

hende Festlegungen durch bereichsspezifische Regelungen für die einzelnen Statistiken für erforderlich. Zumindest in Bereichen, in denen der Bürger vergleichbar auf die streng zweckgebundene Verwendung seiner Daten und auf deren Entfernung nach Erfüllung der Zweckbestimmung vertraut, wird Entsprechendes zu gelten haben. Das bedeutet, daß stets dann, wenn sich der Zeitpunkt voraussehen läßt, zu dem die Daten zu dem vorgesehenen Verwendungszweck nicht mehr erforderlich sind, Lösungsfristen gesetzlich festgelegt werden müssen.

6. Bedeutung der Datenschutzkontrollen

Die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter ist einer der Grundsätze, mit denen das Bundesverfassungsgericht verdeutlicht, welche Verpflichtungen den Gesetzgeber treffen, wenn er Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vornimmt. Haben die organisatorischen und die verfahrensrechtlichen Vorkehrungen allgemein das Ziel, der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenzuwirken, so zielt die Beteiligung der Datenschutzbeauftragten speziell auf die Grundrechtsgefährdungen, die aus der Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung für den Bürger entstehen. Darüber hinaus bedarf es ihrer Beteiligung im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen. Mit dieser zweifachen Aufgabenstellung haben die unabhängigen Datenschutzbeauftragten eine erhebliche Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Aus diesen Feststellungen ergeben sich die folgenden praktischen Konsequenzen:

- Die Datenschutzbeauftragten sind ein notwendiges Element des Grundrechtsschutzes.
- Bei der Bestimmung der Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten hat der Gesetzgeber zu berücksichtigen, daß er damit über die Effektivität der Grundrechtssicherung entscheidet.
- Die Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzbeauftragten haben sich am Inhalt und Anwendungsbereich des Persönlichkeitsrechts, insbesondere des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auszurichten. Kontrollfreie Bereiche sind damit nicht zu vereinbaren. Art und Intensität der Kontrolle müssen sich nach der Intensität der Grundrechtsgefährdung richten.
- Bei der automatischen Datenverarbeitung kommt es in besonderem Maße darauf an, daß grundrechtssichernde Vorkehrungen *rechtzeitig* eingeplant werden. Eine Beteiligung der Datenschutzbeauftragten erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Verarbeitung personenbezogener Angaben ist unzureichend. Die Informationspflichten der Verwaltung und die Befugnisse der Datenschutzbeauftragten müssen schon bei der Vorbereitung von Gesetzen und bei der Planung von technischen Vorhaben auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung einsetzen.

Die unabhängige Position ist für die Datenschutzbeauftragten – neben ausreichenden Kompetenzen und ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen – die wichtigste Voraussetzung für eine wirkungsvolle Erfüllung ihres Auftrags. Die rechtliche und haushaltsmäßige Absicherung dieser Arbeitsbedingungen muß der wachsenden Bedeutung der Grundrechtsvorsorge auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung Rechnung tragen.

Kommunale Selbstverwaltung

Überprüfung einer politischen Idee

20. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft in Münster

Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard *Stier*, Münster

Seit Jahrzehnten pendelt der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, wobei das aktuelle Bild durch die Stichworte Auswüchse der Gebiets- und Verwaltungsreform, Bürokratisierungsgefahren, Aufgabenabwanderung von unten nach oben, »Planungslasso«, mangelnde Finanzverantwortung, Regelungsflut und anderes mehr geprägt wird. Will man diesen Gefährdungen entgegenwirken, gilt es, die kommunale Selbstverwaltung als politische Idee auf den Prüfstand zu stellen und nach einer Analyse der Gefahrenherde politische und gesetzgeberische Konsequenzen zu ziehen. Diesem wichtigen Anliegen widmete sich das 20. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, das unter Beteiligung zahlreicher Vertreter von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung am 25.10.1983 im Friedenssaal des Rathauses zu Münster stattfand.

