

# Zukunft der Kommunen – Kommunen der Zukunft in Deutschland

---

Beschlossen von der 19. Bundesdelegiertenversammlung  
am 26. und 27. September 2003 in Güstrow.

---

Die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker (VLK) und die FDP sind seit jeher die demokratische Kraft der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Dieser Rolle wird die VLK auch in der anstehenden Debatte über die Zukunft der Kommunen gerecht werden und sich als Motor für Reformen verstehen, die die Bürgerinnen und Bürger von Kosten entlasten und die Selbstverwaltungskraft der Kommunen nachhaltig stärken.

Seit der letzten Kommunalreform vor ca. 30 Jahren in einigen Bundesländern haben sich die räumlichen, sozialen, demographischen, technologischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie die Mobilität unserer Bürgerinnen und Bürger in Deutschland maßgeblich gewandelt. Deshalb ist es gerade vor dem Hintergrund der sich weiter verschärfenden Finanzsituation der Kommunen an der Zeit, die Verwaltungsstrukturen und die Aufgabenzuordnung innerhalb der Kommunen vorbehaltlos zu überprüfen, um sie den veränderten Rahmenbedingungen mit dem Ziel anzupassen, zu einem leistungsfähigen Verwaltungshandeln zu gelangen.

Bei allen Überlegungen muss die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung der Kommunen gestärkt werden. Das heißt, dass sich die Verwaltung noch mehr als Dienstleister der in Freiheit und Eigenverantwortung handelnden Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen verstehen muss. Nur starke Kommunen können den Interessen unserer Bürgerinnen und Bürger gerecht werden.

Die VLK wird sich dafür einsetzen, dass der Zuschnitt der kommunalen Verwaltungsstrukturen und die Aufgabenzuordnung auf kommunaler Ebene sowie zwischen Land und Kommunen neu überdacht, die Finanzbeziehungen neu geordnet und die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien noch mehr genutzt werden, um die Aufgaben dort zu erledigen, wo sie am besten erledigt werden können.

Um dies zu erreichen, fordert die VLK:

### ⇒ Eine Verlagerung von Kompetenzen und Aufgaben

Die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen haben einen Anspruch auf eine moderne, effiziente und kundenorientierte Kommunalverwaltung. Kreise, Städte und Gemeinden tragen Verantwortung dafür, dass Verwaltungsaufgaben und öffentliche Dienstleistungen kostengünstig und bürgerfreundlich wahrgenommen und erbracht werden. Die Aufgaben müssen auf der Ebene erledigt werden, auf der das staatliche Handeln die größte Effizienz und Akzeptanz für die Bürgerinnen und Bürger entfalten kann. Unter Beachtung dieses Grundsatzes müssen Kompetenzen und Aufgaben nach „unten“ auf die Ebene der Kreise und Kommunen verlagert werden. Beispielsweise sind folgende Auftragsangelegenheiten auf die (Verbands-) Gemeinden zu verlagern:

Änderung von Familien- und Vornamen; Meldung der Einbürgerungsfälle nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz; Kfz-Zulassung.

### ⇒ Eine konsequente Nutzung vorhandener Privatisierungspotenziale

Alle staatlichen Aufgaben müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Soweit sich ungenutzte Effizienzpotenziale ergeben, müssen diese durch mehr Privatisierung ausgeschöpft werden. Der staatliche Bereich muss auf seine Kernaufgaben reduziert werden. Diese Aufgaben muss der Staat so bürgernah wie möglich erledigen. Ein wichtiger Erfolg der FDP war die Umsetzung des Privatisierungsgebots bereits in einigen Bundesländern, wonach die Gesetzeslage in die Gemeindeordnung aufgenommen wurde und dadurch die Kommunen nur dann neue Betriebe gründen oder bestehende wesentlich erweitern dürfen, wenn die Aufgaben nicht besser oder kostengünstiger durch Private erfüllt werden können. Gleichwohl gibt es auf kommunaler Ebene noch vielfältige Privatisierungspotenziale. Deshalb müssen die Kommunen zeitnah prüfen, ob kommunale Betriebe, wie beispielsweise die der Ver- und Entsorgung oder auch kommunale Bauhöfe, nicht ebenso wirtschaftlich durch Private betrieben werden könnten. Die Kommunen sollen ihr Privatisierungspotenzial in einem „Privatisierungskataster“ systematisch erfassen, unter Nutzung der Informationen aus dem Controlling Möglichkeiten für Privatisierungen darlegen und deren Umsetzung in einem „Privatisierungsfahrplan“ festlegen. Dies ist jährlich durch einen Privatisierungsbericht zu veröffentlichen.

