Informationen

zur politischen Bildung / izpb

333 2/2017

B6897F

Kommunalpolitik

Inhalt

36

6

63

21

Was ist eine Kommune? Zur Bedeutung der Kommunalpolitik heute **4**
Global City oder sterbende Kulisse? Kommunale Lagen 7
Die Stadtstaaten 10

Geschichte der kommunale Selbstverwaltung **12**
Das Freiheitsversprechen der Preußischen Städteordnung (1806–1848) 12
Kommunale Selbstverwaltung als demokratische Teilhabe (1848–1914) 14
Kommunale Selbstverwaltung zwischen Leistungsexpansion und Finanznot (1918–1933) 16
Ende der kommunalen Selbstverwaltung im „Dritten Reich“ (1933–1945) 17
Neuanfang und Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung (1945–1989) 20

Verwaltungshandeln **22**
Kommunale Aufgaben 22
Kommunalfinanzen 30
Verwaltungsmodernisierung und wirkungsorientierte Steuerung 34

Was ist Verwaltung? **36**
Allgemeine Kennzeichen 36
Kennzeichen der Kommunalverwaltung 36
Gliederung der Verwaltung 38
Bürgermeister, Oberbürgermeister, Dezernenten 40
Zentrale Instrumente: Antrag und Vorlage 42
Ausschüsse 43
Wer kontrolliert die Verwaltung? 46
„Kommunen ohne Bürger“? – die Landkreise 46
Europa und die Kommunen 52
Kommunale Spitzenverbände 53

Politische Mitbestimmung **56**
Die Stadt als „Schule der Demokratie“ 56
Wahlen und Wahlsysteme 58

In allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland gibt es jeweils eigene Kommunalverfassungen (Gemeindeordnungen), die die Rahmenbedingungen für die Kommunen in dem jeweiligen Bundesland regeln. Dies führt dazu, dass es zu bestimmten Sachverhalten theoretisch bis zu 13 unterschiedliche Regelungen geben kann. Es ist schon allein aus Platzgründen nicht möglich, alle Regelungen in jedem Detail wiederzugeben.

Die Vielzahl der Regelungen führt folgerichtig zu unterschiedlichen Begriffen. Deutlich wird dies etwa bei der Benennung des wichtigsten politischen Gremiums in den Kommunen. Es heißt je nach Bundesland entweder Gemeinderat bzw. Stadtrat oder Stadtverordnetenversammlung (Hessen). Wir haben hier mit dem Begriff Gemeindevertretung einen neutralen Oberbegriff gewählt, der zunächst gewiss für manche Leserin, manchen Leser ungewohnt ist, aber die Lesbarkeit des Textes deutlich erhöht.

Aus Gründen verbesserter Lesbarkeit wurden nicht immer **männliche und weibliche Formen** gleichermaßen verwendet. Dies erschien uns insbesondere bei der Aneinanderreihung der Begriffe „Bürger", „Bürgermeister", „Oberbürgermeister" usw. geboten. Als Amtsbezeichnungen konnten letztere aber nicht korrekt durch neutrale Begriffe ersetzt werden.

Die einzelnen Aspekte der Kommunalpolitik sind mannigfach miteinander verflochten. Das Zeichen ➔ bedeutet „siehe auch unter..." und möchte dazu ermutigen, an der entsprechenden Stelle im Heft sein Wissen zu vertiefen.

