

DStGB

DOKUMENTATION N° 44



„Die Kommunen sind nicht die Kolonien des Staates“

Beiträge von Dr. Wulf Haack
aus 25 Jahren Tätigkeit
im Deutschen Städte- und Gemeindebund



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Geleitwort



Christian Schramm
Präsident
Oberbürgermeister



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes
Präsidialmitglied

„Die Kommunen sind nicht die Kolonien des Staates“

25 Jahre Dr. Wulf Haack im Deutschen Städte- und Gemeindebund bedeutet ein Vierteljahrhundert herausragendes berufliches Engagement für die Belange der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Deutschland. Das breite Arbeitsspektrum des Präsidiums- und Hauptausschussmitglieds und ehemaligen Gruppensprechers der CDU/CSU-Gruppe spiegelt sich auch in den vielen Veröffentlichungen zur Lage der Städte und Gemeinden in führenden deutschen Tageszeitungen, Fachmagazinen und Zeitschriften wider. Die Veröffentlichungen sind Legion. Wer die Titel wie „Das Stromnetz im Windschatten“, „Die Mär vom Betonland“, „Der ländliche Raum – Ein Stiefkind der Politik?“, „Ein Volk auf dem Weg zu Grabplattenträgern“, „Standard-Killer dringend gesucht“ oder „Auf in die vorschriftenfreie Gemeinde“ liest, wird schnell drei zentrale Anliegen des Autors feststellen: Die Freiheit von staatlichen Vorschriften, eine ausreichende Finanzausstattung und die Stärkung des ländlichen Raumes ziehen sich wie ein roter Faden durch die Arbeit von Dr. Wulf Haack. Der Landesgeschäftsführer des Niedersächsischen Gemeindebundes setzt sich vehement für die Sicherung und den Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung in allen Kommunen Deutschlands ein. Deutschland besteht nicht nur aus Metropolen, sondern ist ein Land vieler gerader kleiner Städte und Gemeinden. Den ländlichen Raum an der Entwicklung Deutschlands teilhaben zu lassen ist auch ein Verdienst von Dr. Wulf Haack. Für dieses Engagement verlieh ihm der Bundespräsident im Jahr 2004 das Verdienstkreuz 1. Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland. Pointiert und mit großem historischem Sachverstand überrascht Dr. Wulf Haack mit seinen Beiträgen immer wieder die Politik und die Fachöffentlichkeit.

Als Dank für die in den vergangenen 25 Jahren geleistete Arbeit zum Wohle der kommunalen Selbstverwaltung veröffentlicht der Deutsche Städte- und Gemeindebund mit dieser Dokumentation eine Auswahl von Beiträgen von Dr. Wulf Haack aus der Zeitschrift Stadt und Gemeinde und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Berlin, im November 2004

Inhalt

Veröffentlichungen in der Zeitschrift Stadt und Gemeinde (Auswahl)

- Das Stromnetz im Windschatten
Wer Windkraft ohne reale Trassen plant,
der knetet Wind (9/2004, Seite 340 ff.) 2
- Zwischen Flussämtern und Moloch
Zur Europäischen Wasserrahmenrichtlinie
(7-8/2004 – Seite 283 ff.) 4
- Gegen eine Verstaatlichung der Landkreise
Der Gemeindeausschuss als Lösungsansatz
(3/2004, Seite 73 ff.) 7
- Die Mär vom Betonland
Der ländliche Raum auf dem Weg zur
baufreien Zone?
(7-8/2003, S. 306 ff.) 9
- Wiedergutmachung statt Armenhilfe!
Mehrwertsteuererhöhung als Chance
eines Neuanfangs
(1-2/2003, Seite 3 ff.) 11
- Ratlosigkeit herrscht in den Rathäusern
...und keiner weiß, wie es weiter geht
(10/2002, Seite 427 ff.) 13
- Ein Königsweg aus der Schuldenfalle
Übernahme des österreichischen
Konsultationsmechanismus
(6/2002, Seite 237 ff.) 14
- Heimat mit Internetanschluss
Auf dem Weg in der Bürgergemeinde
(7-8/2001, Seite 283 ff.) 15
- Der ländliche Raum – ein Stiefkind der Politik?
(6/2000, Seite 236 ff.) 18
- Der Dorfladen – eine reale Vision
(1-2/1999, Seite 36 ff.) 21
- Ein Volk auf dem Weg zu Grabplattenträgern
Der Beitrag der Rechtsprechung
zum Vorschriftenschungel
(6/1999, Seite 278 ff.) 22

- Die Mutigen und die Hasen
(12/1998, Seite 49) 24
- Selbstverwaltung – nicht militant, aber stachelig!
(5/1995, Seite 173) 25
- Aufgabenreform und vorschriftenfreie Gemeinden
(5/1996, Seite 167 ff.) 26
- Standard-Killer dringend gesucht
(11/1994, Seite 476 ff.) 28
- Auf in die vorschriftenfreie Gemeinde
Auch die Kommunen ächzen unter der Last
der vielen Reglementierungen
(12/1996, Seite 446) 31
- Die GemeindeKammer – ein Schritt in
die Zukunft
(6/1998, Seite 57 ff.) 32

Veröffentlichungen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Auswahl)

- Auf dem Weg zum „Centro Innenstadt“
Neue Ideen für alte Gemäuer / Strategien
gegen den drohenden Stadtfarkt
(3.8.1999, Nr. 177, S. 15) 34
- Noch keine Antwort auf den Wettbewerb
Die Politik läßt nicht erkennen, daß die die
Herausforderung der Globalisierung annimmt
(22.10.1997, Nr. 245, S. 22) 35
- Standards treiben die Kosten der Gemeinden
An der kommunalen Gebührenschaube
drehen nicht nur die Verantwortlichen in
den Rathäusern
(19.4.1995, Nr. 91, S. 18) 36
- Nicht nur kleine Korrekturen
(26.11.2004) 37

Das Stromnetz im Windschatten

Wer Windkraft ohne reale Trassen plant, der knetet Wind

VON DR. WULF HAACK

Die Windenergie mit all ihren Begleiterscheinungen beschäftigt die Gemeinden seit geraumer Zeit in besonderem Maße; soll sie doch in der künftigen Energieversorgung eine zentrale Rolle bei der Lösung der Probleme des Klimaschutzes spielen. In Niedersachsen sind derzeit bereits 4 000 Megawatt Windleistung installiert, weitere 1 100 Megawatt sind an Land beantragt. Der maximale Strombedarf liegt in Niedersachsen bei 6 000 Megawatt. Bereits jetzt wird die in Niedersachsen selbst in Spitzenzeiten benötigte Strommenge fast ausschließlich über die installierte Windleistung abgedeckt. Jede weitere in Niedersachsen aufgestellte Windkraftanlage sowie die geplanten Windparks in der Nordsee werden also ausschließlich Energie produzieren, die außerhalb Niedersachsens, also fernab von den Produktionsstätten, verbraucht wird. Der bisher in der Energiewirtschaft geltende Grundsatz, dass die Energie möglichst da produziert werden soll, wo sie gebraucht wird, wurde damit durchbrochen.

Es fällt auf, dass von den Chancen der Windenergie viel, von den Problemen dieser regenerativen Energie wenig, und von den bislang noch nicht einmal im Anfangsstadium geplanten gewaltigen Stromtrassen gar nicht gesprochen wird. Oder bildhaft gesprochen: Viele sehen in der Windkraft ein Medikament gegen den Kohlendioxid-Ausstoß, aber wenige haben sich bisher mit dem Beipackzettel, den Nebenwirkungen, beschäftigt. Je mehr man sich aber mit diesem in der Landschaft weithin unübersehbaren Beitrag der neuen Energiekonzeption beschäftigt, umso größer werden vor allem die Fragezeichen.

Schatten-Kraftwerke

Ein erstes Fragezeichen kommt aus Schleswig Holstein, wo der Anteil der Windenergie bereits mehr als ein Viertel an der gesamten Strommenge ausmacht. Es ist die Nachricht der dortigen E.ON Tochter, dass bereits die installierten Windkraftanlagen zum Bau von neuen Hochspannungstrassen zwingen, weil die vorhandenen Leitungsnetze für die wachsende Menge der Windkraft nicht mehr ausreichen. Die vorhandenen Übertragungsnetze können die Leistungsspitzen aus der Windenergie nicht sicher abführen. Um Strom zum Kunden zu leiten, ist das bestehende Netz darauf ausgelegt, Strom von Hunderten Erzeugern zu übertragen und anschließend zu verteilen.

Dieser Menge ist das vorhandene Netz nicht mehr gewachsen. Es ist aus Sicherheitsgründen bei Starkwind bereits mehrfach zu Abschaltungen gekommen, um ein durch Erwärmung verursachtes zu starkes Durchhängen der Freileitungen zu vermeiden. Anders der Fall bei Windstille: Dafür sind bereits Reservekraftwerke in der Größenordnung von etwa 50 bis 60 Prozent der erzeugten Windenergie angedacht – so genannte Schattenkraftwerke –, die die nötige Regelenergie liefern. Nur so kann die Versorgung in der Flaute sichergestellt werden. Es stellt sich also heute die Frage: Wie viel Windenergie verträgt das vorhandene Stromnetz überhaupt? Das Stromnetz stand bislang im Windschatten der Diskussion, was sich mit dem heutigen Tag ändern wird, und zwar umfassend und gründlich. Der Flaschenhals der neuen Energien – das Leitungsnetz – wird in die Diskussion eingeführt.

Und noch ein Fragezeichen: Wie lässt sich der weitere Ausbau der Windenergie, im Hinblick auf ihre un stetige Verfügbarkeit und ihre geografische Konzentration in Norddeutschland und auf See, überhaupt in ein neu zu strukturierendes Verbundsystem mit angepassten Kraftwerkstypen integrieren? Sind Schattenkraftwerke, die bei Windstille aktiviert werden, die richtige Lösung oder die Sackgasse der Windkraft?

Kraftwerkneubauten erforderlich

Ein zweites großes Fragezeichen taucht im Jahresbericht 2002 des Umweltbundesamtes (UBA) auf. Danach stehen ab 2005 umfangreiche Entscheidungen über den Neubau von Kraftwerken an. Und neue Kraftwerke werden in vielen Fällen auch neue Standorte und damit neue Trassen bedeuten. Allerdings besteht keine Einigkeit über die Höhe des Fehlbedarfs, der nur durch neue Kraftwerke befriedigt werden kann. Das UBA geht bis zum Jahr 2020 von einer Zubaugröße an Kraftwerksleistung zwischen 40 und 45 Gigawatt aus. Das entspricht in etwa 40 bis 50 neuen, sehr großen Kraftwerken, die zu bauen sind.

Grundlage für die UBA-Schätzung ist die Annahme, dass der Strombedarf bis 2020 zurückgeht und zwar um zwölf Prozent (Basis: 1998). Dagegen geht das Referenz-Szenario der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung“ von einer 14-prozentigen Steigerung des Strombedarfs bis 2020 aus. Damit bestünde im Gegensatz zu den Vorstellungen des UBA ein weit höherer Bedarf an neuen Kraftwerken. Zwar hat zwischenzeitlich eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch stattgefunden; zweifellos ein Erfolg der Klimaschutzpolitik der letzten Jahre. Dennoch ist aber der Energiegesamtverbrauch um durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr gestiegen. Streiten hier Politik und Experten miteinander oder Experten untereinander? Und das in einer zentralen Frage des Wirtschaftsstandorts Deutschland – ein geradezu unerträglicher Gedanke.

Aber nun kommt das nächste Fragezeichen. Das UBA, das von einem Rückgang des Strombedarfs ausgeht, informiert im gleichen Jahresbericht 2002 darüber, dass der Weg der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes, wenn überhaupt, nur mit äußerster Zurückhaltung weiter beschritten werden könne. Denn nach neuesten Erkenntnissen können bei der Abdichtung der Gebäudehülle die Innenraumluft belastet und dadurch gesundheitliche Probleme durch mikrobielle Kontaminationen ausgelöst werden. Das UBA will nunmehr die Raumluftqualität in energetisch sanierten Altbauten untersuchen lassen und Bau- und Nutzerempfehlungen geben. Bis dahin wird man den viel versprechend begonnenen Weg zur Energieeinsparung hinsichtlich der Gebäudeabdichtung nicht mehr weiter gehen können. Ein fest eingeplantes Energieeinsparpotenzial, das sowohl vom UBA als auch von der Enquetekommission bei der Berechnung des akuten Nachbaubedarfs von Kraftwerken berücksichtigt worden ist, entfällt in beachtlicher Größenordnung.

Kleine Leute bezahlen Subventionen

Und schon sind wir beim folgenden Fragezeichen: Bis zu welcher Schmerzgrenze werden die Stromkunden

bereit sein, über ihren Stromverbrauch die erneuerbaren Energien zu subventionieren? Nach Berechnungen der Stromwirtschaft belaufen sich diese Kosten für den Durchschnittshaushalt auf 2,5 Prozent der monatlichen Rechnung. Das sind etwa 1,23 Euro monatlich, und hierbei handelt es sich nur um die 0,5 Cent EEG-Umlage. Weitere nicht bezifferbare Kosten, zum Beispiel durch die Netzverstärkung, sind dabei noch nicht berücksichtigt. Die Kosten der vom Endverbraucher zu finanzierenden Energiewende werden noch deutlich ansteigen, wenn der verstärkte Ausbau der Windkraftenerzeugung auf See ab 1. Juni 2004 greift. Denn Offshore-Anlagen, die bis 2010 errichtet werden, erhalten über zwölf Jahre den erhöhten Satz von 9,1 Cent je Kilowattstunde. An der Börse kostet die Kilowattstunde derzeit rund 3,5 Cent. Und 20 Prozent der Energie soll nach den Vorstellungen der Planer aus den noch zu errichtenden Offshore-Anlagen kommen.

Kohle bringt Kohlendioxid

Das nächste Fragezeichen: Vor dem Hintergrund des Ausstiegs aus der Kohlendioxidfreien Kernenergienutzung hat die Energiewirtschaft die Aufgabe, den voraussichtlich steigenden Strombedarf bei insgesamt reduziertem Kohlendioxid-Ausstoß bereit zu stellen. Immerhin sollen bis 2020 die Treibhausgas-Emissionen um 40 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 reduziert werden. Doch wie soll diese Quadratur des Kreises aussehen, wenn neben dem Ausbau der regenerativen Energien die kohlendioxidfreie Kernenergie durch kohlendioxidreiche fossile Energieträger ersetzt werden muss; bei den fossilen Energieträgern besteht zudem die Abhängigkeit von Importen, und damit werden Preisrisiken weiter zunehmen – so, wie wir es derzeit beim Öl erleben müssen.

Zum letzten Fragezeichen: Was soll der die neuen Energien finanzierende Verbraucher davon halten, dass der wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums dem EEG nach Einführung des Emissionshandels jegliche Kohlendioxidmindernde Wirkung abspricht? Auf einen mit Hilfe des Gesetzes sinkenden Preis je Tonne Kohlendioxid werden sich Angebot und Nachfrage bei den Emissionslizenzen einstellen, meinen die Gutachter. Eine Fortsetzung des EEG trotz Emissionshandels würde allenfalls den Kohlendioxid-Ausstoß außerhalb des deutschen Kraftwerksektors subventionieren.

Pilotprojekte ohne Leitungstrassen

Lassen wir es erst einmal bei diesen sieben Fragezeichen bewenden. Eines ist sicher – nämlich dass nichts sicher ist. In der künftigen Energieversorgung gibt es viele Unbekannte, über die derzeit nur spekuliert werden kann. Gleichwohl versucht die Windbranche erste Pflöcke für den kommenden Ausbau auf See einzuschlagen.

Derzeit wurden vier Pilotprojekte in der Ausschließlichen Wirtschaftszone AWZ in der deutschen Bucht vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie genehmigt. Zur Anbindung der Pilotanlagen und deren weiterer Ausbaustufen an das deutsche Verbundnetz haben die Anlagenbetreiber Raumordnungsverfahren bei den Bezirksregierungen beantragt. Der bisher umfangreichste Antrag der Firma Windland Energieerzeugungs-GmbH liegt der Bezirksregierung Weser Ems vor. Geplant ist eine V-förmige Höchstspannungstrasse als 380 kV Freileitung quer durch das östliche Niedersachsen, beginnend an der Küste in Dornum und parallel dazu oberhalb von Wilhelmshaven, sich südwestlich von Varel mit der anderen Achse treffend und dann vereinigt östlich an Oldenburg und westlich an Cloppenburg vorbei bis an die niedersächsi-

sche Landesgrenze, die bei Bramsche erreicht wird. Dort wird der Anschluss an eine bestehende Trasse angestrebt.

Die geplante Trasse soll die Leistung der Endausbaustufe des geplanten Windparks der Firma Windland Energieerzeugungs-GmbH und direkt benachbarter Parks aufnehmen können. Die Leistungsaufnahme der Trasse liegt bei 3000 Megawatt. Für den Endausbau aller in der Nordsee bis 2030 geplanten Windkraftanlagen rechnet man mit bis zu sieben solcher Trassen, die durch Norddeutschland an das insgesamt zu verstärkende deutsche Verbundnetz herangeführt werden müssten. Aufgrund der Größenordnung der Endausbauleistung wäre das nicht nur eine massive Beeinflussung des Landschaftsbildes. Es wäre auch ein weiträumiger Entwicklungsstopp in den betroffenen Städten und Gemeinden. Und hier liegt auch der Unterschied zu den Trassen der Autobahnen: Autobahn-Trassen verbinden und bringen Entwicklung; Stromtrassen trennen und behindern Entwicklung!

Erdkabel sind die Chance

Technische Alternativen zur Freileitung in der 400 kV-Ebene bestehen in Form von erdverlegten Kabeln, vorzugsweise in Form von kunststoffisolierten Kabeln, die heute am häufigsten eingesetzte Kabeltechnologie. Bis dato wurden in Europa weniger als zehn 400-kV-Erdkabelnetze mit einer Gesamtlänge von 100 Kilometern installiert oder befinden sich im Bau. Das längste befindet sich in Kopenhagen mit einer Gesamtlänge von 22 Kilometern. Ein überaus interessanter Trassenneubau entsteht derzeit wiederum in Dänemark, wo zur Verstärkung des 400-kV-Netzes eine 140 Kilometer lange Verbindung, größtenteils als Freileitung, in drei Teilabschnitten, jedoch unterirdisch unter Verwendung von kunststoffisolierten Kabeln, verlegt wird. Die drei Kabelabschnitte mit einer Gesamtlänge von 14 Kilometern werden bei Querung sensibler Bereiche wie städtischen Gebieten und Gebieten mit ökologischem Interesse eingesetzt.

Windkraft ohne Gesamtkonzept

Das dänische Beispiel zeigt, dass die Forderung nach einer Erdverlegung nicht weltfremd und durchaus wirtschaftlich zumutbar ist. Für die Windenergiebranche sollte es ein Ansporn sein, ihre viel gepriesene Bürgernähe unter Beweis zu stellen. Und die Landesregierung sollte in den anstehenden Verfahren Rücksicht auf die in den betroffenen Gebieten lebenden Menschen nehmen.

Die Windenergie im Offshore-Bereich hat im Bereich von Planungen, Anträgen, Genehmigungen und Konferenzen einen wahren Boom ausgelöst. Ein schlüssiges Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung hat aber bislang niemand vorgelegt. Es fehlt an einer integrierten, vorausschauenden Planung, die nicht nur den künftigen Energiebedarf, sondern bei der Windenergie insbesondere nicht nur die Erzeugungs-, sondern auch die Transportmöglichkeiten berücksichtigt. Unsere Forderung ist daher, weitere Genehmigungen erst zu erteilen, wenn ein tragfähiges Konzept zur Einbindung der Windenergie im Offshore-Bereich in das deutsche Verbundnetz vorliegt. Und dieser Forderung werden wir im Rahmen unserer Möglichkeiten Nachdruck verleihen. So gesehen ist das der Startschuss zu einer Trassenverträglichkeitsprüfung, also das Stromnetz hat für uns den Windschatten der Windkraft verlassen und wird über das Ob, das Wie und den Umfang der Windkraft mit zu entscheiden haben. Wer Windkraft ohne reale Trassen plant, der knetet Wind.

Zwischen Flussämtern und Moloch

Zur Europäischen Wasserrahmenrichtlinie

VON DR. WULF HAACK

Nach zehnjährigen Beratungen ist im Dezember 2000 die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Kraft getreten. Das ist nicht nur der Beginn einer einheitlichen europäischen Wasserpolitik, sondern rechtlich und vor allem faktisch der Anfang vom Ende der nationalen Wasserpolitik. Die WRRL gilt für das Grundwasser, die Seen und die Fließgewässer von den Quellen bis zu den Mündungen in die Meere sowie für die Küstengewässer der ersten Seemeile. Europa will damit eine weitere Verschlechterung der Wasserqualität verhindern, Ökosysteme schützen, die nachhaltige Nutzung von Wasser fördern, Überschwemmungen und Trockenheiten verhindern und die Emission gefährlicher Stoffe in die Gewässer und in das Grundwasser stoppen.

Mit der WRRL hat der europäische Gesetzgeber ein Regelwerk geschaffen, das den Vergleich mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch vom 1. Januar 1900 nicht zu scheuen braucht. Auch angesichts des Regelungsgehalts, der außerordentlich hohen Verbindlichkeit und der sehr stringenten Umsetzungsfristen hätte es diesem Werk wohl angetan, wenn es als „Europäisches Wassergesetzbuch“ bezeichnet worden wäre. Denn die EU-Wasserrahmenrichtlinie wird rechtlich und vor allem faktisch den Gewässerschutz in Europa und insbesondere auch die Tätigkeit der Wasserwirtschaftsverwaltungen auf nationaler, Länder- und kommunaler Ebene grundlegend verändern. In der europäischen Wasserwelt hat eine Revolution stattgefunden – nur hat sie bislang keine hohen Wellen geschlagen; außerhalb der Fachwelt scheint es keiner bemerkt zu haben.

Wasser hat eigene Verwaltungsgrenzen

Die WRRL gibt für die nationale Wasserwirtschaft von Portugal bis Estland einen europaweit verbindlichen Ordnungsrahmen vor, aus dem es kein Entrinnen gibt. Und dieser Ordnungsrahmen ist das Flusseinzugsgebiet von der Quelle bis zur Mündung ins Meer. Das Flusseinzugsgebiet ist jetzt der verbindliche Organisationsrahmen und nicht mehr die Staats-, Landes- oder gar Kreisgrenzen, wie das bislang der Fall ist. In Deutschland gibt es mit Donau, Eider, Elbe, Ems, Maas, Oder, Rhein, Schlei und Trave, Warnow und Peene sowie Weser zehn Flussgebietseinheiten.

Brüssel ist von der schlüssigen Überlegung ausgegangen, dass ein integrierter Gewässerschutz nur effektiv gestaltet und verbessert werden kann, wenn die Bewirtschaftung nicht in politisch überkommenen Verwaltungsgrenzen, sondern in hydrologisch bestimmten Raumeinheiten erfolgt. Unmittelbare Folge ist, dass Deutschland sein Hoheitsgebiet flächendeckend bestimmten Flussgebietseinheiten zuordnen muss und dabei einen klaren „Nullspielraum“ hat. Das ist das Ende der Gewässerbewirtschaftung in den herkömmlichen Verwaltungsgrenzen. Die Gemeinde- und Kreis-, aber auch die Ländergrenzen werden im übertragenen Sinne unterspült und überflutet. Bei den Bergleuten heißt es „Wasser hat einen spitzen Kopf“, bei den Wasserfachleuten wird es nun heißen: „Wasser bringt seine eigenen Verwaltungsgrenzen mit“.

Die Wasserwirtschaft muss sich künftig ohne Rücksicht auf die Landesgrenzen räumlich an Flussgebietseinheiten

und damit an hydrologisch vorgegebenen Grenzen orientieren. Bewirtschaftungspläne müssen erstellt, koordiniert und in einem einheitlichen System zusammengefasst werden. Zwar enthält die WRRL rein rechtlich keinerlei Eingriffe in Verwaltungsstrukturen. Die Macht des Faktischen wird aber in eine völlig andere Richtung zwingen. Denn es müssen effiziente Organisationsformen geschaffen werden; andernfalls sind die materiellen Vorgaben der WRRL nur mit einem nicht mehr vertretbaren Überbürokratieaufwand zu realisieren.

Die zwingende Vorgabe, Wasserwirtschaft nach Flusseinzugsgebieten auszurichten, ist das eigentlich Revolutionäre an der europäischen WRRL. Entgegen ersten Überlegungen ist die EU aber nicht so weit gegangen, für jede Flussgebietseinheit auch eine einheitliche, nationale Behörde vorzuschreiben. Die föderalen Strukturen, insbesondere in Deutschland, haben solche anfangs durchaus vorhandene Überlegung leider sehr schnell in den Papierkorb wandern lassen. Um welchen Preis an Bürokratiewachstum im föderalen Deutschland, an doppelt und mehrfach vorzuhaltender personeller und sachlicher Kompetenz, kann man nur erahnen.

Überkommene Verwaltungsstrukturen bringen erhebliches Bürokratiewachstum

Es kann einem bei dem Gedanken schon schwindelig werden, wenn man sich vor Augen hält, dass allein für das Flusseinzugsgebiet Elbe in Deutschland zehn Bundesländer national zuständig sind: Sachsen, Bayern, Berlin, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und Hamburg. Zehn deutsche Landesminister und mindestens ebenso viele Abteilungsleiter und ganze Legionen von Wasserbeamten werden allein für die Elbe jeweils in zehnfacher Auflage Untersuchungen anstellen, Berichte fertigen und abstimmen, Anhörungen organisieren und parlamentarische Beratungen vorbereiten. Es wird geprüft, berichtet, verglichen und abgestimmt; alles sehr genau und weitgehend nach neuen, europäisch vorgegebenen detaillierten Standards. Und wenn sich dann zehn Bundesländer auf eine Linie verständigt haben, beginnt die zwischenstaatliche Abstimmung mit den Tschechen, Polen und Österreichern.

Der sich noch unklar aber unübersehbar abzeichnende Umsetzungs- und Vollzugsaufwand der WRRL auf nationaler und internationaler Ebene sollte jeden Verwaltungsmodernisierer verzweifeln lassen angesichts der Bürokratiemonster, die hier im Entstehen sind. Dabei ist heute nichts so aktuell wie der Abbau von Verwaltung, weil schon das bestehende Verwaltungsgerüst nicht mehr finanzierbar ist. Um so weniger kann akzeptiert werden, dass neue umfangreiche Bürokratien entstehen. Wenn die Bundesländer nicht aufpassen, werden sie zwar den europäischen Anforderungen Genüge leisten, gleichzeitig aber in eine vermeidbare Personalvermehrungsfalle tappen. Und dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass es neben der Flussgebietseinheit noch die Bearbeitungsgebiete gibt, die Kreisgrenzen überschreitend ebenfalls nach hydrologischen Kriterien festgelegt werden müssen. Von diesen Bearbeitungsgebieten gibt es allein in Niedersachsen 32.

Die noch ausstehende Umsetzung in diesen Bearbeitungsgebieten wird den Abstimmungs- und Koordinationsbedarf und damit zwangsläufig den Personalbedarf noch weiter steigern. Es stellt sich als erstes die Frage, ob unsere nationale Zuständigkeitsordnung im Wasserrecht europatauglich ist. Damit allein die Wasserrahmenrichtlinie ins Bundesrecht überführt werden konnte, waren schon 33 Rechtsakte erforderlich: das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes, 16 Landeswassergesetze und 16 Landesverordnungen zur Umsetzung der WRRL. Und diese 17-fache parlamentarische Prozedur mit Hunderten von Sitzungen, Beratungen und Abstimmungen wird sich mit jeder Änderung des europäischen Regelwerks im Bundestag und in den Landtagen wiederholen. Eine zentrale Zuständigkeit des Bundes im Wasserrecht muss daher ein Thema in der beginnenden Föderalismusdiskussion sein. Ein nennenswertes Ergebnis ist aber nicht zu erwarten, da es beim Wasser um eine zentrale Frage für die Wirtschaftsstandorte in den Ländern geht. Umso mehr müssen die Länder ein Interesse daran haben, das von der EU dominierte Wasserrecht in der Behördenstruktur des Landes so effektiv und kostengünstig wie irgend möglich zu gestalten.

WRRL bringt viel Neuland

Nicht nur die organisatorischen, sondern insbesondere auch die materiellen Vorgaben der WRRL sind umfangreiches Neuland. So sind von den Ländern nach dem EU-Recht in engster Zusammenarbeit mit den jeweils beteiligten Flussanlieger-Ländern nicht nur Bewirtschaftungspläne flächendeckend und zeitgleich für alle Flusseinzugsgebiete aufzustellen. Neu sind auch die ökonomischen Anforderungen aufgrund der Artikel 5 und 9 in Verbindung mit Anhang III zur EU-Wasserrahmenrichtlinie. Diese ökonomischen Anforderungen sind im Wesentlichen in zwei Schritten umzusetzen: Zunächst geht es um die Einführung einer wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung für jede Flussgebietseinheit einschließlich der Ermittlung der umwelt- und ressourcenrelevanten Kosten und Vorteile von Zukunftsprojekten. Die Länder müssen die wirtschaftlichen Analysen im Rahmen der Bestandsaufnahme bis zum 31. Dezember 2004 erstellen.

Nachfolgend ein Auszug aus dem nicht leicht verständlichen Anhang III der WRRL, der sich mit den Inhalten der wirtschaftlichen Analyse befasst: „Die wirtschaftliche Analyse muss (unter Berücksichtigung der Kosten für die Erhebung der betreffenden Daten) genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit enthalten, damit die einschlägigen Berechnungen durchgeführt werden können, die erforderlich sind, um dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen gemäß Artikel 9 unter Berücksichtigung der langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in der Flussgebietseinheit Rechnung zu tragen“; dazu gehören auch:

- Schätzungen der Menge, der Preise und der Kosten im Zusammenhang mit den Wasserdienstleistungen,
- Schätzungen der einschlägigen Investitionen einschließlich der entsprechenden Vorausplanungen.

Die wirtschaftliche Analyse wird dann nach Artikel 5 Absatz 2 WRRL spätestens 13 Jahre nach In-Kraft-Treten dieser Richtlinie und danach alle sechs Jahre überprüft und aktualisiert werden.

Bis 2010 muss dann der Nachweis der Kostendeckung aller Wasserdienstleistungen auf der Grundlage der wirtschaftlichen Analyse sowie unter Berücksichtigung der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten erfolgen (Ar-

tikel 9 WRRL), wobei die verschiedenen Wassernutzungen mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind.

Was alles ermittelt werden muss

In Fachkreisen werden schon Aufstellungen darüber gehandelt, wie genau Angaben und damit auch die Datenerhebungen sein müssen, um die ökonomischen Anforderungen nach WRRL erfüllen zu können. Folgende Elemente werden genannt:

- Entnahme (zugelassen und tatsächlich), Verteilung und Verbrauch von Frischwasser mit Mengen, Preisen und Kosten (einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten und -nutzen),
- Sammlung, Ableitung und Nutzung des Regenwassers mit Mengen, Preisen und Kosten (einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten und -nutzen),
- Sammlung, Ableitung und Wiederverwendung der Abwässer,
- langfristige Prognosen für Angebot und Nachfrage, aufgeschlüsselt nach Szenarios für geringe, mittlere und starke Nachfrage,
- Schätzungen der Investitionen des öffentlichen und privaten Sektors in Infrastrukturen,
- bisher festgestellte Trends, unter anderem – sofern relevant – saisonale Daten und Zukunftsprognosen für eine Reihe von Preis- und Investitionsszenarios, wobei zumindest die vergangenen sechs Jahre und die Erwartungen für die kommenden zwölf Jahre berücksichtigt werden,
- langfristige Prognosen möglicher Einsparungen durch verbesserte Effizienz des Wasserverbrauchs, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Sektoren des Wasserverbrauchs, unter anderem Haushalte, Industrie und Landwirtschaft.

Einleitungskontingente in Vorbereitung?