In seiner Begrüßungsansprache hob der Präsident der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Dr. Hans-Günther *Sohl*, die enge Verbindung der Gesellschaft und auch des Namensgebers zu Münster hervor, der hier 1796 Oberpräsident sowie Vorsitzender der Mindenschen Kammer wurde und damit Verwaltungschef aller preußischen Gebiete in Westfalen und am Niederrhein war. Die Gesellschaft stehe daher in einer guten Tradition, wenn sie sich im Anschluß an das 19. Cappenberger Gespräch in Bonn mit dem Thema »Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand. Was kann Politik noch leisten?« (vgl. dazu den Bericht in DVBl. 1983, 26–27) einem Fragenkreis zugewandt hat, der im Mittelpunkt des politischen Wirkens des Freiherrn vom Stein gestanden hat. Dabei gehe es – so machte *Sohl* deutlich – nicht so sehr um die aktuellen kommunalen Probleme wie die Finanzausstattung oder die Aufgabenverteilung, als um den Versuch einer grundsätzlichen Standortbestimmung der kommunalen Selbstverwaltung im Verfassungsgefüge und politischen Leben der Bundesrepublik Deutschland.

Bürgermeister Franz *Reuter* (Münster) verwies in seinem Grußwort auf Gefährdungen und Schwachstellen der kommunalen Selbstverwaltung, denen der kommunale Mandatsträger in seiner täglichen Ratsar-

beit begegne. Zu viele Aufgaben seien durch gesetzliche Regelungen der kommunalen Entscheidungsbefugnis entzogen. Bürgernähe durch eigenverantwortliche Selbstverwaltung sei aber eine wichtige Voraussetzung für die Integration der Bürger in einer komplexer werdenden Lebenswirklichkeit.

Für die beiden Hauptreferate zum Thema »Kommunale Selbstverwaltung – Überprüfung einer politischen Idee« hatte die Gesellschaft mit Prof. Dr. Eberhard *Laux*, Vorstandsmitglied der Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf, und Prof. Dr. Roman *Herzog*, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts und Innenminister des Landes Baden-Württemberg a. D., Karlsruhe, zwei in Praxis und Wissenschaft erfahrene Sachkenner gewinnen können.

Laux widmete sich in seinem Beitrag den geistigen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, die neu überdacht werden mußten. So notwendig es sei, die Idee der kommunalen Selbstverwaltung zu überprüfen, so schwierig sei es, dies zu tun. Der ideengeschichtliche Rückblick lasse die Selbstverwaltung nur begrenzt als politisches Kontinuum erscheinen. *Stein* sei es ebenso wie *Hardenberg* nicht um den Gedanken der demokratischen Bürgerfreiheit, sondern um die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben in einem dezentralen administrativen System gegangen. Schule und Militär – nicht die kommunale Selbstverwaltung – seien die Pfeiler der Staatsidee gewesen.

Die Weimarer Republik habe bei der Einordnung der vorhandenen Institutionen der Selbstverwaltung in die Demokratie vor einer unüberwindlichen Schwierigkeit gestanden. Bei den führenden Theoretikern des Kommunalrechts jener Zeit sei Selbstverwaltung im Gegensatz zu den Forderungen der Praxis etwa des Deutschen Städtetages nicht als vervielfältigte Demokratie, sondern eher als mittelbare Staatsverwaltung begriffen worden, die – vom Prinzip her unpolitisch – vom Staat geduldet wurde. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung nach dem zweiten Weltkrieg sei zwar durch eine Zunahme an Aufgaben gekennzeichnet, ein Zuwachs an politischer Macht sei damit aber nicht zwangsläufig verbunden gewesen.

Vor diesem ideengeschichtlichen Hintergrund fordere Art. 28 Abs. 2 GG die Aufgabenwahrnehmung »in eigener Verantwortung«, die einen sicher im einzelnen abgestuften, aber doch in hohem Maße präsenten und gesicherten Freiraum im Sinne einer politisch-moralischen Dimension voraussetze. Als politische Forderungen leitete *Laux* daraus ab:

- eine differenzierte Bewertung dessen, was Gleichheit bedeutet,
- den Respekt vor ohnehin schwächeren, aber in ihrer Funktion unentbehrlich erscheinenden, gewachsenen Strukturen,
- eine größere Toleranz gegenüber Eigenständigkeiten,
- die Auflösung verantwortungshemmender politischer und administrativer Verknüpfung.

