

Peter-Georg Albrecht

Zivilgesellschaftliche Koordination in der kommunalen Selbstverwaltung

Eine komparative Untersuchung
administrativ-politischer Verfahren
und kommunalpolitischer Prozesse



Springer VS

Zivilgesellschaftliche Koordination in der kommunalen Selbstverwaltung

Peter-Georg Albrecht

Zivilgesellschaftliche Koordination in der kommunalen Selbstverwaltung

Eine komparative Untersuchung
administrativ-politischer Verfahren
und kommunalpolitischer Prozesse

 Springer VS

Dr. Peter-Georg Albrecht
Hochschule Magdeburg-Stendal
Magdeburg, Deutschland

ISBN 978-3-658-31866-6 ISBN 978-3-658-31867-3 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-31867-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

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

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Kommunale Selbstverwaltung, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik können aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. Aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaften ist vor allem die Verfasstheit dieser – weltweit einmaligen – demokratischen Selbstverwaltung mit ihren Satzungen und Ordnungen von Interesse; und die Rechtssicherheit ihres Handelns. Die Wirtschaftswissenschaften thematisieren alte und neue Steuerungsfragen; sowie das wirtschaftliche kommunale Handeln. Sozialwissenschaftlerinnen betrachten die kommunale Sozialpolitik. Politikwissenschaftlerinnen fragen nach der Akteurs- und Bürgerinnenbeteiligung vor Ort. Die einen stellen die kommunale Baupolitik, die anderen die kommunale Wirtschafts- oder Sozialpolitik und wieder andere die kommunale Ordnungs- und Sicherheitspolitik in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen. Die hier vorgelegte Untersuchung geht einen anderen Weg. Zum einen gibt sie den genannten vier Handlungsfeldern mit ihren je eigenen Praktiken, Handlungslogiken und Prinzipien *gleichermaßen* Raum. Zum anderen stehen bei ihr neben den verschieden strukturierten Handlungsfeldern die *prozessualen* Aspekte von Verwaltungsarbeit, Akteurs- und Bürgerinnenbeteiligung und Kommunalpolitik im Mittelpunkt der Darstellung und Analyse. Zum dritten nutzt sie sehr *konkrete* prozessuale Fallbeispiele kommunaler Verwaltung und Politik, die analytisch komparativ erschlossen werden und anhand derer die Möglichkeiten und Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Koordination in der Kommunalen Selbstverwaltung eingeschätzt werden. Die interessierte Leserin erwartet somit eine detailreiche Einführung, ein breiter Überblick und eine dichte Beschreibung ausgewählter Prozesse in der Kommunalen Selbstverwaltung, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik.

Im ersten Kapitel wird in die Kommunale Selbstverwaltung eingeführt. Einer kurzen Beschreibung der Stellung und Aufgaben der Kommunalen Selbstverwaltung im föderalen deutschen Staat und in der Europäischen Union folgen

Ausführungen zu den bürgerschaftlichen Grundlagen der Kommunalen Selbstverwaltung (freiwilliges und politisches Engagement in der Kommune, Bezüge von Bürgerschaft, Verwaltung, Rat und Bürgermeisterin). Anschließend werden Aufgaben und Strukturen der der Kommunalen Selbstverwaltung erläutert (Ordnungs-, Planungs-, Leistungs- und Verwaltungsgrundaufgaben; Dezernate und Ämter) und die Ressourcen (Haushalt und Personal) der Kommune beschrieben.

Das zweite, dritte, vierte und fünfte Kapitel dient der Untersuchung ausgewählter Handlungsfelder, Prozesse und Verfahren der Kommunalen Selbstverwaltung. Die Baupolitik, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik sowie Ordnungs- und Sicherheitspolitik werden ebenso intensiv beleuchtet wie einfachere Verfahren und komplexere Prozesse der Bau-, Wirtschafts-, Sozial- sowie Ordnungs- und Sicherheitspolitik. Thema sind zunächst Aufgabe und Ziele, Teilgebiete und Instrumente sowie Akteure eines jeden Handlungsfeldes. Für jedes einfachere Verfahren und jeden komplexeren Prozess werden in einem zweiten Schritt eine Kurzdefinition, eine Ziel- und Grundlagenbestimmung sowie eine Verfahrensablaufbeschreibung versucht; ergänzt um Ausführungen zu Kontroll- sowie Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten bezüglich des Verfahrens bzw. Prozesses.