Wahl des Bürgermeisters 60
Wahl der Dezernenten 61
Gemeindevertretung 61
Bezirks- und Ortschaftsräte 64
Beiräte und andere Gruppenvertretungen 65
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 67
Bürgerinitiative 69
Lokale Agenda 21 69
Bürgerplattform / *Community-Organizing* 70
Ehrenamt und Bürgerschaftliches Engagement 71

Ausblick **73**

Literaturhinweise **74**

Internetadressen **75**

Autorinnen und Autoren **75**

Impressum **75**

Editorial

Kommunen, also Städte, Gemeinden und Landkreise, bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern das Lebensumfeld, in dem diese ihren Alltag gestalten können, und stellen dafür die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Infrastruktur bereit. Sie sorgen für Wohnraum, Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie für Angebote zur Freizeitgestaltung. Sie kümmern sich um Energie und Wasser, um Straßen und digitale Netze, um Abwasser- und Müllentsorgung. Auch die Bereitstellung von Bildungs- und Kultureinrichtungen wie Kitas, Kindergärten, Museen, Bibliotheken und Volkshochschulen obliegt den Kommunen.

Als untere Ebene der Verwaltungsgliederung in Deutschland führen Städte, Gemeinden und Landkreise zu einem hohen Prozentsatz Aufgaben aus, die ihnen von den Ländern bzw. vom Bund über die Länder zugewiesen werden. Dies bestimmt ihre Spielräume für ein eigenes Gestalten.

Für diese Aufgaben sind die Städte und Gemeinden indes höchst unterschiedlich gerüstet. Es gibt „Schwarmstädte", in die es besonders junge Menschen zieht, Städte, die ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung haben und in denen die Steuereinnahmen zur Finanzierung vielfältiger Freizeitangebote vorhanden sind. Andere Kommunen sind dagegen auf besondere Weise vom demografischen Wandel geprägt: Die Bevölkerung schrumpft und überaltert, es fehlen Arbeitsplätze und Freizeitangebote, und die Pro-Kopf-Verschuldung lässt kaum eigenständiges Handeln zu.

Hinzu kommen große Herausforderungen, etwa die Integration Geflüchteter, die Spaltung in Arm und Reich innerhalb der Städte und Gemeinden sowie die Begleiterscheinungen der weiter zunehmenden Mobilität. Um diesen wachsenden Problemen zu begegnen, müssen Gemeinden über den eigenen Kirchturm hinausblicken und enger zusammenarbeiten. Mit dem Pakt von Amsterdam hat die Europäische Union den Städten und Gemeinden ein Instrument in die Hand gegeben, sich auf übernationaler Ebene zu vernetzen.

In ihrer politischen Orientierung und in ihren Verfassungen seien Gemeinden sehr viel stärker als die nationale Ebene auf Verständigung aus. Anstelle eines scharfen Konflikts zwischen Mehrheit und Minderheit, Regierung und Opposition herrsche in kommunalen Gremien eher der Gedanke des Ausgleichs, der Machtteilung und der Konkordanz, so Gesine Schwan, Präsidentin und Mitgründerin der „Humboldt-Viadrina Governance Platform": „Die Orte, wo man handfest und anschaulich die eigenen Erfahrungen austauschen kann und wo man auf neue Ideen kommt, das sind die Orte, wo die Musik spielt."

Wie andere staatliche Institutionen haben auch Kommunen und die Kommunalpolitik mit Vertrauensverlusten zu kämpfen. Aber gerade auf lokaler Ebene, in Gemeindevertretungen und Bürgerforen, bestehen die größten Möglichkeiten, sich zu engagieren und Wandel zu bewirken. „*All politics is local*" bedeutet, dass die Politik der höheren Ebenen immer eine Rückbindung zur Basis, den Städten und Gemeinden, haben sollte.

Es lohnt, sich für kommunale Belange einzusetzen, denn Städte und Gemeinden sind für die Lebensqualität, aber auch für die öffentliche Ordnung unserer Demokratie von zentraler Bedeutung.

Jutta Klaeren

ELENA FRANK / RALF VANDAMME

Was ist eine Kommune? Zur Bedeutung von Kommunalpolitik heute

Die Kommunalpolitik in Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Die Schwierigkeiten sind für jede Gemeinde verschieden, trotzdem haben Kommunen noch immer viele Möglichkeiten, das direkte Lebensumfeld der Menschen zu gestalten.

