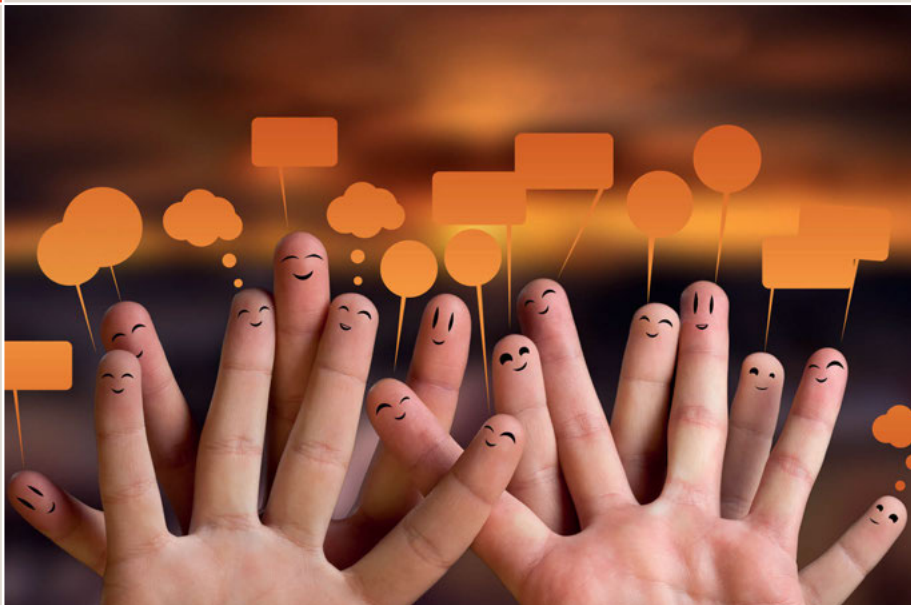


HEIL · KOST · SCHMITT



Kommunalpolitik in meiner Stadt

 BOORBERG

Kommunalpolitik in meiner Stadt

Caroline E. Heil
Rechtsanwältin

Prof. Dr. Andreas Kost
Dozent für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen

Bettina Schmitt
Rechtsanwältin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-05293-2

E-ISBN 978-3-415-06185-9

E-Book-Umsetzung: Datagroup int. SRL, Timisoara

© 2018 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: Turm: © Elenarts – Fotolia, Bauplan: © Fidels – Fotolia |

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung:

Silber Druck oHG, An Waldstrauch 1, 34266 Niestetal

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart

Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden

www.boorberg.de

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Einleitung	7
<i>Prof. Dr. Andreas Kost</i>	
I. Zur Idee des Buches	7
II. Was versteht man unter einer Gemeinde?	8
III. Zahl und Struktur der Gemeinden in Deutschland	9
IV. Die Aufgaben der Gemeinde	10
V. Wer ist die zentrale Figur? – Die Bürgermeisterin/der Bürgermeister	13
1. Stellung und Aufgaben der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters	13
2. Die Direktwahl	15
VI. Wer entscheidet grundsätzlich? – Der Gemeinderat	18
1. Aufgaben	18
2. Fraktionen und Ausschüsse	21
3. Selbstverwaltungsrechte	22
VII. Wer organisiert? – Die Gemeindeverwaltung	22
1. Organisation der Verwaltung	22
2. Modernisierung der Verwaltung	25
VIII. Woher kommt das Geld? – Die Finanzen	27
1. Der kommunale Haushalt	27
2. Die Einnahmequellen	28
IX. Wer mischt wie mit? – Der kommunale Entscheidungsprozess	30
1. Vorbereitungen und Beratungen	30
X. Wer darf mitmachen? – Beteiligungsmöglichkeiten in der Kommunalpolitik	32
1. Kommunalwahlen	32
2. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	34
3. Sonstige Beteiligungsmöglichkeiten	42
4. Kommunale Parteienlandschaft	44
XI. Ein Blick in die Zukunft	45
XII. Literaturtipps zur Vertiefung	45
Teil 2: Planspiele	47
<i>Caroline E. Heil/Bettina Schmitt</i>	
I. Planspiel „Ein Schwimmbad für Bündelsdorf“	47
1. Spielanleitung	47
2. Szenario	
3. Rollenverteilung	62

