gemeinderat gewählt. Der Gemeinderat ehrenamtlich tätig,

ausgestattet mit Kündigungsschutz des Arbeitgebers. Freistellungen sind

unbezahlt durch den Arbeitgeber sicherzustellen. Reale entstehende

nachgewiesene Verdienstauffälle übernimmt in voller Höhe die Gemeinde.

4. Zugeordnet: Rechnungsprüfungs- bzw. Revisionsämter mit Anklägerkompetenz.

Mit diesen Strukturen ist es völlig unerheblich, ob es sich bei der Gemeinde um ein Dorf mit 200, oder eine Stadt mit 500.000 Einwohnern handelt. Sie werden lebensfähig sein, und ihren Bürgern das bieten können, was diese zu Recht erwarten.

Die völlige Neukonstruktion der Gemeinden in ihrer Aufgabenstellung, ihrer Rechtsstellung und ihrer Eigenverantwortlichkeit lassen dem Land nur noch eine Eingriffsmöglichkeit: Die Regelung im Falle der Insolvenz.

Wenn eine Gemeinde durch eine unverantwortliche oder unfähige Haushaltsführung nach den Regeln der Wirtschaft (auf das Haushaltsrecht und die Amtshaftung wird noch zurückzukommen sein) die Insolvenz anmelden muss, dann stellt das Land, wie teilweise schon heute, den Insolvenzverwalter in Gestalt eines Staatskommissars. Allerdings hat ein solches Erfordernis dann auch entsprechende Konsequenzen:

Mit Antritt des Staatskommissars verlieren alle hauptamtlichen Verwaltungschefs, Bürgermeister, Magistratsmitglieder o.ä. ihre Befugnisse bei nur noch 25% ihrer Bezüge. Etwaige Rücktritte dürfen nicht bewirken, aus der Haftung entlassen werden zu können. Das Parlament wird aufgelöst und muss ohne die bisherigen Parlamentarier neu gewählt werden, um Befangenheiten aufzulösen. Verwaltungs- und haushaltstechnisch agiert der Staatskommissar in seinen Entscheidungen autonom, bis das Sanierungskonzept festgeschrieben ist und für Parlament und Verwaltung als bindend gilt. Dann gehen seine Rechte an das Parlament zurück, mit der Auflage, eine neue Verwaltungsspitze zu etablieren.

Nikolaus Szczepanski