Kommunen sind die kleinsten politischen Verwaltungseinheiten in Deutschland. Getragen werden sie von ihren Bewohnerinnen und Bewohnern. Stadtfest in Eisenhüttenstadt, mit ca. 30 000 Einwohnern gemäß Einteilung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) eine kleine Mittelstadt

Verwaltungsgliederung in Deutschland

Zusammengestellt im **Deutschen Städtetag**

Vorbemerkung
Die Verwaltungsgliederung in Deutschland am 30. Juni 2016 wurde auf Basis der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes zusammengestellt. Die Zahl und die Bevölkerung der Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland sind auf der Grundlage des Zensus 2011 am 01. Januar 2016 ausgewiesen.

Land	Regierungsbezirk	Kreise insgesamt	Davon		Gemeinden[1] insgesamt	Darunter	Gemeindeverbandsebene[3]				Gemeindefreie Gebiete	
			kreisfreie Städte	Landkreise		Städte[2]	insgesamt	Gemeindeverbände	verbandsfreie Gemeinden	verbandsangehörige Gemeinden	insgesamt	unbewohnt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Baden-Württemberg	4	44	9	35	1101	313	462	270	190	911	2	2
Bayern	7	96	25	71	2056	317	1426	312	1071	985	43	43
Berlin	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-
Brandenburg	-	18	4	14	417	113	200	52	148	269	-	-
Bremen	-	2	2	-	2	2	2	-	2	-	-	-
Hamburg	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-
Hessen	3	26	5	21	426	191	430	-	426	-	4	4
Mecklenburg-Vorpommern	-	8	2	6	753	84	116	76	40	713	1	1
Niedersachsen	-	46	8	38	973	158	434	122	287	684	25	23
Nordrhein-Westfalen	5	53	22	31	396	271	396	-	396	-	-	-
Rheinland-Pfalz	-	36	12	24	2305	128	192	150	42	2263	1	1
Saarland	-	6	-	6	52	17	52	-	52	-	-	-
Sachsen	-	13	3	10	426	170	312	75	237	189	-	-
Sachsen-Anhalt	-	14	3	11	218	104	122	18	104	114	-	-
Schleswig-Holstein	-	15	4	11	1110	63	173	85	86	1024	2	2
Thüringen	-	23	6	17	849	126	219	108	111	738	-	-
DE	**19**	**402**	**107**	**295**	**11086**	**2059**	**4538**	**1268**	**3194**	**7890**	**78**	**76**
davon:												
alte Länder[4]	19	326	89	237	8423	1462	3569	939	2554	5867	77	75
neue Länder	-	76	18	58	2663	597	969	329	640	2023	1	1

Stand: 30. Juni 2016

[1] ohne unbewohnte gemeindefreie Gebiete; einschließlich Städte
[2] einschließlich kreisfreie Städte
[3] Die Summe in der Spalte „ingesamt (der Gemeindeverbandsebene)“ ergibt sich aus den Spalten „Gemeindeverbände“, „verbandsfreie Gemeinden“ sowie den „gemeindefreien Gebieten“ (ausgenommen unbewohnte gemeindefreie Gebiete in Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern).
[4] einschließlich Berlin

Deutscher Städtetag Berlin, Bereich Statistik
www.staedtetag.de/fachinformationen/statistik

Harald Wenzel-Orf/imageBROKER/OKAPIA

Hans Blossey/imageBROKER/vario images

Michael Staudt / VSUM

Robert Grahn/euroluftbild.de/vario images

Werner Dieterich/imageBROKER/vario images

Das BBSR (siehe Bildtext S.4) teilt Kommunen in verschiedene Stadt- und Gemeindetypen ein: Magdeburg (li. o.) mit Dom und Elbe ist – bezogen auf die Einwohnerzahl – mit unter 500 000 Bewohnern eine kleine Großstadt, Flensburg (li. Mi.) – hier der Hafen 2016 – mit mehr als 50 000, aber weniger als 100 000 Einwohnern eine große Mittelstadt, das rheinland-pfälzische Bad Dürkheim (li. u.) mit weniger als 20 000 Bewohnern eine größere Kleinstadt, und Norderney (re. o.) in Niedersachsen ist mit mehr als 5 000 Einwohnern eine kleine Kleinstadt. Lanze ist eine Landgemeinde mit 280 Einwohnern im Kreis Herzogtum Lauenburg im Land Schleswig-Holstein.