Und wozu soll das alles ermittelt werden? Werden hier die Grundlagen geschaffen, um für jeden Fluss Belastungsobergrenzen festzulegen, damit später Gesamtschmutzfrachten von der EU verbindlich festgelegt, kontingentiert und national verteilt werden können? Kommt uns das nicht irgendwie bekannt vor? Wird das, was heute von der Industrie unter dem Stichwort Luftreinhaltung als Immissionshandel geleistet werden muss, morgen im Wasserbereich ein Einleitungskontingent sein? Was das für den Gebührenbürger und für die Wirtschaft an höheren Kosten bedeutet, kann man sich ausmalen. So wird in diesem Zusammenhang hinter vorgehaltener Hand in NRW schon von einer vierten Reinigungsstufe in der Abwasserbeseitigung gemunkelt.

Ebenso neu wie die vorstehend skizzierte wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung sind auch die Erweiterung der Ist-Analysen des Gewässerzustands um die flächenhafte Ermittlung von diffusen Einträgen, zum Beispiel von Belastungen aus dem Verkehr, der Landwirtschaft und von Kleinkläranlagen. Und all diese sehr tiefgreifenden, sach- und personalkostenaufwändigen Neuerungen, werden begleitet von einem ausgefeilten Öffentlichkeits-Beteiligungsverfahren. Die weitreichende Beteiligung der Öffentlichkeit am Management von Flusseinzugsgebieten stellt eine weitere institutionelle Neuheit der WRRL dar. Allein die Bewältigung dieser neuen Anforderungen werden die Wasserbehörden vor völlig veränderte Rahmenbedingungen stellen. Und das unter erschwerten Voraussetzungen. Denn die föderal und dezentral organisierten Wasserbehörden werden zum Beispiel mit den

Umweltverbänden auf eine national organisierte Öffentlichkeit treffen, die einen europäisch verbrieften Mitwirkungsanspruch vertritt.

„Entkommunalisierung“ der Wasserwirtschaft unerlässlich

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die WRRL umfangreiche neue Anforderungen an die Behörden stellen. Der hohe bürokratische Aufwand und die damit vorgegebene Personalausbauperspektive werden faktisch zur völligen Neuordnung der Zuständigkeiten im Wasser-, Boden- und Naturschutzrecht zwingen. Zur umfassenden Neuordnung gibt es praktisch keine Alternative. Denn das Diktat der leeren Staatskassen ist brutale Wirklichkeit. Es gibt auch keine Anzeichen, dass sich die Situation der öffentlichen Finanzen verbessern könnte. Das Gegenteil ist der Fall. Wenn nicht dem eigenem Triebe, so zumindest der krassen finanziellen Not folgend, wird es früher oder später zu neuen Strukturen kommen müssen.

Die einzig denkbare zukunftsfähige Organisationsform auf Landesebene wäre die „Entkommunalisierung“ in der Wasserwirtschaft und in einigen wenigen Flussämtern. In Niedersachsen sind erste zaghafte Versuche zu erkennen, innerhalb des Landes entsprechend den räumlichen Vorgaben der Flussgebietseinheiten einheitliche Verwaltungsstrukturen aufzubauen. So soll ein Flussgebietsmanagement für „Übergangs- und Küstengewässer“ in der Stadt Norden, für die „Ems“ in Meppen, für die „Weser“ in Holzminden und für die „Elbe“ seltsamerweise in Lüneburg und nicht an der Elbe selbst, zum Beispiel in Dannenberg, angesiedelt werden. Angesichts der umfassenden Regelvorgaben der WRRL würde damit dem faktisch gegebenen Zwang zur strukturellen Neuordnung der Wasserwirtschaft Rechnung getragen und ein erster bescheidener Ansatz für effektive, europataugliche Behördenstrukturen geschaffen werden.

In der laufenden niedersächsischen Reformdiskussion ist aber zugleich ein krass gegenläufiger Großtrend zu erkennen. Denn die staatliche Wasserwirtschaft soll ungeschmälert auch weiterhin bei den unteren Wasserbehörden, also bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, verbleiben. Und der Aufgabenbestand soll sogar noch durch Übernahme von Aufgaben ausgeweitet werden, die bisher von den Bezirksregierungen wahrgenommen wurden.

Es ist noch nicht klar, wie sich die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in den 32 niedersächsischen Bearbeitungsgebietsebenen entwickeln und die Organisation aussehen wird. Klar ist aber, dass die Landkreise und kreisfreien Städte als staatliche Wasserbehörden auch in diesen Prozess mit eingebunden sein werden. Über 50 untere staatliche Wasserbehörden werden also allein in Niedersachsen den Umsetzungsprozess der Wasserrahmenrichtlinie in drei Flusseinzugsgebieten mit 32 Bearbeitungsgebieten begleiten (müssen). Eine untere staatliche Kreis-Wasserbehörde wird in der Regel in mehreren Bearbeitungsgebieten die Umsetzung der WRRL begleiten und für jedes der sie betreffenden Bearbeitungsgebiete volle Leistung erbringen müssen. Für ein Bearbeitungsgebiet werden bis zu sieben Wasserbehörden beteiligt sein, wenn es um Umsetzungsfragen der Wasserrahmenrichtlinie geht. Reibungsverluste und zeitaufwändige Abstimmungsprozesse sind daher unvermeidbar. Die Wasserwirtschaft droht nicht nur in einem unübersichtlichen Gestrüpp von bürokratischen Abstimmungs- und Koordinationsvorgaben zu versinken, sondern wird unbezahlbar.

Eine untere Wasserbehörde im Einzugsbereich von

mehreren Bearbeitungsgebieten wird zum bürokratischen Moloch; nicht lenkbar, nicht finanzierbar, nicht beherrschbar. Und diese Entwicklung wird sich verstärken, wenn es zu einer weiteren Konzentration in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung kommt. Schon heute gibt es Wasserverbände, die sich aufgrund der Größe ihres Verbandsgebietes mit teilweise bis zu acht staatlichen Wasserbehörden abstimmen müssen. Auch hier sind also Reibungsverluste und zeitaufwändige Abstimmungsprozesse vorprogrammiert.

Kosten und Bürokratie sparende Flussämter

Das Ende der staatlichen Aufgabe Wasserwirtschaft bei den Kreisen und kreisfreien Städten und die Konzentration in wenigen regionalen staatlichen Flussämtern wäre ein echter Beitrag zur Reduzierung von Verwaltung und zur Steigerung der Effektivität der öffentlichen Hand. Die Länder sollten daher die Neustrukturierung der Wasserwirtschaft konsequent den Erfordernissen der Wasserrahmenrichtlinie anpassen und Flussämter einrichten, die hydrologisch und fachlich vorgegeben sind, und zwar für die Elbe, die Weser und die Ems. Die Flussämter könnten

- in ihrem Bereich alle wasserwirtschaftlichen Aufgaben erledigen, also die bislang bei den Bezirksregierungen und die heute bei den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelten wasserwirtschaftlichen Aufgaben,
- aufgrund ihres räumlichen Bezuges auch Aufgaben übernehmen, deren Erledigung besondere Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten erfordern,
- fachlich so kompetent sein, dass dort auch anspruchsvolle Großverfahren verwaltungswirtschaftlich angesiedelt werden könnten,
- fachlich so ausgestattet werden, dass sie teilweise auch Aufgaben von Landesämtern übernehmen könnten,
- im Übrigen so organisiert werden, dass durch Schwerpunktbildung einzelne Flussämter Aufgaben übernehmen könnten, die eine zentrale landesweite Bearbeitung erfordern,
- mit anderen Ländern kooperieren (da der räumliche Zuständigkeitsbereich sich an den Flusseinzugsgebieten orientiert) und gegebenenfalls auch Aufgaben für diese erledigen,
- optimal damit die Aufgaben nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie erledigen.

Darüber hinaus könnten die Flussämter in Übereinstimmung mit den Forderungen der Wirtschaft nach einer Genehmigungsinstanz aus einer Hand alle wasserwirtschaftlichen Aufgaben insgesamt kostengünstiger und effektiver übernehmen. Die Flussämter könnten zum zentralen Ansprechpartner für alle wasserbezogenen Fragen werden, und zwar unabhängig davon, ob der Wasserbereich direkt betroffen ist, oder ob andere Bereiche, also insbesondere Bodenschutz und Naturschutz, in den Wasserbereich hineinwirken. Sie wären eine zentrale Genehmigungsbehörde – insbesondere für komplexe industrielle Genehmigungsverfahren – wie sie von der Wirtschaft bislang ohne Erfolg gefordert wird. Und sie würden die Kreise von staatlichen Aufgaben entlasten, die Kreisumlage könnte gesenkt, und das Gespenst einer neuen Kreisreform könnte in die Kiste zurückgeschickt werden.

Exkurs: Entstaatlichung der Landkreise erforderlich

Die Kreise sind heute schon überproportional mit staatlichen Aufgaben belastet. Schätzungen gehen davon aus,

dass dies schon weit über 50 Prozent der Tätigkeit sind, die als staatliche Aufgaben nicht in der Entscheidungskompetenz der Kreistage liegen. Viele Landkreise sind schon heute zu klein für die Last der staatlichen Aufgaben, die sie im übertragenen Wirkungskreis zu erledigen haben. Für die meisten Landkreise würden neue staatliche Aufgaben früher oder später die Existenzfrage stellen; es wäre der Anfang der Rutschbahn in eine Kreisreform. Je mehr Aufgaben zusätzlich auf die Landkreise übertragen würden, umso größer würde die Zahl der Kreise, die die Last der Aufgabenerledigung für den Staat – diese Staatsquote – nicht mehr schultern könnten. Um es mit aller Deutlichkeit zu sagen: Wer heute einer weiteren Ausweitung der staatlichen Aufgaben bei den Landkreisen das Wort redet, präpariert mit Schmierseife die Rutschbahn in eine Kreisreform. Der Vorschlag hingegen, die Landkreise von staatlichen Aufgaben zu entlasten, also die Staatsquote zu verringern, bringt die kleineren und mittleren Landkreise wieder in gleiche Augenhöhe mit den wenigen großen Landkreisen, die derzeit aber im Lande die Diskussion prägen. Dieser Vorschlag sichert daher die Existenz auch der weniger großen Landkreise. Der Vorschlag, die Aufgaben der Wasserwirtschaft und dann auch den Bodenschutz auf neu zu schaffende staatliche Flussämter zu übertragen, ist nicht nur Kosten sparend, sondern insbesondere auch eine Absicherung gegen eine neue Kreisreform und damit ein Beitrag zur Stärkung des ländlichen Raums.

Zusammenfassung

Ohne Gegensteuerung wird die WRRL einen immensen Verwaltungsaufwand auslösen. Denn das Flusseinzugsgebiet „von der Quelle bis zur Mündung ins Meer“ ist jetzt

für die Wasserwirtschaft der europaweit verbindliche Ordnungsrahmen und nicht mehr die Staats-, Landes- oder gar Kreisgrenzen. Unter anderem müssen für jedes Flusseinzugsgebiet Bewirtschaftungspläne erstellt, koordiniert und in ein einheitliches System zusammengefasst werden. Ein enormer Ausbau des Personalbestands in den unteren Wasserbehörden wäre unvermeidbar, wenn an den überkommenen Strukturen festgehalten würde. Anstelle der Gewässerbewirtschaftung in den politisch überkommenen Verwaltungsgrenzen ist daher die Organisation der staatlichen Wasserwirtschaft in hydrologisch bestimmten Raumeinheiten erforderlich. Flussämter für die Einzugsgebiete von Elbe, Weser und Ems wären eine kosten- und bürokratieparende Möglichkeit. Die Flussämter könnten zugleich Zuständigkeiten für den Boden- und den Naturschutz übernehmen. Es wäre eine zentrale Genehmigungsbehörde für komplexe industrielle Genehmigungsverfahren, wie sie von der Wirtschaft bislang erfolglos gefordert werden. Die Entlastung der Kreise von (selbstverwaltungsfreien) staatlichen Aufgaben wäre zugleich ein Beitrag zur Stärkung der überwiegend mittleren und kleineren Landkreise und würde diese in ihren bestehenden Grenzen zukunftsfähig machen. Das wäre auch eine Antwort auf das Gerede von „abgängigen Landkreisen und aufkommenden Regionen“.

Es sind gewaltige Aufgaben, die beim Umbau der Wasserwirtschaft auf zukunftsfähige Strukturen zu bewältigen sind. Dazu bedarf es mutiger Politiker und der fachkundig weitblickenden Beratung durch die Wissenschaft. Wasser kennt keine Grenzen und dies sollte auch für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gelten.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 7-8/2004 Seite 283 ff

Gegen eine Verstaatlichung der Landkreise

Der Gemeindeausschuss als Lösungsansatz

VON DR. WULF HAACK

Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dass die Landkreise in der Verfassung nicht auch als Träger von kommunalen Selbstverwaltungsrechten genannt werden, bedeutet nicht, dass sie dieses Recht nicht haben. Denn die Landkreise sind Gemeindeverbände. Das ist ihre Nabelschnur zur Grundrechtsgarantie des Artikels 28. Für die „kommunale Landkreis“ ist daher die Eigenschaft als Gemeindeverband das Herz, nicht der Blinddarm der Selbstverwaltung. Würde die Eigenschaft als „Gemeindeverband“ aufgegeben und damit die Nabelschnur zur Selbstverwaltungsgarantie gekappt werden, dann wäre das auch das Ende der Landkreise als Träger kommunaler Selbstverwaltung.

Die Landkreise brauchen ihre Gemeinden, so wie die kreisangehörigen Gemeinden ihre Landkreise brauchen. Der von den Gemeinden und Landkreisen gemeinsam vertretene ländliche Raum braucht eine schlagkräftige und keine in sich zerstrittene Interessenvertretung. Kreisangehörig ist ein Qualitätsmerkmal, ist der Hinweis auf einen gemeinsam getragenen Gemeindeverband und darf nicht als kreisabhängig missverstanden werden. Die Gemeinden und Kreise müssen in einem Boot sitzen und in die gleiche

Richtung rudern! Und genau hier sind in jüngster Zeit verstärkt Entwicklungen zu beobachten, die Zweifel aufkommen lassen. Es entsteht zunehmend der Eindruck, dass es im kreisangehörigen Raum zwei Boote gibt, die einen Kollisionskurs steuern. Und das kann nur schief gehen.

Umgang der Kreise mit Gemeinden

Es ist nicht nur der in einigen Fällen zu beobachtende unkollegial bevormundende Umgang von Kreisen mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Es sind auch verbale Merkwürdigkeiten. So stößt man jüngst bei Landräten auf die sprachliche Neuschöpfung von einer „kreis-kommunalen“ Selbstverwaltung. Merkwürdig ist es auch, von einem Strategieforum des deutschen Landkreistages zu lesen (Waldshuter Erklärung), wonach die Kreise in der kommunalen Zukunft Deutschlands die entscheidende Rolle spielen sollen. Das lässt sich kaum noch als unbedachte Kraftmeierei in Waldshuter Abendstunden abtun. Und nun hat in den ersten Tagen des neuen Jahres ein hoher Kreisbeamter es sogar als Diffamierung bezeichnet, den Landkreis als Gemeindeverband zu charakterisieren. Eine derartige Aussage und das auch noch vor Bürgermeister und in Anwesenheit des Innenministers, ist als Ausbil-

dungsmangel des betreffenden Beamten möglicherweise noch entschuldbar, nicht aber hinnehmbar.

Wenn das der Weg sein soll, „in der kommunalen Zukunft die entscheidende Rolle spielen zu wollen“, dann ist das ein Holzweg, der in die Sackgasse führt. Denn wer als Landkreis nicht mehr Gemeindeverband sein will, kann auch keine Kommune mehr sein. Für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung ist es anders als beim Hunde- oder Königskuchen: Wo Kommune drauf steht, muss auch Kommune drin sein. Und im Landkreis ist Kommune drin, solange er Gemeindeverband ist und damit in die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes einbezogen wird.

Drang nach staatlichen Aufgaben

Die durch Wort und Schrift hervorgerufenen Irritationen ließen sich durch ein eindeutiges Bekenntnis der Landkreise zum Gemeindeverband ausräumen. Schwerwiegender und ein ungleich größeres Problem für die kommunale Verfassungsstruktur ist der bundesweit zu beobachtende ungebremste Drang der Kreise nach immer mehr staatlichen Aufgaben. Die ständig steigende Staatsquote bei den Kreisen ist für die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung im kreisangehörigen Raum gefährlich. Denn die Selbstverwaltungsbereiche in den Landkreisen werden immer mehr in eine Randlage gedrängt. Schon wird die Klage laut, dass bereits jetzt die Kreise zu über 80 Prozent staatliche Weisungsaufgaben ausführen und die Kreis Haushalte fast ausschließlich die Weisungsaufgaben der Kreise finanzieren.

Der Kreis tritt immer mehr als Träger staatlicher Aufgaben und immer weniger als vom Kreistag bestimmte Selbstverwaltungskörperschaft in Erscheinung. Das ist eine bundesweite Entwicklung. In Niedersachsen begann diese Entwicklung in den späten 1970-er Jahren mit der „Kommunalisierung“ der Gesundheits- und Veterinärämter. Heute wollen die Kreise möglichst alle Aufgaben aus dem Nachlass der Bezirksregierungen übernehmen. Fast erfolgreich war der bundesweite Versuch der Kreise, gegen den erklärten Widerstand der Städte und Gemeinden die Langzeitarbeitslosigkeit vom Bundesgesetzgeber als Aufgabe zugewiesen zu bekommen. Damit wären die Selbstverwaltungsaufgaben bei den Landkreisen endgültig zu Spurenelementen verkümmert. Die nationale Aufgabe Arbeitslosigkeit in der Zuständigkeit der Kreise, nicht der Kreistage, wäre der Schlussstrich unter einem stillen Umbruch in der kommunalen Selbstverwaltung gewesen. Die Landkreise wären klammheimlich verstaatlicht worden.

Das konnte zwar zugunsten eines Optionsmodells verhindert werden, das die Übernahme, aber auch die Rückgabe der Aufgabe an den Staat ermöglicht. Erstmals in der Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung stehen sich aber in dieser Frage die Spitzenverbände der Gemeinden - Städtetag und Städte- und Gemeindebund - und der Kreise - Landkreistag - auf Bundes- und auf Landesebene bundesweit unüberhörbar als erklärte Gegner gegenüber. Es ist viel Porzellan zerbrochen worden, und das Scherbengericht geht weiter.

Gefahr der Dispositionsmacht des Staates

Der Einstieg in den Ausstieg aus der kommunalen Familie wäre der unaufhaltsame Weg in die Landrätereypublik. Schon heute sind die durch eine übergewichtige Staatsquote geprägten Kreisverwaltungen für eine Einflussnahme durch die gewählten Kreistagsabgeordneten kaum noch erreichbar, schon gar nicht mehr beeinflussbar.

Nicht die Staatsquote, sondern der Gemeindeverbandscharakter hebt den Landkreis in die kommunale Ebene. Wer das nicht berücksichtigt, um eines Tages so mächtig und bedeutend wie Bezirksregierungen sein zu wollen, bereitet der nächsten Kreisgebietsreform den Weg und beraubt sich gleichzeitig des Schutzschildes der Grundgesetzgarantie des Artikels 28. Damit begibt der Kreis sich in die Dispositionsmacht des Staates. Denn staatliche Behörden, wie zum Beispiel die Bezirksregierungen, können vom Staat jederzeit gestärkt, so derzeit in Baden-Württemberg, oder aufgelöst werden, so derzeit in Niedersachsen.

Die Übernahme neuer staatlicher Aufgaben durch die Kreise ist für die kreisangehörigen Gemeinden grundsätzlich auch ein finanzielles Problem. Schon heute hat die Staatsquote der Kreise unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Kreisumlage. In Niedersachsen kann nach den ernsthaften Bekundungen der Verantwortlichen in Landtag und Landesregierung davon ausgegangen werden, dass neue Aufgaben künftig nur bei voller Kostendeckung auf die Kreise übertragen werden. Das ist bundesweit eine vorbildliche und bahnbrechende Entwicklung. Die Gefahr aber bleibt auch dann bestehen, dass über die (vollfinanzierte) staatliche Überlast der Gemeindeverband als nicht mehr tragendes Rudiment auf der Strecke bleibt. Woher dann noch die Rechtfertigung der Kreise, sich über eine Kreisumlage aus den Gemeindekassen zu finanzieren? Es ist nicht Aufgabe der Kommunen, die Verwaltung des Staates zu finanzieren, auch wenn die staatlichen Aufgaben von der Kreisverwaltung erledigt werden.

Die zu beklagenden Tendenzen im Kreisbereich lassen sich auch aus Veränderungen bei den kommunalen Akteuren im kreisangehörigen Bereich erklären. Die Verbändelung zwischen den Gemeinden und ihrem Landkreis durch die ehrenamtlichen Bürgermeister in den Kreistagen wird in ihrer Bedeutung erst im Rückblick erkennbar. Die Bürgermeisterbank im Kreistag war das Knochenmark des Gemeindeverbandes Landkreis. Die Bürgermeisterbank im Kreistag gehört der Vergangenheit an. Mit dem Wegbrechen der Bürgermeisterbank und dem dadurch verursachten Verlust an gemeindegeprägter Personalkompetenz in den Kreistagen scheinen Barrieren beseitigt zu sein, die bislang einer ungehemmten Verstaatlichung und sich verschärfender Entkommunalisierung der Landkreise im Wege standen.

Für einen Gemeindeausschuss

Der Entwicklung hin zu staatlichen Kreisen und der damit verbundenen Flucht aus der kommunalen Familie könnte durch institutionelle Einbindung von Ratsmitgliedern in die Kreistagspolitik begegnet werden. In diese Richtung zielt der Vorschlag, einen Gemeindeausschuss auf Landkreisebene zu installieren. Diesem sollten die Bürgermeister und je ein Ratsmitglied der kreisangehörigen Gemeinden angehören. Das den Gemeindeverbandscharakter entsprechende Gremium wäre in bestimmten Grundsatzfragen zu hören. Das wäre zum Beispiel die Höhe der Kreisumlage oder die Übernahme der Arbeitslosigkeit nach dem Optionsmodell des Bundes. Das Votum des Gemeindeausschusses könnte mit einer qualifizierten Mehrheit des Kreistages überstimmt werden, die Letztentscheidung bliebe bei den Kreistagen. Es würden also der Gemeindeverband, Landkreis und die Kreistage, aber auch die Gemeinden in ihrer Selbstverwaltungskraft und damit der kreisangehörige Raum insgesamt gestärkt.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Die bundesweite Entwicklung zeigt, dass wir auf dem Weg in die

Verstaatlichung und damit in die Entkommunalisierung der Landkreise sind: Ein Irrweg, eine Entwicklung zu Lasten insbesondere des ländlichen Raums in Deutschland, den es zu erkennen gilt, um diese Gefahr abwenden zu können! Ein Gemeindeausschuss auf Landkreisebene wäre ein dem System der freien Selbstverwaltung entsprechender Weg. Und dieser Weg sollte gegangen werden. Denn Gemeinden und Landkreise sind gleichermaßen von einer Fi-

nanzkatastrophe bislang unbekanntem Ausmaßes betroffen, sind vom Staat vor die Wand geritten worden.

Und da heißt es, in diesen Zeiten der Not zusammenzustehen, heißt es für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise, gemeinsam nach Auswegen zu suchen und vor allem Gefahren von dem Recht auf Selbstverwaltung abzuwehren. Die Flucht aus der Gemeinsamkeit wäre der falsche Weg.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 3/2004 Seite 73 ff

Die Mär vom Betonland

Der ländliche Raum auf dem Weg zur baufreien Zone?

VON DR. WULF HAACK

Land unter Beton – das soll angeblich unsere Zukunft sein, wenn so weiter gebaut, zersiedelt und versiegelt wird. Täglich würden 130 Hektar Boden für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen; das entspräche der Größe von 170 Fußballfeldern – so der neueste Jahresbericht des Umweltbundesamtes. Und da sich nicht jeder unter einem Hektar etwas vorstellen kann, wird die täglich der „Natur entrissene Fläche“ eindrucksvoll in die Größenordnung der Spielflächen von Fußballfeldern¹⁾ umgerechnet. Bei näherer Betrachtung hat der damit an die Wand gemalte „bodenfressende Siedlungsmoloch“ vieles gemeinsam mit „Des Kaisers neue Kleider“.

Die Diskussion über den Bodenschutz wird mit unscharfen Begriffen, falschen Flächenangaben, unbelegbaren Tendenzaussagen und unhaltbaren Begründungen geführt. Das könnte so hingenommen werden, wenn nicht handfeste Schlussfolgerungen gezogen würden, die in der Praxis bereits erhebliche Auswirkungen auf die Bereitstellung von Bauland haben und noch einschneidendere haben könnten.

Wörtlich heißt es im Bodenschutzbericht der Bundesregierung vom 19. Juni 2002: „Aus der Sicht eines aktiven und haushälterischen Umgangs mit Flächen und einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung spricht alles für eine Baulandmobilisierung als Teil einer gemeindlichen Innenentwicklung und gegen extensives Siedlungswachstum in die Fläche hinein. Eine grundlegende Umorientierung der Siedlungsentwicklung ist unter der Überschrift ‚Innenentwicklung vor Außenentwicklung‘ schon heute als Postulat in vielen regionalen Raumordnungskonzepten enthalten und in Ansätzen auch bereits umgesetzt. Es geht darum, neuen Wohnraum und gewerbliche Nutzungen in erster Linie in den vorhandenen städtischen Bereichen auszuweisen und nicht durch umfassende Neubaumaßnahmen auf der grünen Wiese den Suburbanisierungsprozess noch zu fördern.“ Soweit das Zitat, das für sich spricht. Die Mär von der Zersiedelung ist zum Schlüsselargument gegen die Baulandausweisung im ländlichen Raum geworden.

Phantomdiskussion mit praktischen Folgen

Die Baulandausweisung als umweltfeindlicher Angriff auf die Ressource Boden beginnt in eine nicht mehr akzeptable Dimension zu wachsen. Zwar hatte bereits im Jahr 1998 eine Enquetekommission des Deutschen Bun-

destages unter anderem eine deutliche Verlangsamung der Umwandlung von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen gefordert. Aber die jetzt im Rahmen einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aufgestellte politische Zielvorgabe einer Reduzierung des Flächenverbrauchs bis 2020 von heute 130 Hektar auf künftig 30 Hektar pro Jahr ist keine Verlangsamung, sondern ein Umbruch, ist faktisch die Absage an Siedlungstätigkeit außerhalb der großen Städte, ist die Verweigerung von Zukunft für den ländlichen Raum.

Dazu heißt es wörtlich im Bodenschutzbericht: „Die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist in Deutschland insgesamt bis heute auf etwa 129 Hektar pro Tag gestiegen. Dieser Trend soll umgekehrt und auf einen Wert von 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 orientiert werden. Hier sind in erster Linie die Länder und Kommunen gefordert, da sie im Rahmen der Raumordnungs- und Bauleitpläne Festlegungen über die Flächenwidmung treffen.“ Das ist die offizielle Ansage, dass in Zukunft noch stärker als das heute schon der Fall ist, die Entwicklungen in die Oberzentren gelenkt werden sollen. Dort böte sich als Alternative zum Bauen auf der grünen Wiese in Form von Industrie- und Gewerbebrachen ein erhebliches innerörtliches – meist in attraktiver Lage gelegenes – Entwicklungspotenzial. Mit diesem Argument steuern viele regionale Raumordnungskonzepte und Landesplanungen die bauliche Entwicklung zugunsten der Oberzentren. Denn entsprechende Brachflächen sind in größerem Umfang in der Regel in den Ballungsrandzonen und ländlichen Räumen nicht vorhanden.

Statistik lässt Siedlungsfläche wachsen

Der Bodenschutzbericht 2002 hat für den Beobachtungszeitraum 1993 bis 1997 einen Wiederanstieg der täglichen Flächeninanspruchnahme festgestellt. Das mag statistisch zutreffend sein, hält aber in der Sache schon einer pauschalen Überprüfung nicht Stand. Der für die neuen Bundesländer festgestellte Anstieg im Flächenverbrauch beruht keinesfalls nur auf tatsächlich erfolgte Nutzungsänderungen, sondern insbesondere auch auf einer Änderung der Flächenstatistik im Rahmen der Umschlüsselung auf ein automatisiertes Liegenschaftskataster. Damit verbunden sind teilweise Umwidmungen und Neuordnungen der einzelnen Nutzungsarten vollzogen worden. Der für die alten Bundesländer festgestellte Anstieg von 71 Hektar auf 89 Hektar pro Tag ist wesentlich auf die zunehmende Ausweisung von Ausgleichsflächen zurückzu-

1) Zwischen 170 und 200 schwanken die Umrechnungen. Für Fußballfelder gibt es keine Normgröße, sondern nur eine Rahmengröße. Nach den Fußballregeln kann ein Fußballfeld zwischen 90 und 120 Meter lang und zwischen 45 und 90 Meter breit sein. Für internationale Spiele gilt: Länge von 100 bis 110 Metern und Breite von 64 bis 75 Metern.

führen. Die Statistiker haben die Funktion und Aufgabe der Ausgleichs- und Ersatzflächen verkannt und diese Flächen dem Flächenverbrauch zugerechnet. Es wurde nicht berücksichtigt, dass diese Flächen überplant werden, um sie in ihrer Natürlichkeit zu erhalten oder durch gezielte Maßnahmen aufzuwerten, eine bauliche Nutzung also verbindlich ausgeschlossen wird. Das hat der Gesetzgeber in den 1990-er Jahren gesetzlich so vorgeschrieben. Unabhängig davon, ob die Ausweisung von Ausgleichs- und Ersatzflächen ökologisch in allen Fällen gerechtfertigt ist, ist es keineswegs akzeptabel, diese Flächenausweisung in die Kategorie „Flächenverbrauch“ einzustufen.

Auf diesen schwerwiegenden Mangel in der Flächenverbrauchsstatistik hingewiesen, erklärt das Bundesumweltamt unter anderem: „Die Vermutung, dass das Ansteigen der Flächeninanspruchnahme auf 89 Hektar von der verstärkten Ausweisung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen herrührt, ist statistisch gesehen schwierig zu belegen.“ Natürlich ist es schwierig, jetzt und sofort eine bislang nicht erkannte Fragestellung aufzuarbeiten und auf dieser Grundlage die Flächenverbrauchsstatistik neu aufzulegen. Das reicht aber als Antwort nicht aus. Denn auf der Grundlage dieses falschen Zahlenwerks ist eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen worden, die in den nächsten Jahren die Reduzierung des Flächenverbrauchs von 130 auf 30 Hektar zum Ziel hat. Hier muss sehr schnell von den Statistikern und dann von der Politik berichtet werden, sonst droht Schaden für den ländlichen Raum in Deutschland.

Es herrscht ein Begriffschaos

Flächenverbrauch, Landschaftsverbrauch, Zersiedelung, Versiegelung – der vermeintliche Umweltfrevler auf der grünen Wiese an der Ressource Boden trägt viele Namen. Entscheidend für die Fehlentwicklung in der Bodenschutzdiskussion ist die vielfach nachweisbare Tatsache, dass nicht mit der gebotenen Sorgfalt zwischen „Zersiedelung“ und „Versiegelung“ unterschieden wird. Diese Begriffe werden seit Beginn der Bodenschutzdiskussion in geradezu atemberaubender Leichtfertigkeit durcheinander gewirbelt, vertauscht und verwechselt, auch in vielen amtlichen Veröffentlichungen. Nun hat sich sogar die Bundesregierung veranlasst gesehen, im Bodenschutzbericht 2002 ausdrücklich zu betonen, dass „Siedlungsfläche“ nicht mit „versiegelter“ Fläche gleichgesetzt werden darf. Unter Zersiedelung sind die Folgen der Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten und Verkehrsflächen zu verstehen, also die Folgen der planmäßigen Entwicklung der Landschaft zu Siedlungszwecken. Demgegenüber ist die Versiegelung die mehr oder weniger starke Abdichtung des Bodens mit den bekannten Folgen für örtliche Grundwassererneuerung.

Die Unschärfe der Begriffe, das ständige Verwechseln von „zersiedelten“ und „versiegelten“ Flächen, hat schwerwiegende Folgen. Denn dadurch werden aus Angaben, die sich auf die Größe der zu Siedlungszwecken überplanten Flächen beziehen, versiegelte, also betonierte, Flächen. Aus dem Golfplatz, dem Stadtpark, dem Friedhof oder dem Einfamilienhausgebiet – im menschlichen Nahbereich eine der biotopreichsten Flächen – wird gedanklich eine riesengroße Betonplatte, durch die kein Wassertropfen mehr in den Boden gelangen kann.