Jeder der in den Blick genommenen einfacheren Verfahren und komplexeren Prozesse werden im sechsten Kapitel kategorisierend und differenzierend analysiert. Dazu gehört im ersten Teil dieses Kapitels zunächst die Darstellung der Hauptlogiken der Prozesse und, ihr Bezug zur Bearbeitung sozialer, wirtschaftlicher und demokratischer Fragen ebenso wie die Identifikation einer Institution beziehungsweise Einheit, die in den Verfahren und Prozessen kooperativ handelt und die Beschreibung der Konturen einer koordinativen Verwaltungsmitarbeiterin. Die Verfahren und Prozesse werden im Sinne einer koordinativen Kommunalen Selbstverwaltung charakterisiert und im Blick auf ein theoretisches Konzept von öffentlicher Koordination analysiert. Die Frage, ob und wie sie in ein gesellschaftliches Leitbild der Gerechtigkeit und Solidarität sowie in ein gesellschaftliches Leitbild der Freiheitlichkeit und Vielfalt eingebettet sind, steht ebenso im Mittelpunkt der kategorial-verdichtenden Zusammenfassung der Analysen. Im zweiten Teil des sechsten Kapitels geht es um die Handlungsfelder Bau-, Wirtschafts-, Sozial- sowie Ordnungs- und Sicherheitspolitik. In der differenzierenden Analyse werden die Ähnlichkeiten und Unterschiede der Handlungsfelder in Bezug auf Hauptlogiken, Bearbeitung sozialer, wirtschaftlicher und demokratischer Fragen, um die Identifikation von kooperativ handelnden Verwaltungseinheiten und -organisationen und Verwaltungsmitarbeiterinnen sowie die Charakterisierung der Handlungsfelder im Sinne einer koordinativen Kommunalen Selbstverwaltung und die Verweise der Handlungsfelder auf eine theoretisches Konzept von Koordination sowie um die verschiedenen Einbettungen der Handlungsfeldern in gesellschaftliche Leitbilder.

Das daran anschließende siebte Kapitel ist einem Ausblick auf die Perspektiven der Kommunalen Selbstverwaltung gewidmet. Eine Zusatzauswertung im achten Kapitel zeigt die Präferenzen verschiedener politischer Perspektiven in der Kommunalen Selbstverwaltung auf.

Ausgehend vom Konzept der zivilgesellschaftlichen Koordination (Albrecht 2019) werden an die Prozesse der Kommunalen Selbstverwaltung soziale, wirtschaftliche und demokratietheoretische Fragen gestellt. Diese gehen zwei Beziehungs- und Kommunikationsformen aus, die nicht mehr allzu hoheitlich, sondern eher kooperativ von der Kommunalverwaltung realisiert werden: der Kompensation mit Blick auf sozial Benachteiligte, Förderung von (Fähigkeit zu) Teilhabe an Gemeinschaftlichkeit und gegenseitiger Unterstützung zwecks Ausgleich, Gerechtigkeit und Solidarität (insbesondere realisiert durch Wohlfahrtsorganisationen) sowie der Investition mit Blick auf Produktivitätspotenziale, Förderung von Produktivität und (Fähigkeit zu) wettbewerblichem Handeln zwecks Wettbewerb, Freiheit und Vielfalt (insbesondere realisiert durch Wirtschaftsunternehmen). Folgenden Fragen ist die Analyse gewidmet:

