

Kommunale Selbstverwaltung – Quo Vadis?

Vortrag auf dem Festkommers des 11. Stiftungsfestes
der KDStV Chursachsen zu Dresden im CV am 14. Juni 2003

[durchgesehen und überarbeitet am 14.10.2004]

von Ministerialdirigent Dr. Ulrich Reusch,
Kreisrat in Meißen und Stadtrat in Radebeul

Krise der Kommunen?

Von einer Krise der Kommunen oder gar der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland ist sehr häufig in der aktuellen politischen Diskussion zu hören. Dies scheint angesichts der starken Belastungen, denen die Kommunen derzeit ausgesetzt sind, und zwar sowohl fiskalisch-finanzpolitisch wie auch von der Kritik der kommunalen Aufgabenwahrnehmung her gesehen, zunächst auch plausibel. Hinzu kommt, dass die in Deutschland – wie übrigens auch in Österreich – ausgeprägte Form der **Daseinsvorsorge** derzeit einem Transformationsprozess nach Maßgabe von europäischen Rechtsnormen und nicht zuletzt auch des EU-Wettbewerbsrechts ausgesetzt ist. Schließlich stellen sich die Kommunen als das letzte und damit notwendiger Weise schwächste Glied des Systems der sozialen Sicherung heraus. Die epochalen Belastungen infolge des demographischen Umbruchs schlagen sich zu allererst auf der kommunalen Ebene nieder, auch wenn die öffentliche Diskussion derzeit noch weitgehend von nationalen Themen, wie der Sicherheit der Renten sowie der Finanzierung des Gesundheitswesens, bestimmt wird. Darüber wird allzu leicht vergessen, dass sowohl die Sozialhilfe als auch die Sicherstellung der stationären medizinischen Versorgung originäre kommunale Aufgaben sind. Weiter befindet sich, nicht zuletzt auch aufgrund der vom Bund manipulativ veränderten Aufkommen von Körperschafts- und Umsatzsteuer, die kommunale Finanzverfassung in einer Krise, die durch massive Einbrüche bei der Gewerbesteuer noch aktuell verschärft wird. Die Gewerbesteuer schließlich steht, wie Sie wissen, ebenfalls auch auf dem Prüfstand des europäischen Wettbewerbs, so dass sich hiermit der kurz skizzierte Krisenzyklus schließt.

Im Rahmen meines Vortrages werde ich zum einen die krisenhaften Szenarien der kommunalen Selbstverwaltung näher beleuchten, zum anderen aber auch deutlich machen, dass die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltung nach wie vor ein tragendes Element unseres Staatsaufbaus ist. Ich will daher von Anfang an die These wagen, dass die vermeintliche Krise der kommunalen Selbstver-

waltung – anders als vergleichbar erscheinende Entwicklungen in Staat und Gesellschaft – keineswegs die Züge einer **"Sinnkrise"** trägt, vielmehr als eine in ihren langfristigen Folgen jedoch keineswegs zu unterschätzende **"Strukturkrise"** anzusehen ist.

Für diese in der Form der akademischen Rede durchaus auch einmal zugespitzten Darlegungen ist der Redner, obwohl von Berufs wegen Staats- bzw. Landesbeamter, insoweit doch ein unvoreingenommener Betrachter, als er seine berufliche Prägung zunächst als akademischer Historiker, dann als Bundesbeamter, unter anderem auch im Bundesministerium des Innern, erhielt und zudem – nach ersten kommunalpolitischen Erfahrungen noch als Student im Düsseldorf der siebziger Jahre – nunmehr als Stadtrat und Kreisrat sowie als Fraktionsvorsitzender auch kommunale Verantwortung in Sachsen, das heißt, in Radebeul und in Meißen, trägt. Es läßt sich daher auch nicht vermeiden, daß der Vortrag die eine oder andere durch persönliche Erfahrung geprägte Einstellung vermittelt.