Gartenland ist kein Beton

Seit Anfang der 1970-er Jahre wird die Öffentlichkeit mit Alarmlagen über die „Versiegelung“ der Fläche kon-

frontiert. Der Schaden aus den unklaren und verwechselten Begriffen ist schon eingetreten. Denn in den Köpfen hat sich festgesetzt, dass Zersiedelung schlecht ist, „weil in steigenden Größenordnungen unser Land zubetoniert wird“. Eine der Folgen dieser Verwechselungen liegt im Atmosphärischen. Unkritisch und unhinterfragt wird die Forderung akzeptiert, dass auch für Einfamilienhausgebiete Ausgleichsflächen ausgewiesen werden müssen. Der Wunsch nach dem Eigenheim wird als Eingriff in die Umwelt diffamiert. Bebauungspläne stoßen auf vielerlei Widerstände. Das Erlassverfahren wird zu einem Verhinderungswettbewerb von Aufsichts- und Genehmigungsbehörden und Trägern öffentlicher Belange, wird zu einem Eldorado für Gutachter und Planer von Ausgleichsmaßnahmen. Die ökologische Planungsbürokratie ist auf ungebremstem Wachstumskurs. Die Kosten sind vom Bauwilligen als Teil der Erschließungskosten zu tragen.

Das ist einer der großen Kostentreiber für den Häuslebauer, ein Bauverhinderer ersten Ranges, mit drastischen Folgen für Eigenheimbau. Betroffen ist eine der tragenden Konjunktursäulen, nämlich die Bauwirtschaft mit allen bekannten Folgen für die Beschäftigung. Getroffen wird ein unsere Gesellschaft bislang prägender „Urtrieb“, nämlich das Streben nach dem Eigenheim, den eigenen Vierwänden mit ein bißchen Garten. Dafür legen sich in Deutschland die Menschen krumm, schuften und ackern – rational gar nicht begründbar. Denn die gemietete Wohnung ohne lebenslängliche Bindung und ebenso lebenslängliche Hypothekenschulden ist unter dem Strich billiger. Aber für den Arbeitsmarkt und die Entwicklung in allen Räumen unseres Landes ist der Traum vom Eigenheim von existenzieller Bedeutung. Denn wo nicht gebaut wird, ist keine Arbeit und keine Entwicklung.

Luftbildanalysen klären Flächennutzung

Neben der begrifflichen Verwirrung gibt es noch eine weitere Unschärfe in den Flächendiskussionen. Das ist durch die ständige Verfeinerung von Luftbildanalysen aufgedeckt worden. Die ersten Hinweise auf der Grundlage von Luftbilddatenauswertung kamen Mitte der 1990-er Jahre aus Bayern. Dort wurde erstmals festgestellt, dass offensichtlich weniger „zubetoniert“ als geschätzt und der Versiegelungsdiskussion zugrunde gelegt wurde. Bis dahin bezogen sich die Flächenangaben über die Versiegelung auf die so genannte Bruttoversiegelung, also auf die gesamten für diesen Zweck planerisch ausgewiesenen Flächen, inklusive der freien – aber überplanten – Flächen. Auf das Bodenschutzgesetz, mit dem unter anderem einem als besorgniserregend empfundenen Bodenverbrauch gegengesteuert werden sollte, hatten diese durch technische Entwicklungen bedingten neuen Erkenntnisse keinen Einfluss mehr.

Die Methoden und Möglichkeiten der Luftbildanalyse haben sich immer weiter verfeinert. Das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ) hat jetzt erstmals den wirklich versiegelten Anteil, die so genannte Nettoversiegelung, anhand digitaler Luftbilder ermittelt. Danach umfasste die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Niedersachsen 1997 insgesamt 11,5 Prozent der Landesfläche. Die tatsächlich versiegelte Fläche nimmt danach 4,5 Prozent der Landesfläche ein. Der prozentuale Anteil der Versiegelung gegenüber dem Flächenverbrauch liegt nach dieser Erhebung noch unter den Schätzungen des Bundesamtes für Raumordnung und Planung. Bezüglich der Wohnbebauung nimmt das NLÖ einen Versiegelungsgrad von 35 Prozent an. Eine weitere Differenzierung zwischen verdichteten Wohnflächen

in städtischen Ballungsräumen und Wohnflächen im ländlichen Raum – in der Regel Einfamilienhäuser mit Garten – erfolgte nicht. Der Schwerpunkt der Versiegelung liegt aber nach Feststellung des NLÖ in den großstädtischen Bereichen. Generell kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass eine kompaktere und damit auch flächensparende Bauweise grundsätzlich mit einer höheren Versiegelung des Bodens verbunden ist.

Ökobonus für Hausgärten

So wie man in der gebotenen Sorgfalt zwischen Zersiedelung und Versiegelung unterscheiden muss, ist auch die Siedlungstätigkeit im eigentlichen Sinne differenziert zu betrachten. Versiegelung erfolgt durch Bauwerke und sonstige Befestigungen. Das Oberflächenwasser kann nicht mehr im Boden versickern, eine Erneuerung der Grundwasservorräte wird erschwert. Das ist ökologisch relevant. Aber dabei gibt es große Unterschiede, zum Beispiel zwischen der Landebahn eines Flugplatzes und einem mit Platten belegten Gehweg. Je nach Nutzungsart ist die Versiegelung unterschiedlich intensiv, beispielsweise bei Dachflächen 100 Prozent und bei Fußwegen mit Plattenbelag 60 Prozent. Im Unterschied zu der Sachlage vor dem In-Kraft-Treten des Bodenschutzgesetzes ist auch zu beachten, dass heute gezielte Vorkehrungen zur Versickerung und damit eine Grundwasserneubildung auch im Baugebiet allgemein üblich sind.

Durch das Schlagwort vom „Bauen auf der grünen Wiese“ wird suggeriert, dass bei der Ausweisung von Baugebieten naturbelassene Flächen für immer verloren gehen. Tatsächlich werden aber neue Bebauungsgebiete in den weitaus meisten Fällen nicht auf der grünen Wiese, sondern auf landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgewiesen. Das wird in der Bodenschutzdiskussion und bei der Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen nicht beachtet. Es findet insbesondere keine Berücksichtigung, dass Siedlungsflächen keineswegs immer ökologisch wertlos sind. Wenn auf einer Ackerfläche Einfamilienhäuser mit Garten entstehen, wächst die biologische Vielfalt. In der ökologischen Flächenbilanz sind Hausgärten und dergleichen um das Mehrfache höher einzustufen, als ein Acker. So ist zum Beispiel nach der Typenliste zur Hess. AusgleichsVO der Quadratmeter Ackerfläche und Erwerbsgartenbau mit 13 Ökopunkten, Rasenflächen auf Sportanlagen gar nur mit zehn Ökopunkten, der Quadratmeter Hausgar-

ten aber mit 25 Ökopunkten zu bewerten. Daraus ergibt sich die berechtigte Forderung, dass bei der Festlegung von Ausgleichsflächen die künftige Nutzung zumindest dann berücksichtigt wird, wenn es um die Ausweisung der ökologisch relevanten Einfamilienhausgebiete geht. In diesen Fällen muss die Gartenfläche als Ausgleichsfläche anerkannt und auf eine zusätzliche Ausweisung von Ausgleichsflächen verzichtet werden. Gleiches müsste auch für Bauwerke von unzweifelhaft ökologischem Nutzen – wie etwa Klärwerke und Radwege – gelten. Auch der Bodenschutzbericht der Bundesregierung misst der Qualität der Flächennutzung eine entscheidende Bedeutung bei. Dem würde mit dem Verzicht auf Ausgleichsmaßnahmen bei Einfamilienhausgebieten Rechnung getragen werden. Zugleich würde damit der Bau von Einfamilienhäusern finanziell erleichtert. Damit fände auch die Warnung der Bundesregierung vor den unerwünschten wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer ausschließlich restriktiven Flächenpolitik Berücksichtigung.

Hochwasserschutz

Spätestens beim Frühjahrshochwasser wird die Versiegelungs-Diskussion von der Politik als flinke Antwort auf komplizierte Fragen aus dem Hut gezaubert. Tatsächlich ist die Siedlungstätigkeit für die großen Frühjahrshochwässer ohne wesentlichen Einfluss. Denn die Böden sind in der Nachwinterzeit vollgesaugt und kaum noch aufnahmefähig, sie sind so gut wie versiegelt. Selbst Ackerböden entsprechen in dieser Jahreszeit in ihrer Versickerungsfähigkeit beziehungsweise in der Aufnahmefähigkeit einer Betonplatte.

Jüngst wurde unter dem Eindruck des Jahrtausendhochwassers über Maßnahmenkataloge debattiert, um solchen Ereignissen künftig vorzubeugen. Im Rahmen dieser Diskussion rücken die Forderungen nach einer stärkeren Kontrolle und Begrenzung der Siedlungsentwicklung verstärkt in den Vordergrund. Nunmehr hat das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ) darauf hingewiesen, dass nach neueren Erkenntnissen aufgrund langjähriger Beobachtungen durch die Zunahme von versiegelten Flächen keine nachhaltige Wirkung auf das Hochwassergeschehen festzustellen ist. Ein verstärkter Hochwasserschutz kann also nicht durch die Zurückdrängung der Siedlungstätigkeit erreicht werden.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 7-8/2003 Seite 306 ff

Wiedergutmachung statt Armenhilfe!

Mehrwertsteuererhöhung als Chance eines Neuanfangs

VON DR. WULF HAACK

Ein Sonderprogramm zur Hilfe für arme Kommunen hat Bundesminister Dr. Manfred Stolpe angekündigt. Gut gemeint, angesichts des Kassennotstands in den Rathäusern. Aber nur gut gemeint, was bekanntlich das Gegenteil von gut ist. Für den Kundigen ist es blanker Zynismus. Die Kommunen brauchen Wiedergutmachung, nicht Armenhilfe. Denn es war und ist der Staat, sind Bund und Länder, die durch jahrelange Rücksichtslosigkeit den kommunalen Ruin verursacht haben. Zu lange sind den Kommunen vom Bund und den Ländern neue Dauerzahlungsverpflichtun-

gen diktiert worden, ohne Kenntnis der Gesamtkosten, wohl aber in Kenntnis der Tatsache, dass die Kommunen die Ratenzahlungen nicht erbringen können.

An den Realitäten vorbei

Die Regierenden unterlagen lustvoll der Versuchung, sich auf Kosten der Kommunen mit sozialen Wohltaten zu schmücken. Darin haben sie in den letzten 20 Jahren geradezu eine Meisterschaft entwickelt, an den Realitäten vorbei nur den eigenen Wünschen fest ins Auge blickend. Ein

beruhigendes Schulterklopfen für die Kommunen: Wird schon nicht so schlimm werden, wir stehen an eurer Seite und der gleichen bla, bla – in der Sache aber beinhart weiter: Augen zu und durch!

Die Folgen dieser kommunalfeindlichen Politik sind in den Städten und Gemeinden nicht mehr zu übersehen und zu überhören. Es hilft nicht mehr, die Augen zu verschließen, um die kaputten Schulgebäude, ruinierten Straßen und geschlossenen Freibäder zu übersehen. Es hilft auch nicht mehr, sich die Ohren zuzuhalten, um den Protest nicht mehr hören zu müssen – den Protest der Benutzer von Kindergärten und Schulen, Frei- und Hallenbädern, Bibliotheken, Theatern und Jugendzentren. Der kommunale Ruin auf Raten ist offenkundig, ist unübersehbar, ist unüberhörbar. Hier hilft nicht Notspeisung, sondern radikale Umkehr und Wiedergutmachung sind das Gebot der Stunde.

Ein Staat, der die Kommunen schlecht behandelt, behandelt seine Bürgerinnen und Bürger schlecht. Und der Staat hat die Kommunen rücksichtslos und schlecht, hat sie stiefmütterlich behandelt. Und nun sind die Kommunen hoffnungslos pleite, sind in den „Ruin auf Raten“ getrieben worden. Was nun, Stiefvater Staat?

Besserung nicht in Sicht

Schlau und listenreich wird Besserung versprochen, wird eine Kommission für eine Gemeindefinanzreform berufen, wieder einmal wird eine „nun aber eine ganz und gar grundlegende“ Verwaltungsreform angekündigt und nun auch noch eine staatliche Notspeisung für besonders arme Kommunen in Aussicht gestellt. Vom Ziehkind zum Stiefkind – das ist die freie kommunale Selbstverwaltung im Zeitraffer der letzten 50 Jahre. Des Staates Stiefkinder – die Gemeinden: rechtlos, mittellos und wehrlos.

Ein Staat, der seine Kommunen wie Kolonien behandelt, rausholt, was rauszuholen ist, und auf sie abschiebt, was er nicht mehr finanzieren kann, ein solcher Staat ist in großer Gefahr, seine Balance zu verlieren. Hier ist Umkehr gefordert. Der Staat muss sich von seiner Kolonialpolitik gegenüber den Kommunen verabschieden und deren Belange so berücksichtigen, als wären es eigene Belange. Dabei wäre der entscheidende Schritt eine echte Gemeindefinanzreform und eine Finanzierung der Sozialhilfelasten durch den Staat.

Wer die finanzielle Gesundung von den Ergebnissen der aktuellen Beratungen einer Gemeindefinanzreform erhofft, darf auch an die Weihnachtsfrau oder den Weihnachtsmann glauben. Hat doch der Bundesfinanzminister schon in der ersten Kommissionssitzung erklärt, dass Geld für die Umverteilung zugunsten der Kommunen nicht zur Verfügung stehe. Dass unter diesen Umständen von der Kommission keine heilende Medizin für die schwerkranken Gemeindefinanzen gebraut werden kann, liegt auf der Hand.

Aber auch die lauthals alle Jahre wieder angekündigten Verwaltungsreformen haben sich durchgängig als „Wind vor der Tür“ entpuppt. Zwar werden immer mal wieder Vorschriften gestrichen, aber es ändert sich nichts. Denn im Quadrat zur Zahl der abgeschafften Vorschriften wachsen neue Vorschriften nach, umfassender, gründlicher, personalintensiver und damit für die Kommunen teurer, als die soeben aufgehobenen Vorschriften. Verwaltungsreform ist zu einem Dauertreten auf der Stelle geworden, zu viel Lärm um nichts, verkrustet. Und nun noch ein „Sonderprogramm in einstelliger Milliardenhöhe“ für besonders arme Kommunen, sozusagen Notspeisung mit unsicherer Finanzierung.

Falscher Weg Notspeisung

Die angekündigte Notspeisung ist die falsche Therapie, weil sie die Ursachen des kommunalen Siechtums völlig außer acht lässt. Denn nicht kommunaler Leichtsinns beim Geldausgeben hat in die kommunale Finanzkatastrophe geführt. Vielmehr liefert der Staat den Treibstoff für den kommunalen Ruin. Trotz leerer Kommunalkassen werden die Kommunen ständig zu neuen finanziellen Leistungen gezwungen; jüngstes Beispiel ist das Anfang Januar in Kraft getretene Grundsicherungsgesetz mit 1,5 Milliarden Euro Folgekosten für die Kommunen. Bund und Länder scheinen nicht zu wissen, was sie tun, obgleich sie es wissen müssten. Noch viel schlimmer: Sie tun noch nicht einmal das, was sie wissen. Sie kennen den kommunalen Finanzkollaps, nehmen aber davon mit der gleichen Konsequenz keine Kenntnis, wie sie sich auch weigern, die Kostenfolgen ihrer Vorschriften zur Kenntnis zu nehmen.

Das staatliche Leistungsdictat ist die Ursache für den Finanznotstand in den deutschen Kommunen. Daher müssen nicht die Kommunen, sondern der Staat muss auf den Behandlungstisch, weil er mit der Methode der „Verschuldung zu Lasten Dritter“ die Kommunen sehenden Auges in den Ruin getrieben hat. In einem ersten Schritt müssen Konnexitätsprinzip, Konsultationsmechanismus und Folgekostennachweise die Sofortanwendungen am Behandlungstisch sein, damit nicht noch weitere unfinanzierbare Lasten den Kommunen aufgehalst werden.

Dazu ist der Bund aber nicht bereit. Während in einigen Bundesländern ernsthaft darüber nachgedacht wird, den Kommunen ein Vetorecht gegen neue belastende Gesetze einzuräumen, scheint der Bund „den Schuss noch nicht gehört zu haben“. Denn gerade in diesen Tagen hat der Chef des Bundeskanzleramtes gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden deutlich gemacht, dass auch nicht im Ansatz daran gedacht wird, den Kommunen gegen neue belastende Gesetze ein Vetorecht einzuräumen. Bleibt nur zu hoffen, dass einer aktuellen Bundesratsinitiative von Sachsen-Anhalt Erfolg vergönnt ist. Diese will erreichen, dass nach österreichischem Vorbild zugunsten der Kommunen ein Vetorecht gegen kostenträchtige staatliche Vorschriften gesetzlich verankert werden soll. Das wäre für die Zukunft Hilfe und nicht nur hilflose Notspeisung.

Neuanfang wagen

Unabhängig vom Verzicht auf weitere kostenträchtige Gesetze zu Lasten der Kommunen muss das Übel an der Wurzel behandelt, muss der bei den Kommunen bereits eingetretene große Schaden wieder gut gemacht werden. Und das wäre die Entlastung der Kommunen von den Kosten der Sozialhilfe. Bund und Länder müssen die Sozialhilfe aus der eigenen Kasse finanzieren. Das wäre Wiedergutmachung, wäre eine wirksame Hilfe für die Kommunen, wäre ein Neuanfang.

Die erforderlichen Mittel können sich Bund und Länder durch Anhebung der Mehrwertsteuer beschaffen. Nur so kann der Teufelskreis durchbrochen und den Kommunen wieder ein finanzieller Bewegungsspielraum, zum Beispiel für Bauinvestitionen, freigeschaufelt werden. Es könnten Arbeitsplätze geschaffen und ein positiver Wirtschaftskreislauf in Gang gesetzt werden. Damit hätte eine Mehrwertsteuererhöhung, die so sicher wie das nächste Dementi kommt, eine nachhaltige Wirkung, nämlich geordnete Gemeindefinanzen und nachhaltige Beschäftigungsimpulse. Die Mehreinnahmen einer Mehrwertsteuererhöhung würden nicht unauffindbar verpulvert, sondern zur Finanzierung eines gesellschaftlichen Neu-

anfangs eingesetzt, mit unmittelbaren flächendeckenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Und schließlich sollte man sich von der Vorstellung verabschieden, dass das kommunale Leistungsgerüst bundes- oder landesweit für die Bürgerinnen und Bürger in allen Städten, Gemeinden und Landkreisen deckungsgleich sein muss. Der Gesetzgeber sollte sich darauf beschränken, das „Ob“ einer Leistung vorzuschreiben, nicht aber festlegen, „wie“ die Leistung zu erbringen ist – und das nicht nur für Kindergärten oder Schülertransport, sondern auch für Landschaftspläne, beamtete Ärzte oder Frauenbeauftragte. Alles das kann vom Gesetzgeber dem Grunde nach weiter vorgeschrieben werden. Aber wie dann die Aufgaben durchgeführt werden, bliebe den Städten und Gemeinden und damit den gewählten Bürgerinnen und Bürgern in den Räten überlassen.

Das wäre die Rückbesinnung auf die Aufgaben und

Möglichkeiten der freien Selbstverwaltung. Was schrieb doch ein anonymes Berichterstatter vor 170 Jahren über die Steinschen Reformen: „Stein fand es ungereimt, dass der Staat landfremden Beamten ein Kenntnis der Angelegenheiten und Bedürfnisse ihres Geschäftsbezirks zutraute, die er den Eingesessenen absprach. Der Staat sollte sich aus allen Angelegenheiten zurückziehen, die der Initiative des Einzelnen oder seiner Gemeinde überlassen bleiben konnten und sich nur auf allgemeine Aufsicht beschränken. Auf diese Weise sollte zugleich der Staat von einer Fülle öffentlicher Aufgaben entlastet und ihm diese bisher missachteten Kenntnisse und Fähigkeiten seiner Bürger nutzbar gemacht werden.“ Dieser Aussage aus dem Jahr 1830 ist nichts hinzuzufügen. Das wäre ein Ausweg aus der Krise der Kommunen und zugleich ein Neuanfang, den die Kommunen, unsere Gesellschaft, vor allem aber den die Bürgerinnen und Bürger dringend brauchen.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 1-2/2003 Seite 3 ff

Ratlosigkeit herrscht in den Rathäusern

...und keiner weiß, wie es weiter geht

VON WULF HAACK

Die Warnungen der Kommunen vor dem Ritt vor die Wand wurden als ungebetene Einmischung in staatliche Entscheidungen abgetan. Nun scheint der Ritt beendet; die Wand ist da. Das vom Staat den Kommunen diktierte Leistungsgerüst ist nicht mehr zu halten; es bröckelt und bricht, es knirscht und stöhnt. Bund und Länder haben in den letzten zehn Jahren das kommunale Ross überfrachtet; nichts geht mehr. Schon streifen die Schnäppchenjäger durch die Rathäuser auf der Suche nach dem letzten Tafelsilber.

Ursache der leeren Kassen und fehlenden Bauinvestitionen ist die Rücksichtslosigkeit von Bund und Ländern gegenüber den Kommunen. So nimmt zum Beispiel Niedersachsen seit 1996 den Kommunen jährlich 250 Millionen Euro weg mit der farschen Begründung, dass es sich um eine „angemessene und gerechte Beteiligung der Kommunen“ an der Finanzierung von Landesaufgaben handle. Zwar haben die Staatsgerichtshofrichter in Bückeburg diesem kommunalen Aderlass ihren Segen gegeben. Ob den Richtern aber bewusst war, dass das Land nicht eine beliebige Ader, sondern die kommunale Hauptschlagader getroffen hat? Angesichts der ruinösen Folgen für die Kommunen muss das bezweifelt werden.

Und der Bund – um ein weiteres aktuelles Beispiel zu nennen – beansprucht jährlich Milliarden mehr aus der kommunalen Gewerbesteuer, obgleich er nicht die versprochenen Verbesserungen (Abschreibungstabellen), wohl aber die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, dass Großunternehmen aus der Energie-, Banken- und Versicherungswirtschaft keinen Cent Gewerbesteuer mehr zahlen. Gleichzeitig wird die Diskussion über eine Gemeindefinanzreform vom Bundesfinanzminister mit dem ausdrücklichen Hinweis eröffnet, dass es keine Umverteilung zugunsten der Kommunen geben werde – ein katastrophaler Fehlstart in einem Rettungslauf aus dem kommunalen Ruin.

Da die Kommunen schon die bestehenden Pflichtaufgaben nicht mehr finanzieren können, sollte man glauben,

dass sich Bund und Länder zumindest bei der Schaffung neuer Pflichtaufgaben Zurückhaltung auferlegen. Fehlzeige auf der ganzen Linie! Es gilt der Grundsatz: Nachdem sie die Richtung verloren hatten, verdoppelten sie ihre Anstrengungen! Und so ergießt sich ein schier unerschöpfliches Füllhorn kostenträchtiger Ankündigungen über die Republik – angefangen von neuen Leistungen für Familien und zur Integration bis hin zu Neuem und Besserem in den Schulen und Kindergärten, usw., usw., usw.

Ohne Zweifel sind dies alles sehr wichtige Aufgaben, aber kommunal nicht finanzierbar. Allein die Einrichtung und der Betrieb der Küchen- und Essräume an den Ganztagschulen dürfte die Kommunen auf Dauer mehr kosten, als die vier Milliarden Förderung des Bundes für Ganztagschulen. Ist es nun Unkenntnis, Frechheit oder Ignoranz, wenn in diesen Tagen vom Bundesinnenministerium für die kommunalen Feuerwehren ein milliarden-schweres Beschaffungsprogramm für eine neue Generation von Funkgeräten angekündigt wird – zu finanzieren von den Kommunen? Höhere Anforderungen, höhere Ausgaben, weniger Geld – das sind die Bausteine des staatlich verordneten kommunalen Ruins.

Die Lage der Kommunen ist trostlos: Die Verschuldung steigt. Die Einnahmen sinken. Schon die bestehenden öffentlichen Leistungen können nicht mehr finanziert werden. Neue Leistungen sind schlicht unfinanzierbar. Die Kommunen sind finanziell am Ende, sind in den letzten zehn Jahren von der Landes- und Bundespolitik vor die Wand geritten worden.

Ratlosigkeit herrscht in den Rathäusern und keiner weiß, wie es weitergeht. Woher Hoffnung schöpfen, wenn Bund und Länder nach wie vor den finanziell todkranken Kommunen ihre tödliche Mixtur aufzwingen? Ist das noch bewusste Fahrlässigkeit oder schon Vorsatz?

Die Kommunen sind eine der tragenden Säulen unseres Staates. Diese Säule hat nach finanzieller Dauerüberlastung tiefe Risse, ist im Zerbersten. Wenn die Säule bricht, geht es nicht nur um eine Stütze. Es geht um mehr.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 10/2002 Seite 427 ff

Ein Königsweg aus der Schuldenfalle

Übernahme des österreichischen Konsultationsmechanismus

VON DR. WULF HAACK

Es ist schon lange ein offenes Geheimnis: Die Verschuldung steigt. Die Einnahmen sinken. Die Finanzierung der bereits bestehenden öffentlichen Leistungen ist nicht mehr gesichert. Die öffentlichen Hände sind nicht nur leer, sie sind blank, sie sind so tief verschuldet, dass nach einem Machtwort aus Brüssel schon ab dem Haushaltsjahr 2003 der Bund seine Ausgaben um 0,5 Prozent kürzen und die Länder den Anstieg der Ausgaben auf ein Prozent begrenzen müssen. Kürzungen bestehender Leistungen und Steuererhöhungen sind unausweichlich. Neue Leistungen sind nicht finanzierbar. Damit ist der Verkündungstag neuer Leistungen zugleich der Verfalltag der frohen Botschaften. Und das weiß die Bevölkerung. Nach einer dpa-Meldung vom 21. Mai 2002 haben in einer Umfrage 78 Prozent der Befragten die familienpolitischen Versprechungen der Parteien als Wahlkampfmanöver abgetan.

Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht auf die ganze Wahrheit, und die lautet: Die Kommunen sind finanziell am Ende. Sie müssen zum Beispiel in Niedersachsen Überziehungskredite – so genannte Kassenkredite aufnehmen –, um Zinsen, Personal und Sozialhilfe noch bezahlen zu können. Mit nun fast zwei Milliarden Euro schlagen allein die Überziehungskredite zu Buche – eine Summe, die von keiner Schuldenstatistik erfasst wird.

Das kommunale Finanzdesaster hat nicht nur für den Bürger fühlbare Auswirkungen durch Schließung von Schwimmbädern und Büchereien, durch kaputte Straßen und undichte Dächer in den Schulen, durch Kürzungen der Theater-, Vereins- und Sportförderung. Die Finanznot trifft zentral auch den Arbeitsmarkt, insbesondere die Bauwirtschaft. 70 Prozent der öffentlichen Bauinvestitionen wurden einst aus kommunalen Kassen finanziert. Das Auftragsvolumen ist in den letzten zehn Jahren in Niedersachsen um 25 Prozent zurückgegangen – eine der Ursachen für die katastrophale Entwicklung in der Bauwirtschaft. Wer in dieser Situation dem Volke Hoffnung auf neue Leistungen der Kommunen macht, nimmt das Volk nicht ernst.

Politik zu Lasten der Kommunen

Bei den Kommunen kommen die blanken Hände nicht von ungefähr. Denn Bund und Länder haben in der Vergangenheit zu Lasten der Kommunen ständig neue kosten-trächtige Vorschriften erlassen, ohne eine ausreichende Finanzierung sicherzustellen. Diese normative Verantwortungslosigkeit des Staates, das Verfahren, zu Lasten Dritter kosten-trächtige Vorschriften zu erlassen, ist die Ursache für die „blanken öffentlichen Hände“. Bund und Länder haben fleißig bestellt und bestellen fleißig weiter, aber sie bezahlen nicht.

Gegen diese föderal organisierte finanzielle Rücksichtslosigkeit können sich die Kommunen kaum wehren. Sie sitzen noch nicht einmal mit am Tisch, wenn Bund und Länder über neue Kostenbelastungen für die Kommunen entscheiden. Der Grundgesetzgeber hat leider die Einbindung der Kommunen in den föderalen Staatsaufbau nicht selbst geregelt. Er hat diesen notwendigen Teil einer verfassungsrechtlichen Gesamtordnung in die Regelungsbefugnis der Länder gegeben. Und die Länder haben natürlich nichts getan und damit die Kommunen unter

ihre unanfechtbare Vormundschaft gestellt, was der niedersächsische Staatsgerichtshof in Bückeburg in seinem jüngsten FAG-Urteil leider auch bestätigt hat.

Dr. Kurt Schmücker, langjähriger Minister im Kabinett von Konrad Adenauer, Bürgermeister von Lönigen und Mitglied im Präsidium des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes, hat auf diesen von den Bundesländern unerfüllten Auftrag des Grundgesetzgebers immer wieder hingewiesen. Eine der Folgen des „unvollendeten Grundgesetzes“ ist die Wehrlosigkeit der Kommunen gegenüber kosten-trächtigen Entscheidungen des Bundes und der Länder. Das hat als Spätfolge schließlich zum finanziellen Desaster bei den Kommunen geführt.

Ritt in die Schuldenfalle

Leistungen zu beschließen, ohne sie bezahlen zu können, ist der Ritt in die Schuldenfalle, ist der Ritt vor die Wand. Alle Warnungen waren bislang ohne Erfolg; im gestreckten Galopp ging der Ritt vor die Wand weiter. Aber das ist nun nicht mehr schrankenlos möglich. Schluss ist mit lustig. Europa hat ein Eingreifen angekündigt.

Grundlage für diese Ankündigung ist die in Maastricht vereinbarte Wirtschafts- und Währungsunion. Dadurch ist Deutschland verbindlich verpflichtet, eine bestimmte Verschuldungsgrenze nicht zu übersteigen. Diesen Grenzen ist die öffentliche Hand in Deutschland so nahe gekommen, dass der angekündigte „Blaue Brief“ aus Brüssel wie ein Schlag auf das Füllhorn gewirkt haben sollte – hat es aber leider nicht, wie wir täglich feststellen müssen.

Solidarpakt lautet die bittere Medizin, die den deutschen Haushaltsplänen verordnet werden wird, um ein weiteres Ansteigen der öffentlichen Verschuldung zu verhindern. Schon ab dem Haushaltsjahr 2003 müssen der Bund und die Sozialversicherungsträger ihre Ausgaben um 0,5 Prozent kürzen und die Länder und Kommunen müssen den Anstieg der Ausgaben auf ein Prozent begrenzen. Das klingt weniger als es ist. Denn in bestimmten Bereichen lassen sich die 0,5 Prozent nicht erwirtschaften, zum Beispiel nicht bei den Schuldzinsen, den Versorgungsleistungen, der Renten- und Arbeitslosenversicherung. Das bedeutet, dass beim Bund und den Ländern andere Bereiche überproportional zum Defizitabbau beitragen müssen.

Die dramatische Lage der öffentlichen Hand wird von der Politik ignoriert. So werden in Niedersachsen – vergleichbare Beispiele ließen sich auch aus anderen Bundesländern berichten – aktuell unter anderem folgende kostenrelevante Neuerungen diskutiert: Schulreform, Ausweitung der Leistungen im Kindergartenbereich, Internetausstattung und die dafür erforderliche Ersatzbeschaffung für Schulen, digitaler Sprechfunk für Polizei und Feuerwehr sowie eine flächendeckende Landschaftsplanung. Die schlichte Wahrheit aber ist: Finanziell ist das alles nicht darstellbar, jedenfalls nicht im kommunalen Bereich.

Die Überlegungen zum Solidarpakt sind erst der Beginn der Zwangskur für die öffentlichen Haushalte. Aber nur so kann Schaden von der Gesellschaft abgewendet werden. Denn eine unfinanzierbare Gesellschaft ist eine brüchige Gesellschaft. Und das ist noch gravierender als Bußgeld-

zahlungen in Milliardenhöhe an die EU, die bei Überschreitung der verbindlichen europäischen Verschuldungsgrenze fällig werden. Wir sollten Brüssel dankbar sein, weil das Brüsseler Stoppschild erstmals eine Chance bietet, den Ritt vor die Wand zu beenden, bevor es zu spät ist.