3.1	Bürgermeister von Bündelsdorf	62
3.2	Redakteur bei den Bündelsdorfer Allgemeinen Nachrichten	66
3.3	Mitglied im Bündelsdorfer Stadtrat	67
a)	CDU I	67
b)	CDU II	69
c)	SPD	71
d)	Bündnis 90/ Die Grünen	73
e)	FWG	74
f)	FDP	76
g)	Die Linke	78
3.4	Mitglied des Bündelsdorfer Jugendgemeinderats	80
3.5	Interessenvertreter	82
a)	Mitglied bei „Unser grünes Bündelsdorf e.V.“	82
b)	Ökumene Bündelsdorf	86
c)	Vorstand „Schwimmclub 1835 e.V.“	87
3.6	Geschäftsführer der „Salix Pharma AG“	88
II.	Planspiel „Eine Bürgerinitiative in Bündelsdorf“	91
1.	Spielanleitung	91
2.	Szenario	94
3.	Rollenverteilung	96
3.1.	Redakteur bei den Bündelsdorfer Allgemeinen Nachrichten	96
3.2.	Initiator der Bürgerinitiative I	99
3.3.	Initiator der Bürgerinitiative II	101
3.4.	Ansprechpartner in der Bündelsdorfer Stadtverwaltung für direkte Demokratie, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide	102
3.5.	Bürgerinitiative I	104
a)	Mitglied des Vereins „Unser grünes Bündelsdorf e.V.“	104
b)	Anwohner der 3 ha großen und zu verkaufenden Fläche	105
c)	Vorstandsmitglied des „Schwimmclub 1835 e.V.“	107
3.6.	Bürgerinitiative II	109
a)	Vorstandsmitglied des „Schwimmclub 1835 e.V.“	109
b)	Mitglied des Geschichtsvereins Bündelsdorf e.V.	111
c)	Anwohner in dem an das Stadtbad angrenzenden Wohngebiet	112
4.	Unterschriftenliste für das Bürgerbegehren	114

Teil 1: Einleitung

I. Zur Idee des Buches

Kommunalpolitik ist wichtig! Und sie findet praktisch vor der eigenen Haustür statt. Was in meiner Stadt oder Gemeinde politisch geschieht, kann ich häufig direkt beobachten, oder – wenn es in konkrete Ergebnisse umgesetzt wird – erfahre ich es nicht selten am eigenen Leibe. Viele Themen spielen in der Kommunalpolitik eine Rolle: Wird unser schönes Schwimmbad geschlossen? Was soll im neuen Baugebiet denn nun tatsächlich errichtet werden? Entstehen dort eine Kindertagesstätte und eine Flüchtlingsunterkunft? Bekommt mein Sportverein endlich höhere Zuschüsse? Oder auch: Warum verrottet der Spielplatz in unmittelbarer Nachbarschaft? Wird das Schulgebäude unserer Schule endlich renoviert?

Apropos, Schule! Die Gemeinde bzw. die kommunale Ebene wird heute noch immer – nicht ganz ohne Grund – als „Schule der Demokratie“ bezeichnet. Gemeint ist hier jetzt nicht, dass Lernstoff gepaukt werden soll, sondern dass man in der Gemeinde noch den politischen Durchblick haben kann (wie es in der Schule idealerweise ja auch sein sollte) und mitzumachen sich lohnt. In der Gemeinde können die Bürgerinnen und Bürger in einem breiten Maße Demokratie praktisch einüben. Wieso? Die örtlichen Verhältnisse gelten als überschaubar, die Problemlagen als durchschaubar, die Entscheidungsprozesse als unmittelbar beeinflussbar sowie Maßnahmen der Kommunalpolitik und Anwendungen des Kommunalrechts als persönlich erfahrbar. So wird den Gemeinden eine unverzichtbare Rolle als Ansprechpartner zugewiesen und die Notwendigkeit einer konkreten Bürgerbeteiligung eingefordert, in der die Gemeinde Beteiligungsmöglichkeiten anbietet, die jeder Einzelne nachfragen kann. Auf diese Weise soll das Interesse an kommunalen Entscheidungsprozessen gefördert werden. Tja, und wenn es dabei gut läuft, entsteht zwischen (Kommunal-)Politik und Bürgern etwas ziemlich Wichtiges, was als Bürgernähe bezeichnet werden kann.