Im Gewirr vielfältiger kommunaler Aufgaben seien Bündelung und Konzentration auf Wesentliches unabdingbar. Modischen Privatisierungsideen erteilte *Laux* mit Recht eine Absage, weil die politische Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung dabei zu kurz komme. Die kommunale Verwaltung müsse rechtlich und faktisch von staatlichen Eingriffsmöglichkeiten entlastet, von vertikaler Verflechtung entmischt und mit wesentlich größeren Ermessensspielräumen versehen werden, um für ihren Verwaltungsraum integrative Funktionen zu erfüllen.

Der Referent warnte vor falschen Bildern über den Gemeindebürger, der in erster Linie von seiner Gemeinde versorgt werden wolle, aber sich nicht so sehr mit ihr identifiziere und der zur Gemeinde doch eher ein Verhältnis habe wie zwischen Mieter und Vermieter in großen Wohnblöcken. Dieses Bild ist vielleicht doch etwas zu negativ. Zuzustimmen ist dagegen der Forderung des Referenten, die Kompetenzen des Rates auf die wesentlichen Leitentscheidungen zu konzentrieren und vom »alltäglichen Kleinkram« zu entlasten. Zu diesen Basisaufgaben gehören:

- Repräsentanz und Wahlen,
- Zielsetzungen und politische Abstimmung von Planungen für die städtische Entwicklung,
- Grundsätze für die Pflege des Stadtbildes und der Stadtstruktur,
- Richtlinien für die Führung der Verwaltung,
- Entscheidung über den Haushaltsplan,
- parlamentarische Überwachung des Finanzgebarens und Kontrolle der Durchführung von Ratsbeschlüssen.

Die Ausschußvielfalt sollte auf einige wesentliche Pflichtausschüsse zurückgeführt werden.

Laux sprach sich dafür aus, die Position des Verwaltungschefs politisch wesentlich zu stärken, da er die Last des Details trage. Die Urwahl, d. h. die unmittelbare Wahl des Ratsvorsitzenden und Verwaltungschefs durch die gesamte Bürgerschaft werde seine politische Verantwortlichkeit und zugleich seinen Handlungsspielraum stärken.

Roman *Herzog* hob in seinem Referat die wichtige Funktion der kommunalen Selbstverwaltung als Integrationsfaktor und als Vervielfältigung der Demokratie hervor. Die kommunale Selbstverwaltung sei so wenig nur für die Bürgermeister und Gemeinderäte da wie die soziale Marktwirtschaft für die Unternehmer. Die Gemeindeebene sei zugleich eine Art Personalreservoir für die Landes- und Bundespolitik. Das Gesicht eines Landes werde entscheidend durch die Zahl der Bürger mitgeprägt, die bereit und in der Lage seien, politische Verantwortung auf der unteren staatlichen Ebene zu tragen. Eine Stärkung der kommunalen Entscheidungsbefugnisse könne dabei nur gelingen, wenn den Gefahren entgegengewirkt werde, die eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung behinderten. Staatlicher Regelungseifer, ausufernde Planungsvorhaben und goldener Zügel seien hierfür nur einige Stichworte. *Herzog* setzte sich daher für einen Abbau der Regelungsflut ein, wobei es gelte, sich auch gelegentlich über eine ganze Menge von Vernunftgründen hinwegzusetzen. Der Referent konnte dazu auf Erfahrungen aus seiner Zeit als Innenminister des Landes Baden-Württemberg verweisen. Auch gelte es, statt Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in vielen Bereichen individuellen örtlichen Wünschen Rechnung zu tragen und damit Vielfalt und Unterschiedlichkeiten in Kauf zu nehmen. Die Zukunft der Kommunalpolitik liege weniger im Bereich der Daseinsvorsorge, sondern in Aufgabefeldern, mit denen der Unüberschaubarkeit der Lebensverhältnisse

entgegengewirkt werden könne. Der Bürger müsse in einer komplexer werdenden Welt seinen unmittelbaren Erlebnisraum als Heimat empfinden. Um der Anonymität der durch die Gebietsreform entstandenen Großorganisationen entgegenzuwirken, sprach sich *Herzog* mit Recht für eine Stärkung der lokalen Elemente von Ortschafts-, Stadtteil- oder Bezirksverfassung aus. Dies wird allerdings als alleinige Maßnahme nicht ausreichen.