Den Ritt vor die Wand abbrechen – ja, aber wie? Eine Umkehrung ist erforderlich. Eine Aufgabenabbau- und eine Finanzreform ist unabweisbar erforderlich. Eine Lösung wäre es, die Mehrwertsteuer anzuheben und aus den Mehreinnahmen die Kosten der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit zu finanzieren, die derzeit die Kommunen über die Sozialhilfe finanzieren müssen. Damit wäre „ein Stück Erfolgsgrundlage“ für die Gemeindefinanzreform gelegt.

Mitspracherecht nach österreichischem Vorbild

Für die Zukunft muss auf alle Fälle einklagbar sichergestellt werden, dass die Folgekosten aller Vorschriften schon im Entwurfstadium bis auf die letzte Personalstelle genau berechnet, offengelegt und Bestandteil des Erlassverfahrens sind. Das ist ein Killervirus gegen unfinanzierbare Regelungen. Einklagbar sicherstellen bedeutet aus kommunaler Sicht, das Grundgesetz zu vollenden. Wie der Bund nur mit Zustimmung der Länder neue Regelungen schaffen kann, die diese belasten, so muss auch den Kommunen ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Diesen Weg hat das in der föderalen Struktur mit Deutschland vergleichbare Österreich 1998 als Folgeregelung von Maastricht erfolgreich beschritten.

In Österreich dürfen Gesetze und Verordnungen nur dann verabschiedet werden, wenn gleichzeitig verbindlich geregelt wird, wer die Kosten trägt. Über die Gesetzesfolgekosten muss Einvernehmen mit den Kommunen erzielt

werden. Andernfalls muss derjenige die Kosten tragen, der die Vorschrift verabschiedet. Damit stehen von Anfang an bei allen Gesetzen und Verordnungen die Gesetzesfolgekosten im Vordergrund. Das österreichische Verfahren, Konsultationsmechanismus genannt, ist formal bislang nicht zur Anwendung gekommen. Aber schon das Bestehen dieser Regelung hat eine nachhaltige Wirkung: Die kommunalen Interessen werden berücksichtigt! Es war der richtige Weg, wie die deutlich verbesserte Entwicklung der Verschuldungssituation in Österreich zeigt.

Der Konsultationsmechanismus ist nicht nur eine Alternative zur seit vielen Jahren diskutierten dritten Kammer, die dem Bundesrat vergleichbar die kommunale Interessenvertretung sein könnte. Von dieser Forderung sollte man sich zugunsten des Konsultationsmechanismus endgültig verabschieden. Denn der in Österreich bewährte Mechanismus hat als Alternative zur dritten Kammer einen ungeheuren Charme: Es entstehen keine neuen Bürokrationen! Und er hat einen gesellschaftspolitisch gewichtigen weiteren Vorteil: Auch der Bund und die Länder werden von unbedachten Folgekosten geschützt!

Richtig ist allerdings, dass dann Politik nicht mehr schrankenlos ist, sondern sich an den finanziellen Möglichkeiten zu orientieren hat. Und das kann nur im Interesse der Allgemeinheit sein.

Ziel muss es sein, auch in Deutschland einen dem österreichischen Verfahren vergleichbaren Mechanismus zu schaffen. Die beginnenden Verhandlungen über einen deutschen Solidarpakt sind die einmalige Gelegenheit, durch ein verfassungsrechtlich geregeltes Mitspracherecht der Kommunen das Grundgesetz zu vollenden.

Es wäre die Botschaft über einen Weg aus der Verschuldensfalle. Diese Botschaft hör'n wir gern und würden ihr auch glauben.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 6/2002 Seite 237 ff

Heimat mit Internetanschluss

Auf dem Weg in die Bürgergemeinde

VON WULF HAACK

Wir leben im Zeitalter der Technologien – der Biotechnologie, der Gentechnologie, der Robotertechnologie, der Nanotechnologie und der Internettechnologie – Technologien, die die Gesellschaft stark verändern. Der Mensch wird jederzeit erreichbar, ersetzbar und möglicherweise auch wiederholbar.

Eine Gesellschaft im Umbruch, eine Gesellschaft, in der die Schülergeneration vom Internet mehr weiß als die Lehrergeneration. Die Umkehrung, der Kopfstand, herrscht im Klassenzimmer. Aber nicht nur im Klassenzimmer. Wirtschaft, Handel, Handwerk, aber auch Politik und Verwaltung unterliegen in bislang nicht gekannter Größenordnung und Schnelligkeit dem Wandel, der Veränderung. Auch die Kommunen sind diesem Veränderungsprozess unterworfen! Das ist für die Städte und Gemeinden eine gewaltige Herausforderung und Chance. Eine neue Gemeindearchitektur, die Bürgergemeinde, ist im Entstehen.

Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass sie unabhängig von Wahlen bei vielerlei Gelegenheiten ein Votum abgeben können, und sie wollen zeitnah und umfassend

informiert werden. Die Bürger wollen gefragt sein, aber sich auch ungefragt einbringen können. Bürgerinitiativen, Nachbarschaftsaktionen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stehen für diese neue kommunale Selbstverwaltungslandschaft.

Prägend für die Bürgergemeinde ist die Bereitschaft, dieses Mitwirkungsangebot, das sich Einmischen wollen, nicht nur zu dulden, zu erlauben, sondern dazu zu ermuntern und aufzufordern. Und das ist der kommunalen Praxis nicht mehr fremd. So sehen sich die Bürgerinnen und Bürger zunehmend mit der Aufforderung konfrontiert, sich einzubringen, sich einzumischen, sich bei den Überlegungen über die Zukunft ihrer Gemeinde zu engagieren, z.B. im Rahmen der Agenda 21 oder von Stadtleitbild- und Zukunftsdiskussionen. Und diese Aufforderungen finden Resonanz – nicht gerade atemberaubend – aber es gibt die Bereitschaft zur Mitarbeit. Aber, auch das darf nicht verschwiegen werden, es gibt auch viel Desinteresse an der Kommunalpolitik. Um so mehr ist Mitwirkungsbereitschaft willkommen. Denn eine Mitwirkungskultur ist Humus für neue Generationen von Ratsmitgliedern.

Bürgergemeinde ist Ehrenamt

Die kommunale Selbstverwaltung lebt von der Bereitschaft, dass sich Menschen auf Dauer für das Gemeinwohl in der Gemeinde zur Verfügung stellen. Und hierfür Menschen zu begeistern, sich für die Arbeit in den Räten und Kreistagen zur Verfügung zu stellen, ist nicht einfach. Gesellschaftliches Engagement, gesellschaftliche Verantwortung, haben in den letzten Jahren an Attraktivität verloren. Die Single-Gesellschaft und die Spaßkultur, nicht deckungsgleich aber gleichzeitig, sind im Vormarsch. In diesen Tagen berichtet eine Studie über das steigende Desinteresse von Jugendlichen an der Mitarbeit im Gemeinwesen und in den Vereinen. Für 77 Prozent der 14- bis 29-Jährigen und 55 Prozent der Menschen über 29 Jahre steht das eigene Vergnügen im Vordergrund. Die 10-Millionen-Ratespiel-Gesellschaft, die nicht die Fragen stellt und anderen das Antworten überlässt, ist Realität mit hohen Zuwachsraten.

Die Bürgergemeinde lässt sich nicht verordnen, sie muss von Bürgern und den Gemeinden gewollt und geliebt werden. Und sie wird auch gewollt und zunehmend praktiziert. Das ist gut so. Denn ohne die Mitwirkungsbereitschaft in der Bürgerschaft, ohne die Bereitschaft, sich einzumischen, bliebe die Bürgergemeinde ein Wunschtraum, eine kommunale Fata Morgana.

Bürgergemeinde ist viel Spontanität

Es gibt Mitwirkungsbereitschaft in den unterschiedlichsten Formen. So erleben wir vor allem immer dann eine hellwache und hoch engagierte Bürgerschaft, wenn etwas im nahen Umfeld geschieht oder nicht geschieht. Es ist „Kommunalpolitik in Projektgruppen“, zu denen sich die Beteiligten aus aktuellem Anlass zusammenfinden. Damit umzugehen, ist nicht immer einfach, nicht für die Räte und nicht für die Verwaltungen. Aber es sind Impulse, die das örtliche Gemeinwesen immer stärker prägen; ein wichtiger Bestandteil einer aktiven örtlichen Gemeinschaft. Das war früher anders. Aber Nostalgie ist keine Eintrittskarte in die Zukunft.

Bürgergemeinde ist Mitarbeit

Auch die Bürgergemeinde wird durch praktische Mitarbeit geprägt sein. Die Bereitschaft, freiwillig mit anzupacken, ist schon immer ein wichtiger Bestandteil der freien Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden. Praktizierte Bürgerbeteiligung erleben wir in den Freiwilligen Feuerwehren, in den sozial engagierten Vereinigungen und Verbänden, in den Sportvereinen und Schützenvereinen, auf Straßen- und Nachbarschaftsfesten und bei unzähligen Einzelmaßnahmen. Das ist ein wichtiger Teil einer Gemeindekultur, die Hoffnung macht. Nach einer Allensbach-Untersuchung sind 57 Prozent der Bevölkerung der Ansicht, dass auch Bürger selbst einen Spielplatz bauen könnten, 29 Prozent wären auch bereit, sich dabei zu engagieren. 54 Prozent sehen diese Möglichkeit bei der Gestaltung von Schulhöfen und 23 Prozent wären zur aktiven Mitarbeit bereit. Und 40 Prozent wären bereit, sich um bedürftige Menschen in der Gemeinde zu kümmern.

Bertelsmann hat ermittelt, dass sich jeder fünfte junge Mensch zwischen 13 und 18 Jahren gern für die Gesellschaft engagieren würde, nur haben sie keine Ahnung, an wen sie sich wenden könnten. Klingt nicht nur gut, sondern ist gut und zeigt die Richtung. Und wie hier die Antwort lauten kann, zeigt ein Initiative in Celle, wo eine Vermittlungsstelle für Menschen eingerichtet worden ist, die sich ehrenamtlich engagieren wollen. Die Organisation und Vermittlung von Menschen, die bereit sind, sich zeit-

lich befristet oder auch für längere Zeit ehrenamtlich zu engagieren, ist eine der neuen Aufgaben der Bürgergemeinde.

Bürgergemeinde ist Mitbestimmung

Aber Bürgergemeinde ist mehr als die Möglichkeit der praktischen Mitarbeit. Es ist vor allem auch die Teilhabe an der Meinungsbildung und an der Entscheidungsfindung. Das kann umfassend in Leitbild- und Zukunftsdiskussionen vor Ort erfolgen, aber insbesondere auch im Rahmen von anstehenden Einzelentscheidungen. So können Straßenbau- oder Verkehrs- oder auch Bauleitplanverfahren, ggf. mit Alternativen, auch im Internet veröffentlicht und zur Diskussion gestellt werden. In diese Richtung zielt ein Pilotvorhaben des Bundesbauministeriums, wo Alternativvorschläge für die Umgestaltung eines zentralen Platzes in Celle dreidimensional im Internet dargestellt und zur Diskussion gestellt werden (siehe Aufsatz von Dr. Holger in diesem Heft). Insbesondere werden Meinungsumfragen zu aktuellen örtlichen Themen ein zentraler Bestandteil der Bürgergemeinde werden. Es muss allerdings sichergestellt sein, und das ist keine einfache Aufgabe, die damit auf die Verwaltungen zukommt, dass nicht der Teil der Bevölkerung von der ad-hoc-Meinungsbildung ausgeschlossen wird, der nicht über das Internet zu erreichen ist.

Bürgergemeinde und Rat

Die erweiterte Bürgereinbindung in die Meinungsbildung des Rates ergänzt die gewählte Selbstverwaltung um wichtige Spontanaspekte im Alltag. Das erweitert und stärkt die Basis der freien gemeindlichen Selbstverwaltung vor Ort. Voraussetzung ist aber immer, dass die Gemeinde auch entscheiden kann. Denn was nutzt die erweiterte Einbindung des Bürgers, wenn eine Entscheidung im Sinne der erarbeiteten Bürgervorstellungen nicht möglich ist, weil übergemeindliche Vorschriften das nicht zulassen (z.B. die Raumordnung oder die europäischen Spielplatzvorschriften) oder weil kein Geld da ist. Es ist auch keine Lösung, mit der Einladung zur Mitarbeit zugleich eine Liste vorzulegen, aus der sich ergibt, was aus rechtlichen und finanziellen Gründen alles nicht möglich ist. Der Bürger würde die Einladung weglegen und das Fernsehprogramm wieder zur Hand nehmen. Bürgergemeinde heißt daher vor allem auch Entscheidungsfreiräume und auskömmliche Finanzausstattung für die Gemeinden – und hier liegt das Problem, läge aber auch die Lösung. Wer für die Bürgergemeinde ist, der muss auch für örtliche Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit und für eine aufgabengerechte Finanzausstattung eintreten, mit Taten und nicht nur mit Worten. Denn auch für die Bürgergemeinde gilt: Ohne Moos nichts los.

Bürgergemeinde und Ehrenamt

Bürgergemeinde ist die Mitarbeit innerhalb und außerhalb des Rates, ist die Erweiterung der ehrenamtlichen Basis der freien Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden, ist die Verknüpfung von Rats-Kontinuität, Bürger-Spontaneität und Bürger-Aktivität. Bürgergemeinde ist die Fortführung der Steinschen Reform im 21. Jahrhundert.

Ohne freie Selbstverwaltung in den Gemeinden gibt es keine Bürgergemeinde, und ohne Bürgergemeinde hat die freie Selbstverwaltung in den Gemeinden keine Zukunft. Und ohne Ehrenamt gibt es keine freie Selbstverwaltung.

Das Herz der selbstverwalteten Bürgergemeinde ist das Ehrenamt. Die Politik beginnt das Ehrenamt zu entdecken.

Das Jahr der Ehrenamtlichen und besondere Empfänge der Regierungen sind dafür ein Hinweis. Bislang werden dabei allerdings die ehrenamtlich in den Räten und Kreistagen tätigen Bürgerinnen und Bürger übergangen. Die Wiederentdeckung des Ehrenamtes geht an den Männern und Frauen in den Räten und Kreistagen vorbei. Das ist nicht gut und wird dem Anliegen der freien Selbstverwaltung nicht gerecht. Denn wer sich die Mitarbeit in den gewählten Organen der freien Selbstverwaltung zur Aufgabe macht, und das oft über 20, 30 Jahre und mehr, der verdient die Anerkennung der Gesellschaft, verdient die Anerkennung des Staates zumindest im gleichen Rahmen, wie die Bürgerinnen und Bürger, die sich für begrenzte Aufgaben und Zeiträume ehrenamtlich dem örtlichen Gemeinwohl zur Verfügung stellen.

Bürgergemeinde und Verwaltung

Bürgergemeinde ist aber nicht nur Verbreiterung der ehrenamtlichen Basis der freien Selbstverwaltung. Ebenso entscheidend und für die Akzeptanz der Bevölkerung von noch größerer Bedeutung ist die Verwaltung der Bürgergemeinde, sind Transparenz, Information und vor allem bürgernah erbrachte Dienstleistungen.

Die Rathäuser sind heute moderne, bürgernahe Dienstleistungsunternehmen. Die Pfortnerloge hat dem Bürgerbüro, dem kommunalen „Callcenter“, Platz gemacht. Das findet Anerkennung in der Bevölkerung, dem entscheidenden Gradmesser für eine bürgernahe Verwaltung. In den letzten 3 Jahren stieg die Anerkennung sprunghaft von 25 Prozent auf 41 Prozent, so die Ermittlungen von Allensbach – Tendenz weiter steigend.

Auch Information und Transparenz haben in den Rathäusern eine völlig neue Qualität. Das Internet hat die Rathäuser erreicht und in wenigen Jahren wird das virtuelle Rathaus so real sein, wie heute das Handy in der Tasche. Insoweit besteht eine große Erwartungshaltung in der Bevölkerung. Die Vorstellung, Behördenangelegenheiten auf Knopfdruck von zu Hause aus abwickeln zu können, hat einen hohen Stellenwert. 57 Prozent der unter 40-Jährigen würde davon Gebrauch machen. Damit ist der Kreis, der sich dafür interessiert, größer als der Interessentenkreis am Online-Banking.

Aber: Das virtuelle Rathaus ist Zukunft, nicht Gegenwart. Die vollständige und abschließende Abwicklung von Behördenangelegenheiten per Internet ist noch nicht Stand der Rathaustechnik. Der Durchbruch ist erst zu erwarten, wenn die Unterschrift per Internet wirksam, fälschungssicher und unkompliziert geleistet werden kann und wenn vor allem der Bürger überzeugt ist, dass die Daten vertraulich behandelt werden, das gläserne Rathaus also nicht zum „gläsernen Bürger“ führt.

Bürgergemeinde und Transparenz

Bürgergemeinde bedeutet Pflicht zur „Transparenz pur“. Hier haben die Rathäuser eine Bringschuld. Transparenz ist insbesondere dann wichtig, wenn dem Bürger etwas abgefordert wird, z.B. die Gebühren erhöht werden müssen, weil der Klärschlamm künftig auf der Deponie oder in der Müllverbrennungsanlage zu entsorgen ist. Auch der Haushalt kann im Internet veröffentlicht werden – in lesbarer Form. Und schließlich wird der Bürger auch Haushalts- und Leistungskennzahlen seiner Kommune aus dem Internet abrufen können. Voraussetzung ist die Erarbeitung von Kennzahlen, die eine saubere Aussage und einen Vergleich auch zulassen. Hier waren die nds. Gemeinden bundesweit die ersten, die diese Aufga-

be aufgenommen haben. Weitere Beispiele sind die Veröffentlichung von Ratsvorlagen und die Übertragung von Sitzungen des Rates und der Ausschüsse.

Bürgergemeinde ist persönliche Erreichbarkeit

Und schließlich hat das Internet völlig neue Voraussetzungen für eine tiefgreifende Verwaltungsreform geschaffen. Und dabei geht es nicht nur um die Kfz-Zulassung im Rathaus, ein Reförmchen, das für die Vorstellungen unserer Dauerreformer offensichtlich immer noch ein paar Nummern zu groß ist.

Auch das virtuelle Rathaus wird die Verwaltung weiter verändern. Aber das virtuelle Rathaus wird immer nur ein zusätzliches Angebot sein, wird also das reale Rathaus niemals ersetzen. Das Symbol der Selbstverwaltung wird die offene Tür, die persönliche Erreichbarkeit bleiben. Und wenn eines Tages die Tür im Rathaus die einzige öffentliche Tür vor Ort ist, durch die man leibhaftig noch gehen kann, dann wird sich hinter dieser Tür vieles einfinden, was ansonsten nur noch virtuell erreichbar wäre. Ein Beispiel: In diesen Tagen berichtete die FAZ, dass die Geldinstitute die Zahl der Zweigstellen in den nächsten 5 Jahren halbieren werden. Wenn Banken und Sparkassen weiter in dem rasanten Tempo Zweigstellen dicht machen und sich aus der Fläche verabschieden, dann werden wir im Rathaus eines Tages auch die Bürgerkasse haben, in der der Bürger Aug' in Aug' seine Abhebungen und Überweisungen erledigen kann.

Bürgergemeinde ist User online

Für die Bürgergemeinde ist ein eigener Internetauftritt, eine eigene Homepage, unverzichtbar. Die Rathaus-Homepage ist für die Selbstverwaltung V von höchster kommunalstrategischer Bedeutung. Denn damit können die Rathäuser beim User andocken – eine ungemein spannende Situation, die große Chancen eröffnet. Junge Menschen, Schüler, Auszubildende und Studenten – die Erwachsenen von morgen – können über aktuelle Themen der Gemeinden informiert und damit als User-Generation für das örtliche Geschehen interessiert werden. Das ist die Voraussetzung für eine Beteiligung an kommunalpolitische Diskussion und Entscheidungen. Und das wiederum ist der Stoff, aus dem die Bürgergemeinde der Zukunft entstehen kann. Schon aus diesem Grunde dürfen sich die Rathäuser nicht aus der eigenen Homepage verdrängen lassen, auch wenn die Angebote noch so verlockend sind.

Bürgergemeinde und Rathaus-Homepage

Über das Internet werden viele Bürger künftig das Rathaus erreichen, und da ist es schlechthin ausgeschlossen, dass das nur durch eine Bank, ein Energieunternehmen oder über ein großes Versandunternehmen möglich ist. Das ist leichter gesagt als getan, denn die Verlockungen einer „kostenlosen Homepage“ sind groß und die finanzielle Not größer und oft noch größer der Druck von Außen. Aber es gibt nur einen Weg, den direkten Weg ins Rathaus, wenn die Kommunen ihren örtlichen Gestaltungsauftrag gerecht werden wollen. Das ist auch gesellschaftspolitisch eine unabweisbare Notwendigkeit. Denn mit einem attraktiven lokalen Internetportal übernehmen die Kommunen zugleich eine wichtige ordnungspolitische Aufgabe. Das Internet-Portal ist der Flaschenhals der Internetgesellschaft. Und da ist es gesellschaftspolitisch außerordentlich interessant, ob in Deutschland einige wenige zentrale Portalisten oder ob 14.000 Städte und Gemeinden dezent-

trale, lokale Portalhalter sind. Es ist die Frage, ob die Struktur und Ordnung der Internet-gesellschaft zentral oder dezentral gesteuert wird. Die lokalen Portale sind eine ordnungspolitische Alternative zu den zentralen Portalen, sind ein dezentraler Ordnungsfaktor im globalen, weltumspannenden Internet. Die selbstgewählte Ordnung in der Stadt wird zur Ordnung im Staat.

Richtig ist, dass die einzelne Gemeinde nicht in der Lage ist, für sich allein die notwendigen Entwicklungs- und Pflegearbeiten zu leisten. Wir müssen daher gemeinsam diese Aufgabe schultern. Der Umbau vom Stadtportal zum kommunalen Internetportal ist eine kommunale Gemeinschaftsaufgabe. Unter dem kommunalen Markenzeichen „gemeinde4u“ ist die Baustelle eingerichtet. Auch wenn es einmal knirscht und knackt und die Lockangebote immer eindringlicher werden: Selbstverwaltung heißt Selbst-Verwaltung, weil wir selbst bestimmen wollen. Und „www.gemeinde4u.de“ ist eine kommunale Strategie, die diesem Postulat Rechnung trägt, weil der Kern der Selbstverwaltung, die Örtlichkeit, die Lokalität der Dreh- und Angelpunkt ist. Denn nicht nur das Rathaus wird für Jedermann über das Internet leicht auffindbar und erreichbar gemacht, sondern auch der örtliche Handel, das örtliche Handwerk und die örtliche Wirtschaft. Auch die Schulen und Vereine, Banken und Sparkassen, Kunst, Kultur und

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 7-8/2001 Seite 283 ff

Fremdenverkehr werden über das lokale Internetangebot erschlossen. Die eigene Homepage ist das Spiegelbild der Gemeinde, wird zur Visitenkarte der Gemeinde werden.

Das lokale Gemeindeportal ist der Schwerpunkt kommunaler Zukunftsgestaltung. Hinter dem gemeindlichen Internetportal steht eine große Idee, steht die Rückbesinnung auf den Kern der kommunalen Selbstverwaltung, die Rückbesinnung auf die Lokalität. Bei allen Überlegungen zu den Chancen und Möglichkeiten, aber auch zu den gravierenden z.T. durchaus angstmachenden Veränderungen, die die neuen Technologien mit den vielen gesellschaftlichen Umwälzungen mit sich bringen, sollte daher eines gesehen und als Chance für die Selbstverwaltung verstanden werden:

Bürgergemeinde ist Wurzelzone

Je mehr globalisiert, europäisiert und internationalisiert wird, um so mehr braucht der durchdigitalisierte Mensch, der Welturlauber, der jederzeit Erreichbare und Ersetzbare eine Ruhezone, eine Wurzelzone. Das ist die örtliche Gemeinschaft, ist die Gemeinde, die ihm Heimat ist, wo er sich wiederfindet, wo er sich einbringen und zu Hause fühlen kann. Das ist die Grundlage einer neuen Gemein-dearchitektur, ist die Bürgergemeinde im neuen Jahrtausend, ist Heimat mit Internetanschluss.

Der ländliche Raum – ein Stiefkind der Politik?

VON WULF HAACK

Der ländliche Raum erstreckt sich über etwa 75 Prozent der Fläche der Republik. Durch die Wiedervereinigung ist der ländliche Raum größer, sein Einfluss aber deutlich geringer geworden. Die Sorgen und Nöte der Großstädte beherrschen die Tagesordnung der Politik. Und zeitgleich rollt ein Schließungsrausch über die Fläche. Abzug von Behörden, mangelnde Polizeipräsenz, Schließung von Standorten der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes, Rückzug von Bahn und Post, Tankstellensterben, mangelhafter Nahverkehr, Schließung von Produktionsstandorten und von Krankenhäusern – es sind Entwicklungen, die sich in den ländlichen Räumen konzentrieren und die Menschen, die dort wohnen, um ihre Zukunft fürchten lassen. Die Fläche wird geräumt, die Fläche wird geschliffen. Die Fläche, ein Stiefkind der Politik? Dieser Entwicklung muss Einhalt geboten werden. Die Politik in den Landeshauptstädten, in Berlin und Brüssel ist gefordert, wenn wir nicht eines Tages vor den Scherben eines Landes und einer Gesellschaft stehen wollen.

Für den ländlichen Raum ist das Ende des Schweigens gekommen. Das Fass ist übertoll mit einem explosiven Gemisch von Eingriffen in den Lebensnerv des ländlichen Raums. Auch der ländliche Raum will Straßen gebaut haben, will ein Mindestmaß an öffentlichem Nahverkehr haben, will Standort von Behörden und wichtigen Einrichtungen sein, will nicht nur Durchfahrtstrecke, sondern auch Haltepunkt der Bundesbahn sein. Das Land braucht den ländlichen Raum und die Großstädte. Aber es muss Ausgewogenheit sein zwischen den Bedürfnissen und Chancen beider Ebenen; derzeit sind aber die Chancen ungleich verteilt. Wenn der schleichende Abbau von Behör-

den, der Abbau von Schiene, Straße und Krankenhäusern nicht weitergehen soll, dann muss der Gesetzgeber tätig werden. Denn der Rückzug aus der Fläche in die Großstädte hat Eigendynamik entwickelt; die Konzentration der Konzentration kann nicht mehr akzeptiert werden.

Die Politik muss die Frage beantworten, ob nur noch in den Großstädten oder auch in der Fläche Leben, Arbeit und Zukunft sein soll. Vor wenigen Wochen hat das Bundesverfassungsgericht die Richtung gewiesen. Danach bedarf die Fläche der besonderen Förderung. Bei der Verteilung der Finanzmittel muss die Belastung des ländlichen Raums berücksichtigt werden, die aus seiner Größe und der verhältnismäßig geringen Einwohnerzahl resultiert. Tatsächlich werden aber heute (noch) die Einwohner der Großstädte bei der Finanzausstattung höher gewichtet als die Einwohner im ländlichen Raum – für den Gesetzgeber ist der Großstadteinwohner mehr wert. Diese sog. Einwohnereprezierung war in den 20er Jahren vom Staatssekretär im preußischen Finanzministerium, Popitz, mit der Begründung eingeführt worden, dass in den Städten Fußwege gebaut, Kindergärten unterhalten, eine öffentliche Erleuchtung und eine zentrale Abwasserbeseitigung vorgehalten werden müssen. Man sprach vom kanalisiertem Einwohner, der höhere Leistungen des Staates beanspruchen dürfe als die Bewohner des platten Landes, die über diese Segnungen moderner Infrastruktur damals nicht verfügten. Und man mag es gar nicht glauben: Im Jahre 2000 werden in der Republik genau nach diesem Schlüssel die Mittel an die Kommunen verteilt. Das bedeutet, dass z.B. in Niedersachsen der Einwohner der Landeshauptstadt Hannover mit 180 Prozent, der Einwohner in klei-

neren Städten und Gemeinden aber nur mit 100 Prozent gewichtet wird. Dadurch fließt mehr Geld in die Zentren als in den ländlichen Raum, obgleich dort deutlich höhere Kosten entstehen, höhere Kosten beim Abwasser, höhere Kosten durch ein Mehr an Straßenfläche und höhere Kosten bei der Schulversorgung. Sollte es nach 70 Jahren nicht an der Zeit sein, dass der Gesetzgeber zur Kenntnis nimmt, dass die öffentliche Erleuchtung – die wir inzwischen Beleuchtung nennen – auch das letzte Dorf erreicht hat, oder müssen nach dem Bundesverfassungsgericht auch noch die Landesverfassungsgerichte dem Gesetzgeber die Richtung vorgeben, damit der ländliche Raum nicht weiter benachteiligt wird?

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht konkret nur über den Länderfinanzausgleich entschieden. Es besteht aber kein Zweifel, dass die tragenden Gründe auch für den kommunalen Finanzausgleich gelten und damit nach über 70 Jahren die Bevorzugung der Großstädte ihrem Ende entgegengeht. Diese Richtungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts kommt nicht ganz überraschend. Bereits in einem Urteil vom 27.5.1992 hatte das Gericht den Gesetzgeber aufgefordert, nicht weiter die Nachteile hoher Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung in den Ballungszentren zu finanzieren, sondern den ländlichen Raum zu stärken, um die Dekonzentration zu fördern.

Es sind insbesondere zwei Aussagen der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die vom ländlichen Raum mit großer Genugtuung vermerkt worden sind. Es ist zum einen die Feststellung im Entscheidungstenor, dass „die Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen können als in den Städten, in denen die Gemeinkosten auf eine geringe Kopfzahl umgelegt werden müssen“. Das Gericht hält darüber hinausgehend sogar eine Umkehr des derzeitigen Ansatzes zugunsten des ländlichen Raums für möglich. Wörtlich hat das höchste dt. Gericht im Entscheidungstenor den Gesetzgeber beauftragt „zu prüfen, ob (wie bisher) eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder (neu) eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann“. Damit wird nicht nur die Berechtigung des derzeitigen Ballungszuschlags für die Großstädte in Frage gestellt, sondern zugleich der Auftrag erteilt, die Notwendigkeit eines Zuschlags für den ländlichen Raum zu prüfen. Es geht also nicht nur um das „Ende von Popitz“, sondern um eine „Wende von Popitz“, eine Wende zugunsten des ländlichen Raums.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat der Politik den besonderen Förderungsbedarf des ländlichen Raums ins Stammbuch geschrieben, auch wenn die Karlsruher Richter den Begriff ländlicher Raum nicht ausdrücklich gebraucht haben. Es hat diesen Begriff vermieden und von den dünn besiedelten Räumen gesprochen. Mit Spannung erwarten nun die Kommunen die nächste Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts zum kommunalen Finanzausgleich, das diese Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen haben wird. Das könnte der Niedersächsische Staatsgerichtshof sein. Denn dieser hat aufgrund von anhängigen Kommunalklagen in nunmehr 3. Runde erneut über das Finanzausgleichsgesetz zu entscheiden. Da die Bückeburger Richter – bislang ohne Erfolg – den Gesetzgeber gemahnt hatten, die Fläche bei der Finanzverteilung zu berücksichtigen, sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts natürlich von besonderer Bedeutung in diesem sich seit Jahren hinziehenden Finanzstreit.

Ganz unabhängig von der sich anbahnenden Entscheidung zur Finanzverteilung im kommunalen Bereich wird die Politik nicht mehr an einem Konzept über die Zukunft der ländlichen Räume vorbeikommen, ein Konzept, das im Alltag belastungsfähig ist und den berechtigten Erwartungen der Bürger entspricht. Denn der Sogwirkung der Großstädte muss etwas Gleichwertiges entgegengesetzt werden. Hilfreich wäre auch ein Bündnis für den ländlichen Raum, d. h. das Zusammenwirken aller Verbände und Institutionen, die Funktionen und Aufgaben im und für den ländlichen Raum haben. Das Bündnis muss seismografisch alle Gefahren und Chancen aufnehmen, um ggf. die Abwehr oder Unterstützung zu organisieren. Und das Gefahrenpotenzial ist nicht gering.