Wenn also Kommunalpolitik wichtig ist, ist es auch von Bedeutung, dass die Kenntnisse über Kommunalpolitik verbreitet werden. Aber nicht nur das: Die Bürgerinnen und Bürger, ob jung oder alt, sollen die Vorgänge vor Ort, die um sie herum geschehen, verfolgen und kritisch beurteilen können. Und es geht noch darüber hinaus: Sie sollen auch ihrer Wahlmöglichkeit nachkommen können und sich in die kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einmischen – wann immer sie es für notwendig erachten. Denn Beteiligungsmöglichkeiten gibt es in den Kommunen in der Tat viele (übrigens eher im Gegensatz zu Bund und Land).

Dies entspricht auch der Idee dieses Buches. Einerseits geht es darum, einen allgemeinverständlichen Überblick über die Kommunalpolitik in

Deutschland zu gewinnen und andererseits soll dieses Buch gerade im Hinblick auf die politischen Beteiligungsformen Anregungen für praktisches Mitmachen bieten. Dafür haben Caroline Heil und Bettina Schmitt ein anschauliches Planspiel für dieses Buch entwickelt, das im Grundsatz so auch in der kommunalpolitischen Praxis stattfinden könnte. Bei dem Planspiel „Ein Schwimmbad für Bündelsdorf“ wird ein Beschluss des Stadtrates der fiktiven Stadt Bündelsdorf nachempfunden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nehmen dabei verschiedene Rollen wahr, so z.B. die eines Stadtrates, eines Journalisten, eines Vertreters eines Interessenverbandes oder die des Bürgermeisters.

Die beiden Autorinnen und der Autor hegen den bescheidenen Wunsch, dass die Leserinnen und Leser sich mit diesem Buch nicht nur über kommunalpolitische Zusammenhänge informieren können, sondern auch der Kommunalpolitik „auf den Zahn fühlen mögen“, was nichts anderes heißt als sich einzumischen. Fühlen sich dadurch auch interessierte junge Menschen angesprochen – schließlich erlaubt die Kommunalpolitik in der Gemeinde praktische Beteiligungsmöglichkeiten teilweise schon ab 14 Jahren –, würde dies umso mehr freuen.

II. Was versteht man unter einer Gemeinde?

Sachlich betrachtet ist eine Gemeinde die unterste selbständige Gebietseinheit im Rahmen des Staatsaufbaus, mit abgegrenztem Gebiet (Gemeindegebiet), eindeutigen personellen Zugehörigkeiten (Gemeindebürger, mit bestimmten politischen Teilhaberechten ausgestattet), eigenen Organen (Gemeindevertretung – Gemeinderat, Gemeindevorstand – (Ober-)Bürgermeister) und eigenen Kompetenzen (Selbstverwaltungsaufgaben). Grundlage für das politische Leben in einer Gemeinde ist das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. Die Regelung kommunaler Strukturen, Aufgaben und Befugnisse ist grundsätzlich Sache der Bundesländer. Sie sind dabei an Artikel 28 des Grundgesetzes gebunden, dem zufolge in den Kreisen und Gemeinden eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung bestehen muss und die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln sollen (kurze Bemerkung am Rande: Ein Blick in das Grundgesetz lohnt sich immer wieder mal, um die sinnstiftenden und stabilen Richtschnüre unseres Gemeinwesens nachvollziehen zu können). Dieses Grundrecht bezeichnet man als die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden. Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden dazu eine eigene Finanzausstattung und das Recht, Verfassungsbeschwerde zu erheben, wenn das Selbstverwaltungsrecht verletzt wird. Gesetzlich konkretisiert ist die kommunale Selbstverwaltung in den Landesverfassungen der einzelnen Bun-