Verfassungsgeschichtliche Verortung

Der Kölner Soziologe René König hat in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Gemeinde einmal emphatisch die **„Schule der Demokratie“** genannt. Bei einer solchen Bewertung, in die offenbar auch andere als lediglich deutsche Erfahrungen eingeflossen sind, ist jenes ebenfalls zu berücksichtigen, daß sich kommunale Selbstverwaltung im modernen Sinne in Deutschland erst vergleichsweise spät entwickelt hat. Dabei bleibt das ausgeprägte mittelalterliche Städtewesen, ständisch und kooperativ organisiert und verfasst, hier außer Betracht. Unter aufgeklärt-demokratischer Perspektive hielte das Städtewesen des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation auch einem Vergleich etwa mit der eidgenössischen Kantonsverfassung keineswegs stand. Bei der verfassungsgeschichtlichen Verortung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland müssen wir vielmehr, wie sollte es anders sein, bei den Reformen des Vormärzes ansetzen, die sich gemeinhin unter dem Begriff der Stein-Hardenbergischen Reformen subsumieren. Die preußische Entwicklung war für die meisten deutschen Staaten prägend und vorbildgebend, so beispielsweise auch in Bayern und Sachsen. Der Modernisierungsschub, den die vorindustrielle oder bürgerliche Gesellschaft im vorkonstitutionellen Staat erfuhr, erfaßte selbstverständlich auch die kommunale Selbstverwaltung, bis diese gegen Ende des 19. Jahrhunderts und dann wieder in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts selbst zum Modernisierungsträger wurde. Hier liegt eigentlich die historisch bleibende, auch global anerkannte Bedeutung der deutschen kommunalen Tradition begründet. Aber anders als "Local Government" im angelsächsischen Bereich, hat sich die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – der Begriff legt es bereits nahe – nicht von unten her oder aus sich

selbst heraus entwickelt, sondern definierte sich als der staatlicher Kontrolle gewissermaßen abgetrotzte eigenständige Bereich – eine Betrachtungsweise, die sich letztlich auch noch im Kommunalartikel als einem "Schutzartikel", also in Artikel 28, vor allem in Absatz 2, des Grundgesetzes widerspiegelt. Insoweit ist die deutsche kommunale Selbstverwaltung, wenn René König dies überhaupt gemeint haben sollte, nicht etwa als die "Keimzelle der Demokratie" anzusprechen, vielmehr als der Ort, an dem Demokratie unmittelbar, lebensnah und gewissermaßen am direktesten gestaltet wird. Da "Schule" auf "Lernen" hin orientiert ist, hat Königs Wort gleichwohl durchaus Berechtigung.

Der Weimarer Verfassungsliberalismus, von Verfassungsvätern wie Hugo Preuß und Johannes Popitz in besonderer Weise verkörpert, wollte sich mit der soeben entwickelten Bewertung – kommunale Selbstverwaltung als staatsferne, von staatlichem Dirigismus freie Verwaltung – verständlicherweise nicht zufriedengeben. So wurde die Theorie von der grundsätzlichen **"Gleichheit" von Gemeinde und Staat** entwickelt. Danach ist das Recht auf Selbstverwaltung kein aus dem staatlichen Verfassungsrecht gewissermaßen abgeleitetes Recht, sondern gilt originär.

Wer die Diskussion zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufmerksam verfolgt, wird feststellen, dass die Grundfrage nach dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland bis heute nicht entschieden ist; sie ist rechtsdogmatisch gewiß auch nicht zu „entscheiden“, vielmehr „fließend“. Mir ging es mit meinem Exkurs vor allem darum, Ihnen vor Augen zu führen, daß das Recht auf kommunale Selbstverwaltung - und das heißt im konkreten Fall: auch das Recht auf Selbstverwaltung in einem selbstbestimmten territorialen wie politischen Rahmen – Grund- oder Freiheitsrechten, wie freie Meinungsäußerung, Pressefreiheit oder Versammlungs- und Vereinsfreiheit, durchaus gleichgeordnet werden *kann*, jedoch im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland nicht notwendigerweise gleichgeordnet sein *muß*. Immerhin, so belegt ein entsprechender Artikel in der Verfassung des Freistaates Bayern, hat sich zumindest nach 1945 in Deutschland die Auffassung durchgesetzt, daß sämtliche Bürger oder Einwohner und ein jedes Gebiet einer bestimmten Gemeinde - mit entsprechender gemeindlicher Selbstverwaltung - zuzuordnen sind. Es geht also keinesfalls und nirgendwo ohne kommunale Selbstverwaltung!