Da erklärte dieser Tage der Bundeswirtschaftsminister, dass bei einem Ende des Briefmonopols sich die Bürger daran gewöhnen müssten, dass Briefe dann auf dem Land teurer sein werden als in der Stadt. In einem Interview mit einer Berliner Tageszeitung soll Presseberichten zufolge der Minister noch eins drauf gesetzt und erklärt haben: „Auch Briefeschreiben wird dann vielleicht in den großen Abwägungskorb der Menschen bei der Wahl ihres Wohnortes einfließen.“ Wenn der Bundeswirtschaftsminister diese verunglückte Formulierung gebraucht haben sollte, dann könnte man diese möglicherweise gar nicht so ernst gemeinten Ausrutscher dahingestellt sein lassen, wenn nicht eine Vielzahl von Einzelentwicklungen in ihrer Gesamtheit den Eindruck erwecken, als sei die Fläche ein Stiefkind der Politik, ein Stiefkind der Nation.

Da wurden von einem großen Energieversorger Presseberichten zufolge gesplante, d. h. höhere Energiepreise für den ländlichen Raum nicht mehr ausgeschlossen. Schon materiell ist diese Aussage unhaltbar. Denn es trifft nicht zu, dass der ländliche Raum bei der Energieversorgung automatisch höhere Verteilungskosten verursacht. Das hat eine bundesweite Umfrage zu den sogenannten „gesplanten Energiepreisen“ ergeben. Aber diese Frage wird praktisch ohnehin nicht relevant. Denn mit einer kommunalen Bündelausschreibung für die Energielieferung an die Kommunen als Verbraucher – wie 1999 erstmals in Niedersachsen geschehen – ist jeder Versuch der Energielieferanten zum Scheitern verurteilt, nach der Siedlungsdichte gestaffelte Energiepreise am Markt durchzusetzen.

Die Verkehrspolitik von Bund und Land wird den spezifischen Bedürfnissen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht gerecht. Es fehlen Mittel für den Straßenbau und den ÖPNV in der Fläche. Insbesondere der Straßenbau ist für den ländlichen Raum das Fundament für Entwicklungschancen. Die Fläche ist vom straßengebundenen Verkehr hochgradig abhängig. Denn an einem leistungsfähigen Straßennetz orientiert sich die Ansiedlungspolitik der Wirtschaft. Der Gesetzgeber müsste alles daran setzen, dass sich die verkehrliche Erschließung der ländlichen Räume verbessert. Regionen, denen man eine leistungsfähige Verkehrsanbindung vorenthält, nimmt man jede Entwicklungschance. Das gleiche gilt für den ÖPNV.

In vielen Bereichen des ländlichen Raums ist Polizei nur gelegentlich präsent, am Wochenende läuft nur noch der Anrufbeantworter. Die Forderung nach mehr Polizeikräften scheitert aber häufig an der Finanzrealität. Es ist daher vorgeschlagen worden, durch Verlagerung von Verkehrsunfallaufnahmen auf beliebige Unternehmer personelle Freiräume für mehr Polizei und damit für mehr Sicherheit in der Fläche zu schaffen. Dieser Vorschlag ist nie ernsthaft

geprüft worden. Der ländliche Raum hat aber einen Anspruch auf Polizeipräsenz, und dazu gehört das vertraute Gesicht der Polizei und die Fußstreife, verbunden mit personeller Verstärkung und Kompetenzerweiterung.

Im Justizbereich ist zu beobachten, dass kleine Amtsgerichte geschwächt und dann geschlossen, große Standorte aber weiter gestärkt und ausgebaut werden. So wurde in Niedersachsen gegen den nachhaltigen Protest das neu gebildete elektronische Mahngericht mit 100 qualifizierten Arbeitsplätzen in das Amtsgericht der Landeshauptstadt eingebunden. Dabei hätte dieser zentrale neue Behördenteil zur Stützung eines in seinem Bestand gefährdeten kleinen Amtsgerichts und zugleich zur Stärkung einer strukturschwachen Region eingesetzt werden können. Das Mahngericht muss im wahrsten Wortsinn Mahnung sein. Gerade weil die Aushöhlung der kleinen Amtsgerichte zugunsten der großen Gerichtsstandorte weitergeht – derzeit z. B. die Neuregelung der Zuständigkeiten für Registersachen und Zentralisierung der Einstellung und Ausbildung von Justizfachangestellten – muss sich der ländliche Raum zu Wort melden und sich dieser schleichenden Aushöhlung als Vorstufe der Schließung entgegenstellen.

Da gibt es bundesweit die nur allzu berechtigte Sorge, dass die kleinen Krankenhäuser durch vielerlei Maßnahmen in ihrem Bestand gefährdet sind. Dabei ist gerade die Erreichbarkeit eines Krankenhauses von größter Bedeutung für die Sicherung von Wirtschaftsstandorten. Auch in der Fläche muss ein Mindestnetz an Krankenhäusern der Grund- und Erstversorgung vorhanden bleiben, tatsächlich ist aber ein gewaltiges Aufrollen der Krankenhauslandschaft im Gange, bis nur noch wenige Großkliniken übrig geblieben sind. Und damit sind wir bei einer der Kernfragen, die aus dem ländlichen Raum der Politik gestellt wird: Was soll aus den kleinen und mittleren Krankenhäusern werden?

Wann soll endlich damit Schluss sein, dass jeden Tag neue kostentreibende Standards erlassen werden, die die Kosten von Krankenhäusern, aber auch von Schulen, der Abwasserbeseitigung und bald auch der Wasserversorgung in unbezahlbare Höhe treiben. Mit neuen Standards und Anforderungsprofilen – diesen klammheimlichen Teuermachern in unserer Gesellschaft – kann jede Einrichtung in die Unwirtschaftlichkeit geführt werden, Leistungen werden teuer und unbezahlbar. Das beschleunigt den Schließungsrausch im ländlichen Raum und fördert die Konzentration in den zentralen Großeinrichtungen.

Staatliche Struktur- und Arbeitsmarktpolitik bedeutet heute, Behörden in den mittleren und kleineren Städten und Gemeinden zu belassen und auszubauen. Insbesondere dürfen erforderliche Strukturveränderungen nicht als Fluchtschiene aus dem ländlichen Raum missbraucht werden. Vielmehr ist der Erhalt und der Ausbau staatlicher Behörden im ländlichen Raum das Gebot der Stunde. Auch die Verlegung von Behörden aus den Großstädten in die besonders strukturschwachen Räume darf kein Tabu mehr sein. Die gezielte Verlagerung von Behörden in die ländlichen Räume ist heute möglich. Unsere gegenwärtige Verwaltungsstruktur ist im Zeitalter einer ausgestorbenen Technik – im Zeitalter der Schreibmaschine – konzipiert worden. Von diesem Zeitalter ist nur ein Stückchen Form,

ist nur die Tastatur, übriggeblieben. Hinter der alten Tastatur steht das Internet, das nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Verwaltung „kein Stein auf dem anderen lassen wird“. Bund und Land sind in der Pflicht, die sich aus dem Internet ergebenden vielfältigen Möglichkeiten auch in der Verwaltung anzuwenden. Das ermöglicht Behördenumbau, was in der Praxis auch Behördenabbau bedeutet und bedeuten muss. Es wird und muss Konzentrationen geben. Aber dabei darf nicht der alte Zentralitätsgrundsatz aus dem verflornten Schreibmaschinenalter die Feder führen, das überholte „Groß ist groß, weil es groß ist“.

Denn das Raumordnungsgesetz des Bundes schreibt vor, dass in den Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und in strukturschwachen Räumen die Entwicklungsvoraussetzungen bevorzugt zu verbessern sind. Nach der Standortentscheidung in Niedersachsen für das neue Mahngericht ist vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund vorgeschlagen worden, in das Nds. Raumordnungsgesetz folgende Regelung aufzunehmen, die im Wortlaut einer wirkungslos gebliebenen EntschlieÙung der Raumordnungsminister aus dem Jahre 1981 nachgebildet worden ist: „Bei Standortentscheidungen sollen Behörden, Teile von Behörden oder Funktionsbereiche vor allem in ländliche und strukturschwache Gebiete verlegt werden.“ Mit einer derartigen Regelung hätte der ländliche Raum eine Chance, wenn es um die Verlegung von Behörden, Schließung von Bundeswehrstandorten oder um die Förderung von Krankenhäusern in den ländlichen Räumen geht.

Nach der Praxis in einigen Bundesländern sollte in allen Bundesländern ein Ministerium für die ländlichen Räume gebildet werden. Und diesem Ministerium sollte, wie dem Finanzministerium, am Kabinetttisch ein Vetorecht eingeräumt werden. Dann könnten Entscheidungen gegen die Interessen des ländlichen Raums nicht so einfach die Kabinettsrunde passieren, wie das heute häufig der Fall ist. Der ländliche Raum braucht aktive Förderer und Unterstützer. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass das Bundeslandwirtschaftsministerium mit der Konferenz rural21 (5. bis 7. Juni 2000 in Potsdam) praktisch den Kontrapunkt zu der von den vereinten Nationen veranstalteten Großstadtkonferenz URBAN 21 gesetzt hat. Damit wird deutlich, dass die Probleme und Chancen dieser Welt nicht nur in den Großstädten, sondern ebenso im ländlichen Raum liegen. Wer die Augen vor den Chancen des ländlichen Raumes verschließt, der schließt die Augen vor den Chancen des Landes. Dieser Raum hat Zukunft, wenn er Selbstbewusstsein, Geschlossenheit und Solidarität lebt und praktiziert. Pro ländlicher Raum bedeutet daher auch, positive Entwicklungen und Möglichkeiten aktiv voranzutreiben, sich also nicht darauf zu beschränken, die Politik an ihre Verpflichtungen dem ländlichen Raum gegenüber zu erinnern. Das Internet ermöglicht z. B. eine Verwaltungsreform in völlig neuen Dimensionen. Im Zeitalter des Internets schrumpfen die natürlichen Standortvorteile der großen Städte. Entfernungen spielen keine Rolle mehr. Das ist eine Chance für den ländlichen Raum. Der Politik in den Landeshauptstädten, in Berlin und in Brüssel muss bewusst gemacht werden, dass damit eine Möglichkeit besteht, dem ländlichen Raum die erforderliche Fürsorge angedeihen zu lassen. Darauf hat der ländliche Raum auch einen Anspruch.

Der Dorfladen – eine reale Vision

VON DR. WULF HAACK, LANDESGESCHÄFTSFÜHRER DES NIEDERSÄCHSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES

Die ortsnahe Einkaufsmöglichkeit, der Kaufladen an der Ecke, ist im ausgehenden Jahrtausend zur Mangelware geworden. Daß Dörfer mit 1000 Einwohnern keinen Laden mehr haben, in dem der tägliche Bedarf gedeckt werden kann, ist schon lange nicht mehr die Ausnahme. Für den ländlichen Raum und damit für etwa 80 Prozent der Landesfläche ist daher der Dorfladen zu einer der zentralen Fragestellungen geworden. Es geht dabei aber nicht nur um die Grundversorgung im Alltag, sondern insbesondere auch um einen Treffpunkt für die Bevölkerung, um gelebte Nachbarschaft. Nach der Familie ist Nachbarschaft das engste persönliche Beziehungsgeflecht im Miteinander der Menschen, gibt das Gefühl von Geborgenheit und Sicherheit. Nachbarschaft ist miteinander leben, sich unverabredet treffen, miteinander reden, voneinander wissen. Nachbarschaft wächst und lebt in erster Linie vom und im Alltag, vom Treffen beim Kaufmann an der Ecke, in der Post oder in der Bank. Und der Kaufmann an der Ecke droht den Weg von der Bank- und Postschalter zu gehen, also spurlos aus dem Alltag zu verschwinden, wenn er nicht schon lange verschwunden ist.

Ursache für das Ladensterben sind nicht nur die Großmärkte auf der grünen Wiese, es sind auch – frei von jeder Bindung an Ladenöffnungszeiten – neue Verkaufsstandorte wie Bahnhöfe, Großkinos, Superstadien, Flughäfen, der Internet-Versandhandel und Service-Zentren, die neben Lebensmitteln auch Benzin verkaufen – früher nannte man diese Einrichtungen „Tankstellen“. Da steht nun der Einzelhändler als Einzelkämpfer auf weiter Flur wie weiland David gegen Goliath, ohne die preisrelevanten Massenumsätze, dafür aber mit Vorschriften über die Ladenöffnungszeiten. Es wäre daher eine Frage der Chancengleichheit, auch das eigenbetriebene Lebensmittelgeschäft von den Ladenöffnungszeiten freizustellen, so daß der Betreiber selbst entscheidet, wann er seinen Laden öffnet. Ein flexibles Eingehen auf Kundenwünsche wäre damit möglich.

Wir beklagen die Entwicklung, die den Einkaufsladen in der Nachbarschaft verschwinden läßt. Aber klagen hilft nicht, vielmehr sind Gegenstrategien erforderlich und möglich. In dem hier infrage stehenden Bereich sind ohne öffentliches Zutun erste positive Entwicklungen erkennbar, die es von kommunaler Seite zu unterstützen gilt. Es sind sogenannte Nachbarschafts-, Scheunen-, Hof- oder Dorfläden, die an vielen Orten bereits entstanden sind. So unterschiedlich die Namen und Konzepte auch immer sind, eines haben diese Kleinstläden gemeinsam: Es ist immer eine Einzelinitiative, deren Erfolg davon abhängig ist, daß die Nachbarn diese wohnortnahe Einkaufsquelle nicht nur als Vergeßlichkeitsladen, sondern als Laden für den täglichen Einkauf nutzen. So gesehen handelt es sich praktisch um eine Gesamtinitiative der betroffenen Einwohner: Der eine bietet an und die anderen verzichten darauf, alles im Wochenendeinkauf auf dem Großmarkt zu beziehen. Der Dorfladen, eine Nische in der Verkaufslandschaft, ist eine realistische Möglichkeit, in den Dörfern und Siedlungen wieder Einkaufsmöglichkeiten zu schaffen oder den letzten noch bestehenden Laden abzusichern. Es geht um Angebote für die täglichen Grundbedürfnisse. Ob nun die Fortentwicklung eines landwirtschaftlichen Selbstvermarkters oder einer Gaststätte zu einem Dorfladen, oder die Stärkung vorhandener und neuer Geschäfte

erfolgt, z.B. durch Postdienste, Toto-Lotto – die Möglichkeiten sind vielfältig. Realistische Chancen bestehen, wenn sich die Bevölkerung mit diesem Laden identifiziert bis hin zur finanziellen Beteiligung an den Gründungskosten, z.B. die gemeinsame Anschaffung einer Tiefkühlrichtung.

Eine bundesweite Untersuchung hat gezeigt, daß entsprechende Kleinläden auch ohne öffentliche Förderung schon mit einem Einzugsgebiet von deutlich unter 1000 Einwohnern rentabel geführt werden können. Dieses Forschungsvorhaben des Bundesbauministers „Nachbarschaftsladen 2000“ zeigt, daß auf Dauer bei entsprechender Unternehmens- und Risikobereitschaft eines einzelnen und Mitwirkungsbereitschaft der Nachbarschaft etwas auf den Weg gebracht werden kann, was den ortsnahen Einkauf und damit Nachbarschaft im Alltag künftig wieder ermöglicht.

Der letzte Laden im Dorf, im Ortsteil, ist ein Infrastrukturfaktor, um den sich die Gemeinde kümmern sollte. Das ist kein Eingriff in den Wettbewerb. Denn ein Wettbewerb findet in diesen Fällen ja gar nicht mehr statt. Allerdings ist erhebliche Zurückhaltung angesagt, wenn es um funktionierende Geschäfte geht. Denn eine Subventionsmentalität sollte gar nicht erst aufkommen dürfen. Ganz wichtig ist daher die Feststellung, daß es nicht darum gehen kann, Gemeinden in entsprechende Aktivitäten finanziell einzubinden. Denn es soll ein marktfähiges Kleinunternehmen, kein subventioniertes Kunstgebilde geschaffen oder erhalten werden. Es geht darum, daß der Kunde mit seinem Einkaufsverhalten die Voraussetzungen für das Entstehen oder den Erhalt einer wohnortnahen Einkaufsquelle schafft. Die Gemeinde könnte aber durchaus entsprechende Aufklärung betreiben, Aktivitäten anschieben oder die Moderation in Gründungsvorgängen übernehmen bis hin zur Hilfe bei der Überwindung bürokratischer Hemmnisse oder auch die Bereitstellung einer vorhandenen geeigneten Liegenschaft. Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund bemüht sich derzeit um eine Lockerung der Praxis, an klassifizierten Straßen jeden Hinweis auf dementsprechende wirtschaftliche Aktivitäten zu unterbinden. Es soll erreicht werden, daß mit örtlichen Hinweisschildern insbesondere an klassifizierten Straßen auf solche Dorf-, Hof- und Nachbarschaftsläden aufmerksam gemacht werden kann, die nicht direkt an viel befahrenen Straßen liegen.

Neben den Vorteilen für Nachbarschaft und Lebensqualität hat der Dorfladen auch einen weiteren Vorteil, auf den die bereits erwähnte bundesweite Untersuchung hinweist: Die Gemeinde kann sich durch dieses private Dienstleistungsangebot von Gemeinden ohne entsprechendes Angebot absetzen und wird bei der Wohnortwahl gegenüber diesen bevorzugt.

Der Dorf- oder Nachbarschaftsladen ist keineswegs eine auf Deutschland beschränkte Erscheinung, sondern europaweit nachzuweisen. Das hat eine Informationsveranstaltung in Brüssel gezeigt. Hier hat Brüssel durchaus Zukunftslinien aufgezeigt, zugleich aber auch die eigenen Grenzen, die Europa sich offensichtlich heute noch selbst setzt. Denn es soll keine deutschsprachige Niederschrift über diese Veranstaltung geben.

Ein Knackpunkt ist – so auch das Ergebnis des Pilotprojekts – die Belieferung durch den Großhandel. Wenn aus den Einzelinitiativen „Dorfladen“ eine alle infrage kom-

menden Dörfer und Siedlungen erfassende Erscheinungsform werden soll, muß eine leistungsstarke Belieferung gesichert werden. Das ist auf genossenschaftlicher Basis möglich, wie die Praxis in den neuen Bundesländern, z.B. umfangreich in der Altmark, zeigt. Dort ist es gelungen, in kleinen Dörfern örtliche Einkaufsmöglichkeiten zu erhalten, die auch in der Konkurrenz zu den vielen Großmärkten auf der grünen Wiese bestehen können. Der besondere Vorteil der genossenschaftlichen Organisation liegt in den konkurrenzfähigen Preisen, die durch die Bündelung des Einkaufs erreicht werden können; durch große Bestellmengen können erhebliche Rabatte ausgehandelt werden. Ein Vorteil ist auch die dauerhafte Organisationsstruktur. Genossenschaftliche Läden können dauerhaft betrieben werden, während Läden, die von Einzelkaufleuten betrieben werden, bei Krankheit oder Tod häufig geschlossen werden.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 1-2/1999 Seite 36 ff

Ein Volk auf dem Weg zu Grabplattenträgern

Der Beitrag der Rechtsprechung zum Vorschriftendschunzel

VON DR. WULF HAACK

Über den wuchernden Vorschriftendschunzel wird allgemein geklagt. Diese Kritik findet zunehmend auch in der Politik ihren Niederschlag. Und nicht zu Unrecht wird dabei auf die europäische Normenproduktion hingewiesen. Dafür ein Beispiel: Die FAZ berichtet am 23.10.1998 über die Zuversicht (!) des Generalsekretärs des Europäischen Normenverbandes CEN, das „selbstgesteckte Ziel einer Dauerleistung von jährlich 1000 europäischen Normen zu erreichen“. Leider nicht zuviel versprochen. Und so sind u.a. am 1.1.1999 europäische Vorschriften über Spielplatzgeräte und über stoßdämpfende Spielplatzböden in Kraft getreten mit zusammen 180 Seiten Text; gleichzeitig ist der Erlaß weitergehender (!) Vorschriften für Böden aus Naturmaterialien als zusätzliche Sonderregelung für Deutschland angekündigt worden!

Zwar weiß niemand, wieviele Standards es gibt, wieviel wir davon tatsächlich brauchen und welche verzichtbar sind. Sicher ist aber, daß es nach wie vor immer mehr werden und das Ergebnis aller Bemühungen im umgekehrten Verhältnis zur tatsächlichen Wachstumsrate steht. Die Deregulierung ist im Vorschriftendickicht erstickt! Daran ist allerdings auch die kommunale Ebene nicht ganz uneteiligt. Denn Verwaltungen sind keineswegs durchgängig gegen übergeordnete Standards, sondern häufig werden möglichst umfassende und detaillierte Standards durchaus geschätzt. Zwar wächst mit steigender Verantwortung im Verwaltungsaufbau die Bereitschaft, Standards in Frage zu stellen – das Gegenteil gilt aber oft in der umgekehrten Richtung. Mit absteigender Hierarchie wächst der Bedarf an Vorgaben, Regelungen, Standards und Weisungen, weil diese die Alltagsarbeit „erleichtern“ können und zudem ein gutes Schutzschild gegen Vorgesetztschelte und Kritik sind.

Wenn unsere Gesellschaft trotz der täglich steigenden Standardflut noch funktioniert, dann nicht zuletzt deshalb, weil nicht alles Beachtung findet, was täglich in Brüssel, Bonn, Berlin, Hannover, Sankt Augustin oder in den Gerichtssälen an Vorschriften auf den Weg gebracht

Erforderlich ist es – und hier leistet das Modellvorhaben „Nachbarschaftsladen 2000“ einen ganz wichtigen Beitrag – in den Köpfen von Politik und Verwaltung die Notwendigkeit einer ausreichenden Nahversorgung mit Waren und Dienstleistungen in der Fläche deutlich zu machen. Mit einer ersten großen Informationsveranstaltung in Walsrode hat der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium und dem Landfrauenverband eine Aufklärungskampagne gestartet. Es war ein erster Schritt, die Idee des Dorfladens in den kommunalen Handlungsauftrag einzuführen. Denn es geht um Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit unserer Dörfer in den Städten und Gemeinden; es geht um Nachbarschaft und damit um das die kommunale Selbstverwaltung tragende Element.

wird. Häufig erfahren die Kommunen erst im Gerichtssaal, was sie alles hätten tun oder unterlassen müssen, und in den meisten Fällen ist es sogenanntes Richterrecht zur Verkehrssicherungspflicht, das für den Einzelfall neue Erkenntnisse formuliert, die dann ein ungebremstes Eigenleben entwickeln.

Stolperstellen

Natürlich läßt sich kein unabhängiges Gericht und ebensowenig die Staatsanwaltschaft vorschreiben, wo bei der „verkehrserforderlichen Sorgfalt“ i.S.d. § 276 BGB die Grenze zwischen vorwerfbar und nicht vorwerfbar handeln oder unterlassen liegt. Es wäre aber zu kurz gedacht, die Verkehrssicherungspflichten als lupenreines Richterrecht zu werten. Denn tatsächlich beeinflussen Expertenmeinungen von Gutachtern und Sachverständigen die Entscheidungen der Gerichte nicht unerheblich. Wenn der Gutachter eine Verletzung von Verkehrssicherungspflichten feststellt, wird das die Entscheidung des Gerichts zumindest beeinflussen. Urteile über Baumwurzeln und verschobene Gehwegplatten, die zu Stolperunfällen geführt, oder morsche Äste, die bei Sturm parkende Autos beschädigt haben, sind häufig Anlaß, das Vorschriftenwerk entsprechend anzupassen. Schon ein neues Urteil, daß die Toleranzgrenze bei Unebenheiten und Kanten auf Fußwegen absenkt, kann deutschlandweit die Anpassung des Regelwerks an diese neue „Höhen“-Rechtsprechung zur Folge haben. Der alte Grundsatz, „wer stolpert, hat nicht aufgepaßt“, wird fast schon als menschenverachtend gewertet. Daß Stolperstellen in ganz anderen Größenordnungen in jedem anderen Land dieser Welt, auf jeder Urlaubsreise, akzeptiert werden, spielt dabei keine Rolle; denn schließlich ist man in einem Land, wo das Lebensrisiko einklagbar zu sein scheint.

Von ganz besonderer Durchschlagskraft sind erfahrungsgemäß auch staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren und insbesondere die diese Verfahren begleitende Öffentlichkeitsarbeit. Schon die Befürchtung, der Staatsan-

walt könnte sich mit einer Frage befassen, hat gravierende Folgen. Es gibt Praktiker, die führen das Verschwinden von Dorfteichen auf Ermittlungen der Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit bedauerlichen Spielunfällen zurück!

Die Praxis zeigt, daß die Rechtsprechung zur „verkehrsrechtlichen Sorgfalt“ i.S.d. § 276 BGB, d.h. zur Verkehrssicherungspflicht, geradezu Humus für den Standarddschungel ist. Denn neue Rechtsprechung ist häufig der Anlaß für die Erarbeitung oder Anpassung von Dienstweisungen, DIN-Normen und Unfallverhütungsvorschriften. Diese (kommunale) „Nachsorge“ zur Rechtsprechung ist eine außerordentlich interessante Erscheinung, eines „Wechsels vom Opfer zum Täter“. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes sind diese nachgebesserten Vorschriften nun ihrerseits der Standard, der von der Rechtsprechung im nächsten Streitfall als unteres Maß der Sorgfalt zugrundegelegt wird. Und so schraubt sich das System von selbst nach oben.

Rüttelsyndrom

Der Standard scheint wie eine Schraube, die nur nach oben und nicht zurück geht. Der von einem Gericht entschiedene Einzelfall wird von den Versicherungen und Schadenausgleichern, von den Kommunen und Dienstleistungsanweisungsverfassern zum gesamtdeutschen Ereignis gemacht. Die Einzelfallentscheidung erlangt wie eine Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt „Gesetzeskraft“; sie wird deutschlandweit „umgesetzt“ in tausenden von Kommunen, auf hunderttausenden von Straßenkilometern; sie wird zwischen Nordsee und Alpen auf allen Klärwerken und Friedhöfen kostenträchtig nachvollzogen. Millionen von Grabsteinen und Bäumen werden nach Dienstweisung gerüttelt und geschüttelt, und die Wurzelspäher und Grabsteinrüttler müssen ihr Wirken genau dokumentieren und das wiederum ist zu überprüfen usw.usw. Und alles ohne Rücksicht auf die Gebührenbürger, die diese Kosten letztlich zu tragen haben und ohne Rücksicht auf die seit Jahren stark rückläufige Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Nicht nur auf den Friedhöfen hat ein Rüttelsyndrom unsere Gesellschaft erfaßt. Wir sind (auf dem Weg in) eine Gesellschaft, die Schicksalsschläge und Naturereignisse, z.B. Glatteis und Hochwasser, in erster Linie als Haftungsfälle versteht und streitfreudig und rechtsschutzversichert durch alle Instanzen klagt. Und das verändert fast unmerklich unsere Gesellschaft. Die Dorfteiche sind als „Gefahrenquelle“ schon fast verschwunden, und wer will ausschließen, daß eines Tages nur noch Grabplatten zugelassen werden? Ein Volk auf dem Weg zu Grabplattenträgern?

Dabei fing alles so scheinbar harmlos an, als erstmals in den fünfziger Jahren ein Gericht die Forderung aufstellte, der Friedhofsträger müsse nicht nur optisch prüfen, ob die Grabsteine standsicher seien. Das mündete schließlich in eine Vorschrift der Berufsgenossenschaft, wonach mindestens einmal jährlich die Standfestigkeit der Grabmale zu überprüfen und das Ergebnis schriftlich festzuhalten sei. Die Prüfung habe durch eine Druckprobe „an der oberen Breitseite des Grabsteines mit einem horizontalen Druck von 500 n zu erfolgen, was ca. 50 kg entspricht“. Und dann die Dienstweisung: „Das zu überprüfende Grabmal ist zunächst behutsam mit einer Hand zu rütteln. Ergeben sich keine Beanstandungen wegen der Standfestigkeit, ist das gleiche durch kräftiges Rütteln zu wiederholen.“ Und nun der Jurist mit der Frage: „Was ist Rütteln und was ist kräftiges Rütteln?“ Und schon sind die ersten transportab-

len Rüttelgeräte mit ausgereifter Technik auf dem Markt und werden von spezialisierten und zertifizierten „Rüttelfirmen“ angeboten, denen verständlicherweise nicht „genug“ und schon lange nicht „genau genug“ gerüttelt wird. Wörtlich in einem Werbeschreiben eines „Rüttelproben-Anbieters“: „Solange die Durchführungsanweisung aber nicht dahingehend erweitert wird, daß mit einem amtlich abgenommenen und dokumentierenden Prüfgerät geprüft werden muß, wird die nicht mehr zeitgemäße Rüttelprobe ohne Meßgerät nicht auszurotten sein.“ Eines Tages wird dieses technische Rüttelgerät und wenige Jahre später werden in die Grabsteine eingebaute Rüttelsensoren vorgeschrieben sein. Dann beginnt morgens der Friedhofswärter sein Tagewerk mit einem Knopfdruck und läßt alle Grabsteine einmal DIN-gerecht rütteln. Ist es da nicht naheliegend, stehende Grabmale auszuschließen und nur noch liegende Grabplatten zulassen, um den sich verfeinernden Rüttelproben zu entgehen? Wir wären dann zu einem „Volk von Grabplattenträgern“ gerüttelt worden.

Das Grabsteinrütteln ist nur ein Randbeispiel aus dem Standarddschungel, dessen Auswüchse im allgemeinen unentdeckt, aber nachhaltig unsere Gesellschaft fest im Griff haben. Die Folgen sind Kosten- und Gebührenerhöhungen, Bürokratie und Wachstumshemmnisse. Und wenn wegen geringfügiger Veränderungen in den Behandlungsverfahren kleine Krankenhäuser um ihre Existenz und damit ganze Regionen um eine entsprechende medizinische Versorgung bangen müssen oder ein Urteil neue Kanalquerschnitte erforderlich macht und damit gewaltige Gebührensprünge verursacht, dann sind das Auswirkungen des Standarddschungels – und keiner will's gewesen sein und keiner weiß um die Ursachen.

Gesetzesfolgekosten

Natürlich kommen wir in einem hochentwickelten Gemeinwesen nicht ohne Standards, ohne DIN- und Unfallverhütungsvorschriften aus. Die Frage ist nur, wie viele und wie streng und wie substantiiert diese Anforderungen vorgeschrieben werden und was das alles kostet. Wichtig ist daher, daß vor der Verabschiedung neuer Standards die sächlichen und personellen Folgekosten ermittelt und veröffentlicht werden. Das ist ein systemimmanenter Standardkiller, der viele Standards schon im Entstehen, spätestens aber in den Beschlußgremien scheitern lassen könnte.

Der Gesetzgeber ist zunehmend bereit, sich selbst diesen Folgekostenuntersuchungen im Normsetzungsverfahren und damit sinnvollen Beschränkungen zu unterwerfen. So schreibt die Niedersächsische Landesverfassung seit 1993 z.B. vor, daß derjenige, der einen Gesetzentwurf einbringt, die Kosten und Mindereinnahmen darzulegen hat, die für die Gemeinden in absehbarer Zeit zu erwarten sind. Auf dieser Grundlage hat der Nds. Landtag u.a. eine vollständige und nachvollziehbare Schätzung der zu erwartenden Personal- und Sachkosten gefordert. Erste Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Tabellen mit standardisierten Personalkostengrößen sind bereits veröffentlicht.

Am Beispiel Niedersachsens zeigt sich also, daß Folgekostenuntersuchungen vom Gesetzgeber gewollt sind. Man müßte allerdings nicht nur bereit sein, nach diesen Erkenntnissen entsprechend zu handeln, sondern ein Verstoß dürfte auch nicht ohne Folgen sein. Diese Konsequenz ist allerdings bislang noch reine Theorie.

Auch die öffentlichen Unfallversicherungsträger haben sich neuerdings in ihren Arbeitsgrundsätzen auf die

Ermittlung und Offenlegung der Folgekosten als einen Bestandteil der Entwurfsarbeiten festgelegt. Als erster Unfallverband in Deutschland hat der Gemeindeunfallversicherungsverband Hannover die Verabschiedung von Vorschriften von der Ermittlung und Veröffentlichung der Kostenfolgen abhängig macht.