desländer (auch ein Blick in die Landesverfassungen lohnt sich übrigens ...). Die sogenannte Kommunalverfassung des jeweiligen Bundeslandes wird schließlich in einem Gesetz als Gemeindeordnung beschlossen. Die Gemeindeordnung enthält alle wichtigen Bestimmungen über Zuständigkeiten, Verfahrensregelungen, Rechte und Aufgaben der Gemeinden, ihre Beschlussorgane, ihre Finanz- und Wirtschaftsführung, die Kommunalaufsicht und die Rechte und Pflichten ihrer Wohnbevölkerung.

III. Zahl und Struktur der Gemeinden in Deutschland

Kommunalpolitik in Deutschland findet beachtlicherweise in über 11.000 Städten und Gemeinden statt, dazu kommen 294 Landkreise (Stand November 2017) als Gemeindeverbände, die überall dort tätig werden (sollen), wo eine einzelne Gemeinde für die Aufgabenerfüllung alleine zu schwach wäre (z.B. Krankenhaus, Berufsschule, Abfallbeseitigung) oder wo eine übergeordnete Erledigung einer Aufgabe in der Natur der Sache liegt, wie beim Bau von Kreisstraßen, beim Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Trinkwasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung. Die Vernetzung ist somit eine zentrale Aufgabe von Landkreisen. In den 107 Kreisfreien Städten Deutschlands (Stand 2017) werden sowohl die Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden als auch die Aufgaben der Landkreise erledigt. Rund ein Drittel der Menschen in Deutschland lebt in Kreisfreien Städten, zwei Drittel in Landkreisen bzw. kreisangehörigen Gemeinden. Gemeinden und Landkreise sind unterschiedlich sozialökonomisch strukturiert und auch unterschiedlich groß (nach Fläche und vor allem einwohnermäßig). Das gilt einerseits innerhalb der Bundesländer, indem hier – meist orientiert am ländlichen Raum oder an den Verdichtungsgebieten – unterschiedliche Größenkategorien vorzufinden sind. Die äußeren Pole der jahrzehntelangen Entwicklung in Deutschland stellen hier Nordrhein-Westfalen mit 396 Gemeinden bei fast 18 Mio. Einwohnern und Rheinland-Pfalz mit 2.451 Gemeinden bei knapp 4 Mio. Einwohnern dar. Neben der Kommunalverfassung stellt wohl die jeweilige Gemeindegröße die wichtigste Variable für die Kommunalpolitik dar: für die Inhalte, für den Verlauf und für den Stil von Kommunalpolitik. In welchem Maße der Parteienstaat auch die Kommunalpolitik erobert hat, ist nicht zuletzt von der Größe der Gemeinde abhängig. Unterschiede in der Kommunalverfassung nach Größentypen gibt es in Deutschland nicht. Die jeweilige Gemeindeordnung gilt für alle Gemeinden in jedem Land gleich.

Im Einzelnen stellen sich die Größenverhältnisse folgendermaßen dar: In Deutschland gibt es insgesamt nur 39 Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern, die man – nach den kommunalen Gebietsreformen – noch mit Fug und Recht als „echte“ Großstädte bezeichnen kann. Davon liegen allein 15

in Nordrhein-Westfalen. In diesen 39 Städten leben gerade einmal knapp 25% der Menschen in der Bundesrepublik, gegenüber ca. 42%, die in Gemeinden bis 20.000 Einwohnern zu Hause sind. Deutschland ist ein schönes Land und das liegt auch daran, dass es viele sehenswerte dünn besiedelte Regionen mit ländlichem Charakter gibt. Die kleinste Gemeinde in Deutschland ist übrigens Gröde in Schleswig-Holstein mit 9 Einwohnern (Stand 2013) und die größte ist natürlich die Hauptstadt Berlin mit über 3,4 Mio. Einwohnern.