Der Begriff „Kommune" ruft vielfältige Assoziationen hervor. Sie reichen von der politischen Gemeinde bis zur Hippiewohngemeinschaft. „Gemeinde" ist die wörtliche Übersetzung von „Kommune" und betont das Gemeinsame, Gemeinschaftliche. Und genau das kennzeichnete vor der Industrialisierung die Dörfer und Städte in Deutschland: Sie waren politische Gemeinschaften, die sich bemühten, möglichst große Unabhängigkeit von Adel und König zu erhalten, ohne deren Schutz zu verlieren.

Zugleich waren die Menschen in den Gemeinden ökonomisch stark aufeinander angewiesen, etwa in der Organisation der handwerklichen Produktion, aber auch im Erhalt der gemeinschaftlichen Güter wie Wege, Mauern oder Brunnen. Dabei galten strenge Regeln, und es wurden harte Strafen vollzogen, wenn beispielsweise jemand mehr produzierte, als erlaubt war, oder wenn jemand seinen Brunnen nicht sauber hielt und so die Gesundheit der Gemeinschaft gefährdete.

Dieser enge Zusammenhang besteht so heute nicht mehr; Nachbarschaften sind keine lebenslänglichen Schicksalsgemeinschaften mehr, sondern zeitlich begrenzt. Viele Menschen wechseln ihren Wohnort häufig, manche haben ständig zwei Wohnorte, einen zum Wohnen, einen zum Arbeiten oder Studieren.

Vor diesem Hintergrund hat Kommunalpolitik einen schweren Stand. Warum soll man sich für die Kommune interessieren, in der man gerade mehr oder weniger zufällig für eine nicht bestimmbare Zeit seinen Wohnsitz hat? Diese defizitäre Wahrnehmung wird dadurch noch verstärkt, dass Kommunalpolitik sich meist sozusagen unter dem Radar der Medienberichterstattung hindurchbewegt. Kommunalpolitische

Ereignisse betreffen jeweils nur einen eingeschränkten Personenkreis und sind in der Regel nicht so spektakulär wie bundespolitische oder internationale Themen. In der Folge haben viele Lokalzeitungen schließen müssen. Die Lokalteile der überregionalen Zeitungen bilden meist nur einen kleinen Ausschnitt der örtlichen Ereignisse ab, von Radio und TV ganz zu schweigen.

Gegen diesen Trend der Konzentration auf überregionale Berichterstattung gibt es in manchen Regionen Gegenbewegungen. Dazu zählen lokale Radio- und TV-Sender; manche Kommunen publizieren auch eigene Nachrichten im Stile eines „Amtsblattes", in dem sie die zentralen politischen Neuerungen verkünden. Daneben gibt es vereinzelt Initiativen, die etwa die Sitzungen der politischen Gremien im Internet live übertragen. Wie diese das Informationsdefizit dauerhaft und qualitätsvoll mindern können, ist noch nicht absehbar.

Ganz im Gegensatz zu ihrer öffentlichen Wahrnehmung hat Kommunalpolitik eine immense Bedeutung für die konkrete Gestaltung unseres Umfeldes. Es sind die Kommunen, die die Infrastruktur für Arbeit und Freizeit organisieren oder in eigener Regie bereitstellen, vom Stromanschluss und sicheren Verkehrswegen bis hin zu Abwasser- und Müllentsorgung („Kommunale Daseinsvorsorge"). Sie gestalten Bildungsangebote, betreiben Museen und schaffen öffentliche Räume wie Plätze oder Flussufer, an denen wir uns mit anderen treffen können, ohne dies, wie in Bars oder Cafés, zwangsläufig mit der Konsumtion von Getränken bezahlen zu müssen.