Urteilsfolgekosten

Diese Ansätze müssen auch für die Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht Geltung erlangen. Was dem Normgeber auf europäischer, Bundes- und Landesebene recht ist, kann doch für die Rechtsprechung nur billig sein. Auch Gerichte und die von ihnen beauftragten Gutachter und Sachverständigen müßten daher Folgekosten ermitteln, wenn bei der Anwendung bestimmter Prüf-, Untersuchungs- oder Bewertungsmethoden als Mindestmaß die Sorgfaltspflicht gefordert wird.

Eine nachvollziehbare Folgekostenaussage müßte auch dann vorgelegt werden, wenn abweichend von der bisherigen Rechtsprechung höhere Anforderungen an die Verkehrssicherungspflicht gestellt werden. Das müßte auch der Fall sein, wenn sich das Gericht mit einer Rechtspre-

chung auseinandersetzt, die in Zeiten der Vollbeschäftigung und voller Kassen die Sorgfaltspflichten der Kommunen um eine weitere kostenträchtige Facette bereichert hat. Das wäre die Chance, die Anforderungen an das Machbare anzupassen. Das Gericht muß die Leistungsfähigkeit derjenigen berücksichtigen, von denen unmittelbar oder mittelbar die konkrete Sorgfaltspflicht abgefordert wird. Das bedeutet z.B. für alle aus der Unterhaltungspflicht von Straßen abgeleiteten Verkehrssicherungspflichten, daß eine intensive und gründliche Befassung mit der Finanzsituation der Kommunen erforderlich ist. Denn nach den einschlägigen Landesstraßengesetzen (in Nds. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nds. Straßengesetz) wird die Unterhaltungspflicht von der Leistungsfähigkeit der Kommunen bestimmt. Daß diese Leistungsfähigkeit drastisch rückläufig ist, kann als gerichtsbekannt unterstellt werden. Aber auch außerhalb der straßenbezogenen Sicherungspflichten wäre der Gedanke von Lebensrisiko und Leistungsfähigkeit wieder ins Gerichtsbewußtsein zu tragen; es wäre zugleich ein Beitrag zum Abbau der Vollkasko mentalität, die sich mit nachhaltiger Unterstützung der Rechtsprechung in den fetten Jahren der Bonner Republik entwickelt hat.

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 6/1999 Seite 278 ff

Die Mutigen und die Hasen

VON WULF HAACK, HANNOVER

Leben wir in einer Welt der Mutigen oder in einer Welt der Hasen? Eine Entscheidung, die nicht nur jeder für sich persönlich zu treffen hat, sondern auch eine Frage, die sich den Verantwortungsträgern in den Kommunen stellt. Will man bei der Wahrnehmung der von der Verfassung gewährten Rechtsposition den Weg der Mutigen, oder will man den Weg der Hasen gehen?

Kommunalpraktiker in allen Bundesländern wissen, daß jede Klage gegen das Land die Bereitschaft voraussetzt, nicht Hase, sondern mutig sein zu wollen. Das haben wir vor Jahren erlebt, als sich die oldenburgische Gemeinde Rastede zur Verteidigung ihrer Selbstverwaltungsrechte durch alle Gerichtsinstanzen kämpfte. Damit ist der gemeindlichen Selbstverwaltung in Deutschland ein großer Dienst erwiesen worden. Denn Schwächung der Gemeinden zugunsten der Kreise wurde vom Bundesverfassungsgericht gestoppt. Auf dem Weg über das Oberverwaltungsgericht zum Bundesverwaltungsgericht und zurück bis schließlich zum Bundesverfassungsgericht hatte die Gemeinde vielfältige Anfeindungen auszustehen, weil formal die Klage gegen den Kreis ging und das Interesse des Landes der gemeindlichen Position entgegenstand.

Ebenso mutig die kleine oldenburgische Gemeinde Goldenstedt. Vor dem Stichtag von Maastricht (1.1.1993) ging sie zum Bundesverfassungsgericht, weil sie ihre Selbstverwaltungsrechte durch den Vertrag von Maastricht nicht so gewahrt sah, wie es unsere Verfassung vorsieht. Die Gemeinde mußte sich verdächtigen, sie mußte sich beschimpfen lassen. Sie zog den Zorn der Großen und Mächtigen auf sich, sie mußte eine ablehnende Entscheidung hinnehmen – aber in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stand der entscheidende Satz: „Der Bundestag bleibt für die Wahrung der vom Grundgesetz garantierten gemeindlichen Selbstverwaltung zuständig.“ Und so können sich in aller Zukunft die Mächtigen in Bonn oder in Berlin nicht unter Hinweis auf Brüssel ihrer Verantwortung entziehen. So hat es das Bundesverfassungsgericht festgeschrieben und damit Sicherheit für die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland gebracht. Goldenstedt war mutig, war nicht Hase und hat sich große Verdienste um die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland erworben.

Und wieder sind die Kommunen in einem großen Verfahren erfolgreich, diesmal die Klage von 35 Kommunen gegen das Land. Das Land hat den Kommunen Geld genommen, viele damit der Möglichkeit beraubt, Selbstverwaltung überhaupt noch zu praktizieren. Die Kommunen sehen sich in den Ruin getrieben, sie gingen in ihrer Not vor den Niedersächsischen Staatsgerichtshof in Bückeburg. Und auch hier wieder Einschüchterungsversuche nach dem Motto: Ihr werdet schon sehen, was ihr davon habt, ganz egal, wie das Urteil ausgeht. Es wird dann nur noch viel schlimmer. Und wieder hatten Kommunen zu entscheiden: Wollen wir den Weg der Mutigen oder den der Hasen gehen? Sie haben sich für den Weg der Mutigen entschieden, haben obsiegt und nun kommt die Drohung, zu Lasten kreisangehöriger Städte und Gemeinden Geld im Finanzausgleich umzuschichten, Geld wegzunehmen, sie zum Verlierer zu machen, obwohl sie das Verfahren gewonnen haben. Diese in höchstem Maße unakzeptable Angstmache läuft zur Zeit. All denen, die in Bückeburg ihr vom Grundgesetz garantiertes Recht auf dem Rechtsweg verteidigt haben, gilt der Dank der freien Selbstverwaltung. Denn ohne diese Bereitschaft, für Selbstverwaltungsrechte notfalls auch das Verfassungsgericht einzuschalten, besteht immer die Gefahr, am Selbstverwaltungsrecht Schaden zu nehmen, es sogar zu verlieren. Denn die Verfassung ist nur so stark, wie sie angewandt und auch verteidigt wird – verteidigt natürlich von den Schwachen, zu deren Schutz sie geschaffen worden ist. Für die Kommunen sind diese Konflikte immer ein Kampf mit der „großen Politik“ von Bund und Land. Es ist immer eine Klage der Schwachen gegen die Mächtigen. Und weil das so ist, müssen die Schwachen immer wieder entscheiden, ob sie die Mutigen oder die Hasen sein wollen. Und die Gemeinden wollen nicht die Hasen sein.

Wie lautet doch das alte Sprichwort? „Besser ein mutiger Hase, als ein bissiger Hund.“

Stadt & Gemeinde INTERAKTIV 12/1998 Seite 49 ff

Selbstverwaltung – nicht militant, aber stachelig!

Und da passierte in einem benachbarten Bundesland das, was in vielen Bundesländern immer wieder passiert: das Land bedient sich aufgrund selbst definierter Eigenbedarfs aus der kommunalen Finanzmasse und rechnet selbstverständlich nicht damit, dass freie Selbstverwaltung auch sehr stachelig sein kann, insbesondere dann, wenn die Selbstverwaltung in Städten und Gemeinden nach langer Diktatur wieder zu sich selbst, zu ihren eigenen Rechten finden konnte. Es war im Freistaat Thüringen, wo im Herbst 1994 der Gemeinde- und Städtetag in besagter Selbstbedienungssituation die Kommunen zu einem Aktionstag aufrief, um damit die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar und direkt mit den Folgen des kommunalen Finanzraubes durch das Land vertraut zu machen. Es blieben Bäder und Museen, Tiergärten und Galerien an einem Tag geschlossen – vor angekündigt und mit dem frechen Griff des Freistaates in die Kommunalkasse begründet. Und Presse und Bürger verstanden dieses, und der Aktionstag war ein großer Erfolg.

Dieser Tag war den Mächtigen im Lande grandios in die Knochen gefahren! Es war schon bemerkenswert, als wenige Tage nach diesem Aktionstag der Gemeinde- und Städtebund Thüringen seine Geschäftsstelle in Erfurt einweihte, das Kabinett mit Staatssekretärsriege komplett anwesend war und in den Reden von Landtagspräsident, Ministerpräsident und Innenminister dieser Aktionstag mehr oder weniger der rote Faden war. Der Innenminister sprach von kommunaler Militanz und gab zu erkennen, dass man die Folgen des schnellen Griffs in die kommunale Kasse wohl unterschätzt habe. Es war nicht die Schelte, sondern eher anerkennendes Bewundern, das die Politik zum Ausdruck brachte.

Szenenwechsel in den Norden: Wenige Tage nach dem Thüringer Aktionstag vor dem Landtag in Schwerin. Über 800 Bürgermeister und Bürgermeisterinnen standen am Rande der Bannmeile des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern, der eine Plenaraussprache zum Finanzausgleich führte. Landkreistag und Städte- und Gemeindetag hatten zu einer Veranstaltung unter freiem Himmel aufgerufen, und unübersehbar war überall zu lesen „Es ist 5 vor 12 – kommunale Leistung in Gefahr“. Wie in Thüringen, wurde auch hier eine kommunalgerechte Beteiligung an den Solidareinnahmen gefordert, die das Land mit dem Recht des Stärkeren beschlagnahmt hatte. Eine couragierte Selbstverwaltung kämpft um ihr Recht – auf neuem Weg: ein Anfang? Auch hier mussten die erstaunten Bürger zur Kenntnis nehmen, dass kommunale Leistungen in Gefahr geraten, wenn das Land die kommunale Finanzmasse als Manövriermasse missbraucht.

Auf der gleichen Linie liegt die kleine niedersächsische Gemeinde, die es 1993 wagte, gegen die breite Europameinung anzugehen, weil sie ihre Rechte zu Selbstverwaltung durch den Maastricht-Vertrag gefährdet sah, und vor das Bundesverfassungsgericht zog. Das niedersächsische Goldenstedt bekam von den Verfassungsrichtern eine ableh-

nende Entscheidung, aber Karlsruhe sah hier eine Gelegenheit, dem Bundesgesetzgeber einen gewichtigen Satz ins Hauptbuch zu schreiben: Die Verantwortung für den Erhalt freier Selbstverwaltung bleibt in Bonn!

Dieses Verfahren hat zu einer Jahrhundertentscheidung geführt. So war es bemerkenswert, dass Staatsminister Waike Anfang April bei den Feierlichkeiten anlässlich der Verleihung der Ehrenmedaille an den Gemeinderat von Goldenstedt die Worte fand: Hätte man uns gefragt, dann hätten wir von der Klage abgeraten. Denn Niedersachsen hat ja dem Vertrag zugestimmt. Und dann fortzusetzen: Aber es war gut, dass die Gemeinde geklagt hat, und es war richtig. Der Erfolg gibt ihr und der Selbstverwaltung recht, und auch dem Föderalismus ist gedient worden. Wie die Thüringer Städte und Gemeinden, so auch die kleine Gemeinde Goldenstedt aus dem Oldenburgischen: Wehrhaft und stachelig, nicht Claquer einer scheinbar alles umfassenden öffentlichen Meinung.

Die Kommunen in Thüringen und in Mecklenburg-Vorpommern und die Gemeinde Goldenstedt in Niedersachsen haben Selbstverwaltungscourage gezeigt, die zu unterstützenden Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände ist. Nicht klagen um jeden Preis, aber um jeden Preis klagen, wenn es denn erforderlich ist und die verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte anders nicht vor dem staatlichen Zugriff bewahrt werden können. Denn auch die Verfassungsrechte sind nur soviel wert und so stark, wie die Rechtsträger bereit sind, sie zu handhaben und gegen Eingriffe des Staates zu verteidigen. Insofern ist, wie es die Geschichte zeigt, freie Selbstverwaltung auch immer ein bisschen gegen den Staat gerichtet immer dann, wenn dieser die ihm gezogenen Grenzen überschreitet und die Allüren einer Kolonialmacht an den Tag legt.

Selbstverwaltung braucht zur Selbstbehauptung die Bereitschaft zur Verteidigung der eigenen Rechte! Gerade in Zeiten, in denen die öffentlichen Gelder, sozusagen die Betriebsmittel für Staat und Kommunen, drastisch knapp werden, ist es wichtig, alles Versuchen des Staates nachhaltig zu begegnen, eigene Schwierigkeiten durch Aufgabenverlagerung oder Finanzentzug auf die kommunale Ebene zu verlagern. Sollte der Eindruck entstehen, dass der Staat – ob nun der Bund oder das Land – die Kommunen wie Kolonien „väterlich“ fürsorglich als Manövriermasse für die Lösung eigener Schwierigkeiten ansieht, dann gilt es, eine deutliche Sprache zu sprechen. Das heißt nicht, Barrikaden zu bauen oder Kreuzungen zu blockieren! Das heißt, dem Bürger deutlich zu machen, wer durch finanziell aufwendige neue Vorschriften (Standards) an der Abfall- und Abwassergebührenschrabe dreht, wer die Personalkosten durch neue Vorschriften in die Höhe treibt und welche Folgen es hat, wenn nationale Aufgaben, wie z. B. die Sozialhilfe, aus der Kommunalkasse bezahlt werden müssen, oder verfassungsrechtlich gesicherte Gewerbesteuererinnahmen gegen ungesicherte Zukunftsversprechen zwangsweise „gewechselt“ werden sollen.

Aufgabenreform und vorschriftenfreie Gemeinden

Ein Vertreter von Roland Berger & Partner hat in einer Veranstaltung der Deutschen Bank Anfang Dezember 1995 darauf hingewiesen, dass allein die Gehalts- und Pensionskosten im öffentlichen Dienst (Bund, Länder und Gemeinden), in zehn Jahren 75 Prozent der verfügbaren Finanzmasse aufbrauchen, wenn nicht energisch gegengesteuert werde. Wenn man bedenkt, dass ein nicht geringer Teil des verbleibenden Restes der Finanzmasse zur Bedienung der öffentlichen Schulden erforderlich ist, wäre damit wegen Unfinanzierbarkeit das Ende des organisierten Staatswesens vorausgesagt. Vor diesem Hintergrund gibt es nur einen Weg: Der Staat, die öffentliche Hand, muss sich auf Kernaufgaben beschränken und sich von der Wahrnehmung vieler öffentlicher Aufgaben verabschieden. Der Ansatz ist also der Abbau von öffentlichen Aufgaben, um Personal abbauen zu können. Ein Lösungsansatz im sich verschärfenden öffentlichen Finanzdesaster muss daher eine umfassende Aufgabenreform bei Bund, Ländern und Kommunen sein.

Kalter Staatsstreich

Der aktuelle Versuch, die Probleme des ausgehenden Jahrtausends im Rahmen einer herkömmlichen Verwaltungsreform lösen zu wollen, ist gescheitert. Überspitzt formuliert könnte man sagen: Die großen Verwaltungskörper scheinen sich verselbständigt zu haben. Die Politik kann sich mit ihrer, aus der Sicht der Problemstellung ohnehin zu kurz gefassten Forderung nach bloßem Personalabbau nicht durchsetzen: Die Forderung nach Personalabbau wird als unvollziehbar an die Politik zurückgegeben. Man könnte insoweit auch von einem „kalten Staatsstreich“ sprechen. Für die Widerstandskraft von Staatsverwaltung gegen jeden Aufgabenabbau ist der Nach-Vollzug des „Standard-Klopfer-Wettbewerbs“ ein beredtes Beispiel. Bis auf eine Ausnahme sind alle in diesem Wettbewerb aufgezeigten Beispiele unsinniger Verwaltungsvorschriften von der Bürokratie als notwendige und damit erhaltenswerte Standards verteidigt worden.

Aufgabenreform

Werden aus existentieller öffentlicher Finanznot ganze Aufgabenfelder in Frage gestellt, sind also nur die Kernbereiche zu ermitteln, die künftig noch öffentlich erledigt werden müssen, dann ist der herkömmliche Verwaltungsreformansatz ungeeignet. Denn Ziel von herkömmlicher Verwaltungsreform ist die bloße Anpassung von Verwaltung an durch Zeitablauf oder gesellschaftliche Entwicklung veränderte Aufgabenfelder. Es geht also im Kern darum, Übereinstimmung zwischen Verwaltungsbedarf und Verwaltungsangebot (wieder-)herzustellen. Bei dieser Zielvorgabe erarbeitet die Verwaltung selbst das Reformwerk, und es wird zu vernünftigen und jederzeit vertretbaren Ergebnissen kommen. Wenn aber das Ziel der Reform das Wegbrechen von ganzen Aufgabenblöcken ist, dann ist die Verwaltung mit einer solchen Aufgabenstellung überfordert. Denn sie wäre aufgefordert, ihre eigenen Arbeitsplätze ersatzlos zu streichen. Daher muss bei der Aufgabenreform die Politik die verzichtbaren Aufgabenbereiche benennen, um das dann von der Verwaltung um-

setzen zu lassen. Auch hier gilt allerdings die Erfahrung, dass Regierungen keine Revolution machen und Oppositionen gern Regierung werden wollen und daher vorsichtshalber auch die Revolution unterlassen.

Staatsaufgaben privatisieren

Der Staat muss sich einer umfassenden Privatisierungsdiskussion öffnen, so wie es bei den Kommunen schon lange der Fall ist, und zwar mit greifbaren Ergebnissen, insbesondere im Bereich der Abwasser- und Abfallbeseitigung.

Nicht alle Statistiken sind für eine moderne Gesellschaft verzichtbar. Aber der Staat muss diese nicht mit einem teuren eigenen Apparat ermitteln und aus öffentlichen Geldern finanzieren. Wer an Statistiken Interesse hat, um mit diesen das eine oder andere zu belegen, der muss deren Notwendigkeit im Einzelfall begründen, sie in Auftrag geben und nach Aufwand bezahlen. Das gilt für Europa, den Staat, die Wirtschaft, Verbände oder die Kommunen. Und so könnte man sich gerade für diesen Bereich sehr schnell eine echte Privatisierung vorstellen, ein „Statistik-Kontor“, das gegen Bezahlung Aufträge von öffentlichen und privaten Stellen entgegennimmt und erledigt. Und das ist nur ein Beispiel. Da wird man auch die Frage nach der Zukunft von Wasserwirtschafts- und Katasterämtern, von öffentlichen Untersuchungslabors und Amtsärzten zu stellen haben, usw., usw.

Auch der Bereich der Polizei kann nicht unhinterfragt bleiben. Man wird z.B. darüber nachzudenken haben, ob die Aufnahme von Verkehrsunfällen ohne Personenschäden Aufgabe der Polizei sein muss. In diesen Fällen ist die Polizei doch nichts anderes als das Vorhalten eines beamteten Zeugendienstes für die gerichtliche Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche nach Verkehrsunfällen. Ist das nun tatsächlich Aufgabe des Staates, oder könnte das nicht ebenso gut und sinnvoller von Sachverständigen oder Versicherungen erledigt werden? So wie heute die Polizei selbstverständlich die Parkuhren nicht mehr kontrolliert, so könnte morgen ein Sachverständiger der DEKRA den Sachschaden-Unfall aufnehmen. Die Polizei wäre entlastet und hätte zusätzliche Kapazitäten frei für die Verfolgung von Straftaten. Ein Potential von 10-15 Prozent der Stellen – das sind in Niedersachsen etwa 2000-2500 Polizisten – wäre verfügbar für die Erfüllung echter Polizeiaufgaben. Auch hier nur der Vollständigkeit halber der Hinweis, dass diese Form von Privatisierung für wichtige Lebensbereiche keineswegs ohne Beispiel ist; man denke nur an den technischen Überwachungsverein (TÜV), der die Verkehrssicherheit der PKW's also die Beweglichkeitszentrale unserer gesamten Gesellschaft, überprüft und damit ein gewaltiges Stück Sicherheit für Leib und Leben garantiert.

Entstaatlichung von Aufgaben bedeutet natürlich nicht, dass diese möglicherweise vorher kostenlosen oder nicht kostendeckend durchgeführten Aufgaben nunmehr kostenlos an den Endverbraucher abgegeben werden. Es bedeutet vielmehr, dass unter Entlastung der Allgemeinheit diejenigen zu den Kosten herangezogen werden, die die Leistung in Anspruch nehmen wollen oder müssen.

Und wenn die ersten Amtsgerichte aus krasser Personal-

not die Parteien zum Verzicht auf Streitige Verhandlungen und zum Ausgleich drängen – und das auch noch per Formularschreiben – dann ist das heute ein ungewöhnlicher Weg, der Aufmerksamkeit hervorruft. Aber Not macht erfinderisch, und nicht jede Erfindung aus der Not ist eine schlechte. Vielmehr werden hier kreativ Wege aufgewiesen, über die es nachzudenken gilt.

Es geht aber nicht nur darum, bestehende Staatsaufgaben zu streichen oder in die Verantwortung Privater zu legen. Es geht insbesondere darum, neue staatliche Aufgaben nicht erst entstehen zu lassen, wenn diese ebenso gut von privaten Anbietern erledigt werden können. So ist nach dem Einheitswert-Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Neubewertung der Einheitswerte aller Grundstücke in Deutschland erforderlich. Und wenn es bei dem herkömmlichen Maßstab „Einheitswert“ bleibt – und dafür spricht z.Z. einiges – dann werden nach verwaltungsinternen Untersuchungen 45000 neue Stellen in den Steuerverwaltungen der Länder benötigt. Schließlich handelt es sich um ca. 300 Mill. wirtschaftliche Einheiten des Grundbesitzes, die innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren zu bewerten wären. Das würde für Niedersachsen etwa 300 neue Stellen bei den Finanzämtern bedeuten. Man könnte aber auch den Weg gehen, private Sachverständige mit dieser Aufgabe zu betrauen, zumal diese im Rahmen von Eröffnungsbilanzen für DDR-Gewerbe-Grundstücke bereits Einheitswertberechnungen vorgenommen haben. Dieser Weg wäre die wirksamste Form der Privatisierung. Denn bekanntlich ist eine in die Zeit vor dem Entstehen einer öffentlichen Aufgabe verlegte Privatisierung die wirksamste Form, Staat erst gar nicht entstehen zu lassen.

Aufgabenreform von unten

Die Erkenntnis, dass wir zuviel Staat haben, ist überall: Die Bereitschaft, darüber zu sprechen und hochkarätige Kommissionen einzusetzen, ist weit verbreitet; die Fähigkeit, den Erkenntnissen entsprechend zu handeln, ist auch nicht ansatzweise zu erkennen. Wenn aber Reformansätze von oben nicht kommen oder nicht um- oder durchgesetzt werden können, dann müssen die Ansätze von unten kommen, es ist das Motto: „Aufgabenreform von unten.“

Bei der Aufgabenreform von unten prüfen die nachgeordneten oder unteren Einheiten, aber auch die Kommunen, jede von übergeordneten Stellen kommende Anforderung von Verwaltungshandeln nicht nur auf die „Erforderlichkeit“, sondern insbesondere auf die „Verzichtbarkeit“. Die Frage: „Ist das, was von mir verwaltemäßig verlangt wird, auch wirklich unverzichtbar?“ Und dann würden, wenn der Staat alle nachgeordneten Behörden auffordert und ermuntert, diese Frage zu stellen und eine eigene Antwort zu suchen, sehr schnell Bereiche angesprochen sein, an die man heute noch nicht einmal zu denken wagt.

Bei dieser Fragestellung würde es nicht nur ganz selbstverständlich zum Wegfall der ganzen „Verwendungsnachweisbürokratie“ kommen, sondern auch Statistiken und ganze Verwaltungszweige und Landesämter wären in Frage gestellt. Staatlich angeordneter Ungehorsam – heute noch undenkbar – so undenkbar wie das Ende des organisierten Staatswesens wegen Unfinanzierbarkeit! Oder...?

Vorschriftenfreie Gemeinde

Es gibt zu viele Gesetze, Verordnungen und Erlasse, die ein hohes Niveau diktieren, das nicht mehr zu finanzieren ist. Daher muss gefordert werden, dass die Kommu-

nen von all den teuremachenden Vorschriften freigestellt, d.h., staatliche und unterstaatliche Vorgaben zurückgenommen werden. Durch die Zurücknahme von staatlichen Aufgaben in den staatlichen Verantwortungsbereich und durch Verzicht von Dritt-Vorgaben für den kommunalen Verantwortungsbereich wird ein Handlungs- und Perspektivrahmen für die Kommunen geschaffen, der deutliche Lösungsansätze und damit Perspektive und Handlungsmotivation geben kann. Es bleibt dann übrig der schlichte Sicherstellungsauftrag für Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Abwasser usw. Damit werden Lösungen zugelassen, die den örtlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten entsprechen und auch noch zu bezahlen sind. Das bedeutet natürlich nicht, dass gesellschaftliche Zielvorstellungen aufgegeben werden. Eine ordnungsgemäße Wahrnehmung dieser Aufgaben bleibt gewährleistet, nur der Weg, wie das geschieht, ist in die Verantwortung der Kommunen gegeben. Die Gemeinde entscheidet dann darüber, wie Kindergärten auszugestaltet sind, wie groß die Gruppen sind und wer mit welcher Ausbildung die Fürsorge für die Kinder gewährleistet. Das Kindeswohl und der Platz im Kindergarten müssen gewährleistet bleiben. Aber der Aufgabenträger ist frei, wie und mit welchen Mitteln er dieses Ziel erreicht. Und eine der weiteren positiven Folgewirkungen wäre die Verzichtbarkeit des Landesjugendamtes. Einige wenige Stellen im zuständigen Ministerium und bei den Landkreisen wären zu schaffen – unter dem Strich weniger Staat, weniger Personal und mehr Entscheidungsfreiheit bei Aufgabenträger vor Ort und weniger Kosten und damit auch geringere Kindergartengebühren.

Ein weiteres Beispiel für die vorschriftenfreie Gemeinde durch Sicherstellungsauftrag wäre der Bereich der Abwasserbeseitigung. Da reicht es aus, wenn der Gesetzgeber das Ziel vorgibt, indem er bestimmte Einleitungswerte für das Abwasser vorschreibt. Die Gemeinde hat es dann in der Hand, den dafür erforderlichen Weg zu wählen, also die Reinigungstechnik oder Kanalverlegungstechnik anzuwenden, die in ihrem Fall die günstigste ist.

Der damit eröffnete Weg (kommunaler Sicherstellungsauftrag) in die vorschriftenfreie Gemeinde wäre eine ungewöhnliche, aber wirksame Antwort in einer außergewöhnlichen Finanzsituation. So würde z.B. der Verzicht auf Ausstattungs- und Personalstandards zugunsten eines generellen Auftrages zur Sicherstellung (Kindergärten, Schule, Krankenhäuser, Abwasser usw.) für den kommunalen Bereich der Ansatz einer Chance sein, dass auch im finanziellen Absturz Aufgaben noch wahrgenommen werden können, die für ein öffentliches Gemeinwesen (noch) unverzichtbar erscheinen.

Folge-Kosten-Präambel

Man könnte der Gefahr, dass für Bürger, Wirtschaft und Kommunen nicht mehr finanzierbare Standards geschaffen werden, mit der Vorgabe begegnen, dass vor dem Inkraftsetzen von untergesetzlichen Standards die „Folge-Kosten – ggf. durch Feldversuche – genauestens ermittelt und offen gelegt werden. Und das Ergebnis wäre dann, jeder Regelung eine verständliche „Folge-Kosten-Präambel“ voranzustellen und dabei folgende Fragen zu beantworten:

Was ist an der nachfolgenden Regelung neu, wer ist betroffen von der Regelung, was kostet der Vollzug dieser Regelung, und wer bezahlt den Vollzug?

Eine solche „Folge-Kosten-Präambel“ müsste zur Anwendungs- und Gültigkeitsvoraussetzung erhoben und die Fragen und Antworten mit veröffentlicht werden. Bei

der Beantwortung dieser Fragen dürften viel der unterstaatlichen Vorschriften schon vor dem Erlass im Beratungsgang „auf der Strecke bleiben“, weil schon bei der Ausarbeitung festgestellt wird, dass diese Vorschriften unfinanzierbar, überflüssig oder auch unzumutbar sind. Eine „Folge-Kosten-Präambel“ hätte zudem den Vorteil, dass sich auch von der Kostenseite her hinterfragt werden könnte. Stellt ein Anwender fest, dass mehr Kosten entstehen, als in der Präambel angekündigt, dann müsste sich der Vorschriftenerlasser auf Antrag mit einer Wie-

derbefassungspflicht konfrontiert sehen, die ihn zur erneuten Überprüfung oder zur Rücknahme der Vorschrift verpflichtet.

Das sind nicht rein theoretische Überlegungen. Aufgrund entsprechender Beschlussfassung ist z.B. im Bereich des GUV Hannover eine solche Folge-Kosten-Information vorgeschrieben, die mit jeder Unfallverhütungsvorschrift veröffentlicht wird. Und auf Anregung des GUV Hannover wird eine entsprechend generelle Praxis zurzeit im BAGUV ernsthaft diskutiert.

Stadt & Gemeinde 6/1996 Seite 167 ff.

Standard-Killer dringend gesucht

Die Kommunen stehen im Vorfeld einer Finanzsituation, die es in dieser Form nach dem Weltkrieg noch nicht gegeben hat. Die öffentliche Armut überkommt die Kommunen auf welthöchstem Leistungsniveau. Niemand weiß, wie das kommunale Leistungsnetz, mit dem die Westbürger wie selbstverständlich aufgewachsen sind, noch finanziert werden kann. Das im westdeutschen Wohlstandsgefüge aufgebaute öffentliche Leistungsnetz ist auf dem Weg in die Unfinanzierbarkeit. Diese Situation ist der reale Hintergrund für die Frage, ob wir uns heute und morgen noch die Standards leisten können und müssen, die gestern unter dem Zeichen ständig steigender Einnahmen vorgeschrieben worden sind – vom Gesetz- und Verordnungsgeber, DIN- und anderen Normenausschüssen, von Versicherungen, Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsverbänden, von Ministerien und nachgeordneten Fachbehörden, von Aufsichts- und Genehmigungsbehörden, von Fachverbänden und Sachverständigen usw. usw. Nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang die Rechtssprechung, die mit ihren Urteilen zur Verkehrssicherungspflicht ganz wesentlich die Standardproduktion vorantreibt. Schon diese Aufzählung zeigt die Anwendungsbreite von Standards, die mehr als nur eine Facette unserer Gesellschaft sind. Wir leben in einer hoch entwickelten, normierten und standardisierten Gesellschaft – die Standardgesellschaft im scheidenden zweiten Jahrtausend.

Grenzen des Standardabbaus

Es gilt, überzogene Standards an die stark rückläufigen finanziellen Möglichkeiten anzupassen. Dabei muss die Gefährdung von Leib und Leben oder der öffentlichen Sicherheit immer die Grenze sein. Denn bestimmte Sicherheitsstandards sind grundsätzlich erforderlich und unverzichtbar, unabhängig von der Finanzsituation des jeweiligen Verantwortungsträgers; so z.B. Verkehrszeichen, wobei es eine andere Frage ist, ob der Schilderwald erforderlich ist. Aber ohne Anpassung, die diese Sicherheitsgrenze beachtet, ohne kräftiges Zurückschneiden auf die neue Finanzwirklichkeit, droht der öffentliche Leistungsinfarkt, der Standardinfarkt.