Verfassungsrecht ist die eine, Verfassungswirklichkeit ist die andere, nicht minder wichtige Seite. Wie bereits angedeutet, entwickelte sich die kommunale, sprich: städtische, Selbstverwaltung in der Endphase des Deutschen Kaiserreiches rasant. Einen weiteren Höhepunkt erlebte die kommunale Selbstverwaltung dann – nicht ganz zufällig – mit den krisenhaften zwanziger

Jahren der Weimarer Republik. In dieser Zeit waren die Städte reich, ihre Verwaltungen intakt, und wurden all jene Systeme der Daseinsvorsorge gewissermaßen flächendeckend aufgebaut, die unseren deutschen Sozialstaat ausmachen und nach 1945/49 entscheidend prägen sollten. Wer weiß schon, daß etwa Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung zunächst kommunal organisiert wurden, bevor man sie 1928 reichsgesetzlich regelte? Wer erinnert sich daran, daß selbstbewusste Städte in den zwanziger Jahren Universitäten gründeten? Mit beiden Beispielen habe ich auf die Stadt Köln angespielt, an deren Spitze Konrad Adenauer, ein Kartellbruder, von 1917 – 1933 als Oberbürgermeister stand. Die Beispiele, auch was herausragende kommunale Persönlichkeiten betrifft, ließen sich beliebig fortsetzen. Unter dieser Betrachtungsweise gewinnt für mich das eingangs zitierte Wort von René König eine durchschlagende Bedeutung: Die demokratischen Führungseliten der Weimarer Republik und die des demokratischen Neuanfangs und Wiederaufbaus nach 1945 kamen ganz überwiegend aus dem kommunalen Bereich. Und um nur zwei Namen aus Sachsen zu nennen, sei an dieser Stelle auch an Carl Friedrich Goerdeler und Rudolf Külz erinnert.

Der Neuanfang oder Wiederaufbau in Westdeutschland nach 1945 wurde prägend unter der Ägide der westlichen Besatzungsmächte gestaltet. Diese ließen sich dabei von einem Demokratieverständnis leiten, dem ein Aufbau der demokratischen Strukturen "von unten nach oben" zugrundelag. Dies hing nicht nur damit zusammen, daß Deutschland künftig dezentral oder föderalistisch und damit vermeintlich geschwächt organisiert werden sollte, sondern entsprang auch dem ganz anderen Verständnis der Angelsachsen von kommunaler Selbstverwaltung als primärem Ausdruck einer direkten und gelebten Demokratie. Vieles von diesem Neuanfang hat sich bis in die neunziger Jahre in der überkommenen Struktur der Kommunalverfassungen zumal Nordwestdeutschlands erhalten. Und mit dieser Feststellung habe ich auch das eingangs zitierte Wort von René König in seinem spezifischen Zeitzusammenhang "verortet".

Staat versus Zivilgesellschaft?

Mit der friedlichen Revolution in der damaligen DDR 1989 und dem alsbald beginnenden Prozeß zwischen beiden deutschen Staaten, der 1990 in die **Wiedervereinigung** mündete, erlebte die kommunale Selbstverwaltung in Mitteldeutschland ihre Renaissance. Nachdem zunächst im März 1990 die kommunalen Vertretungen und dann im Mai 1990 die Volkskammer neu gewählt

werden sollten, kam es infolge der rasanten Entwicklung umgekehrt: Die im März 1990 frei gewählte Volkskammer schuf zunächst die gesetzlichen Grundlagen für eine demokratisch legitimierte kommunale Selbstverwaltung, die sich mit den Wahlen vom Mai 1990 konstituierte. In der Folge schufen die ebenfalls 1990 mit dem Ländereinführungsgesetz neu begründeten Länder auf dem Gebiet der ehemaligen DDR ihr eigenes, sich mehr oder minder stark an Vorbildern einzelner westdeutscher Länder anlehndes kommunales Verfassungsrecht. Wie in Westdeutschland nach 1945, allerdings zeitlich viel enger gerafft, gab es die demokratisch verfaßten Kommunen vor den Ländern; gleichwohl war es ein "gemeinsames Aufwachsen" von "nahezu gleichaltrigen Geschwistern". Im Rückblick ist erstaunlich, wie rasch und selbstbewusst sich die meisten ostdeutschen Länder entwickelten, obwohl nicht alle, wie etwa Sachsen, auf eine lange identitätsstiftende Geschichte zurückgreifen konnten. Hätte man etwa in Thüringen so lange über Sinn und Zweck der eigenen staatlichen Identität nachgedacht, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz, so hätte sich dieser Freistaat bis heute nicht gefestigt. Es ist also manches anders gekommen, als zunächst angenommen werden konnte.