### ⇒ Eine Neugestaltung der kommunalen Einnahmen

Die Kommunen brauchen eine solide, unbürokratische und konjunkturunabhängige Finanzgrundlage. Diese muss so kräftig sein, dass die Kommunen ihre Aufgaben sachgerecht und angemessen erfüllen können. Die Politik des Bundes und der Länder darf zukünftig nicht mehr zu Lasten der Gemeinden gehen. Die Finanzierung muss dem Grundsatz der Steuergerechtigkeit und Angemessenheit unterliegen. Soweit das Äquivalenzprinzip über Gebühren und Beiträge für die Finanzierung kommunaler Leistungen nicht herangezogen werden kann, sind die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu besteuern. Hierzu bedarf es einer tief greifenden Strukturreform.

#### ⇒ Eine Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Das kommunale Kostenbewusstsein nimmt bei hohen Bundes- oder Landeszuschüssen deutlich ab, was sich nachteilig auf das Ausgabenverhalten der Kommunen auswirkt. Deshalb muss das System der Mischfinanzierung auf eine bessere Grundlage gestellt und neu geordnet werden. Ziele müssen eine eindeutigere Zuteilung von Verantwortlichkeiten und mehr Transparenz im Umgang mit den Steuergeldern der Bürgerinnen und Bürger sein. Die Neuordnung der Mischfinanzierung wird die Entscheidungsfreiheit der Kommunen aufgabenbezogen verbessern und damit zu einer Stärkung des Budgetrechts der kommunalen Gremien führen, was letztendlich Einsparungen zur Folge haben wird.

Das Konnexitätsprinzip („wer bestellt, bezahlt!“) muss auch im Verhältnis zwischen Land und Kommunen gelten. Demnach darf den Kommunen nur dann eine Aufgabe übertragen werden, wenn ihnen dafür Geld zur Verfügung gestellt wird. Das Konnexitätsprinzip muss als Verfassungsgebot in die Landesverfassung aufgenommen werden.

#### ⇒ Eine Lockerung der landesrechtlichen Standards und Abbau von Bürokratie

Die Verwaltung muss sich an dem Ziel orientieren: Wie kann eine Aufgabe am schnellsten und kostengünstigsten ausgeführt werden? Zur Umsetzung dieses Ziels muss den Kommunen das Recht eingeräumt werden, landesrechtliche Standards zu unterschreiten, um Investitionskosten zu mindern. Dies würde den Wettbewerb zwischen den Kommunen anstoßen, möglichst effizient zu wirtschaften. Derzeit wird zu viel Steuergeld durch Regelungswut und überperfektionistische Ansprüche für teure Standards vergeudet. Deshalb brauchen wir in Deutschland zügig ein umfassendes Standardöffnungsgesetz. Gleichzeitig müssen durch den Abbau von Bürokratie die Kommunen finanziell entlastet werden. Dazu müssen alle Gesetze und Verordnungen auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit sowie auf ihre Regelungsdichte hin überprüft werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen nachvollziehen können, weshalb etwas gesetzlich geregelt werden muss. Die VLK fordert, dass neue Gesetze und Verordnungen nur befristet gelten dürfen und deshalb mit einem „Verfalldatum“ versehen werden sollen. Zugleich soll eine Beweislastumkehr eingeführt werden. Es ist also nicht mehr der Nachweis zu erbringen, dass eine Maßnahme abgeschafft werden kann, sondern nach Ablauf des Verfalldatums wird sie außer Kraft gesetzt, es sei denn, der Nachweis weiterer Notwendigkeit kann schlüssig erbracht werden.