Standards werden zu teuer

Der drohende Standardinfarkt beherrscht die Diskussion bei den kommunalen Verantwortungsträgern, eine Diskussion, die nahtlos in die Klage der Bürger über steigende Gebühren und Abgaben einmündet. Denn das sind die beiden Seiten der Medaille: Durch die Standards wird öffentliche Leistung zu teuer, wird unfinanzierbar – und

zwar für den Bürger und die Gemeinde. Das ist der Grund, dass der kommunale Bereich Ausgangspunkt der Standard-Diskussion ist. Denn hier stellt sich die Standarddichte als Treibgas der Unfinanzierbarkeit öffentlicher Leistungen besonders deutlich dar und trifft den Bürger unmittelbar und direkt. Die Forderung, durch Abbau und Reduzierung von Standards dem drohenden Leistungsinfarkt vorzubeugen, darf nicht als Lösungsansatz für die sich abzeichnende kommunale Finanzkrise verstanden missverstanden werden. Der Standardabbau ist nicht die Lösung der Finanzkrise, sondern die Finanzkrise ist erstmalig eine reale Chance, den Standardabbau mit Erfolg vorantreiben zu können. Gerade in diesen Tagen erleben wir in der Politik vielfältige verbale Aktivitäten gegen Standards, insbesondere im Zusammenhang mit harten Eingriffen der Länder in die kommunale Finanzmasse. Der pressewirksam angekündigte Standardabbau wird als Ausgleich für Eingriffe in den Finanzausgleich bezeichnet. Standardabbau ist aber kein Ausgleich, weil durch Standarderleichterungen die kommunalen Finanzen keinesfalls im dem Maße stabilisiert werden können, wie es der Zugriff der Länder auf das Kommunalgeld erforderlich machen würde. Tatsächlich werden nicht Eingriffe des Staates in den Finanzausgleich kompensiert, sondern allenfalls kaschiert. Das Motto, wenn schon Geld weggenommen wird, dann soll den Gemeinden wenigstens durch Verwaltungsvereinfachung das Leben erleichtert werden, hat die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen gerade mit einem besonders signifikanten Beispiel unterlegt: Dort müssen Kommunen bei Schulbauten künftig nicht mehr die Handwaschbecken 7,551 cm neben der Türzarge anbringen lassen. Es lebe diese neue Form von erstarkter kommunaler Selbstverwaltung!

Die 4. Gewalt

Die Kampfansage an überzogene Standards ist weitgehend ein Kampf gegen anonyme Gewalten – die 4. Gewalt, der unbekannte Standardgeber. Die heimliche 4. Gewalt ist gegenüber der Öffentlichkeit nicht Verantwortungsträger, unterliegt praktisch keiner parlamentarischen Kontrolle. Aber sie bestimmt zumindest die öffentliche Leistungsebene bis zur letzten Schraube. Es sind insbesondere die untergesetzlichen Fach- und Aufsichtsgremien, die Normen in Form von Standards vorgeben, die oft gut sind, aber ebenso häufig auch nur gut gemeint und damit un- gut sind, weil sie die Leistung unbezahlbar machen. Das ist dann aber nicht nur eine behördeninterne kommunal-relevante Innendiskussion. Denn die durch die Standardvorgaben teure Leistung wird in den Kommunen in Form

von höheren Benutzungsgebühren an den Bürger weitergegeben, der sich dann beklagt und protestiert. Und dieser Protest hat zwischenzeitlich ein Gewicht erlangt, das auch von der großen Politik beachtet wird. Das zeigt z.B. die Tatsache, dass sich in jüngster Zeit das Bundeskabinett mehrfach mit den anwachsenden Kommunalabgaben befasst hat.

Die Gebührenschaube

Es findet immer wieder Zustimmung in der Öffentlichkeit, wenn der Bund der Steuerzahler oder andere Institutionen alle Jahre wieder anklagend auf die steigende Gebührenbelastung des Bürgers hinweisen. Es ist von der zweiten Miete die Rede, angesichts der rasant steigenden Gebühren für Abfall und Abwasser, für Wasser und Kindergärten. Aber leider wird auch vom Bund der Steuerzahler eine Ursachenforschung unterlassen, bzw. nicht mit der gleichen Energie betrieben, wie es dem drängenden Problem angemessen wäre. Zugegebenermaßen ist das Nachhaken unbequem und vor allem nicht ohne politische Brisanz. Denn in der Regel sind es umweltrechtliche Bundesvorschriften, die die gebührentreibenden Standards vorgeben. Nicht die Verantwortung in den Rathäusern, sondern der Gesetzgeber und von diesem wiederum veranlasst und ermächtigt, der untergesetzliche Standardgeber, drehen an der Gebührenschaube.

Denn nach den einschlägigen Gesetzen können von den Kommunen nur die tatsächlichen Kosten über Gebühren an die Bürger weitergegeben werden. Darüber hinausgehende Einnahmen dürfen nicht erzielt werden.

Abfallbeseitigung	90 Prozent
Abwasserbeseitigung	88 Prozent
Straßenreinigung	71 Prozent
Schlachthöfe	66 Prozent
Friedhöfe	63 Prozent
Musikschulen	29 Prozent
Volkshochschulen	25 Prozent
Bäder	23 Prozent
Theater	11 Prozent
Kindergärten	10 Prozent
Museen	9 Prozent
Büchereien	3 Prozent

Vorstehende Tabelle zeigt, dass in der Praxis allenfalls in Ausnahmefällen kostendeckende Gebühren erhoben werden. In vielen Fällen subventioniert die Kommune aus allgemeinen Haushaltsmitteln den Gebührenhaushalt, um die Belastung der Bürger tragbar zu halten. So werden z. B. im Kindergartenbereich im Durchschnitt 10 Prozent der Kosten über Elternbeiträge finanziert, in einigen Ländern durch Länderzuschüsse ergänzt, der Löwenanteil aber von der Gemeinde subventioniert. Wenn aber die Gemeinde rückläufiger Finanzmittel diese Subventionen nicht oder nicht mehr in der bisherigen Höhe leisten kann, steigen die Elternbeiträge. Die Alternative ist die Frage, ob der Aufwand so hoch sein muss, oder ob es auch etwas einfacher geht, ohne dadurch das Kindeswohl zu gefährden.

Beispiel Kindergartenstandard

Kaum ein Außenstehender hat eine Vorstellung, wie viele Vorschriften allein im Kindergartenbereich vorgegeben sind. Da gibt es insbesondere Bau- und Betriebsvorschriften über Raum- und Gruppengröße, über Zahl, Vorbildung und Vorbereitungszeiten des Kindergartenpersonals bis hin zu der Festlegung des Abstandes der Kleiderhaken und der Größe und der Ausstattung von Putzräumen. Dadurch werden die Bau-, insbesondere aber

auch die Betriebskosten deutlich belastet. Und die Hüter der Standards und ihre bis in die Ministerien und die Parlamente durchgängig funktionierenden Fachbruderschaften verteidigen jede dieser Vorschriften, als sei von deren Erfüllung in jedem Einzelfall das Kindeswohl abhängig. Es werden Höchstanforderungen verteidigt, insbesondere Bau- und Betriebsstandards, die so nicht mehr Bestand haben können, weil sie von Eltern und Gemeinden nicht mehr finanziert werden können. Es muss doch nachdenklich stimmen, dass nach unseren Richtlinien und Vorschriften die Kindergärten in der ehemaligen DDR nicht hätten genehmigt und betrieben werden dürfen.

Standardknüller

Über den Kleinkampf mit den Standardhütern, häufig Zuschussgeber und zugleich Genehmigungsbehörde, dringt selten etwas in die Öffentlichkeit. Nach dem Motto „Man muss ja weiter miteinander arbeiten“ wird so manche Kröte geschluckt und nur in Ausnahmefällen werden Kontroversen bekannt, die dann deutlich zeigen, welche lebensfremden Ergebnisse landes- und bundesweite Standards hervorbringen müssen. Nachfolgend nun drei Beispiele aus der niedersächsischen Kindergartenpraxis des Jahres 1993/94:

In einem Gruppenraum fehlte eine schreibheftgroße Fläche an den 50 qm, die nach den Standards bei 25 Kindern der Raum haben muss. Das 25. Kind durfte nicht aufgenommen werden, weil die zuständige Behörde nicht bereit war, das Fehlen von wenigen qm zu akzeptieren. Erst als der Streit beim Regierungspräsidenten (!) angelangt war, kam die Lösung. Der Regierungspräsident machte den Vorschlag, den Putz von den Wänden des Gruppenraumes zu klopfen, um dadurch die Standardraumgröße von 50 qm zu erreichen. Und so geschah es dann auch.

Im zweiten Beispielfall reichte eine Entscheidung des Regierungspräsidenten nicht aus, der Minister musste eingreifen. Es ging dabei um den Streit, ob Kinder, die am Nachmittag in ihrem Schulgebäude den Hort besuchen, auch die Toiletten benutzen dürfen, die sie am Vormittag als Schulkinder ansteuern konnten. Über alle Instanzen ging der Streit, weil die Gemeinde nicht bereit war, in diesem Fall für die Hortkinder eine weitere Toilette im gleichen Schulgebäude zu bauen. Und der Minister entschied den Streit. Nun dürfen die Kinder als Hortkinder die gleichen Toiletten besuchen wie als Schulkinder, wenn – so der Schlag des Ministers durch den Toilettenknoten – eine Zwischenreinigung am Mittag erfolgt.

Im dritten Beispiel geht es um eine niedersächsische Mittelstadt, in der fast 100 Kinder keinen Platz im Kindergarten erhalten können, obwohl die Stadt nachweisen konnte, dass in den vorhandenen Gruppen regelmäßig fünf bis sieben Plätze unbesetzt sind. Aber eine vorübergehende Überlastungsregelung wurde von der Aufsichtsbehörde strikt abgelehnt. Auch ein landesweiter Zählappell bestätigte, dass in der Regel 20 bis 25 Prozent der Plätze in den Gruppen frei sind, weil Kinder in diesem Alter aus vielerlei Gründen den einen oder anderen Tag nicht im Kindergarten erscheinen. Die Mittelstadt konnte anhand der Entwicklung der Elterngeneration nachweisen, dass in ca. fünf Jahren ein deutlicher Rückgang der Kinderzahlen zu erwarten ist. Ein Blick auf den Altersbau der Bevölkerung bestätigt bundesweit, dass das Problem des ausgehenden Jahrtausends in der Regel nicht die fehlenden, sondern die leeren Kindergärten sein werden. Denn die Zahl der 25 bis 30jährigen (Elterngeneration) ist rückläufig und damit auch die Zahl der zu erwartenden Geburten. Das ist

keine Prognose, sondern ein einfaches, in jeder Gemeinde ohne große Hilfsmittel durchführbares Auszählergebnis. Denn man muss nur die heute 15- bis 20jährigen zählen, um zu wissen, wie es mit der Elterngeneration (25 bis 39 Jahre) in 10 Jahren aussieht. Dass es in diesen Fällen, wie in dem geschilderten Fall der niedersächsischen Mittelstadt, unsinnig ist, einen neuen Kindergarten zu bauen, liegt auf der Hand. Eine einfache Übergangsmöglichkeit wäre es, die Gruppenstärke vorübergehend ein wenig zu erhöhen (so genannte Überlastregelung). Aber selbst ein Mister scheint hier mit seinem Latein am Ende, und die Mittelstadt wird bauen müssen – welch ein Unsinn!

Standards sind ein Megaproblem

Die drei Beispiele aus der Standardpraxis in Niedersachsen sind nur die Spitze eines Eisgebirges. Sie dürften sich unschwer in allen Ländern durch ähnliche Erfahrungen ergänzen lassen. Und der Bereich Kindergarten ist auch nur ein ganz kleiner Teilbereich aus dem großen Standardgefüge, in dem wir uns bewegen. Der Kindergartenbereich ist keinesfalls der von der Zahl und der Dichte der Standards gewichtigste Bereich. Da wäre der Abfall- und Abwasserbereich zu nennen, mit Hunderten von gesetzlichen und Tausenden von untergesetzlichen Vorschriften – kostenrelevanten Vorschriften. Zu nennen wären aber auch die Bauvorschriften, die nicht mehr in Blattzahl, sondern nur noch in Papier-Tonnen-Gewichten gemessen werden können. Sicher sind viele dieser Vorschriften unverzichtbar und sollten es auch bleiben. Aber Standards müssen sich hinterfragen lassen, und ihre ausnahmslose Unverzichtbarkeit muss vom Standardgeber nachgewiesen werden, wenn mit dem Versuch ernst gemacht werden soll, die Standards auf eine neue Bescheidenheit zurückzuschneiden.

Gefordert ist insbesondere auch die Rechtsprechung, die mit ihren Entscheidungen zur Verkehrssicherungspflicht ganze Lebensbereiche lahm legen kann. Um nur ein von vielen Beispielen zu nennen: Wenn Teiche in der Nähe von Wohngebäuden eingezäunt werden müssen und Bootsstege nach allen Seiten zum Wasser zu sichern sind, dann sind die Stege schnell abgebrochen und die Teiche besser zugeschüttet. Dadurch erhöht sich die Sicherheit, aber auch die Lebensqualität in einem betroffenen Wohngebiet verbessert wird, macht füglich bezweifelt werden. Dass damit schnell das Ende des stilvollen Dorfteiches eingeläutet ist, macht aus der Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht zu begründen, aus dem Leben aber nicht zu bejahren sein.

Standardkiller

Über den Abbau von Standards ist sich die Politik in Bund und Land auf Sonntagsredenniveau einig. Und das war es dann auch; zu schwer scheint das Unterfangen, die Millionen von Vorschriften zu prüfen und zu werten. Sicher ist: Die Zahl der Personal- und Sachstandards schließt es aus, die real existierenden Standards durch Kommissionen mit Erfolg auf ihre Erforderlichkeit überprüfen zu lassen. Zudem würde in die erforderliche Kleinarbeit der Kommission wieder die jeweilige Fachbruderschaft mit ihrem Sachverstand eingebunden werden müssen, die seinerzeit die Regeln geschaffen hat. Auch das erhöht die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens nicht.

Bei denjenigen, die ernsthaft einen Standardisierungsbefreiungsschlag befürworten, hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur durch eine generelle Regelung eine Lösung erzielt werden kann. So wurde der Radikalvor-

schlag gemacht, dass durch Landesgesetz alle Standards erst einmal für fünf Jahre außer Kraft gesetzt, sozusagen befristet gekillt, werden. Nach Ablauf dieser Zeit sollte dann geprüft werden, ob das Land noch steht und die Menschheit diesen Kahlschlag überlebt hat.

Dieser Vorschlag eines Fünfjahres-Moratoriums ist in jüngster Zeit in einigen Landesparlamenten (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen), allerdings ohne greifbaren Erfolg, diskutiert worden. Und den Kritikern dieses Vorschlages muss man auch zugestehen, dass dadurch eine Einzelfallprüfung keinesfalls überflüssig wird. Dann mit einem entsprechenden Landesgesetz wäre gleichzeitig zu klären, welche unverzichtbaren Standards in Kraft bleiben sollen. Andernfalls würde man das Kind mit dem Bade ausschütten. Denn Leib und Leben schützende Standards müssen natürlich erhalten bleiben.

Der Standardöffner

Viel versprechend erscheint der Vorschlag zu sein, durch eine generelle Öffnungsklausel nach dem Ausnahmeprinzip mit Beweislastumkehr zu verfahren. Danach würde der Landesgesetzgeber durch generelles Gesetz alle vom Land eingeführten oder genehmigten gesetzlichen oder untergesetzlichen Standards nachträglich unter einen Ausnahmeverbehalt stellen. Eine entsprechende Öffnungsklausel hätte den Vorteil, dass im konkreten Anwendungsfall nur dann etwa geschieht, wenn es der Betroffene will. Also durch Antrag entsprechen tätig wird. Die Standardstelle hätte dann über diesen Einzelantrag in Umkehr der Beweislast zu befinden. Sie hätte, wenn sie an der Beachtung des Standards festhalten will, zu belegen, dass durch eine Ausnahme Gefahr für Leib und Leben entstünde oder aber die öffentliche Sicherheit gefährdet würde. Andernfalls entfällt die Anwendung des Standards, und es werden Kosten gespart, Erschwernisse verhindert bzw. Verfahren beschleunigt.

Selbstverständlich ist eine Kehrseite dieser Ausnahmemöglichkeit, dass die Verantwortung des Anwenders steigt. Jede Form von Standardabbau ist mit mehr Verantwortung der örtlichen Praxis verbunden. Das mag nicht nur auf Begeisterung stoßen. Denn das Berufen auf Vorschriften ist nicht selten die Bereitschaft, die Verantwortung auf Dritte, auf Außenstehende, abzuschieben.

Standard-Folgen-Nachweis

Die Öffnungsklausel muss sich sowohl auf bereits vorhandene wie auch künftig zu erlassende Standards erstrecken. Für neu zu erlassende Standards könnte darüber hinaus zumindest im technischen Bereich der bis Anfang der 70er Jahre praktizierte Status des „Anerkannten Stands der Technik“ wieder eingeführt werden. Denn die Neuregelung, dass schon der „Stand der Technik“ zu beachten ist, ist ein mit viel, viel Geld gepflasterter Werg, den wir in Zeiten der Finanznot nicht weiter beschreiben können.

Auf alle Fälle sollten aber neue Standards, die selbstverständlich unter dem allgemeinen Ausnahmeverbehalt stehen, nur dann Anspruch auf Beachtung haben, wenn in der Veröffentlichung ein Standard-Folgen-Nachweis vorgelegt wird. Dabei sind, was jeweils entsprechende Überlegungen in dem Erlassverfahren voraussetzt folgenden Aussagen vom Standardgeber zu machen:

1. Wodurch ist die Regelung veranlasst?
2. Was ändert sich im Verhältnis zur bisherigen Regelung?
3. Wer ist der Adressat der Regelung?

4. Welche Kosten werden durch die Regelung beim Anwender verursacht?
5. Wer trägt die Kosten?

Dieser Standard-Folgen-Nachweis entspricht einem Verfahren, das der Gemeinde-Unfallversicherungsverband Hannover seit Herbst 1993 in seinem Geltungsbereich anwendet. Nun müssen die Betroffenen, bei den Gemeinde-Unfallversicherungsverbänden die Kommunen, bei der Veröffentlichung einer neuen Vorschrift über den Standard-Folgen-Nachweis informiert werden. Wenn auch nur erst auf neue eingeführte Standards beschränkt, ist hier doch eine genereller Lösungsansatz für die Zukunft aufgezeigt.

Eine vergleichbare Entwicklung wie beim GUV Hannover zeichnet sich bei der Abwassertechnischen Vereinigung ab. Diese Fachvereinigung für Abwasser, die sich in der Vergangenheit ohne Zweifel große Verdienste erworben hat, muss sich zunehmend den Vorwurf gefallen lassen, dass sie völlig losgelöst von den kommunalen Möglichkeiten Standards produziert, als „würde das Geld im Rathaus gedruckt“, wie es einmal ein Bürgermeister in knappe Worte fasste. Zwischen Vertretern des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und der Abwassertechnischen Vereinigung ist im September d. J. vereinbart worden, dass künftig der GUV-Praxis in Hannover entsprechend für neue technische Bestimmungen eine Standard-Folgen-Nachweis vorgelegt wird. Auch bereits bestehende Arbeits- und Merkblätter werden mit dem Ziel der Kostenreduzierung auf finanzielle Auswirkungen untersucht.

Der geforderte Gesetzgeber

Die Zukunft wird es zeigen, ob der Gesetzgeber auf Bundes- und auf Landesebene bereit ist, mit der Öffnungsklausel auf dem Standard-Folgen-Nachweis einen Weg zu gehen, der ein Erfolg versprechender Ansatz im angekün-

digten Kampf gegen den Moloch-Standard ist. Nach den vielen Ankündigungen und Bereitschaftsbezeugungen der Politik auf Bundes- und Landesebene sind entsprechende Hoffnungen nicht von vornherein verfehlt.

Und der Gesetzgeber wird handeln müssen. Denn zu deutlich und unüberhörbar wird die Kritik an der ungesteuerten und vor allem unkoordinierten Normenflut, die insbesondere per Bundestag und Bundesrat über die Nation hereinbrechen. Hier werden zu spontan und vor allem nicht zu Ende gedachte und bzgl. der Kosten und Folgekosten unüberlegte Gesetze verabschiedet. Nun hat sich auf dem 60. Deutschen Juristentag sogar der Bundespräsident zu Wort gemeldet. Er hat nicht unter dem Gesichtspunkt von Vollziehbarkeit oder – wie vorstehend – unter dem Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit seine Kritik formuliert. Vielmehr steht im Mittelpunkt der Normenschele des Bundespräsidenten der Gesichtspunkt der Verständlichkeit der Gesetzgebung und der Rechtsprechung, die er als Voraussetzung der Akzeptanz durch den Rechtsbürger bezeichnete. Wörtlich der Bundespräsident:

„Ich möchte angesichts der Normenmassen, die ich in den deutschen und nicht minder in den europäischen Gesetzessammlungen vorfinde, angesichts der Unmengen von Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Runderlassungen, DIN-Normen usw., nicht zuletzt auch angesichts der Urteilsbegründungen und der Leitsätze, die unsere obersten Gerichte – bis vor wenigen Monaten unter meiner eigenen tätigen Mithilfe – zum besten geben, vor diesem großen, sachverständigen Kreis wieder einmal die Frage aufwerfen, ob wir nicht beim Ausbau unserer Rechtsordnung, vor allem bei ihrer Perfektionierung und Ausdifferenzierung, allmählich des Guten zuviel getan haben und ob es nicht doch an der Zeit ist, wie auf so vielen anderen Gebieten wie auch hier zu etwas bescheideneren Verhältnissen zurückkehren.“

Stadt & Gemeinde 1994 Seite 476 ff.

Auf in die vorschriftenfreie Gemeinde

Auch die Kommunen ächzen unter der Last der vielen Reglementierungen

Die Kommunen kritisieren immer heftiger eine Überlast an staatlichen Vorschriften. Wirtschaft und Bürger sind gleichermaßen betroffen von der maßlosen Regelungswut des Staates und anonymer Standardsetzer. Im Sturzflug der öffentlichen Finanzen ist die Regelungsdichte unbezahlbar geworden. Die Republik auf dem Weg in den Standardinfarkt?

In dieser Situation haben realisierbare Vorschläge und Lösungsansätze einen besonderen Stellenwert. Einer der Ansätze ist die „Vorschriftenfreie Gemeinde“ – ein neuer Begriff in der Reformdiskussion. Gefordert wird damit das Ende der Bevormundung der Gemeinden durch Tausende von teuer machenden Vorschriften, Richtlinien, Erlassen, Gesetzen und Verordnungen. Der Staat soll sich darauf beschränken, den Kommunen die Sicherstellung bestimmter Aufgaben aufzugeben.

Im Rahmen dieses Sicherstellungsauftrages soll die Kommune frei sein, wie sie die Aufgabe erledigt. Sie ist nicht im „Ob“, sondern im „Wie“ frei. Damit werden Lösungen zugelassen, die den örtlichen Gegebenheiten und

finanziellen Möglichkeiten entsprechen. Der Verzicht auf Ausstattungs- und Personalstandards – beispielsweise in Schulen, Krankenhäusern, beim Abwasser und Wasser – zugunsten eines generellen Auftrages zur Sicherstellung ist für die Kommunen eine Chance, auch im finanziellen Absturz die Aufgaben erfüllen zu können, die für das Gemeinwesen (noch) unverzichtbar erscheinen. Die vorschriftenfreie Gemeinde wäre eine wirksame Antwort in einer außergewöhnlichen Finanzsituation. Und diese Antwort wäre zugleich die Öffnung echter Entscheidungsfreiräume für alle Gemeinden und damit die Chance für eine Renaissance der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Wenn es zutrifft, dass allein die Gehalts- und Personalkosten im öffentlichen Dienst in zehn Jahren 75 Prozent der verfügbaren Finanzmasse aufbrauchen werden, wäre damit das Ende des organisierten Staatswesens wegen Unfinanzierbarkeit vorausgesagt. Vor diesem Hintergrund gibt es nur einen Weg. Der Staat, die öffentliche Hand, muss sich auf Kernaufgaben beschränken, sich von der Wahrnehmung vieler Aufgaben verabschieden, muss

sich deutlich reduzieren. Der Ansatz ist also der nachhaltige Aufbau von Aufgaben, um Personal nachhaltig abzubauen zu können.

Da in der erforderlichen revolutionären Größenordnung Reformansätze von oben nicht kommen oder nicht um- und durchgesetzt werden können, müssen die Anstöße von unten kommen. Das ist die Basis für die Forderung nach einer „Aufgabenreform von unten“. Bei diesem neuen Reformansatz prüfen alle Behörden jedes Verwaltungshandeln im Einzelfall auf die „Verzichtbarkeit“ mit der Frage: „Ist das, was von mir verwaltungsmäßig verlangt wird, auch wirklich unverzichtbar?“

Wenn das verneint wird, geht die Angelegenheit unbearbeitet zurück und wird erst auf ausdrückliche Weisung bearbeitet. Wenn der Staat alle Verwaltungen verpflichtet, so zu verfahren, würden sehr schnell die Verwaltungsbereiche herausgearbeitet sein, die beim Rückbau des Staates als erstes in Wegfall kommen könnten. Staatlich angeordneter Ungehorsam ist heute noch undenkbar – so undenkbar wie das Ende des organisierten Staateswesens wegen Unfinanzierbarkeit. Aber ist das für immer garantiert?

Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärungen nennen den Verwaltungs- und Standardabbau als wichtigste Aufgabenfelder. Und es wird gestrichen, gestrafft, vereinfacht, aber es ändert sich kaum etwas. Denn im Quadrat zur Zahl der abgeschafften Verwaltungsvorschriften wachsen neue Vorschriften nach, umfassender, gründlicher, personalintensiver und vor allem für Bürger und wirtschaft teurer als die soeben aufgehobenen Vorschriften.

Hochkarätige Kommissionen erfinden die schlanke und kostenorientierte Gesetzgebung, verkünden die Ergebnisse dem erstaunten Volk und scheitern bei der nächsten Vorlage. So ist eben ein neues Arbeitsschutzgesetz im Bundestag und Bundesrat einstimmig verabschiedet und damit der „soziale Unfallschutz“ als neue Aufgabe den Be-

rufgenossenschaften und Gemeindeunfallversicherungen auferlegt worden. Mit vielen Millionen zusätzlicher Kosten werden Wirtschaft und die Kommunen belastet.

Und das ist kein einzelner Fehltritt des Gesetzgebers. Aktuell ist die derzeit beratende Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes mit Millionen Mehrkosten für die Abwasserbeseitigung, das heißt mit höheren Gebühren für die geplagten Bürger und die Wirtschaft. Es zeigt sich auch hier, dass zwischen den Erklärungen des Staates und seinem tatsächlichen Handeln Welten liegen. Es klafft eine Lücke zwischen staatlichem Wollen und staatlichem Handeln – der Gesetzgeber weiß nicht mehr, was er tut.

Es hilft da nur ein Mittel: In das Erlassverfahren aller Vorschriften ist eine Killerzelle einzubauen, das heißt eine generelle Festlegung, dass untergesetzliche Vorschriften zeitlich zu befristen und nur dann verpflichtend sind, wenn sie Antworten auf diese Fragen erhalten: Wer hat die Vorschriften erlassen? Wer ist von der Vorschrift betroffen? Was kostet die Umsetzung? Wer kommt für die Kosten auf? Schon bei der Beantwortung dieser Fragen dürften viele unterstaatliche Vorschriften auf der Strecke bleiben, weil bereits im Entstehungsstadium feststellbar ist, dass Vorschriften unfinanzierbar, überflüssig oder auch unzumutbar sind. Und wer sollte den zum Vorschriftenabbau entschlossenen Gesetzgeber hindern, gleichermaßen zu verfahren?

Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Jahresgutachten 1996 vorgeschlagen, dass Standards ein förmliches Anerkennungsverfahren durchlaufen müssen, dass die laienverständlich zu begründen und mit einer Kosten-Nutzen-Analyse zu veröffentlichen sind. Ob es die, die es angeht, auch hören, und ob sie sich entsprechend verhalten? Oder wird die Lücke zwischen Wollen und Haben des Staates sicherstellen, dass alles beim Alten bleibt und wir im Vorschriftenschwung an Unfinanzierbarkeit und Überbürokratisierung ersticken?

Stadt & Gemeinde 12/1996 Seite 446

Die GemeindeKammer – ein Schritt in die Zukunft

VON WULF HAACK, HANNOVER

Die kommunalen Spitzenverbände sind Anfang des Jahrhunderts von den Städten und Gemeinden und später auch von den Kreisen geschaffen worden. Damit sollte dem übermächtigen Staat eine eigenständige und unabhängige kommunale Interessenvertretung entgegengesetzt werden. Den unterschiedlichen Größenordnungen und Funktionen der Städte und Gemeinden entsprechend haben sich im Laufe der Zeit ausdifferenzierte Verbände etabliert. Parlamente und Regierungen haben durch Einräumung von Anhörungs- und Beteiligungsrechten die kommunalen Spitzenverbände als Vertreter kommunaler Interessen anerkannt. Diese Akzeptanz geht in einigen Bundesländern, z.B. in Niedersachsen, bis hin zur Absicherung der Beteiligungsrechte in der Landesverfassung.

Im umgekehrten Verhältnis zur Akzeptanz der kommunalen Spitzenverbände durch Parlamente, Regierungen und Parteien, die die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung bei jeder Gelegenheit betonen, schwindet der Einfluß der kommunalen Spitzenverbände und damit der

Einfluß der Städte, Gemeinden und Kreise auf Entscheidungen des Bundes und der Länder. Mit Beginn der 60er Jahre wurden daher von den Gemeindeverbänden unter Hinweis auf die insoweit unvollständig gebliebene föderale Struktur der Bundesrepublik KommunalKammern auf Länderebene gefordert. Diese Kammern sollten den Bundesrat vergleichbar die Kommunen gegenüber dem Land vertreten und verhindern, daß vom Gesetzgeber Entscheidungen getroffen werden, die die Rechte der Städte und Gemeinden verletzen. Die steigende Zahl von Kommunalstreitverfahren, z.B. in Niedersachsen vor dem Staatsgerichtshof in Bückeburg, macht deutlich, daß für eine derart institutionell abgesicherte Einflußmöglichkeit auf die Landesgesetzgebung Bedarf besteht.

Der von den Kommunen beklagte mangelnde Erfolg ihrer Argumente ist aber nicht nur darauf zurückzuführen, daß eine dem Bundesrat vergleichbare Institution den Kommunen auf Länderebene nicht zur Verfügung steht. Es ist neben diesem föderalen Defizit im Staats-

aufbau die nicht zu leugnende Tatsache, daß die kommunalen Spitzenverbände auch in der Sache untereinander streiten. Zwar lassen sich gerade in wichtigen Fragen uneinheitliche Voten aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage der vertretenen Mitgliederstrukturen nicht immer ausschließen. Streit schmälert aber nicht nur die Erfolgsaussichten beträchtlich, sondern führt auch zu einem Ansehensverlust in der Öffentlichkeit. Der Staat wird zum Schiedsrichter im „kommunalen Streit“. Obwohl in der Praxis die übereinstimmenden Stellungnahmen die Regel und gegensätzliche Voten die absolute Ausnahme sind, wird von den „zerstrittenen kommunalen Brüdern“ gesprochen. Dieser sachlich völlig unberechtigte Eindruck wird von Bund und Ländern nicht ungern gesehen, weil dadurch die Durchschlagskraft der kommunalen Argumente erheblich abgeschwächt wird.

Das der kommunalen Sache abträgliche Image mangelnder Einigkeit in der „kommunalen Familie“ ist aber auch darauf zurückzuführen, daß es keine Plattform gibt, über die die Spitzenverbände der breiten Öffentlichkeit nachhaltig ihre Geschlossenheit in wichtigen Fragen der freien Selbstverwaltung darstellen können. Durch eine gemeinsame Plattform würde vermieden, daß einzelne unterschiedliche Voten, die es auch in Zukunft geben wird, in der Öffentlichkeit zum „Grundsatz der Zerstrittenheit“ der kommunalen Ebene verfälscht werden können. Die Öffentlichkeit würde nicht nur von Streit, sondern mehr von Geschlossenheit und zukunftsorientierten Anstößen der kommunalen Seite hören. Und der Bedarf an demonstrativer und unüberhörbarer Geschlossenheit ist heute dringender als je zuvor. Denn angesichts des Umbruchs in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft besteht für die Kommunen ein existentielles Bedürfnis, ihre gemeinsame Position unüberhörbar darzustellen. Nur so können sie neben Bund und Ländern ihrer Funktion als dritte Säule im Staat gerecht werden. Diesem Ziel dient als ein erster Schritt die Gründung der GemeindeKammer durch die gemeindlichen Spitzenverbände in Niedersachsen als eine Plattform gesamtkommunaler Interessen.