Kurt Biedenkopf hat in seinem „Deutschen Tagebuch 1989/90“ einen aus seiner Sicht entscheidenden Mangel der westdeutschen Bundesrepublik diagnostiziert, indem er sie weniger als einen Staat denn vielmehr als eine staatlich verfaßte Wirtschaft ansprechen zu müssen glaubte. Er verband damit – wie übrigens auch Arnold Vaatz – die Hoffnung, daß sich aus dem Wiedervereinigungsprozeß eine neue, durchgängige deutsche Staatsidee entwickeln würde. Seine Betrachtungsweise ist zwar durchaus richtig, was den Entstehungsprozeß der Bundesrepublik Deutschland aus der Frankfurter Zwei-Zonen-Wirtschaftsverwaltung betrifft, jedoch insoweit unvollständig, als sie die historischen Entstehungsbedingungen des westdeutschen Teilstaates – dazu zählt neben dem durch Nazidiktatur und Holocaust gebrochenen deutschen Selbstverständnis auch das Besatzungsregiment – außeracht läßt.

In der Tat hat Deutschland bis heute nicht wirklich zu einem Nationalbewußtsein und einem Nationalstaat gefunden. Ich sage bewusst nicht "zurückgefunden", da Deutschland nie ein Frankreich vergleichbarer Nationalstaat gewesen ist. Staatlichkeit entwickelte sich in Deutschland aus Territorien heraus und wurde und wird in erster Linie mit den Bundesstaaten bzw. mit den Ländern in Verbindung gebracht. Das hier unter den Bedingungen der europäischen Integration eine Reform unumgänglich ist, machen nicht zuletzt auch die seit einigen Jahren forcierten Überlegungen von Bund und Ländern zu einer **Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung** deutlich. Diese Überlegungen und Bestrebungen müssen jedoch solange unvollständig bleiben, als sie nicht die Kommunen einbeziehen. Eine Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung beispielsweise bliebe ein Torso, sollte man es versäumen, die kommunalen Finanzen auf eine

neue, solide und nachhaltige Grundlage zu stellen. Das ist jedoch nötig, damit der partizipatorische Impetus, der zweifellos von einer demokratischen kommunalen Selbstverwaltung ausgeht, nicht verpufft.

Ich hatte es eingangs angedeutet: Das deutsche Staatswesen befindet sich für meine Begriffe in einer krisenhaften Phase, wobei ich den Begriff "Krise" gerne medizinisch auffassen möchte, und zwar als die Krise, aus der man letztendlich, wenn man sie überwindet, wieder gesundet und gestärkt hervorgeht. Globalisierung, EU-Erweiterung und zunehmende europäische Integration, das unübersichtlich gewordene Geflecht des Föderalismus, ein grundlegender gesellschaftlicher Wertewandel (Stichwort: Versingelung) sowie nicht zuletzt die in ihrer Dramatik und ganzen Dynamik erst jetzt langsam einer breiten Bevölkerung zu Bewußtsein kommende demographische Entwicklung stellen den Staat in Deutschland vor epochale Herausforderungen. Wenn in diesem Transformationsprozeß die kommunale Ebene nachhaltig gestärkt wird, wird sich dies letztlich stabilisierend auf den gesamte Entwicklung auswirken.

Denn in der Kommune treffen wir den Schnittbereich von "Staat" und "Zivilgesellschaft" an. Nirgendwo werden bürgerschaftliche Initiativen und ehrenamtliches Engagement so rasch und unmittelbar in politische Prioritätsentscheidungen umgesetzt wie auf der kommunalen Ebene. Es ist daher durchaus folgerichtig, wenn zunehmend staatliche Aufgaben kommunalisiert und damit viel unmittelbarer an die Entscheidung durch die Bürger herangebracht werden. **Kommunalisierung** bedeutet also nicht, daß der Staat sich einfach Aufgaben entledigt, sondern heißt, wenn richtig verstanden und durchgeführt: die öffentliche Aufgabenerledigung wird bürgernäher gestaltet und damit noch besser legitimiert. Anders gesagt: Die Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft kann letztlich auf der kommunalen Ebene am besten und wirksamsten aufgefangen, womöglich sogar aufgelöst werden. Insoweit hat kommunale Selbstverwaltung heute eine nie gekannte Aktualität bei der Weiterentwicklung der "Zivilgesellschaft".