Alle technischen und sozialen Neuerungen müssen von den Verantwortlichen in den Kommunen gemanagt werden; für E-Bikes sind Ladestationen bereitzustellen, für Smartphones offenes W-LAN, für generationenübergreifende Wohnprojekte Grundstücke und Infrastruktur, für Unternehmen schnelles Internet, auch in strukturschwachen Regionen.

Soziale Bewegungen finden, wenn sie sich nicht vollständig im virtuellen Raum abspielen, in der Gemeinde oder im Quartier statt, politisch motivierte Veränderungen können hier ausprobiert werden, wie etwa die Geschichte der Energiewerke Schönau zeigt. Das Schwarzwaldstädtchen mit 2400 Einwohnern hatte unter dem Eindruck der Atomkraftwerkkatastrophe von Tschernobyl zunächst sich selbst mit ökologischem Strom versorgt und exportiert diesen nun auch an auswärtige Kunden.

Zentralistisch organisierte Staaten neigen zu Großprojekten, die wenig Rücksicht auf die Bevölkerung vor Ort nehmen. Föderale Strukturen sind gezwungen, dezentrale Lösungen zu finden. Dass Deutschland eine Vorreiterrolle in der Energiewende einnimmt, ist kein Zufall, sondern auch den starken Kommunen geschuldet, die unter anderem in eigene Energiegewinnung investiert hatten und daher nach der Kernschmelze in Fukushima für den Atomausstieg eingetreten sind.

Kommunalpolitik wirkt also keineswegs nur im begrenzten Radius der Kommune, sondern weit darüber hinaus. Umgekehrt ist daran zu erinnern, dass Bund und Länder bei fast allen Gesetzen, die sie beschließen, darauf angewiesen sind, dass die Kommunen diese umsetzen. Ob Kinderbetreuung, Pflege, Integration usw. – fast immer sind es die Kommunen, die Räume bereitstellen, Personal ausbilden und einstellen müssen oder dies an freie Träger delegieren, ohne dabei die Letztverantwortung vollständig abgeben zu dürfen.

„Kommune" ist, so könnte die Antwort auf die eingangs gestellte Frage lauten, die Möglichkeit, das eigene Lebensumfeld in den verschiedenen Handlungsfeldern der Kommunalpolitik zu gestalten – als aktiver Bürger, als gewählter Repräsentant in der Politik bzw. Gemeindevertretung oder als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter der Verwaltung. Noch finden sich genügend Personen, die diese Form der kommunalen Selbstverwaltung am Leben erhalten und damit dazu beitragen, dass Kommunalpolitik in Deutschland weitgehend als eine eigenständige politische Sphäre mit weitreichenden Mitbestimmungsrechten wahrgenommen wird und sich damit stark von Kommunalpolitik in zentralistischen Staaten unterscheidet. Dies wird unter anderem an den Kommunalwahlen deutlich, die dort häufig dazu genutzt werden, der Regierung einen „Denkzettel" zu verpassen, während sie sich in Deutschland – vor allem in kleineren Kommunen – zumeist an lokalpolitischen Fragestellungen orientieren. Doch das Gleichgewicht von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung ist gefährdet, wenn sich zu wenig Menschen aus allen sozialen Gruppen für ihr Lebensumfeld einsetzen. Die nachfolgenden Ausführungen wollen daher nicht nur die Funktionsweise dieses Dreiecks erläutern, sondern auch dessen Verletzlichkeit aufzeigen.