1. Wie zeigen sich in kommunalen Prozessen Elemente der Beziehungs- und Kommunikationsformen der Kompensation und Investition?
2. Wie werden in den Prozessen der Kommunalen Selbstverwaltung soziale Fragen gestellt und sozial Benachteiligte in den Blick genommen? Welche Rolle spielen Wohlfahrtsorganisationen?
3. Wie werden in den Prozessen wirtschaftliche Fragen gestellt und Produktivitätspotenziale von Menschen wie auch kollektiven Akteuren in den Blick genommen? Welche Rolle spielen Wirtschaftsunternehmen?
4. Wie werden in den Prozessen politisch-demokratische Fragen gestellt und wie wird demokratisch-politisches Handeln gefördert?
5. Von welchen Verwaltungseinheiten der Kommunalen Selbstverwaltung wird in den untersuchten Prozessen welche Art des koordinativen Handelns gefordert?
6. Welche Personen beziehungsweise Mitarbeiterinnen spielen dabei eine wichtige Rolle? Wie zeigt sich in den Prozessen so etwas wie die Figur einer koordinativ engagierten Verwaltungsmitarbeiterin?
7. Wie sind die Prozesse im Sinne einer koordinativen Kommunalen Selbstverwaltung zu charakterisieren?
8. Wie deuten die Prozesse auf ein prozessuales Konzept der Koordination; beziehungsweise welchen Beitrag leisten sie zu theoretischen Konzeptualisierung?

9. Wie nehmen die Prozesse abstrakte Vorstellungen von Ausgleich, Gerechtigkeit und Solidarität auf und welchen Beitrag leisten sie zur gesamtgesellschaftlichen Verwirklichung derselben sowie zu ihrer theoretischen Ausformulierung dieser Leitbilder beziehungsweise Begriffe?
10. Wie nehmen die Prozesse abstrakte Vorstellungen von Wettbewerb, Freiheit und Vielfalt auf und welchen Beitrag leisten sie zur gesamtgesellschaftlichen Verwirklichung derselben sowie zur theoretischen Ausformulierung dieser Leitbilder beziehungsweise Begriffe?

Methodisch wurden in der vorliegenden Studie Rechts- und Verfahrensvorschriften sowie Praktiken, Logiken und Prämissen rekonstruiert und kategorisiert und in einem komparativen Prozess analysiert. Ausgehend vom Prinzip des Theoretical Sampling (Glaser und Strauss 2010, Strauss und Corbin 1996 sowie Strauss 1994) wurden diesbezügliche Texte recherchiert und offen, axial und selektiv kodiert. Dabei galt es, bereits anhand der ersten Texte Kodes, Kategorien, Matrizen und Kernkategorien zu identifizieren bzw. zu entwickeln und abzugleichen (ebenda). Im weiteren Vollzug dieses qualitativen Vorgehens wurden immer weitere Texte hinzugezogen und analysiert, bis eine sogenannte theoretische Sättigung erreicht war (vgl. hierzu Strauss und Corbin 1996, S. 148ff) bzw. kodespezifische, kategoriale und matrixbezogene Redundanzen immer offensichtlicher wurden; sich gleichzeitig aber auch immer wieder auftauchende Textbausteine und so Regelfälle wie auch Sonderfälle zeigten; und deshalb der Übergang von der Erhebung und Analyse zur Ergebnisverdichtung und Darstellung bzw. dichten Beschreibung (Geertz 1987) eingeleitet werden konnte. Um den in dieser Art der Sozialforschung zentralen komparativ-analytischen Prinzipien größtmöglicher Ähnlichkeit und größtmöglicher Differenz in der Erhebung, Analyse und Darstellung gerecht zu werden, bezieht sich die Studie auf vier zum Teil sehr ähnliche, zum Teil aber auch äußerst differente Handlungsfelder mit ihren jeweiligen Verfahren und Prozessen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Mehrheit der Mitarbeiterinnen der Kommunalen Selbstverwaltung Frauen sind, wird bei der Benennung von Personen im Text stets die weibliche Form verwendet. Dass dabei auch auf die Dringlichkeit verwiesen wird, mehr Frauen für die Amts- und Dezernatsleitungen sowie als Bürgermeisterinnen zu gewinnen, ist gewollt. Kollektive Akteure und institutionelle Strukturen werden so bezeichnet, wie es bisher üblich ist.