In der anschließenden Podiumsdiskussion, die von Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Friedrich *Schäfer*, Tübingen, sachkundig geleitet wurde, setzte sich Oberstadtdirektor Dr. Hermann *Febtrup*, Münster, für eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit, für einen Abbau der Regelungsflut, insbesondere vorgeschriebener Ausbaustandards, ein und sprach sich für eine stärkere Ausrichtung der kommunalen Arbeit am Subsidiaritätsprinzip aus. Die Möglichkeiten der ehrenamtlichen Mitwirkung müßten durch eine Entlastung der Ratsarbeit von Routineaufgaben und durch das Bemühen um politischen Konsens gestärkt werden.

Auch Prof. Dr. Dieter *Sauberzweig*, Institut für Urbanistik und Senator a. D., Berlin, bemängelte zu Recht den zu großen Einfluß der Bundes- und Landesgesetzgebung auf die kommunale Praxis und beklagte die Auswüchse der Gebiets-, Verwaltungs- und Funktionalreform gerade im Umfeld der großen Städte. Bei der politischen Willensbildung hätten die Parteien vielfach starke Kommunikationsmängel gegenüber dem Bürger gezeigt, womit sich der Zulauf der Bürgerinitiativen teilweise erklären lasse. Nachdem ein Mindeststandard an kommunalen Einrichtungen überall im Lande vorhanden sei, gelte es nunmehr, Uniformität durch größere Vielfalt zu ersetzen.

Dr. Paul *Schädler*, Regierungspräsident von Rheinhessen-Pfalz, sprach sich wie *Herzog* für eine größere Vielfalt im kommunalen Leistungsstandard aus. Der Regelungsperfektionismus, der durch die Rechnungshöfe noch verstärkt werde, müsse abgebaut werden.

Prof. Dr. Frido *Wagner*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, hob die wichtige Funktion der kommunalen Selbstverwaltung für die Verwirklichung der Demokratie hervor. Dazu bedürfe es starker Gemeinden. Das Beispiel von Frankreichs 35 000 kleinen Gemeinden zeige, daß anderenfalls die Zentralgewalt die Oberhand gewinne. Die Gemeinden als Gebietsorganisationen treten – so führte *Wagner* ferner aus – in Konkurrenz zu an jeweiligen Fachaufgaben ausgerichteten Aufgabenorganisationen, wobei der Trend trotz der durch die Gebietsreform vergrößerten und gestärkten Gemeinden zugunsten der Spezialbehörden und zu Lasten der Einheit der Verwaltung verlaufe. Die Gemeinden seien vielfach nicht mehr in der Lage, staatliche Zuschüsse in Anspruch zu nehmen, weil es an den notwendigen Eigenmitteln fehle.

Die weitere Diskussion, an der sich auch das Plenum lebhaft beteiligte, wurde von dem Bemühen bestimmt, die Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung vielfach auch an Beispielen aufzuzeigen und Rezepturen für eine Heilung anzubieten. Einigkeit bestand dabei darin, daß nach den Erfahrungen mit der Gebiets-, Verwaltungs- und Funktionalreform eher ein behutsames Vorgehen Erfolg verspricht als weitere radikale Lösungen, mit denen das Entstehen neuer Gefahrenherde verbunden ist.

Die Tagung konnte naturgemäß keine Patentrezepte anbieten. Wer sich jedoch für die ideengeschichtlichen, rechtstheoretischen und wissenschaftlichen Grundlagen der Selbstverwaltung interessiert und von den Erfahrungen der Praxis lernen will, hatte aus der Tagung reichhaltigen Gewinn. Es ist daher sehr zu begrüßen, daß die Gesellschaft inzwischen die Tagungsbeiträge in gedruckter Form vorgelegt hat, so daß eine vertiefende Beschäftigung für einen breiteren Leserkreis möglich ist (Kommunale Selbstverwaltung. Ein Cappenberger Gespräch, *Kohlhammer/Grote*, Köln 1984). Unter Berücksichtigung der in der Schrift dokumentierten Erkenntnisse wird es den politisch Handelnden gelingen, den Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung durch ein behutsam abgestimmtes Maßnahmenkonzept entgegenzuwirken und der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des Namensgeber auf Dauer einen gesicherten Platz in der Zukunft zu erhalten, worauf das Geschäftsführende Präsidialmitglied der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Klaus *Meyer-Schwickerath*, mit einem Dank an alle Teilnehmer in seinem Schlußwort hinwies.