Stephan Grohs

# Kommunen als Anker des Zusammenhalts?

**Oftmals wird erst dann über Zusammenhalt gesprochen, wenn ein Mangel daran wahrgenommen wird. Ein grundsätzlich – über die meisten Konflikte überbrückendes – positives Verhältnis der Angehörigen eines Gemeinwesens zueinander und zu den das Gemeinwesen tragenden Institutionen kann ganz abstrakt als Kern gesellschaftlichen Zusammenhalts verstanden werden (Deitelhoff et al. 2020, S. 13). Vielerorts steht heute allerdings die sach- und lösungsorientierte Diskussion nicht mehr im Mittelpunkt lokaler Auseinandersetzungen, Konflikte werden personalisiert, und Konfliktlinien verfestigen sich an wie auch immer definierten fixen Identitätszuschreibungen. Diese zunehmende Polarisierung politischer und gesellschaftlicher Debatten prägt die kommunalpolitischen Debatten ebenso wie ein Schwinden in das Vertrauen in die tragenden Institutionen des Gemeinwesens. Vielmehr wird auch die Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit der Kommunen zunehmend infrage gestellt.**

Kommunen gelten dabei schon lange als „Anker des Zusammenhalts" und „Schulen der Demokratie". Das Grundgesetz betont die Selbstverwaltungshoheit in „allen Fragen der örtlichen Gemeinschaft" (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Betonung des gemeinschaftlichen Aspekts zeigt, dass lokale Bande als stärker und konkreter gesehen werden als rein „gesellschaftliche". Nicht zuletzt entstand der Selbstverwaltungsgedanke aus Krisensituationen heraus. Die preußische Städteordnung von 1809 folgte aus der Niederlage im Deutsch-Französischen Krieg: Die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements und finanzieller Mittel der Besitzbürger (die maskuline Form entspringt hier der historischen Realität der Zeit) war gewissermaßen ein Tausch von Selbstverwaltungsautonomie gegen die Mobilisierung gemeinschaftlicher Ressourcen, die so nur auf lokaler Ebene existierten.

Kommunen gelten als Gesicht des Staates und erste Anlaufstelle der Einwohnerinnen und Einwohner. Aufgrund ihrer Nähe zu deren Lebenswelten seien sie zentral für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gesellschaften. Tatsächlich genießen die lokale Ebene und die lokale Politik ein besonders hohes Vertrauen bei den Einwohnerinnen und Einwohnern, sodass eine zentrale Voraussetzung für die Gestaltung von Zusammenhalt auf dieser Ebene gegeben ist (vgl. Abb. 1).

Auch in den heutigen Krisen wird Kommunen viel zugetraut. Benjamin Barber entwirft in seinem Buch „If Mayors Ruled the World" eine positive Utopie, in der Städte, nicht die Nationalstaaten, die Weltgeschicke lenken, und in der Diskussion um Klimawandel wird die Rolle der Städte und Gemeinden in der „Glokalisierung" hervorgehoben. Nicht nur nach außen, sondern auch nach innen wird die Bedeutung der Kommunen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt betont. Nicht zuletzt waren in den Krisen des vergangenen Jahrzehnts die pragmatischen Problemlösungen vor Ort entscheidend für die Bewältigung der Krisenlasten und die Resilienz der kommunalen und staatlichen Handlungsfähigkeit – Flüchtlingskrise, Corona und die zunehmenden Klimafolgenlasten seien hier nur als die sichtbarsten genannt.

## Gefährdeter Zusammenhalt? Die Realität kommunaler Sozialverwaltung

Wenn wir eingangs den lokalen Zusammenhalt einerseits als Verhältnis der Einwohnerinnen und Einwohner zueinander und deren Bezug zu den lokalen Institutionen eingeführt haben, so stehen beide Elemente heute unter zunehmendem Druck.

