

Die Wirklichkeit der kommunalen Demokratie

Schlaglichter eines Dauerbrenners

Scharfzüngige Spötter behaupten, Kommunalpolitik sei gegenwärtig weitgehend eine Spielwiese und vergleichbar einer Schülermitverantwortung. Manchen, die vollmundig vorgeben, Reformen zu betreiben, wäre es am liebsten, der Rat träte allmonatlich zur Feierstunde der Demokratie zusammen, um sich die Order der Verwaltung abzuholen. Das Problem des Filzes, der in allen Farben auftritt, ist nicht nur beschränkt auf die Verteilung von Posten, obwohl das Phänomen hier am schillerndsten in Erscheinung tritt.

Kommunen haben nach der Pfeife insbesondere der Landesregierung zu tanzen. Mit ihrer Zuweisungs- und Zuschußpolitik betreiben Bund und Land Kommunalpolitik. Das System der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, der Auftragsverwaltung, der allgemeinen und Zweckzuweisungen und Zuschüsse schnürt die kommunale Demokratie ein. Das System der kommunalen Finanzen ist ein System der kommunalen Entrechtung (vgl. hierzu den Beitrag von Regina Franke in diesem Heft, S. 34 ff). Wenn Gemeinden für Straßenneubauten 80% Zuschüsse bekommen, heißt das, sie müssen, um dieses Geld zu erhalten, auch Straßen bauen und können nicht z.B. eine Straßenbahn anschaffen. Der Rat kann nur noch beschließen, welche Straßen er bauen läßt.

Ein anderes simples Beispiel: Ohne irgendeine kommunalpolitische Entscheidung müssen die Gemeinden seit 1. April – ein passendes Datum – 1988 den neuen Personalausweis ausgeben. Die Gebühren, die sie bekommen, liegen bei 10 DM. Die Verwaltungskosten betragen 11,20 DM.

Finanzbindungen machen vielleicht 40% des Haushaltsvolumens einer Großstadtgemeinde aus. Etwa 50% des Volumens sind durch laufende Geschäfte und Personalkosten, Mieten, Pachten, Unterhaltungskosten usw. verplant. So bleiben letztlich 10% des Haushaltsvolumens der freien Entscheidungsmöglichkeit des Rates überlassen. Dies ist keine kommunale Demokratie, sondern eine unverschuldete Bindung an Sachzwänge und vor allem an Politik von Land und Bund. Wie soll unter solchen Prämissen kommunale Demokratie möglich sein?

Die „Vorentscheider“ im nichtöffentlichen Raum

Der Ablauf eines kommunalen Entscheidungsprozesses tritt kaum in seiner Reinform auf: Problem – Vorlage – Beschluß – ggf. Satzung. Vielmehr bestehen in der Praxis zwischen führenden Personen vielfältige informelle Beziehungen. Diese „Vorentscheider“ – nicht nur Bürgermeister und Ge-

meindedirektoren etc. – sind auf Seiten des Rates Ratsvorsitzende, Ausschußvorsitzende und Fraktionsvorsitzende sowie Verbands- u.ä. Funktionäre und Experten auf bestimmten Sachgebieten (z.B. Architekten). Auf der Verwaltungsseite sind Verwaltungschef, Dezernenten, Referenten, Beigeordnete und Amtsleiter zu nennen.

Diese Gruppe übt wie in einer Oligarchie Herrschaft aus. Sie schließt bestimmte Gruppen und Personen von politischem Einfluß aus. Sie schirmt die Vorbereitungen solange ab, bis ein Konzept der öffentlichen Kritik standhalten kann. Dabei ist die nordrhein-westfälische Großstadt nur Beispiel, nicht Ausnahme: In Köln oder Dortmund passiert im Grunde nichts anderes als in Großengstingen oder Pfaffenhofen (im letztgenannten Ort spielt nicht nur des Namens wegen die Kirche eine größere Rolle...). Die Struktur des kommunalen Entscheidungsprozesses scheint vom Typ der Gemeindeverfassung weitgehend unabhängig zu sein.

Die Vorentscheider verfügen über eine zentrale Stellung im Informationsfluß, über Zeit, soziale Techniken, Informationen, nützliche berufliche Kenntnisse. Ihre under-cover-Politik verfestigt sich im Laufe der Zeit zu fest etablierten Klientelbeziehungen: Ressortegoismus deckt sich mit gruppenegoistischen Interessen. Im geheimen findet ein Verteilungsgekümmel statt; die Selbstbedienung wird als öffentliches Wohl verkauft.