Peter-Georg Albrecht

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung: Die Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland	1
1.1	Karitativ, arbeitnehmerinnen- oder arbeitgeberfreundlich, politisch – oder eher eigensinnig und selbstbezogen? Von sozialem, wirtschaftlichem, politischem und sehr individuellem freiwilligem Engagement als Grundgestaltungsmoment der Kommune.	3
1.2	Beteiligung einfordernd, immer von Wirtschaftlichkeit redend, fein gebildet – oder netzwerkend und koordinierend? Von staatskritischem, wettbewerbswirtschaftsaffinem, verwaltungs- und rechtsgelehrtem sowie systemischen politischem Engagement in der Kommune	4
1.3	Ungehört, mächtig, sensibel und/oder koordinierend? Von den Bezügen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung, Rat und Bürgermeisterin	6
1.4	Geordnet geplant geleistet – durch eine funktionierende Verwaltung? Von Ordnungs-, Planungs-, Leistungs- und Verwaltungsgrundaufgaben der Kommunalverwaltung.	8
1.5	Eher von oben her oder mehr von unten? Von Hierarchien, Grund- und Zusatzfunktionen in Dezernaten und Ämtern	10
1.6	Mehr von innen heraus oder mehr draußen? Von öffentlich-rechtlicher und privat-rechtlicher Aufgabenerbringung in kommunalen Betrieben und Unternehmen	12
1.7	Straffer oder mitarbeiterorientierter, schlanker oder partizipativer? Von Einlinien-, Stablinien-, zwei- und dreidimensionalen Modellen des Verwaltungsstrukturaufbaus	15

1.8	Auszahlen, bauen, betreiben oder selbst aufbrauchen und die notwendigen Gelder in Rechnung stellen, steuerlich ein-treiben, borgen oder zugeteilt bekommen? Von Leistungen und Investitionen, Einrichtungs- und Kernverwaltungskosten sowie Gebühren und Beiträgen, Steuern, Krediten und Zuweisungen. Der Haushalt der Kommune	17
1.9	Bestellt oder unter Vertrag, motivierend – und/oder sich wehren könnend? Von Beamtinnen und Angestellten, Leitungskräften und ihren Mitarbeiterinnen. Das Personal der Kommunalverwaltung . . .	20
2	Kommunale Baupolitik und ausgewählte baupolitische Verfahren und Prozesse	23
2.1	Visionär, sozial- oder wirtschaftspolitisch relevant als auch partizipativ? Von Baurecht und Bauordnung, Hoch- und Tiefbau sowie Stadtplanung in der kommunalen Baupolitik	24
2.2	Gut für das Stadtbild, für die soziale Aneignung, für das Wirtschaften? Von den baupolitischen Verfahren und Prozessen Bebauungsplanung und Schaffung einer Fußgängerzone	27
2.3	Verfahrens- und Prozessanalyse.	31
3	Verfahren und Prozesse der Wirtschaftspolitik einer Kommune. . . .	37
3.1	Infrastruktur schaffen, ansiedeln, subventionieren oder ver-handeln? Von haushalterischer, arbeitsmarktpolitischer und staatszurücknehmender kommunaler Wirtschaftspolitik.	37
3.2	Gut für die Steuereinnahmen, den Arbeitsmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit, die Netzwerke vor Ort? Von den wirt-schaftspolitischen Verfahren und Prozessen Subventionierung und Ansiedlung eines Unternehmens.	42
3.3	Verfahrens- und Prozessanalyse.	47
4	Kommunale Sozialpolitik und sozialpolitische Verfahren und Prozesse	51
4.1	Beratung, Dienstleistung, Geldleistung oder Sachleistung? Von Sozialhilfe, Gesundheitsförderung und Jugendhilfe in der kommunalen Sozialpolitik	51
4.2	Gut für die Teilhabe, die Grundbedarfe, die Hilfe zur Selbsthilfe? Von den sozialpolitischen Verfahren und Prozessen Grundsicherungszahlung sowie Bau und Inbetriebnahme einer Kinder- und Jugend-Freizeiteinrichtung	56
4.3	Verfahrens- und Prozessanalyse.	60