Global City oder sterbende Kulisse? Kommunale Lagen

Stadt ist nicht gleich Stadt, „Land" nicht gleich „Land" und infolgedessen Kommunalpolitik nicht gleich Kommunalpolitik. Die Rahmenbedingungen für die Führung einer Kommune sind in Deutschland höchst unterschiedlich, sodass die vom Grundgesetz vorgesehene Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Artikel 72 Absatz 2 GG) in der Realität schwer durchzusetzen ist. Die Versorgung etwa mit Schulen, Krankenhäusern, Schwimmbädern, Bibliotheken, Kindergartenplätzen, aber auch mit Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie kulturellen Angeboten ist in boomenden Regionen deutlich besser als in schrumpfenden. Dies macht sie zusätzlich attraktiv für den Zuzug vieler Bevölkerungsgruppen und stellt Kommunalpolitik vor völlig unterschiedliche Herausforderungen.

Dies gilt, obwohl sich paradoxerweise die Lebensformen in Stadt und „Land" in vieler Hinsicht angleichen: Durch das Internet sind heute viele Berufstätigkeiten räumlich ungebunden. Ob eine Übersetzung oder ein Gutachten in einem städtischen Büro erstellt werden oder in einem Wohnzimmer auf dem Lande, macht qualitativ keinen Unterschied. Einige Berufstätigkeiten werden nur noch über das Internet vermittelt (*cloud-working*).

Dadurch ist die Ausübung von Berufen, die früher an städtische Räume gebunden waren, heute auch auf dem Land möglich. Dabei geben die Betroffenen in der Regel bestimmte städtische Verhaltensweisen – wie etwa hohen Konsum, wenig Selbstversorgung, geringe Vorratshaltung – nicht auf. Durch die Globalisierung und die Konzentration des Handels sind gleiche oder ähnliche Waren überall verfügbar. Bestehende Versorgungslücken werden durch Bestellungen über das Internet geschlossen.

Städte dehnen sich aus, gemeinden dabei ehemalige Dörfer ein und überformen diese. In den neuen Stadtteilen existieren dann oftmals städtische und ländliche Merkmale nebeneinander, also neben historischen Ortskernen anonyme Wohnblocks. Umgekehrt ziehen auch ländliche Aspekte in die Stadt: Im Rahmen von *Urban Gardening* brechen interessierte Anwohnerinnen und Anwohner versiegelte oder ungenutzte Flächen auf und gärtnern dort fortan öffentlich.

Schwarmstädte und Landleben

[...] „Die Zahl der Hochschulstandorte ist mittlerweile so groß, dass kaum jemand für eine höhere Bildung seine Heimatregion verlassen müsste", heißt es in dem bemerkenswerten Report „Schwarmstädte in Deutschland", den das Berliner Forschungsinstitut Empirica Ende 2015 im Auftrag des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen erarbeitet hat.

Ein Ergebnis: Wenn den jungen Gebildeten ihre Stadt oder ihre Region nicht gefällt, wandern sie weiter, ganz gleich, wie das Bildungsangebot in der Nähe ist. Spätestens nach dem Studium zieht es sie in eine Stadt: dorthin, wo andere junge Gebildete wohnen, wo etwas los und wo es schön ist. [...]

[D]iese neuartige Binnenwanderung [hat] [...] nichts mit der klassischen Landflucht früherer Jahre zu tun. Denn die Stadt per se ist gar nicht das Ziel. Dreißig besonders attraktive Schwarmstädte haben die Autoren der Studie herausgefiltert: München gehört dazu, Leipzig und Frankfurt, aber auch Bonn, Regensburg und Trier.

„Praktisch das ganze Ruhrgebiet" hingegen verliere Menschen an die sehr viel kleinere Stadt Münster. Die Alten schwärmen dann in andere Richtungen aus, an die Nord- und Ostseeküste, nach Garmisch, Baden-Baden, Landshut oder Weimar. [...]