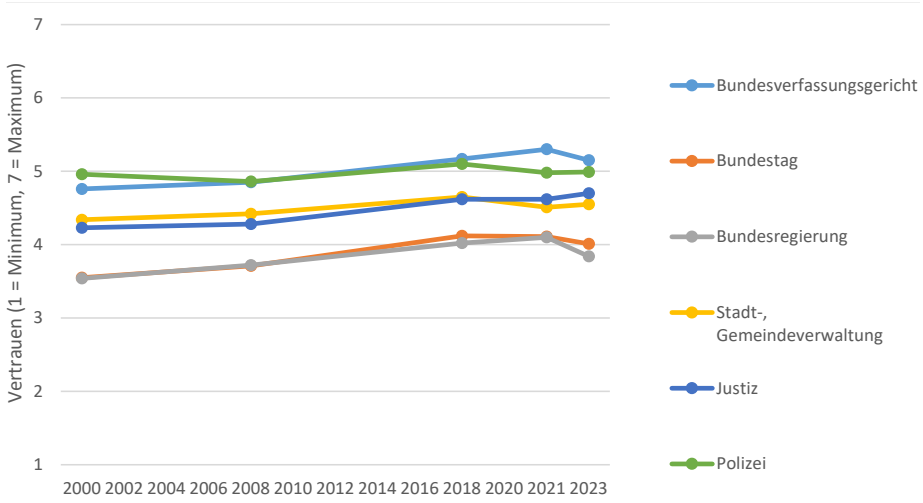


Abb. 1: Vertrauen in Institutionen (Gesamtdeutschland) (Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Wellen 2000 bis 2023 der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS; GESIS ZA8830 u. a.)

**Gefährdete politische Kultur**

Die bereits oben skizzierten Polarisierungstendenzen, die sich nicht nur an den Wahlergebnissen der AfD, sondern auch an der zunehmenden Mobilisierung der „dunklen Seite" der Zivilgesellschaft festmachen lassen, führen nicht nur zu zurückgehender Kompromissfähigkeit, sondern auch zu Rückzugserscheinungen aus den lokalen politischen Institutionen. Bedrohungen und Beleidigungen von Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitikern und tatsächliche gewalttätige Übergriffe machen das kommunalpolitische Ehrenamt noch unattraktiver, als es die institutionellen Hürden bisher schon vermocht haben. Bereits in den vergangenen Jahrzehnten klagten zahlreiche Kommunen über Nachwuchsmangel bei Ratswahlen. Gerade in kleineren Gemeinden wird es schwierig, Kandidaten für die oft ehrenamtlichen Bürgermeisterämter zu finden.

**Gefährdetes Engagementpotenzial**

Kommunen galten lange als Orte in denen sich gesellschaftliches Engagement bündelt und organisiert. Örtliche Vereine und Initiativen waren die eigentlichen Träger vieler Angebote vor Ort, die Kommunalverwaltung hatte hier eher eine unterstützende, koordinierende und fördernde Rolle. Viele Initiativen und Vereine stehen heute vor dem Problem, nicht mehr genug Engagement mobilisieren zu können. Angebote von Sportvereinen, Stadtfeste, Weihnachtsmärkte und andere auf zivilgesellschaftliches Engagement angewiesene wichtige integrierende Elemente des Gemeinwesens können aus eigener Kraft nicht mehr aufrechterhalten werden. Gründe mögen einerseits hausgemacht sein. Die hergebrachte „Vereinsmeierei" ist sicher nicht die Interaktionsform, mit der junge Leute motiviert werden können, als selbstverständlich wahrgenommene Angebote weitertragen zu wollen. Andererseits erwächst aber auch eine Anspruchshaltung, die sich vor allem auf die Kommunen selbst richtet, die diese aber in ihrer Leistungsfähigkeit überlastet („Lieferandomentalität"). Dahinter steckt auch ein schwindendes Bewusstsein für die Funktionsweise kommunaler Selbstverwaltung, die eben im Engagement der Einwohnerinnen und Einwohner für das eigene Gemeinwesen wurzelt.

**Gefährdete Leistungsfähigkeit**

Für die lokale Demokratie ist eine funktionierende, leistungsfähige Verwaltung von essenzieller Bedeutung. Die Erfahrungen von Einwohnerinnen und Einwohnern mit dem Gemeinwesen erfolgen am häufigsten mit den Kommunalverwaltungen, die unter einem Dach zahlreiche Verwaltungsleistungen bündeln und wesentliche Bausteine der Daseinsvorsorge bereitstellen oder organisieren. Die reale Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung ist allerdings gefährdet. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen hält seit Langem nicht mit den zunehmenden Aufgaben Schritt, die durch neue Bundes- und Landesgesetze übertragen wurden. Zudem sorgten gesellschaftliche Entwicklungen, wie Arbeitslosigkeit, Migration und sich wandelnde Familienstrukturen, zu zusätzlichen Belastungen in bestehenden Aufgabenfeldern.