#### ⇒ Mehr Transparenz der Verwaltungskosten durch Benchmarking

Wettbewerb ist das zentrale Element, das in der Wirtschaft dazu führt, dass die Unternehmen die Bedürfnisse ihrer Kunden bestmöglich und kostengünstig erfüllen. Im Unterschied zur Wirtschaft kann die Bürgerin oder der Bürger eine Kommunalverwaltung nicht wechseln, wenn er mit deren Service unzufrieden ist oder ihm die Kosten zu hoch erscheinen. Auch die kommunalen Mandatsträger verfügen nur über wenige aktuelle Informationen, die einen Leistungsvergleich ermöglichen. Deshalb muss durch Benchmarking die Vergleichbarkeit aller kommunalen Kosten (Personal- und Verwaltungskosten) unter Berücksichtigung gleicher Faktoren geschaffen werden, so dass klar ersichtbar ist, wie viel eine Leistung in der jeweiligen

Kommune denn wirklich kostet. Die so ermittelten Daten müssen regelmäßig erfasst und veröffentlicht werden. Jede Bürgerin und jeder Bürger muss sich anhand dieser Daten selbst ein Bild darüber machen können, wie „seine“ Kommune im Vergleich zu anderen Kommunen steht. „Stärken“ und „Schwächen“ einer jeden Kommune müssen transparent werden. Für die Kommunen wird dies zu mehr Kostenbewusstsein und Kostentransparenz führen, was gleichzeitig die Voraussetzung für Einsparungspotenziale ist.

Die Gemeindeordnung muss mit dem Ziel einer flächendeckenden Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt werden, um einen Leistungsvergleich zu ermöglichen. Die Bürgerzufriedenheit könnte z.B. regelmäßig mit standardisierten Bürgerbefragungen gemessen werden.

#### ⇒ Eine Professionalisierung des kommunalen Immobilien- und Flächenmanagements

Das Land muss die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass bebaute und unbebaute Grundstücke von Gemeinden effizienter bewirtschaftet und verwaltet werden können. Dazu sind das kaufmännische Prinzip des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) auf die kommunale Ebene zu übertragen und neue Steuerungskonzepte und professionelle Managementmethoden zu entwickeln und flächendeckend einzusetzen. Ferner müssen durch eine stärkere gemeinsame Nutzung von Gebäuden über Gemeindegrenzen hinweg Synergieeffekte erreicht werden. Insgesamt ist hier ein erhebliches Einsparpotenzial zu erwarten.

#### ⇒ Eine verstärkte Nutzung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien

Die Verwaltungen müssen funktional unter Einsatz modernster Informations- und Kommunikationstechnologien im Sinne einer stärkeren Bürgerorientierung organisiert werden (Stichwort „Rathaus-Online“). Privatisierungserlöse sollen hierfür eingesetzt werden. Dabei darf die stärkere Nutzung der modernen Kommunikations- und Informationsstrukturen aber nicht zu einer emotionalen Entfremdung des Bürgers von der Gemeinde führen. Vielmehr muss die Identifizierung erhalten bleiben. Dies bedeutet: Die Chancen, die aus den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien erwachsen, sind konsequent zu nutzen. So müssen beispielsweise Verwaltungsdienstleistungen wie Kfz-Zulassungen oder die Beantragung eines Personalausweises von zu Hause aus am Bildschirm erledigt werden können. Diese Entwicklung wird zu neuen Verwaltungsstrukturen und -gliederungen führen, wobei dann auch Aufgaben verlagert und funktionalisiert werden müssen. Letztendlich wird ein derartiger Prozess zu Einsparungen in den kommunalen Haushalten führen. Für diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die sich moderner Technologien nicht bedienen möchten oder können, muss nach wie vor der persönliche Kontakt mit der Kommune als Dienstleister gewährleistet bleiben. Die Nutzung moderner Kommunikations- und Informationstechnologien darf nicht eine Anonymisierung zur Folge haben. Deswegen sind kommunale „Bürgerbüros“ auch in einer Internetwelt unverzichtbar. „Bürgermobile“ sollen unter Nutzung der technischen Möglichkeiten die Sprechzeiten der Verwaltung ergänzen und damit die Verwaltung so nah als möglich zum Bürger bringen.