5	Ausgewählte ordnungs- und sicherheitspolitische Verfahren und Prozesse in der Kommune	65
5.1	Erfassen, öffentlich kontrollieren, Zwang anwenden oder vorbeugend aktiv sein? Von Meldewesen, Aufsicht, Vollzug und Kriminalprävention in der kommunalen Ordnungs- und Sicherheitspolitik	65
5.2	Gut für die öffentliche Ordnung, die Gefahrenabwehr, die freie Entfaltung aller, des Gemeinwohls? Von den ordnungspolitischen Verfahren und Prozessen Einziehung eines Hundes und Erlass einer Grünanlagensatzung	69
5.3	Verfahrens- und Prozessanalyse.	73
6	Kategorisierung und Differenzierung: Die Ergebnisse der Untersuchung	77
6.1	Zivilgesellschaftliche Koordination in verschiedenen administrativ-politischen Verfahren und kommunalpolitischen Prozessen	77
6.2	Zivilgesellschaftliche Koordination in den Handlungsfeldern der Kommune.	96
7	Ausblick: Zu den Perspektiven der Kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.	107
7.1	Sich wettbewerblicher gebend, häufig die Fronten wechselnd, sich ökonomisch ausrichtend, vermittelnd? Von Ökonomisierung in der Kommune mit ihrer Konkurrenz, Verschiebeparkplätzen, Nachahmung und Agenturförmigkeit	108
7.2	Bunt, nicht allzu leicht zu haben, individuell, Neues verhindernd? Von direkter Bürgerinnenbeteiligung und ihrer Beteiligungsvielfalt, Mobilisierungsproblemen, Individualisierung und Innovationsmangelvorwürfen	113
8	Zusatzauswertung: Präferenzen verschiedener politischer Perspektiven in der Kommunalen Selbstverwaltung.	119
8.1	...in Bezug auf die Handlungsfelder der Kommunalen Selbstverwaltung	120
8.2	...in Bezug auf ausgewählte einfachere und komplexere administrativ-politische Verfahren und Prozesse	125
8.3	...in Bezug auf Haushalt und Personal der Kommunalverwaltung .	130
8.4	...in Bezug auf Aufgaben und Strukturen der Kommunalverwaltung	132

8.5	...in Bezug auf die bürgerschaftlichen Grundlagen der Kommunalen Selbstverwaltung	136
8.6	...in Bezug auf Stellung und Funktion der Kommune im föderalen Staat	138
	Literatur	141



Einführung: Die Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland

1

Jede Kommunale Selbstverwaltung basiert auf bürgerschaftlichen Grundlagen. Nur durch freiwilliges Engagement und insbesondere politisches freiwilliges Engagement kommt es zur Interessenvertretung, Beteiligung und lokaler Demokratie. Menschen engagieren sich kulturell, karitativ, arbeitnehmerinnenvertretend beziehungsweise arbeitgebervernetzend und politisch, aber auch eigensinnig und selbstbezogen. Durch ihr freiwilliges Engagement gestalten sie ihr persönliches Umfeld, schaffen aber auch die kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Akteure und Sphären in der Kommune. Politisches freiwilliges Engagement sorgt dafür, dass Kommunalpolitik entsteht und Beteiligung, kulturelles, soziales und wirtschaftliches Handeln ermöglicht werden. Realisiert wird sie in Interaktion von Bürgerschaft, Verwaltung, Rat sowie Bürgermeisterin.

In der deutschen Kommunalen Selbstverwaltung sind – körperschaftsseitig – bestimmte historisch gewachsene Aufgaben zu bearbeiten, zu denen Ordnungs-, Planungs-, Leistungs- und Verwaltungsgrundaufgaben gehören.

Die kommunale Verwaltung verfügt zur Bearbeitung dieser Aufgaben über Strukturen, zu denen Dezernate und Ämter mit bestimmten Zuständigkeiten, kommunale Betriebe und Unternehmen, die zum Teil öffentlich-rechtlich, zum Teil privat-rechtlich verfasst sind, gehören. Ihre Kooperation, aber auch die notwendige Koordination und Leitung ist unterschiedlich organisiert (und dementsprechend auch unterschiedlich konzipiert beziehungsweise modelliert).

Die kommunalen Verwaltungsstrukturen sind handlungsfähig, weil sie über eine finanzielle Ressourcenausstattung verfügen, um Investitionen zu tätigen, Leistungen zu erbringen und Leistungen auszureichen, die durch Gebühren und Beiträgen, Steuern, Krediten und Zuweisungen eingenommen werden. Diese Strukturen sind handlungsfähig, weil sie von engagierten kommunalen Angestellten und Beamtinnen, von Mitarbeiterinnen und Leitungskräften

getragen werden, die Akteure und Bürgerinnen sowie Kommunalpolitikerinnen beteiligen – und mit ihnen möglicherweise zivilgesellschaftlich koordinierend zusammenarbeiten.