Dass heute mit dem „Fachkräftemangel" vermehrt über Engpässe anderer Art diskutiert wird, liegt nicht an einer zwischenzeitlich entspannteren Finanzlage, sondern vor allem daran, dass mit der Personalsituation eine Achillesferse anderer Art immer deutlicher in den Vordergrund rückt: Selbst wenn die Finanzsituation der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise deutlich verbessert würde, bliebe deren Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit durch den Mangel an ausreichendem und qualifiziertem Personal gefährdet – gerade in Bereichen mit besonderem Handlungsdruck, wie Infrastrukturerhalt und -entwicklung, Klimaschutz und -anpassung, Digitalisierung und frühkindlicher Bildung. Hintergrund sind der demografische Wandel, der in den alternden Belegschaften die kommenden Jahre für große Lücken sorgen wird, und Motivationsprobleme – also der Fakt, dass junge Leute nicht mehr für eine Arbeit am Gemeinwohl interessiert sind.

## Stärkung des Zusammenhalts durch Staatsmodernisierung?

Die gegenwärtige Debatte zur Rolle der Kommunen in der Staatsmodernisierung wird von einem Überlastungsnarrativ getrieben, das sich in den Dresdner Forderungen[1] und auch in mehreren aktuellen Papieren der Staatsmodernisierung findet: Würden die Kommunen von den zahlreichen übertragenen Aufgaben entlastet, könnten sich die Kommunen auf den Kern der kommunalen Selbstverwaltung, also die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft", konzentrieren. Dies könnte auch Ausgangspunkt für eine Revitalisierung der kommunalen Demokratie sein: Beschränkt sich die Kommune auf den „eigenen Wirkungskreis", wären auch wieder mehr Entscheidungen zu treffen, die das Interesse an Beteiligung wecken könnten.

Als Voraussetzung für diese Entlastung wird – neben den eigentlich unstrittigen Forderungen nach Bürokratieabbau und einer Stärkung von Konnexität – eine konsequente Digitalisierung von Leistungen gefordert, insbesondere von hoch standardisierten Vorgängen mit wenig oder keinem Ermessen. Für diese sollten Kommunen allenfalls noch das Frontend bereitstellen, die digitalisierte Abwicklung (das Backend) soll gebündelt bzw. zentralisiert erfolgen. Dieses momentan vor allem am Beispiel der KFZ-Zulassung debattierte Szenario ist Gegenstand des viel diskutierten „Bündelungsgutachtens" des NKR und entspricht weitgehend den 2021 formulierten „Dresdner Forderungen". Diese Entwicklung ist insofern bemerkenswert, weil es sich um einen Bruch mit der in den letzten Jahrzehnten be-

1 Die „Dresdner Forderungen" sind Empfehlungen des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) an die Politik, um die digitale Transformation und Effizienz der deutschen öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.

obachtbaren Dezentralisierungstendenz darstellt, bei dem Kommunen durch Bund und Länder tendenziell mit neuen Aufgaben betraut wurden und Verwaltungsstrukturreformen der Länder den Kommunen z. T. deutlichen Aufgabenzuwachs brachten (z. B. in Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen). Abweichungen von diesem Trend zeigen sich insbesondere im Sozialbereich, wo die Verantwortungen im Bereich der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter teilweise hochgezont wurden.

Mit einer Herausnahme von Alltagsleistungen der Verwaltung (Meldewesen, Fahrerlaubnis etc.) geht die Rolle der Kommunen als erste Anlaufstelle für Einwohnerinnen und Einwohner zurück. Geht diese verloren, indem nur noch anonyme „Verwaltungsportale" Kontaktstellen zum Gemeinwesen werden und die Kommune nur noch als Ausfallbürge für nichtdigitalaffine Gruppen agiert, wird die Entfremdung vom Kern kommunaler Selbstverwaltung weiter verstärkt. Auch die Kommunen verlieren Handlungsspielraum, indem etwa Gebühreneinnahmen wegfallen[2] und „Personalpuffer" verloren gehen, die insbesondere in Krisenzeiten (siehe Corona und Flucht) die Problemlösungsfähigkeit erhöhten.