So betrachtet, kann man der gewiss reichlich konstruierten Popitzschen Theorie von der "Gleichheit von Staat und Gemeinde" durchaus etwas abgewinnen – und sei es auch nur die Einsicht, daß staatliche Reglementierung nie soweit gehen darf, daß sie die kommunalen Selbststeuerungsprozesse, demokratisch legitimiert und gesellschaftlich getragen, etwa aushebelte. Noch einmal: So betrachtet, ist kommunale Selbstverwaltung kein Gegenstand von "Sonntagsreden", sondern eine unabdingbare Voraussetzung für das Wirksamwerden unserer demokratischen Staatsordnung.

Schnittstellen zwischen Staat und Kommune

Eine ausführliche Schnittstellenbetrachtung zwischen dem staatlichen und dem kommunalen Bereich würde den Rahmen dieses Vortrages mit Sicherheit sprengen. Allein schon die Erörterung der "Kommunalaufsicht" – ist das nicht ein Widerspruch in sich? –, der Pflicht- und Weisungsaufgaben sowie des Geflechts der kommunalen Finanzverfassung wäre ein abendfüllendes Programm. Soviel sei jedoch festgestellt: In den genannten Bereichen besteht ein Reformbedarf, in dem einen oder anderen Land möglicherweise sogar ein Reformstau, und in ganz Deutschland kommt es darauf an, der kommunalen Selbstverwaltung wieder eine solide Finanzgrundlage, am besten mittels originärer Einnahmequellen, zu schaffen. Ich persönlich hielte es für zielführend, in diesem Zusammenhang über eigene Gemeindesteuern, zumindest jedoch über einen gemeindebezogenen Zuschlag zur Lohn- und Einkommenssteuer ernsthaft nachzudenken. Wer sich an die Pol-Tax-Debatte in England während der Ära Margret Thatcher erinnert, weiß, wie heiß ein solches Eisen sein kann, packte man es ernsthaft an. Insoweit muß die Reform der kommunalen Finanzen und der kommunalen Finanzverfassung eingebettet sein in eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Vor allem kommt es darauf an, den interkommunalen Wettbewerb zu ermöglichen, der heutzutage – und immer weniger ausgeprägt und wirksam – allein über die in mancherlei wirtschaftlicher Hinsicht problematische Gewerbesteuer läuft.

Wenn ich von Schnittstellen zwischen Staat und Gemeinde spreche, so denke ich vor allem auch an solche systemischer Art. Wenn wir heute die bundesdeutsche Politik betrachten, so wird vielfach ein Mangel an Professionalität, an Bodenhaftung und Bürgernähe beklagt. Dies hängt auch damit zusammen, daß die Gemeinde heute immer weniger die eingangs abgehandelte "Schule der Demokratie" ist, zumindest was die Politikerlaufbahnen anlangt. Der über Jahrzehnte in Deutschland praktizierte und überaus bewährte Rekrutierungsmechanismus für die Landes-, Bundes- und somit für die "Große Politik" scheint nicht mehr in dem früheren Umfange zu funktionieren. Den politischen Parteien ist daher zu empfehlen, bei der Auswahl der Kandidaten für Mandate und Ämter wieder in angemessener Weise neben der persönlichen beruflichen Erfahrung auch die politische Erfahrung auf der kommunalen Ebene zu berücksichtigen. Ich meine das nicht in dem Sinne, daß die kommunale Ebene eine, womöglich noch als „unterste“ angesehene Sprosse auf einer politischen Karriereleiter darstellt, die man möglichst schnell hinter sich lassen sollte. Ich meine vielmehr, daß kommunale Verbundenheit und Verwurzelung für einen jeden Landes- und Bundespolitiker von essentieller Bedeutung ist. Damit will ich nicht etwa französische Vorbilder beschwören, nach denen selbst der Spitzenpolitiker in Parlament und Regierung nach wie vor Bürgermeister seiner Heimatgemeinde oder De-

partemants- oder Regionalrat seiner Region zu sein hat. Aber die feststellbare Kohäsion des französischen politischen Systems gründet letztlich auf dieser auch institutionell untersetzten kommunalen Verwurzelung. Daher sei auf dieses Beispiel zumindest verwiesen.