Ausgangspunkt jeder Analyse der Kommunalen Selbstverwaltung ist die Beschreibung ihrer Stellung und Aufgaben im bundesländerspezifischen, bundesdeutschen und europäischen Rahmen:

Deutschland ist, so ist es im Grundgesetz (Artikel 20 Absatz 1) festgelegt, ein Bundesstaat und als solcher ein Zusammenschluss von Bundesländern. Erst durch diesen Zusammenschluss entsteht der Gesamtstaat und konstituiert sich verwaltungsseitig und politisch eine Bundesebene (zumeist Bund genannt). Anders als vielleicht wahrgenommen ist der Bund auf wenige, in den Grundgesetzartikeln 87 und Folgende aufgeführte Verwaltungsbereiche beschränkt, während im Kern „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ... Sache der Länder“ ist (Artikel 30 Grundgesetz), seien sie legislativer, exekutiver oder judikativer Art.

Innerhalb dieses zweistufigen Staatsaufbaus, in dem die Länder – zumindest nach innen – zuvorderst für ihr jeweiliges Territorium zuständig sind, gibt es eine dritte selbstständige Verwaltungs- wie auch Politikebene, die Kommunale Selbstverwaltung, die in Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes beschrieben ist. Die Kommunen sind also Teil der Bundesländer; die Länder entscheiden, ob und welche Aufgaben sie ihren Landkreisen, Städten und Gemeinden übertragen¹.

Eine Kommunalverwaltung hat im Rahmen ihrer Zugehörigkeit zur mittelbaren Staatsverwaltung öffentliche Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis zu erledigen. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet darüber hinaus, lokale Angelegenheiten – politisch – im Rahmen von Gesetzen zu regeln (im Sinne des Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz) und eigene Angelegenheiten – verwaltend – zu bearbeiten. Diese, die örtliche Gemeinschaft betreffenden Selbstverwaltungsangelegenheiten² entfalten natürlich eigene Wirkungskreise³.

¹Die Kommunale Selbstverwaltung stellt also nicht die grundsätzliche Zweiteilung des Staatsaufbaus in Deutschland in Frage, ist also keine dritte Staatsebene (Dieckmann 1998).

²Allerdings ist wichtig zu wissen, dass Selbstverwaltung nicht ausschließlich ein kommunales Prinzip ist. Auch die Sozialversicherung, die Arbeitsverwaltung und die Kammern sind selbstverwaltet.

³Die kommunale Ebene hat als nichtstaatliche Selbstverwaltungsebene eine Vielzahl an bundesstaatlichen und länderspezifischen staatlichen Aufgaben zu vollziehen, so dass manche diese Ebene eher als exekutive Ebene des zweigliedrigen deutschen Staatsaufbaus ansehen, die demokratisch kontrolliert wird, aber in staatlichem Sinne keine allzu weitreichende politische Steuerungsfähigkeit – im Sinne einer staatliche Legislative – inne hat.

Noch einmal anders formuliert: Auf ihrem Territorium steht einer Kommune eine gewisse eigene Satzungs-, Finanz- und Planungs- und Vollzugshoheit zu. Sie erfüllt Aufgaben mit eigenem Wirkungskreis in den Bereichen Versorgung und Verkehr, Hoch-, Tief- und Verkehrsbau sowie Entsorgung; aber auch übertragene Aufgaben des Meldewesens, des Ausländerrechts und der Sozialgesetzbücher.

Gemeinden und Städte sind, wie auch Länder und Bund, in die Europäische Union eingebunden. Die Europäische Union orientiert sich an einer im Jahr 1985 beschlossenen „Charta der Kommunalen Selbstverwaltung“, die die Kommunale Selbstverwaltung und die Einbeziehung der Gemeinden und Städte in Politik- und Verwaltungsprozesse auf höherer Ebene auf Basis des Subsidiaritätsprinzips einfordert: Was niedrigere Ebenen selbstständig organisieren können, soll ihnen nicht von höheren Ebenen abgenommen werden.