Diese Praxis illustriert ein faktisches Strukturelement der Kommunalpolitik: Die relevanten, zu Entscheidungen führenden Debatten werden nicht-öffentlich geführt. „Ein besonderes Bedürfnis, bei allen Planungs-, Koordinierungs- und Entscheidungstätigkeiten des Gemeindevorstands die Öffentlichkeit zuzulassen, besteht nicht“, so NRW-Innenminister Schnoor im Zusammenhang der Reform der nordrhein-westfälischen GO. Die politischen Weichenstellungen, der Fahrplan werden jedoch nicht nur nicht-öffentlich in den zuständigen Gremien, sondern im geheimen, im Fraktionsvorstand, in der Partei jeweils mit den VertreterInnen der Verwaltung abgekaspert, und man kann hinterher überhaupt nicht mehr unterscheiden, was der originäre Anteil der Verwaltung und was Parteipolitik ist. Da werden auch Verwaltungsbeamte vorab in ihrer Tätigkeit unterdrückt, und zwar von Gremien, die nach der Gemeindeordnung überhaupt nichts zu sagen haben. Oft ist die Verwaltung schon vorher auf Linie, und wenn etwas in den Ausschuß oder Rat kommt, in denen eigentlich zu entscheiden wäre, gibt es nichts mehr zu entscheiden. Die Verwaltung muß so tun, als sei ihre Meinung, was auf dem Tisch liegt.

„Herr Stadtrat R. legt Wert darauf, daß den Arbeitsaufträgen der XY-Planungsfraktion umgehend nachgegangen wird“. Diese Mitteilung war protokolliert in einem verwaltungsinternen Papier, das eines Tages morgens kur-

sierte, als nachmittags der zuständige Ausschuß das erste Mal über diese Angelegenheit reden sollte. Damit wird die gesamte Ausschuß- und Gremienarbeit ad absurdum geführt. Im Grunde kommt die Mehrheitspartei ihrer Verpflichtung nicht nach, gegenüber der Öffentlichkeit ihre politische Auffassung zu zeigen. Wenn nötig, kann sie immer so tun, als sei das Präsentierte Verwaltungsmeinung, die von der Partei nur unterstützt wird. Das hat verheerende Konsequenzen, weil man die Partei überhaupt nicht mehr politisch verantwortlich machen kann. Wenn das, was beschlossen wird, schiefgeht, ist es immer die Verwaltung gewesen: „Die Verwaltung hat das nicht ganz richtig gemacht!“ Oder die Partei kann sich sogar schützend vor die Verwaltung stellen gegen die angeblich unsachlichen Angriffe von z.B. GRÜNER Seite.

In den Räten werde zuviel gekuschelt, in den Verwaltungen seien Anpasser gefragt. So zutreffend skizzierte der ehemalige Kölner Oberstadtdirektor Kurt Rossa seine Erfahrungen. (Allerdings erst, nachdem er per Gutachten aufgeschreckt worden war.) Mit politischer Courage könnten die Auseinandersetzungen viel intelligenter laufen. Dann würde ein gewählter Verwaltungsbeamter sagen: „Wissen Sie, wir machen das so, schlagen dies und das vor, und wenn Sie von der XY-Fraktion meinen, etwas dagegenstellen zu müssen, dann setzen Sie sich mit den anderen Fraktionen auseinander, diskutieren öffentlich, und das Ergebnis kommt dann zur Bearbeitung ins zuständige Gremium.“

Andersherum funktioniert es natürlich auch. Eine vom Parteieinfluß relativ unabhängige oder zur Mehrheit politisch konträr stehende Verwaltung geht mit Vorlagen und Papieren in die Sitzung, die bei vernünftiger Würdigung nur eine vernünftige Entscheidung zulassen. So kommt es denn auch, und hinterher freut sich der Amtsleiter, daß man das wiedersehrerfolgreich eingefädelt hat, um“ das gewünschte Ergebnis zu bekommen: Die Berichterstattung ist oft nicht ehrlich, das Vorbereiten der Sitzung bestand darin, Unterlagen zu frisieren und auszudünnen, nur das in die Vorlage zu geben, was die gewünschte Entscheidung stützt. Mißtrauen und Verweigerung der Verwaltung geschehen nicht unbedingt aus einem politischen Interesse heraus, oft genügen Motive wie Pragmatismus, Einfachheit, reibungsloser Verwaltungsablauf usw., woraus sich schon vor langer Zeit die „ehernen Verwaltungsgrundsätze“ destillieren ließen: „Das haben wir schon immer so gemacht. Wo kämen wir denn hin... Da könnte ja jeder kommen...“