Reformen historisch und aktuell betrachtet

Dem komplexen Verwaltungsaufbau in Deutschland – 16 Staaten mit eigenen Strukturen, etwa einer mehr oder weniger entwickelten Mittelinstanz und mit mehr oder minder ausgeprägten Sonderbehörden, daneben regionale Bundesverwaltungen, wie z. B. Agenturen für Arbeit, oder Mischbehörden wie die Oberfinanzdirektionen – wohnt gerade angesichts von knappen Kassen ein permanenter Reformzwang inne. Auch in Sachsen ist seit der Konsolidierung des staatlichen Behördenwesens ständig von Funktional- und Verwaltungsreform die Rede. Eine Kreisgebietsreform und dann eine Gemeindegebietsreform, kurioserweise in dieser Abfolge von oben nach unten, hatten wir im Freistaat auch schon, und die Diskussion um die drei Regierungspräsidien ist seit 1992 nie wirklich abgerissen.

Historisch besehen, ist das alles nicht neu. Nachdem sich die Kommunen im Zuge der Industrialisierung rasant entwickelt hatten, riefen erstmals die krisenhaften zwanziger Jahre die Gebietsreformer und damit den Gesetzgeber auf den Plan: Preußen ordnete die Gebietsstände seiner kommunalen Körperschaften flächendeckend neu; in Westfalen und im Rheinland etwa war diese Reform so zukunftsweisend und von den Beteiligten auch akzeptiert, daß sie ein halbes Jahrhundert Bestand hatte. Andere Länder folgten oder taten Ähnliches; in Sachsen beispielsweise wurde Dresden großzügig arrondiert und entstanden die beiden Städte Kötzschenbroda und Radebeul, zusammen übrigens größer als meine jetzige Heimatstadt heute! Punktuell wurde die eigentlich abgeschlossene Entwicklung dann nach 1933, und zwar auch über Ländergrenzen hinweg, fortgesetzt: Mit dem Groß-Hamburg-Gesetz wurden in die Elbemetropole das preußische Altona und Teile der angrenzenden Landkreise einbezogen, und mit Groß-Berlin entstand die „Reichshauptstadt“ in ihren heutigen Grenzen. In Sachsen wurden Kötzschenbroda und Radebeul zu „Radebeul“ vereinigt, und der berühmte „Zug nach Kötzschenbroda“ hält seitdem in (dem weniger 'slawisch' klingendem) Radebeul-West.

Die zweite Welle folgte erst in den sechziger, eigentlich siebziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts und hielt etwa in Nordrhein-Westfalen die Landespolitik über zehn Jahre hinweg gefesselt. - Man sollte sich also genau überlegen, auf was man sich mit Gebietsreformen einläßt, **bevor** man sie beginnt! - Das Wort „Glabottki“ (für den Zusammenschluß von Gladbeck, Bottrop

und Kirchhellen, von zwei ausgewachsenen Großstädten und einer großen Gemeinde) machte die Runde. „Glabottki“ - das klang wie der Name eines Schalke-Stürmers, symbolhaft für den Schmelzttiegel Ruhrgebiet, aber zugleich auch negativ und abwertend.

Die Kraft der SPD-geführten Landesregierung und des Landtages von Nordrhein-Westfalen reichte indes nicht immer für den großen Wurf aus: Zwar wurden Bonn und Bad Godesberg verbunden, Mönchengladbach und Rheydt wieder vereinigt und das stolze Neuß am Rhein (mit 160.000 Einwohnern größte kreisangehörige Gemeinde Deutschlands) eingekreist, aber ebensowenig mit Düsseldorf verbunden wie Leverkusen mit Köln (was übrigens schon Adenauer – vergebens – angestrebt hatte). Und auch Bottrop blieb selbständig, ebenso wie Oberhausen und Mülheim (Ruhr) – allesamt mit etwas mehr Einwohnern als das weniger glückliche Neuß. Es hat lange gedauert, bis die Bevölkerung diese Ergebnisse eines Prozesses zu akzeptieren geneigt war, dem alle Züge eines willkürlichen Vorgehens anhafteten. Aber so ist es nun einmal, da Gebietsreformen letztlich der politischen Kompromißfindung der Landesparlamente unterliegen, wenn nicht gar im Nachgang den Gerichten.