1.1 Karitativ, arbeitnehmerinnen- oder arbeitgeberfreundlich, politisch – oder eher eigensinnig und selbstbezogen? Von sozialem, wirtschaftlichem, politischem und sehr individuellem freiwilligem Engagement als Grundgestaltungsmoment der Kommune

Tätigkeitsformen außerhalb der Arbeitswelt können ausgesprochen individuell sein und beispielsweise die Form eines persönlichen Hobbys beziehungsweise einer sportlichen Betätigung haben.

Erst wenn sie auf andere Menschen bezogen sind beziehungsweise durch sie – freiwillig und unentgeltlich, ohne durch Verwandtschaft oder ein Amt dazu verpflichtet zu sein – Verantwortung für andere Menschen übernommen wird, sei es als Leiterin einer Kulturgruppe oder Trainerin in einem Sportverein, werden diese Tätigkeiten zum gemeinschafts- und gesellschaftsbezogenen freiwilligen Engagement⁴.

⁴Von Freiwilligem Engagement spricht auch der sogenannte Freiwilligensurvey, in dessen Rahmen 1999, 2004 und 2009 jeweils rund 15.000 Menschen in Deutschland repräsentativ befragt wurden: Unterschieden wird zwischen freiwilligem Engagement und Gemeinschaftsaktivitäten. Zu Gemeinschaftsaktivitäten wird alles gezählt, bei dem man dabei sein und teilnehmen kann, was beispielsweise durch die Mitgliedschaft dokumentiert wird. Eine Dame, die sich in einer Sportgruppe fit hält und ein Herr, der sich an Skatturnieren beteiligt, sind gemeinschaftlich aktiv. Wird die Dame oder der Herr allerdings Sportgruppenleiterin beziehungsweise Turnierorganisator, so übernehmen sie damit eine

Freiwilliges Engagement findet sich in der Kultur, im sozialen Bereich, im Bereich der Wirtschaft und in der Politik:

Freiwilliges Engagement ist Engagement in Kulturvereinen, durch das eine Kommune lebendig wird, einen Charakter, eine Identität und ein Gesicht bekommt.

Freiwilliges Engagement ist das Engagement im sozialen Bereich, das in Wohlfahrtsverbänden und Hilfsorganisationen, aber auch in solidarischen und karitativen Initiativen organisiert ist, sich aber auch in sozialen Bewegungen manifestiert.

Freiwilliges Engagement existiert darüber hinaus im Bereich der Wirtschaft. Arbeitnehmerinnen engagieren sich in Mitarbeitervertretungen und Gewerkschaften, Arbeitgeberinnen in Verbänden der Selbstständigen, der sogenannten freien Berufe, der kleinen und mittelständischen Unternehmen, der großen Firmen und Konzerne.

Freiwilliges politisches Engagement ist Motor und Rückgrat der politischen Parteien, der Studierenden-, Friedens-, Frauen- und Ökologiebewegung und der ungezählten Bürgerinitiativen.

Freiwilliges Engagement ist, so ist deutlich, eine Voraussetzung der Selbstverwaltung im Lokalen.

1.2 Beteiligung einfordernd, immer von Wirtschaftlichkeit redend, fein gebildet – oder netzwerkend und koordinierend? Von staatskritischem, wettbewerbswirtschaftsaffinem, verwaltungs- und rechtsgelehrtem sowie systemischen politischem Engagement in der Kommune

Freiwilliges Engagement entsteht, wenn Menschen über Gemeinschaftsaktivitäten in Vereinigungen hinaus Verantwortung für diese Vereinigungen übernehmen.

„qualitativ andere“ Tätigkeitsform, die der Freiwilligensurvey als Freiwilliges Engagement bezeichnet. Sie muss keinesfalls stark sichtbar, anerkannt und formell bestätigt sein. Zum freiwilligen Engagement gehören auch viele kleine Dienste für andere beziehungsweise eine Gruppe, beispielsweise Hol- und Bringedienste, das Ausschmücken oder die Reinigung von Räumen uvm. Ein gemeinschaftlich aktiver Mensch ist in einer aktiven Gruppe „Mitglied ohne weitere Pflichten“, wie der Freiwilligensurvey sagt; ein freiwillig Engagierter hat „weitergehende“ Aufgaben übernommen (BMFSFJ 2005).