Durch Vertrag zwischen den ansonsten selbständig agierenden gemeindlichen Spitzenverbänden Städte- und Gemeindebund und Städtetag ist zum 1.5.1998 die GemeindeKammer Niedersachsen gegründet worden. Gründungsziel dieser neuen Einrichtung ist die Vertretung gemeinsamer Positionen in der Öffentlichkeit, aber auch gegenüber Parlament und Regierung. Zwar ist es bereits 1996 in Rhld. Pf. auf Initiative und nach den Vorstellungen des Landes zur Gründung eines kommunalen Rats im Sinne einer KommunalKammer gekommen, in der der Innenminister den Vorsitz führt. Diese Gründung hat aber auf die nds. Aktivitäten allenfalls insoweit Einfluß gehabt, als eine staatliche Einflußnahme auf diese ureigenste kommunale Angelegenheit bewußt nicht in Erwägung gezogen worden ist.

Die GemeindeKammer hat kein eigenes Personal, sondern bedient sich der Geschäftsstelle des Verbandes, der den Präsidenten des Senats stellt. Ebenso einfach ist die Gremienfrage gelöst worden: Die Gemeindeversammlung ist die gemeinsame Sitzung der Präsidien, der Senat die Zusammenfassung der Geschäftsführenden Präsidien der beiden vertragsschließenden Gemeindeverbände. Präsident des Senats sind im jährlichen Wechsel die Präsidenten der gemeindlichen Spitzenverbände. Die Gemeindeversammlung nimmt Stellung auf Antrag des Senats zu landes- und kommunalpolitischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Der Präsident des Senats wird nur auf Antrag eines Mitgliedes tätig, d.h. die GemeindeKam-

mer meldet sich aus eigenem Ermessen zu Wort und kann nicht von Dritten zur Abgabe eines Votums aufgefordert werden. Damit ist sichergestellt, daß weder das Land noch sonstige Dritte durch Anrufung der GemeindeKammer die Zuständigkeit der kommunalen Spitzenverbände aushebeln oder gar aushebeln können; Ansprechpartner für Landtag und Landesregierung wird also nach wie vor die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bleiben, und zwar unter Einschluß des Niedersächsischen Landkreistages.

Die niedersächsische GemeindeKammer versteht sich ausdrücklich als ein erster Schritt. Denn der Niedersächsische Landkreistag konnte sich noch nicht zu einer Beteiligung entschließen. Ziel bleibt aber die Bildung einer KommunalKammer, in der auch der Landkreistag gleichberechtigt vertreten ist. In der Gründungsversammlung ist daher die Einladung an den Landkreistag wiederholt worden, der neuen kommunalen Einrichtung beizutreten. Dementsprechend ist der Gründungsvertrag so gefaßt, daß ein Beitritt des Landkreistags jederzeit möglich ist und dann diese Einrichtung ihren Namen automatisch in KommunalKammer ändert. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die GemeindeKammer in den Bereichen ihre Tätigkeit entfalten, die in erster Linie die freie Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden betreffen. Es wird aber im Gründungsvertrag ausdrücklich die Verantwortung für die kommunale Ebene insgesamt herausgestellt.

Die Zukunft wird zeigen, ob mit der GemeindeKammer in Niedersachsen der richtige Weg beschritten worden ist, kommunale Anliegen effektiver zu vertreten, als das bislang der Fall war. Auch wenn erst zwei Spitzenverbände diesen neuen Resonanzboden tragen, ist damit ein Fundament für mehr Gemeinsamkeit geschaffen worden. Entscheidend wird sein, welche Fragen in welcher Qualität und in welcher Art und Weise die GemeindeKammer aufnehmen wird. Ob sich aus dieser zarten Pflanze öffentlichkeitswirksamer Gemeinsamkeit ein starker Baum entwickelt, wird daher wesentlich von den kommunalen Akteuren selbst abhängen. Möglicherweise wird eines Tages der Landtag per Verfassungsergänzung bestimmen, daß ein Votum der KommunalKammer im Plenum zur Aussprache gestellt werden muß, möglicherweise sogar nur mit der Mehrheit der Stimmen des Landtags verworfen werden kann. Schon mit einer Befassungspflicht im Plenum des Landtags wäre eine grundsätzliche Stärkung der freien Selbstverwaltung erreicht und ein föderales Defizit im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland behoben. Bis dahin ist noch ein weiter Weg. Aber der Anfang ist gemacht – die Weichen sind gestellt.

P.S. Ohne die den unterschiedlichen Größenordnungen, Funktionen und Raumbezügen entsprechende individuelle Interessenprägung der kommunalen Spitzenverbände infrage stellen zu wollen, geht an der Feststellung nichts vorbei, daß am Ende des auslaufenden Jahrtausends die Verbandslandschaft nicht nur in der Wirtschaft und bei den Gewerkschaften in Bewegung gekommen ist. Überall ist die Suche nach neuen Wegen im vollen Gange. Ein Wandel durch Annäherung gilt nicht nur für die große Politik, nicht nur für Interessenverbände, sondern auch für die kommunalen Spitzenverbände. Ein besonders deutliches Beispiel dafür ist die Gründung der GemeindeKammer. Es ist auch ein Ergebnis des guten Einvernehmens zwischen den gemeindlichen Spitzenverbänden, das es in der Vergangenheit so nicht immer gegeben hat. Aber Lösungen für Probleme der Zukunft lassen sich nicht auf ausgetretenen Wegen erreichen. Die GemeindeKammer ist ein neuer Weg – ob der Königsweg, wird die Zukunft zeigen.

Auf dem Weg zum „Centro Innenstadt“

Neue Ideen für alte Gemäuer / Strategien gegen den drohenden Stadtfarkt

Der Einzelhandel ist das Herz der Stadt. Und im Herzen der Innenstädte stimmt es nicht mehr, nachdem der König Kunde aus den Innenstädten zu den neuen Handelscentren auf der grünen Wiese gerufen wird. Der Kunde folgt diesem Ruf. So hat das Centro Oberhausen den Einzelhandel einer ganzen Region untergepflügt und selbst die Innenstädte von Großstädten leer gefegt. Diese künstlichen Centren sind in den Zentralen der Weltkonzerne als hochprofitable Einkaufszentren hundertfach geplant. Der Kunde gewinnt unter Inkaufnahme langer Anfahrten ein Höchstmaß an Bequemlichkeit, aber um welchen Preis? Leer stehende Läden in den Innenstädten sind die ersten Signale für eine Entwicklung, die beim ungebremsten Fortgang zum Stadtfarkt und damit zum Ende der über Jahrhunderte gewachsenen Form der Stadt führen kann.

Die Konkurrenz der kostenlosen Parkplätze, wo der Einkaufskorb direkt „von der Ladenkasse in den Kofferraum“ umgeladen werden kann, wirbt mit dem Dreiklang „sicher, sauber und bequem“. Das bedeutet für den Kunden nicht nur ein regen- und schneefreies Einkaufen, sondern auch Schutz vor Belästigung und Gewalt, natürlich bei einheitlichen Ladenöffnungszeiten und einkaufsnahen Parkmöglichkeiten in Hülle und Fülle. Wie können die Innenstädte mit dieser geballten Kraft von Annehmlichkeiten mithalten und damit selbst zum „Centro Innenstadt“ werden?

Noch am einfachsten sollten einheitliche Ladenöffnungszeiten zu verwirklichen sein. Aber schon dabei tut sich der Handel schwer. Visionär ist noch die Überdachung der Einkaufsstraßen. Aber auch hier gibt es erste Beispiele, die die Richtung weisen, so neuestens in St. Veit in Kärnten. Innenstadtnahe Parkplätze werden immer Mangelware bleiben, wenn auch Shuttledienste das Problem entschärfen können.

Auf keinen Fall ist es aber zukunftsfähig, den Kunden für das Abstellen seines Fahrzeugs massiv zur Kasse zu bitten oder sogar sein Fahrzeug zu verteufeln und Parkplätze gar nicht erst zur Verfügung zu stellen. Wer die Autos ganz und gar aus der Stadt verbannen will, kann die Innenstadt gleich hinterherschieben.

Trotz allem haben die Innenstädte gute Chancen, in dem ungleich erscheinenden Wettbewerb zu bestehen, wenn sie sich an dem Service orientieren, der den Kunden in Einkaufszentren geboten wird. Der Handlungsbedarf ist unschwer zu erkennen! Bänke und Ruhezone sind schon lange aus dem Stadtbild gewichen, unterlegen dem Ansturm von Dauersitzern mit Bierdose. Der Pflastersalat auf den Gehwegen ist für die Füße oft beschwerlich und strapaziös. Und wenn schon auf die Füße der Kunden wenig Rücksicht genommen wird, wie soll man da Rücksicht auf menschliche Bedürfnisse erwarten: Toiletten sind rar, häufig nur als Kunde getarnt in Kaufhäusern zu erreichen oder als peingelagter Bittsteller in Gaststätten und Hotels. Und Babys haben mangels Wickelplätzen so etwas wie Stadtverbot.

Auch das Fehlen von Spielgeräten und Einkaufskindergärten ist ein unübersehbarer Hinweis, dass für Kundenkinder in der Innenstadt kein Platz ist. Regenschirmverleih und Tagesfundbüro sind ebenso wenig bekannt. Der Einzelhandel scheint jedes Interesse an den Kunden zu verlieren, wenn dieser seinen Einkauf an der Ladenkasse bezahlt hat. Der ungastliche Einzelhandel! Er stellt zwar im Laden

einen Einkaufswagen zur Verfügung, lässt dann aber den Kunden den Einkauf schleppen – nirgends eine Zwischenablage, eine Gepäckaufbewahrung oder ein Zubringerdienst.

Wenn aber der Kunde wie ein Gast umsorgt und vom Eintritt bis zum Austritt im „Centro Innenstadt“ begleitet wird, dann besteht eine sehr gute Chance, einen eigenständigen Takt in der Einkaufsmusik an des Kunden Ohren zum Klingen zu bringen. Das ist das Einkaufserlebnis in einmaliger, unverwechselbarer Umgebung. „Interessant, sicher, sauber und bequem“. Das interessante Einkaufserlebnis ist der Vorsprung gegenüber der Konkurrenz auf der grünen Wiese, das diese nicht vermitteln kann.

Insbesondere in den größeren Städten muß aber darüber hinaus dem menschlichen Urbedürfnis nach Sicherheit vor organisierter und spontaner Gewalt und Belästigung Rechnung getragen werden. Solange man sich wehrlos fühlt, ist das einzig wirksame Mittel, sich von dem Ort fern zu halten, wo Gefährdung und Belästigung drohen. Der Staat als Inhaber des Gewaltmonopols ist hier gefordert, nicht die Gemeinden, nicht die örtliche Kaufmannschaft. Und solange der Staat seinen Pflichten nicht nachkommt, werden auch Stadtpolizisten mangels tragender Rechtsgrundlagen dieses Versagen des Staates bei seinen ureigenen Aufgaben kaum auffangen können.

Es ist aber nicht nur die Verkaufsflächenexplosion auf der grünen Wiese, die den Innenstädten existenzielle Konkurrenz macht. Es sind insbesondere auch die neuen Möglichkeiten, die sich mit dem Internet für den Versandhandel eröffnen. Das virtuelle Kaufhaus, in dem standortunabhängig zu jeder Tages- und Nachtzeit vom Fernsehsessel aus eingekauft werden kann, hat noch gar nicht richtig begonnen, ist aber keine Vision mehr. Allein bei Bertelsmann wandern täglich bereits 1000 Bücher an der Innenstadt vorbei über den virtuellen Ladentisch, bei wöchentlichen Umsatzsteigerungen von 10 bis 15 Prozent. Und Bertelsmann ist einer von vielen Anbietern.

Als nächstes stehen die umsatzstarken Branchen im CD- und Videogeschäft im Fadenkreuz der Internetanbieter. Im Tourismusbereich werden die Reisebüros zu kämpfen haben, weil die Direktbuchung per Internet rasant an Bedeutung gewinnt. Werden die Internetanbieter den klassischen Buchhandel, das Musikgeschäft und die Reisebüros als erstes aus dem Innenstadtangebot rauskatapultieren? Oder besteht eine Chance, dass Bestellungen über das örtliche kommunale Internetangebot erfolgen? Ein für eine Übergangszeit denkbare Huckepackverfahren. Man wird darüber nachzudenken haben.

Es wäre für besonders gefährdete Branchen eine neue Form von kommunaler Wirtschaftsförderung. Mit dem Motto „Heute (über Stadtnet bei mir) bestellen und morgen anschauen und bezahlen“ hätte der örtliche Buchhandel einen Vorsprung vor dem Internetbuchhandel, der mit Ansichtssendungen seine Probleme haben dürfte. Die Zukunftsfähigkeit unserer Innenstädte macht ein Zusammenwirken von Bürgerschaft und Kaufmannschaft, von Rat und Verwaltung unverzichtbar. Nur so ist der Stadtfarkt zu vermeiden und der Aufbruch ins „Centro Innenstadt“ zu verwirklichen.

Der Autor ist Landesgeschäftsführer des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes, Hannover.

Noch keine Antwort auf den Wettbewerb

Die Politik läßt nicht erkennen, daß sie die Herausforderung der Globalisierung annimmt

Das Gegenteil von „gut“ ist „gut gemeint“. Für das Bemühen des Gesetzgebers, die Folgen der Globalisierung in den Griff zu kriegen, ist das Prädikat „gut gemeint“ treffender, als es uns allen bekömmlich ist. Globalisierung ist die weltweite Verfügbarkeit von Arbeitskräften, mit den bekannten Folgen für den Arbeitsmarkt und damit für die Einnahmen und Ausgaben von Bürgern, Gemeinden und Staat. Produkte können nun einmal nicht zu deutschen Kosten hergestellt und zu asiatischen Preisen verkauft werden. Auf diese Herausforderung verweigert die Politik bislang die Antwort. Und so wird zu asiatischen Kosten produziert und verkauft, vorbei am Standort Deutschland.

Kürzlich haben die hundert größten Banken der Welt Deutschland in der Bonität von Platz zwei auf Platz vier zurückgestuft. Das ist auch ein Hinweis, daß für die internationale Finanzwelt die Antwort auf die Globalisierung noch aussteht. Das politische Bonn indessen reagiert mit geschwätziger Sprachlosigkeit. Es ist wie ein Streit im bremslosen Zug auf abschüssiger Strecke: Statt nach Weichen zu suchen, wird um den Platz am Steuer gekämpft. Und diese Weichen gibt es. Das zeigt ein Blick in die Staaten, die eine Antwort auf die weltweite Globalisierungsherausforderung bereits gefunden haben. Es sind zeitgemäße Rahmenbedingungen für Wirtschaft, Handel, Industrie, Forschung und Lehre geschaffen und der Rückbau von Staat und Verwaltung drastisch vorangetrieben worden.

Und was geschieht in Deutschland? Es geschieht nichts – mit der Folge, daß wir von einem Einnahmeloch in das nächste Milliardenloch stolpern. Diese Republik schreit nach Handeln, nach zukunftsweisenden Entscheidungen, nach einer Antwort auf die Globalisierung. Jeder weiß um die Situation – die Parteien, die Parlamente und Gewerkschaften, die Wirtschaft und der Handel, der Bürger auf der Straße; aber den Verantwortlichen fehlt die Kraft zum Handeln und Entscheiden. Und dabei besteht bei allem Streit durchaus Übereinstimmung, daß die überbordende Bürokratie und die Lohnnebenkosten nachhaltig reduziert werden müssen. Sie machen unsere Wirtschaft schwerfällig und teuer, ein im weltweiten Marktgeschehen unbestritten gefährlicher Ballast.

Zwar wird in allen Regierungserklärungen der Vorschriften- und Bürokratieabbau als wichtiges Aufgabenfeld genannt. Normprüfstellen werden erdacht, und es wird auch gestrichen, gestrafft und vereinfacht, aber es ändert sich kaum etwas. Denn im Quadrat zur Zahl der abgeschafften Vorschriften wachsen neue Vorschriften nach, umfassender, gründlicher, personalintensiver und vor allem für Bürger und Wirtschaft teurer als die soeben aufgehobenen Vorschriften. Es wird mit ziemlich viel Lärm auf der Stelle getreten. Der Staat macht sich unfinanzierbar, produziert unter ständiger Behauptung, das Gegenteil zu wollen, immer neue Vorschriften. Wir produzieren unseren eigenen Darmverschluss.

So muß in diesen Monaten von den Berufsgenossenschaften das neue Arbeitsschutzgesetz umgesetzt werden, das im Juli 1996 in Bundestag und Bundesrat einstimmig verabschiedet worden ist. Mit vielen Millionen zusätzlicher Kosten werden Wirtschaft, Kommunen und Bürger belastet; neue Großbürokratien werden geschaffen. Dieses druckfrische Gesetz ist für den Zustand des Ge-

setzgebers geradezu symptomatisch: Auf dem Höhepunkt der Debatte über zu hohe Lohnnebenkosten wird einvernehmlich ein Gesetz verabschiedet, das für die Wirtschaft eine deutliche Erhöhung der Lohnnebenkosten bedeutet. Dieses Beispiel zeigt: Die Erklärungen des Staates stimmen nicht mehr mit seinem tatsächlichen Handeln und dessen Folgen überein. Eine Art Querschnittslähmung zwischen staatlichem Wollen und staatlichem Handeln ist unübersehbar. Der Gesetzgeber meint es gut, sieht sich aber – getrieben vom wöchentlichen Politikbarometer – nicht in der Lage, so zu handeln, wie das eigentlich erforderlich ist. Dabei sind wirksame Mittel bekannt, die unzeitgemäße Vorschriften verhindern könnten.

Es wäre die verbindliche Festlegung, daß Vorschriften nicht mehr ohne Nachweis der durch sie verursachten Kosten erlassen werden dürfen. Der Gesetzgeber würde generell und ausnahmslos verpflichtet, daß alle Vorschriften, ob Gesetze, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften oder Erlasse, die Kosten offenlegen müssen, die durch ihre Anwendung in Wirtschaft, Kommune und beim Bürger entstehen. Und die Veröffentlichung der Kostenoffenbarung muß Gültigkeitsvoraussetzung sein.

Mitursächlich für die Hilflosigkeit, der Globalisierungsherausforderung angemessen zu begegnen, ist die Ohnmacht vor der Bürokratie. Das ist im Kern darauf zurückzuführen, daß die Gesetzgeber auf Europa-, Bundes- und Landesebene mangelhaft bis ungenügend arbeiten. Gesetze werden zu schlampig erarbeitet, geradezu durch die Gremien gepeitscht. Und so treten sie mit Fehlern behaftet in Kraft, ohne Rücksicht auf Kosten und Verwaltungsabläufe. So mußten im Jahressteuergesetz 96 schon vor dem Inkrafttreten 100 Fehler in einer Fehlernovelle berichtet werden.

Fehlerhafte Gesetzesformulierungen vor dem Inkrafttreten sind durchaus kein Sonderfall. Auch das Jugendhilfegesetz von 1995, mit dem der Anspruch auf einen Kindergartenplatz eingeführt worden ist, mußte bereits vor dem Inkrafttreten fehlernovelliert werden. Und schlecht gemachte Gesetze sind Humus für die Bürokratie, womit sich der Teufelskreis schließt. Der Peinlichkeit einer Fehlernovelle entgeht der Gesetzgeber mit der Ermächtigung an die Ministerialverwaltung, nach der Verabschiedung im Parlament verbindlich festzustellen, was der Gesetzgeber beschlossen hat. So geschehen beim Pflegeversicherungsgesetz. Dieses Gesetz war nach der endgültigen Verabschiedung für acht Wochen geheime Kommandosache, weil die Ministerialbürokratie so lange für die Feststellung brauchte, was der Gesetzgeber nun tatsächlich in der Sache beschlossen hatte.

Der Gesetzgeber muß seine Aufgaben sorgfältiger und wirtschaftsverträglicher erledigen. Er muß ohne Hast und insbesondere mit Kenntnis der durch seine Entscheidung ausgelösten Folgekosten arbeiten. Sind aber die Produzenten der Vorschriften schon im Entstehungsverfahren gezwungen, sich mit Folgen der Regelung zu befassen, dann reduzieren sich die Chancen, daß unzeitgemäße und undurchdachte Produkte zum Vorschriftenschungel das Licht der Welt erblicken.

Der Verfasser ist Geschäftsführer des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes

Standards treiben die Kosten der Gemeinden

An der kommunalen Gebührenschaube drehen nicht die Verantwortlichen in den Rathäusern

In den öffentlichen Kassen fehlt das Geld. Das in den fetten Wohlstandsjahren ausgebaute Leistungsnetz, das einmalig ist, läßt sich nicht mehr bezahlen. Standards, die bei steigendem Einkommen immer weiter verfeinert worden sind, können deshalb nicht länger fortbestehen. Dabei geht es nicht um bloße technische Dinge, wie den Einheitsbierkasten oder den europaweit einsatzbereiten Rasierapparat.

Es ist aber schon eine wichtige Frage, ob Kindergärten wirklich nur im Erdgeschoß betrieben werden dürfen oder ob die Größe der Kindergartenräume landeseinheitlich vorgeschrieben sein muß, auf den Quadratzentimeter genau. Und ob die „Phantom- Standards“, für die niemand rechtlich verantwortlich zeichnet, Richtschnur sein sollen, die Genehmigungsleitlinien von Aufsichtsgremien beispielsweise. Dazu gehören Vorschriften über den Mindestabstand von 20 Zentimetern, den Kleiderhaken haben müssen. Darunter sind Bestimmungen über Größe und Ausstattung von Putz-, von Material-, von separaten Abstellräumen. Zu diesen Phantom-Standards, in denen oft aufgehobene Landesvorschriften klammheimlich fortwirken, zählt die hanebüchene Empfehlung, vorsorglich sogar dann, wenn ein Mittagessen nicht gereicht wird, eine Kindergartenküche mit Vorratskammer und Personaltoilette einzurichten. Ebenso gebührentreibend der Befehl des Gesetzes, daß die Leiterin eines Kindergartens mindestens 5 Stunden je Gruppe für besondere Führungsaufgaben freizustellen ist.

Das Plädoyer für einen sehr weitgehenden Verzicht auf verbindliche Standards für die Kommunen bedeutet keinesfalls, daß nun in den Kindergärten Notlösungen zu erwarten wären, die das Kindeswohl gefährden könnten. Aber im Einzelfall müssen „kurze Wege für kurze Beinchen“ wichtiger sein als ein Quadratzentimeter mehr oder weniger im Spielzimmer. Es muß auch einmal möglich werden, daß ein oder zwei Kinder mehr in eine Gruppe aufgenommen werden, zumal ohnehin höchstens 70 bis 80 Prozent der Kinder gleichzeitig anwesend sind. Hunderte von Einheitsregeln, welche die Gemeinden in Schablonen pressen und zur Bewegungs- und Ideenlosigkeit verdammen, machen örtlich angemessene Lösungen unmöglich. Standards, die von Behörden, Ausschüssen und Versicherungen jahrzehntelang fleißig produziert wurden, sind geradezu der Anti-Geist der kommunalen Selbstverwaltung. Die Kommunen klagen über den Verlust von verfassungsrechtlich garantierten Freiräumen. Und die Klage mündet nahtlos in den Zorn der Bürger über steigende Gebühren. Denn das sind die beiden Seiten der Medaille: Die Standards machen Leistung zu teuer – für die Bürger, die Gemeinden und die Wirtschaft. Nicht die Verantwortlichen in den Rathäusern, sondern weitgehend anonyme Standardgeber drehen an der kommunalen Gebührenschaube.

Der Kindergartenbereich ist aber keinesfalls das zentrale Standardproblem. Nach RAL- und DIN-Vorschriften dürfen Müllgroßbehälter nicht aus wiederverwertetem Kunststoff hergestellt werden. Steigeisen in Kanalschächten müssen neuerdings 15 Zentimeter tief sein, nachdem bislang 13 Zentimeter ausgereicht haben. Das könnte sich zu einem Millionen-Nachrüstungs-Programm zu Lasten der Gebühren-Bürger entwickeln. Oder der EU-Entwurf einer Abwassernorm „EN 752“, die eine neue Dimensionierung für den Hausanschluß vorschreibt. Und dazu gehört auch der Entwurf einer EU-Blei richtlinie, die den Bleigehalt im Trinkwasser auf ein Viertel des bisherigen Wertes vermindern soll. Alle Bleirohre wären auszutauschen, mit Konsequenzen für Eigentümer und Mieter, welche die Nachrüstung zu bezahlen haben.

Was die Kommunen und die Bürger, die Wirtschaft und die Gesellschaft brauchen, ist ein Standardbefreiungsschlag. Der Versuch, mit herkömmlichen Mitteln diesem Megaproblem beizukommen, ist schon im Ansatz zum Scheitern verurteilt. Denn zu fest sind die Standards im System verankert. Die Standard-Strukturen müssen im Kern gebrochen werden. Es reicht nicht, wenn in Umkehr der „Standard-Produktionslinie“ jede Vorschrift einzeln auf ihre Erforderlichkeit überprüft wird. Zu stark sind die Fachbruderschaften, die zwangsläufig in alle Überlegungen einzubeziehen sind. Und das erhöht natürlich die Erfolgsaussichten nicht, wie jüngst die Arbeit einer Kommission des Bundes zur Überprüfung von Standards gezeigt hat. Von den Bundesressorts werden dieser Kommission 72 Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit Mindeststandards genannt, aber zugleich betonen 68 Teilnehmer deren völlige Unverzichtbarkeit.

Der Radikalvorschlag, durch Gesetz alle Standards auf Zeit außer Kraft zu setzen, sozusagen befristet zu killen, ist in einigen Bundesländern ohne greifbaren Erfolg diskutiert worden. Erfolgversprechender erscheint für die untergesetzlichen Standards (das sind etwa 80 Prozent) der Vorschlag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, durch generelle Öffnungsklausel des Gesetzgebers alle von Bund oder Land unmittelbar und mittelbar veranlaßten Standards nachträglich unter Ausnahmeverbehalt zu stellen. Der Standardhüter hätte dann auf Antrag im Einzelfall zu befinden. Von ihm wäre zu belegen, daß durch eine Ausnahme Gefahr für Leib und Leben entstünde oder aber die öffentliche Sicherheit nachhaltig gefährdet würde. Anderenfalls entfielen die Anwendung des Standards.

Eine kritische Auseinandersetzung mit Standards bleibt an der Oberfläche, wenn nicht darauf hingewiesen wird, daß der Gesetzgeber die Ursache dafür ist, daß aus den Standards dieses Riesenproblem geworden ist. Nach dem gerade novellierten Umweltstatistikgesetz zum Beispiel müssen die Kommunen Abwasser und Wasser, Abfall und Luft häufiger, genauer und umfangreicher messen, prüfen und über die Ergebnisse berichten. Das hat Folgen: Es werden Prüfungs-, Berichts- und Untersuchungsstandards geschaffen, die Kosten verursachen, welche die Bürger letztlich über die Abwasser- oder Abfallgebühren zu tragen haben. Und wenn auf besorgte Fragen im Gesetzgebungsverfahren nach den Kosten für den kommunalen Bereich geantwortet wird, diese seien nicht festzustellen, dann ist das ein Startschuß zu vielen neuen Standards. Solange der Gesetzgeber bewußt auf eine echte Gesetzesfolgenabschätzung verzichtet und sich sogar ausdrücklich außerstande erklärt, die Folgen seines Handelns abzuschätzen, so lange wird es das Thema geben.

Weil der Gesetzgeber die Anregungen für seine Tätigkeit nicht aus den Elfenbeintürmen der Wissenschaft, sondern zur Hauptnachrichtenzeit aus den Fernsehürmen zu erhalten scheint und sich um die Folgen seiner Gesetze nicht kümmert, entsteht der Nährboden für den Wildwuchs an unbezahlbaren Standards. Und dieser Humus wird den Standards erst dann entzogen, wenn der Gesetzgeber sich endlich entschließt, seine Überlegungen in jedem Einzelfall offenzulegen, auch soweit es um die Folgen seines Gesetzes geht. Kommunen, Wirtschaft und Bürger würden es ihm danken.

Der Autor ist Landesgeschäftsführer des niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes.

Nicht nur kleine Korrekturen

Die jüngsten Angaben des Statistischen Bundesamtes über die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland (F.A.Z. vom 10. November) sind ein erster Schritt auf dem Weg zu mehr Wahrheit über den Flächenverbrauch. Denn erstmalig wird in einer amtlichen Statistik eingeräumt, daß die Grundlagen der bisherigen Verbrauchsangaben einer näheren Prüfung nicht standhalten. Damit hat die Kritik des Nachhaltigkeitsrats an der mangelhaften Belastbarkeit der statistischen Erhebungen sehr schnell Wirkung gezeigt. So räumt das Bundesamt mit der Vorlage der neuesten Statistik zugleich ein, daß in die Berechnungen über den täglichen Flächenverbrauch unzulässigerweise die umfangreich ausgewiesenen Ausgleichsflächen eingeflossen sind. Es wird auch eingestanden, daß die Siedlungsflächen nicht mit versiegelten Flächen gleichgesetzt werden dürfen. Den Bodenstatistikern sind damit schwerwiegende Fehler unterlaufen, die die alarmierenden Zahlen über den Flächenverbrauch in einem neuen Licht erscheinen lassen. Dazu gehört zum Beispiel auch, daß in der amtlichen Statistik bislang die ökologische Aufwertung von Flächen, zum Beispiel durch die Umwandlung von Ackerflächen in Hausgärten, unberücksichtigt geblieben ist.

Künftig soll nun der Flächenverbrauch sorgfältiger ermittelt werden. Das hatte der Nachhaltigkeitsrat in seiner Entschließung vom 15. Juni dieses Jahres der Bundesregierung empfohlen. Damit hat sich das von der Bundesregierung eingesetzte Gremium die kommunale Kritik an den unzureichenden statistischen Angaben über den sogenannten „Flächenverbrauch“ („Die Mär vom Betonland“) zu eigen gemacht. Der Nachhaltigkeitsrat hat unter anderem eine Verbesserung der Informationsgrundlagen über das Schutzgut Böden angemahnt und insbesondere die Verbesserung der statistischen Informationsgrundlagen

als sinnvoll bezeichnet. Wörtlich unter anderem: „Um die Qualität der Flächeninanspruchnahme besser zu messen, sind Daten zur realen Bodennutzung, zur Grundstücksauslastung (wie bis 1996 erhoben), zu den ökologischen Ausgleichsflächen und zum Versiegelungsgrad der Böden erforderlich. Weiterhin ist ein Indikator zur Siedlungsdichte (Siedlungsfläche je Einwohner), wie er in der Schweiz praktiziert wird, sinnvoll.“

Hier geht es nicht um Nickeligkeiten, um kleinere Korrekturen. Denn bekanntlich ist die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung mit der angestrebten Rückführung des täglichen Flächenverbrauchs von 130 Hektar auf 30 Hektar auf der Grundlage dieser mangelhaften Flächenstatistik erarbeitet und beschlossen worden. Nun sind die Bodenstatistiker gefordert, unanfechtbare und belastbare Flächenangaben zu ermitteln. Und das wird der erste Schritt auf dem Weg zur ganzen Wahrheit über den Flächenverbrauch sein, der offensichtlich weit undramatischer ist, als bislang unhinterfragt angenommen worden ist. Auf die Politik wird dann die Aufgabe zukommen, auf der Grundlage der dann belastbaren Zahlen ein realistisches Ziel vorzugeben. Bis dahin kann die Forderung einer Verbrauchsreduzierung von 130 auf 30 ha nicht ernsthaft weiter verfolgt und in praktische Entscheidungen umgesetzt werden.

Im Interesse des Bodenschutzes bleibt zu hoffen, daß von der Statistik möglichst zügig belastbare Zahlen vorgelegt werden, die der tatsächlichen Situation entsprechen. Weitere Schludrigkeiten wären dem Ziel abträglich, der Ressource Boden den ihr zukommenden Schutz- und Stellenwert zu geben.

Dr. Wulf Haack, Celle

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.11.2004



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200
E-Mail dstgb@dstgb.de
www.dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH
Postfach 1207 · 30928 Burgwedel
Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50
E-Mail info@winkler-stenzel.de
www.winkler-stenzel.de