Ebenso war es in Hessen. Dort machte erst ein Volksbegehren der Kunststadt „Lahn“ aus Gießen und Wetzlar den Garaus – und damit den Weg dafür frei, daß das für Leipzig jahrzehntelang „reservierte“ amtliche Kfz-Kennzeichen „L“ tatsächlich 1990 wieder für die Messestadt zur Verfügung stand.

Bayern hielt sich von solchen Dingen mit Bedacht fern und damit durchaus weise zurück. So liegt die kleinste kreisfreie Großstadt mit 46.000 Einwohnern (Schwabach) immer noch in Mittelfranken, jedenfalls solange Hoyerswerda diese magische Marke nicht unterschritten hat.

Ohne jetzt noch den Gang der jüngsten Gebietsreformen in Sachsen nachzuzeichnen und damit womöglich kaum vernarbte Wunden wieder aufzureißen, zeigt der historische Exkurs beispielhaft, daß „**kommunale Gebietsreform**“ von oben, zwangsweise durch Gesetz geregelt, zweifellos als der **größtmögliche Sündenfall** gegen das Gleichheitsprinzip von Gemeinde und Staat anzusprechen ist.

Es gibt aber auch Entwicklungen auf der kommunalen Seite, insbesondere innerhalb der Kommunalverfassung, die nach meinem Dafürhalten und nach meiner Erfahrung dem partizipatorischen Grundanliegen kommunaler Selbstverwaltung dem Grunde nach zuwiderlaufen. Ich meine damit den mittlerweile bundesweit greifenden Trend zur Direktwahl des Verwaltungschefs, der zugleich als Vorsitzender des Gemeinderates oder des Kreistages fungiert. Insbesondere

hat die direkte Wahl des Verwaltungschefs durch das Volk vielerorts einen Dualismus zwischen der gemeindlichen Volksvertretung und dem ebenfalls durch direkte Wahl legitimierten Verwaltungschef heraufbeschworen. Es macht derzeit wenig Sinn, sich diesem allgemeinen Trend entgegenzustemmen, wohl aber ist es angebracht, auf andere Verfassungsmodelle zu verweisen, wie sie in Europa bis heute praktiziert werden oder in Deutschland nach 1945 erfolgreich gearbeitet hatten.

Ein weiterer Trend ist die Übernahme des in Baden-Württemberg und Bayern praktizierten kommunalen **Wahlrechts** auf immer mehr andere Länder. Dies stellt zum einen das Parteienprivileg auf der kommunalen Ebene in Frage, zum anderen hat der Bürger durch die Wahlformen des Kumulierens und Panaschierens Möglichkeiten einer unmittelbaren Wahl, die ein etwa den Wahlen zum Deutschen Bundestag nachgebildetes Wahlrecht nicht zulässt. Was zum einen die Parteien schwächt, stärkt zum anderen die unmittelbare Verbindung zwischen kommunalen Mandatsträgern und Bürgern. Beides wäre jedoch wünschenswert: Die kommunale Verankerung und Rechenschaftspflichtigkeit der diesen Staat letztendlich tragenden politischen Parteien und die unmittelbare Verbindung zwischen Gewählten und Wählern. Damit ist ein Zielkonflikt heraufbeschworen und beschrieben, der vielerorts auch unter Einbeziehung der Direktwahlen des kommunalen Verwaltungschefs je individuell politisch austariert wird. Vielleicht ist dies ja die Lösung des Problems. Jedenfalls finden wir auf der kommunalen Ebene einen politischen Facettenreichtum, wie ihn sich manche in den Parlamenten wünschten, wo er jedoch völlig unpraktikabel und verfassungsfern wäre. Vielleicht also stellt die Kommune auch das **Experimentierfeld der Politik** dar und schafft eine Experimentierfreudigkeit, die den Parlamenten – so scheint es – weitgehend abhandengekommen ist. Auch insoweit können von der Kommune Impulse ausgehen, die es lohnend erscheinen lassen, sich in der Kommune auch persönlich politisch zu engagieren.

Und mit dieser Aufforderung zum eigenen Engagement, in der ein gut Stück persönlicher Leidenschaft mitschwingt, möchte ich meinen Vortrag schließen.