Die größeren Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland kennen zudem noch eine Bezirksgliederung, die – von Bayern abgesehen – eine staatliche Verwaltungsgliederung darstellt und für die Kommunalpolitik aber insofern von Bedeutung ist, als die Bezirke eine zentrale Rolle in der Aufsicht des Staates über die Kommunen spielen (Kommunalaufsicht, die in der Regel gestaffelt ist: Landratsamt, Regierungspräsidium/Bezirksregierung, Innenministerium) sowie für die Erteilung von Genehmigungen. Die Existenz von Regierungspräsidien/Bezirksregierungen wird immer wieder in Frage gestellt, doch nicht nur als Aufsichts- und Genehmigungsbehörden haben sie sich bewährt. Sie entlasten die Ministerien von der Alltagsarbeit und sind so etwas wie das staatliche Schwert, das Gesetzen nach ihrer parlamentarischen Verabschiedung landeseinheitlich zur Durchsetzung verhilft, unabhängig von lokalen Interessen, die sich in Gemeinderäten und Kreistagen manifestieren.

IV. Die Aufgaben der Gemeinde

Der Aufgabenkatalog der Gemeinden ist heute stark ausdifferenziert. Da Gemeinden gut und vor allem problem- und bürgernah arbeiten sowie flexibel reagieren sollen und vorgegebene staatliche Normen und Vorgaben angemessen auf den Einzelfall anwenden können, erledigen sie nicht nur die Aufgaben ihres eigenen Wirkungskreises, sondern auch staatliche (Land und Bund); dies natürlich gegen Erstattung der damit der Gemeinde entstehenden zusätzlichen Kosten. Formal lassen sich zwei Aufgabenarten unterscheiden:

- Eigene Aufgaben der Gemeinden („Selbstverwaltungsaufgaben“, „Aufgaben des eigenen Wirkungskreises“),
 - Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, z. B.:
 - Einrichtung und Unterhaltung von Spielplätzen, Museen, Theatern, Jugendeinrichtungen, Bürgerhäusern,
 - Wirtschaftsförderung,
 - Städtepartnerschaften,
 - Förderung von Vereinen.
 - Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, z. B.:

- Verwaltung von Schulen,
- Bauleitplanung,
- Wohngeld,
- Abfallbeseitigung,
- Abwasserbeseitigung,
- Jugendhilfe,
- Kindertagesstätten,
- Staatliche Aufgaben, die den Gemeinden aus Zweckmäßigungsgründen lediglich übertragen sind („Auftragsangelegenheiten“, „Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises“), z. B.:
 - Ausländerangelegenheiten,
 - Bauaufsicht,
 - Melderecht,
 - Ordnungsrecht,
 - Zivilschutz.



Ob es sich um den ersten oder zweiten Aufgabentyp handelt, lässt sich mit Hilfe folgender Fragen beantworten:

1. Ist die Gemeinde bei der Erledigung einer Aufgabe frei oder besitzen staatliche Behörden hier ein Weisungsrecht?
2. Ist die Gemeinde bei der Erledigung einer Aufgabe lediglich der Rechtsaufsicht unterworfen oder kontrolliert der Staat auch, ob die Aufgabe zweckmäßig erledigt worden ist (Fachaufsicht)?
3. Wer ist für die Erledigung einer Aufgabe letztlich zuständig: der Rat oder der Hauptverwaltungsbeamte (Bürgermeister)?
4. Wer ist der Adressat bei einem Widerspruch gegen das Verwaltungshandeln: der Rat oder die staatliche Fachaufsicht?