Die Folgen der aktuellen Reformdiskussionen für die lokale Demokratie und den örtlichen Zusammenhalt sind also ambivalent. Die Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit durch Digitalisierung kann demokratieförderlich im Sinne einer allgemeinen Systemunterstützung wirken, geht allerdings mit einer Entfremdung vom lokalen kommunal organisierten Gemeinwesen einher. Kommunen verlieren so weiter an Sichtbarkeit. Ihre Beschränkung auf schwer digitalisierbare Leistungen (z. B. wegen deren vorrangigen Personenbezugs) und die genuin ortsbezogene Daseinsvorsorge kann deren Leistungsfähigkeit auch weiter beeinträchtigen (siehe Quersubventionierung).

## Ausblick: Stärkung des lokalen Zusammenhalts in turbulenten Zeiten

Die Handlungsfähigkeit des Staats lebt nicht nur von möglichst effizienter Gestaltung von Verwaltungsabläufen, sondern auch von der Stärkung der sie tragenden Säulen. Die Identifikation mit dem Gemeinwesen und der darauf fundierte lokale Zusammenhalt bleibt eine zentrale Voraussetzung für Engagement und Partizipation in der örtlichen Gemeinschaft – aber auch darüber hinaus. Um eine „Revitalisierung" der lokalen Demokratie und deren Beitrag zum sozialen Zusammenhalt zu stärken, sind (sicher unvollständig) eine Reihe von zusätzlichen Herausforderungen zu nennen, zu denen die gegenwärtigen Reformdiskurse kaum etwas sagen, genannt seien nur:

- ein steigendes Anspruchsdenken und abnehmende Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme aufseiten der Einwohnerschaft
- gesellschaftliche Polarisierung und zunehmende Fragmentierung auch der kommunalen Räte
- Unattraktivität des kommunalen Ehrenamts (Sitzungszeiten, etablierte Hierarchien in den Fraktionen, Diskussionskultur etc.).

Alle drei Problemlagen müssten in einer zeitgemäßen Verwaltungsreform mitgedacht werden, um tatsächlich lokalen Zusammenhalt zu stärken.

Das kommunale Ehrenamt muss in seiner Attraktivität gesteigert werden: Gelegenheiten und Infrastruktur müssen ebenso verbessert werden, wie eine Entscheidungskultur, die auf Vorläufigkeit und Lernfähigkeit setzt. Die Gremienkultur und Sitzungsvorbereitung benötigen häufig eine deutliche Reform, um die Attraktivität des Ehrenamts zu steigern. Diese müsste den kommunalen Entscheidungsorganen wieder mehr Entscheidungsspielraum einräumen. Hierzu ist neben der allgemeinen Finanzausstattung auch eine bessere Entscheidungsunterstützung (Planungskapazitäten) und ein Abbau von Umsetzungshindernissen (Standard- und Bürokratieabbau) notwendig.

Eine Revitalisierung von Bürgerbeteiligung und Entscheidungsfreude wird auch durch zunehmende Haftungspflichten und Risikominimierung behindert. Hier wäre eine Neujustierung von Haftungsfragen (z. B. bei Unfällen bei Veranstaltungen, bei Steuerfragen und anderen Risiken) hilfreich, um vorhandenes Engagementpotenzial zu mobilisieren. Verantwortungsübernahme sollte mit Sicherheit und einer zumindest teilweisen öffentlichen Ausfallbürgschaft verknüpft werden.

Nur wenn die Einwohnerinnen und Einwohner motiviert werden können, zum gemeinsamen Zusammenleben beizutragen, kann das kommunale Selbstverwaltungsmodell erhalten bleiben. Die Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen, wäre eine zentrale Aufgabe auf der gegenwärtigen Agenda der Staatsmodernisierung.

**Prof. Dr. Stephan Grohs**
Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

**Quellen:**

Deitelhoff, N./Groh-Samberg, O./Middell, M./Schmelzle, C. (2020): Gesellschaftlicher Zusammenhalt – Umrisse eines Forschungsprogramms, in: Deitelhoff, N./Groh-Samberg, O./Middell, M. (Hrsg.): Gesellschaftlicher Zusammenhalt. Ein interdisziplinärer Dialog, Frankfurt: Campus, S. 9–40.

2 Haushaltsrechtlich sollte dies keine Rolle spielen, weil Gebühren nur den Aufwand decken sollten, der durch die Aufgabenwahrnehmung entsteht. In der Realität ist es kein Geheimnis, dass Gebühreneinnahmen auch ein Vehikel zur Quersubventionierung anderer Aufgaben darstellen.