Ehrenamtlichkeit, Ausstattung, Kontrolle, Verfahren

Ein weiteres Problem in diesem Kontext ist die Ehrenamtlichkeit der Ratsmitglieder und Bürgermeister. Hier gibt es unterschiedliche Interessenlagen. Bei Mehrheitsfraktionen ist es oft so, daß relativ viele Mandatsträger

bei der Partei oder in Positionen beschäftigt sind, in denen es viel Raum gibt für das Betreiben von Kommunalpolitik. Hinzu kommt, daß die Ausstattung großer Fraktionen – Büro, Apparat usw. – relativ gut ist. Und: Da Wahlbeamte politisch gewählt werden und die Verwaltung in einem speziellen Verhältnis zur Mehrheitsfraktion steht, erfolgt im Grunde eine massenhafte Zuarbeit zu deren politischer Linie.

Bei Oppositionsfraktionen sieht es schon anders aus. Sie sind kleiner, sonst wären sie nicht in der Opposition, und haben dadurch eine schlechtere Ausstattung. Und es gibt nicht – zumindest für die GRÜNEN diesen Personalpool, dessen Arbeitszeit zu – über den Daumen gesagt – 50% in die Kommunalpolitik fließt. Die paar Leute von der Opposition haben gegen dieses merkwürdige Verhältnis von Mehrheitsfraktion und Verwaltung anzugehen, anzukämpfen und im Filz herumzustochern. Das ist wesentlich mühsamer, als wenn sich der Fraktionsvorsitzende der Mehrheitspartei den Oberstadtdirektor holt und ihm am Montagmorgen im Fraktionsvorstand vorschreibt, was die Verwaltung zu machen hat. Warum sollte sie den Rat mit so schwierigen Diskussionen belasten?

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage, wie eine Kommunalverwaltung zu kontrollieren ist, und zwar nicht nur durch die Mandatsträger, sondern auch durch das Volk selbst. Diese Frage hat unmittelbar nichts zu tun mit anderen, etwa der nach der Doppelspitze – nachdem hier jetzt ständig zusammenwächst, was zusammengehört, sorgt man sich auch um die Einheit von Zuständigkeit und Verantwortung – oder der Urwahl der Bürgermeister oder der Frage der Einrichtung eines Stadtausschusses.

Diese lediglich „formaldemokratischen Prozeduren“ werden in den derzeitigen Diskussionen Überbewertet. Demokratie heißt Herrschaft des Volkes, und die kann nicht so stark verwässert oder vermittelt werden, bis schließlich nur noch eine Person übrig bleibt, die das Sagen hat. Welche Personen kommen überhaupt in den Rat und wie? Dies ist z.B. in Nordrhein-Westfalen relativ klar geregelt, da bestimmen das im Rahmen der ihnen zufallenden Prozentquoten die Parteien bei der Aufstellung ihrer Listen. Ob dies der Weisheit letzter Schluß ist?

Oft sollen (Schein-)Verfahren politische Konflikte befrieden und meist gelingt dies auch. Indes werden Gremien oft übergangen. Die Mehrheitsfraktion erscheint in der Sitzung mit bereits feststehender Entscheidung. Gute Argumente, z.B. aus einer anderen Fraktion oder aus einem Gutachten werden oft gleichgültig zu den Akten genommen. Diese Argumente fließen nicht in das Ergebnis ein, die Entscheidung stand fest. Das hat mit Demokratie nichts zu tun. Schon die Auswahl der Person eines Gutachters ist eine Vorentscheidung über den Inhalt des Gutachtens. Insider kennen die po-

litischen und wissenschaftlichen Ansichten möglicher Gutachter. Aus diesem Wissen können relativ zuverlässig Schlüsse gezogen und Prognosen hinsichtlich des erwartbaren Ergebnisses getroffen werden. Im übrigen gehen Gutachter ihren Auftrag oft mit einer Schere im Kopf an. Sie achten darauf, daß herauskommt, was der Auftraggeber als Wunsch hat durchblicken lassen.

Ob neue Ansätze, wie Mediation (vgl. Lahl, AKP 6/92,45-47), die vorgeben, auf wirkliche Verfahrensbeteiligung der Betroffenen hinzuzielen, nicht lediglich der Legitimation dienen und nicht bloß perfektioniertere Scheinverfahren darstellen, ist die Frage (vgl. den Beitrag von Holtkamp in diesem Heft).