Im jeweils ersten Fall haben wir es mit Selbstverwaltungsaufgaben, im zweiten mit staatlichen Aufgaben zu tun. Die Abgrenzung zwischen beiden Aufgabenarten lässt sich nicht immer sauber vollziehen; in der alltäglichen Verwaltungspraxis wird hier auch nicht getrennt, da die kommunalen Ämter ausschließlich nach Gegenstandsbereichen geordnet sind.

Danach gibt es weisungsfreie (1. und 2.) und weisungsgebundene Aufgaben (3. und 4.):

1. Freiwillige Aufgaben: Ihre Erfüllung ist ganz in das Belieben einer Gemeinde gestellt. Somit ist es z. B. ausschließlich Sache der Gemeinde, ob sie sich ein Museum, ein Theater, eine Parkanlage, ein Schwimmbad oder eine Gemeindehalle leisten will und wie diese Einrichtungen aussehen sollen. Das Land kann sich dort von Rechts wegen nicht einmischen.
2. Pflichtaufgaben ohne Weisung müssen lediglich wahrgenommen werden, ohne dass das Land sich in das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung einmischt. So muss die Gemeinde zwar als Schulträger die Schule bauen, aber wie sie architektonisch gestaltet wird, ist ihre Sache (siehe Bauleitplanung, z. B. aber auch Abwasserbeseitigung oder Katastrophenschutz).
3. Pflichtaufgaben nach Weisung müssen nicht nur durchgeführt werden, auch die Art und Weise ihrer Durchführung ist vorgeschrieben (z. B. Bauaufsicht, Gemeindewahlen).
4. Staatliche Aufgaben (nur in einem Teil der Bundesländer). Hier fungiert die Gemeinde als staatliche Unterbehörde (z. B. für alle Angelegenheiten, die mit innerer Sicherheit zusammenhängen, etwa Polizei).

Lediglich im Bereich der weisungsfreien Aufgaben hat der Rat das letzte Wort.

Ihrem Inhalt nach ist Kommunalpolitik Gesellschaftspolitik – selbst im Rahmen gesetzlicher Vorgaben von Bund und Land – mit erstaunlichen Spielräumen. Zu den Aufgaben, die Kommunalpolitik wahrnimmt, gehören heute vorwiegend

- **Gewerbeförderung:** einmal, weil die Gewerbesteuer eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden darstellt, zum anderen weil das Gewerbe Arbeitsplätze anbietet. Die gewerblichen Unternehmen und ihre Interessen stehen damit automatisch im Fokus der Kommunalpolitik. Einen Gegensatz von Kapital und Arbeit gibt es hier nicht, denn auch abhängig Beschäftigte und Gewerkschaften sind für die Sicherheit der Arbeitsplätze und deren Vermehrung.
- **Infrastrukturpolitik** kann man als Folge davon betrachten: Es muss alles von Seiten der Gemeinde getan werden, damit sie als Standort attraktiv bleibt. Dazu gehören auch die Bereitstellung von Kindergartenplätzen und der Bau von Schulen sowie die Ausweisung von Baugebieten und die Bereitstellung von Wohnraum. Sport- und Freizeitangebote sind notwendig als Ergänzung dazu. Nimmt man das alles zusammen, könnte man – etwas verkürzt – den Inhalt von Kommunalpolitik mit „Brot und Spiele“ etikettieren.
- Als wichtige Aufgabe hinzugekommen ist inzwischen die **Zuwanderungs- und Integrationspolitik**.
- **Sozialpolitik** spielt als kommunale Aufgabe z. T. eine erhebliche Rolle. Im Allgemeinen sind die Landkreise in Angelegenheiten der Sozialhilfe zuständig.

V. Wer ist die zentrale Figur? – Die Bürgermeisterin/der Bürgermeister

1. Stellung und Aufgaben der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters

Die hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Deutschland spielen in der Kommunalpolitik, etwas salopp formuliert, „die erste Geige“ und üben in den Gemeinden drei wesentliche Funktionen aus:

- die Leitung der gesamten Verwaltung,
- den Vorsitz im Rat,
- die Vertretung der Gemeinde nach außen, sei es als Repräsentation oder als Rechtsvertretung.