#### ⇒ Eine konsequente Beachtung der Folgen der vorhersehbaren demographischen Entwicklung

Die demographische Entwicklung hat gravierende Strukturveränderungen zur Folge. Die Bevölkerungszahlen gehen kontinuierlich zurück, während die Menschen gleichzeitig immer älter werden. Durch diesen Bevölkerungsschwund auf der einen und die immer älter werdende Gesellschaft auf der anderen Seite ergeben sich auch für unsere Städte und Gemeinden viele Probleme. Insbesondere werden diese Veränderungen Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben. Die Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen wie beispielsweise Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser und Altenheime werden Verschiebungen hinsichtlich ihrer Auslastung erfahren. Einerseits müssten sie weiter vorgehalten werden, gleichwohl werden aber auch die kommunalen Einnahmen, bedingt durch den Einwohnerrückgang, drastisch sinken. Gerade in dünn besiedelten Räumen könnte dies zur Folge haben, dass zentrale Dienstleistungseinrichtungen unbezahlbar sein werden und somit geschlossen werden müssten. Die demographische Entwicklung verlangt in den kommenden Jahren eine intensive Auseinandersetzung mit dieser Entwicklung, um Antworten zu finden, damit dem Veränderungsprozess Rechnung getragen werden kann. Ein Beispiel hierfür ist die Übertragung der Zuständigkeiten für Kindergärten auf die Verbandsgemeinden.

#### ⇒ Eine Förderung von Kooperationsmodellen auf lokaler Ebene (Interkommunale Zusammenarbeit)

Auf lokaler Ebene muss verstärkt nach Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit von Kommunen gesucht werden. Geprüft werden muss auch, inwieweit dabei öffentliche Einrichtungen gemeinsam genutzt werden können. Denkbar ist ebenso eine gemeinsame Betreuung und Wartung der durch die Kommunen genutzten Informationstechnologie. Auch beim Brand- und Katastrophenschutz sowie beim Rettungsdienst ist auf mehr Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften hinzuwirken.

In Deutschland ist es kein Einzelfall, dass beispielsweise Gemeinden und Städte je ein Wasserwerk oder einen Bauhof mit der entsprechenden Personaldecke vorhalten. Gerade die Personalkosten hierfür sind jedoch nicht mehr länger finanzierbar. Bei verstärkter Zusammenarbeit und Kooperation können enorme Einsparungen erzielt werden, was letztendlich auch bei den Bürgerinnen und Bürgern zu Kosteneinsparungen führt. Deshalb müssen die Möglichkeiten für die freiwillige Kooperation von Kommunen verstärkt gefördert werden. Das Land muss interkommunale Investitionen stärker fördern als die einzelner Kommunen. Nach einer vorbehaltlosen Überprüfung des derzeitigen Zuschnitts der kommunalen Verwaltungsstrukturen und einer konsequenten Aufgabenkritik unter Beachtung der aufgezeigten Einspar- und Effizienzsteigerungsgrundsätze muss entschieden werden, ob eine Gebietsreform vorzunehmen ist. Bei allen Überlegungen ist aus liberaler Sicht primär auf freiwillige Zusammenschlüsse hinzuwirken. Die besondere Bindung der Bürger zu ihrer Ortsgemeinde muss dabei berücksichtigt werden, da gerade die Ortsgemeinden für die Identität vor Ort unverzichtbar sind und die Bürgerinnen und Bürger mit ihnen ein Stück Heimat verbinden.