Schlußfolgerungen

Elemente kommunaler Demokratie müssen zunächst nach zwei Ebenen unterschieden werden: extern und intern. Auf der externen Ebene sollten Gemeinde- und Verwaltungsreformen und deren rechtliche Verankerungen zunächst einmal das Verhältnis zwischen Bund, Land und Gemeinden betreffen. Hierzu gehört das Aufheben mindestens eines Teils der Bindungsvorgaben von Bund und Land. Die starren Zuweisungen (z.B. „Straßenbau“) sind aufzugeben. Stattdessen ist ein Pool „Verkehr“ oder „Infrastruktur“ zu schaffen, der den Gemeinden die konkrete Entscheidung („was machen wir damit“) überläßt. Die grundsätzliche Allzuständigkeit des Rates ist nicht nur beizubehalten, sondern in diesem Sinne auszuweiten.

Veränderungen sind ferner nötig im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Durch das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NW) ist geregelt, daß Opposition in interkommunalen Gremien nicht stattfindet. Werden beispielsweise fünf Delegierte in einer Kommune nach d'Hondt gewählt, bedeutet dies für eine kleine Partei wie etwa die GRUNEN, da sie erst den achten oder neunten Platz erhalten würden, nie dabei zu sein. Und dies, obwohl sie bei einer Listenwahl mit acht oder zehn Prozent der Mandate vertreten wären.

Unter internen Aspekten betrachtet list die Einsicht erforderlich, daß es eine Struktur und institutionelle Absicherungen, durch die kommunale Demokratie garantiert werden kann, nicht gibt. Jedenfalls sind keine überzeugenden theoretischen Ansätze dieser Art (kein Modell ist den anderen Überlegen) und in der Praxis aus vielerlei Berichten keine Hinweise auf derartiges ersichtlich. Es ist schwerlich zu verhindern, daß aufgrund subtiler Mechanismen und platter Alltagstricks jemand über den Tisch gezogen werden kann. Es ist schwer alles kontrollierbar, was eine Kommunalverwaltung machen kann.

So reichte z.B. das derzeitige Recht völlig aus, um dem Vermerk, es möge den Arbeitsaufträgen der „Planungsfraktion“ einer Partei nachgegangen werden, Paroli zu bieten: Die Verwaltungsleute sind nicht Angestellte einer Partei, sondern der Kommune. Daneben gibt es auch das Dienstrecht usw., wenn auch zu befürchten ist, daß die Einschaltung des Personalsrats oder sonst einer Instanz der Kommune nicht sehr hilfreich sein dürfte, ist er doch oft auch in entsprechenden Klüngen eingebunden.

In erster Linie sind demokratische Kultur und wirkliche Demokraten nötig, Menschen mit Rückgrat, die auch einmal sagen: „Paß mal auf, so nicht!“ Transparenz und Öffentlichkeit sind zu stärken bzw. einzuführen (weitgehendes Akteneinsichtsrecht für alle Fraktionen und für die Öffentlichkeit, Öffentlichkeit von Sitzungen), und zwar in allen Bereichen: Auch das komplizierte Haushaltswesen ist nicht per se ungeeignet, durch das Volk diskutiert und entschieden zu werden.

Wert zu legen ist ferner auf die Abkehr von der Überbewertung eher formaldemokratischer (Wahl-)Prozeduren. Die Frage nach der Urwahl des Bürgermeisters ist relativ marginal, aber dennoch ist die Direktwahl des Bürgermeisters demokratischer als die Wahl durch den Rat.

Die Einführung der Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens würde u.E. die bürgerschaftlichen Einflußmöglichkeiten verstärken, ebenso wie die Abschaffung der 5%-Klausel und die Einführung des Ausländerwahlrechts. Hierher gehört ferner die Stärkung des Elements „sachkundiger Bürger“, die demokratische Wahl von Regionalräten und die Verbesserung der Bezirks- und Ortsvertretungen.

Von erheblicher Bedeutung ist jedoch die Stärkung und Einführung echter demokratischer Elemente: Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Bindung des Rates an das Ergebnis.

Richard Kelber
Rainer Schäfer-Eikermann

Quellen und Literatur:
Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979 (UTB 877)
Richard Kelber, mehrere unveröffentlichte Manuskripte, 1988-1992

(Aus: *Alternative Kommunalpolitik/Forum Recht*, 1/1993, S. 38-40)