Diese Binnenflucht ist auch deshalb so bemerkenswert, weil sie nicht mehr nur dem klassischen Muster folgt: Menschen gehen nicht mehr nur dorthin, wo es Arbeitsplätze gibt. Schlicht gesagt, das müssen sie aktuell nicht. Der Wirtschaft in Deutschland geht es gut, es gibt in der Regel genug Arbeitsplätze – auch in der Provinz. Das Wirtschaftswachstum ist in vielen Regionen sogar stärker als in den Städten. Den Schwärmern geht es gut, und sie leisten sich diese wirtschaftlich eigentlich unsinnige Wanderung. „Geldverdienen müssen" hat in der Erbengeneration an Bedeutung verloren. Natürlich bleibt es wesentlich, aber andere Ziele spielen eine stärkere Rolle.

Für ein glückliches Leben etwa, was immer man darunter versteht, nehmen viele Jüngere finanzielle Einbußen in Kauf. So kommt es, dass viele Menschen heute in teuren, aber attraktiven Schwarmstädten wohnen und zum Arbeiten in die Provinz pendeln. Arbeiten in Wolfsburg, wohnen in Berlin, selbst das ist keine Seltenheit. Früher sind die Menschen vom Land in die Stadt gefahren, um zu arbeiten. Heute ist es umgekehrt. Deshalb hilft es auch nur bedingt, auf dem Land Arbeitsplätze zu schaffen, um diese Bewegung zu stoppen: „Neue Arbeitsplätze im Donnersbergkreis oder in Merseburg bringen zunächst Mainz und Leipzig zusätzliche Einwohner, nicht aber dem Donnersbergkreis oder Merseburg selbst", heißt es in dem Report. Was die Attraktivität der Schwarmstädte ausmacht, darüber herrscht Rätselraten: Letztlich zeichneten sie sich dadurch aus, dass sie eine angenehme Atmosphäre hätten. [...]

Schon heute ist zu sehen, dass diese Binnenwanderung teils fundamentale Veränderungen mit sich bringt. Das Leben in den Schwarmstädten wird teurer, Wohnungen werden knapp. Es ist paradox: In einem Land, dessen Bevölkerung schrumpft, gibt es in Teilen wieder Wohnungsnot. Hinzu kommt: Weil die Lebenshaltungskosten steigen, wird es auch mehr Verlierer geben in diesen Städten. Das hat gerade das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln herausgefunden: „Auch scheinbar wohlhabende Städte weisen nach der Preisbereinigung ein hohes Armutsrisiko auf." [...]

Die Frage ist, wie sich die nach Glück Suchenden und gut Gebildeten aus der Provinz mit den Armen in der Stadt arrangieren und wie man diesen sozialen Sprengstoff entschärft. Viele Zuzügler würden ohnehin am liebsten in der Stadt leben, aber ihr Dorfleben behalten. Vor zwei Jahren hat das Institut für Demoskopie Allensbach festgestellt, dass der ländliche Raum für viele Deutsche „auf einer psychologischen Ebene" sogar attraktiver geworden sei. „Wo haben die Menschen ganz allgemein mehr vom Leben: auf dem Land oder in der Stadt?" Auf diese Frage antworteten 1956 noch 59 Prozent der Menschen mit Stadt. Heute sagt nur noch jeder Fünfte, in der Stadt lebten Menschen besser. Das Landleben trage noch immer Züge eines Idealbildes, in den Büchern der Stadtkinder seien Bauernhöfe abgebildet, die es seit Jahrzehnten allenfalls noch in Freilichtmuseen gebe, schreibt Autor Thomas Petersen.

„Je mehr Menschen in der Stadt leben, je weniger Kontakt sie zum tatsächlichen Landleben haben, desto mehr wird das Land zu einer Projektionsfläche ihrer Phantasien." [...]

Tatsächlich ist in manchen Stadtteilen schon heute zu beobachten, wie die neuen Bewohner versuchen, ein ländliches Idyll zu erschaffen mit *„Urban Gardening"*, Bioläden und Bouleplätzen wie in der französischen Provinz.

Glaubt man den Empirica-Autoren, dann werden die meisten Maßnahmen gegen die neue Binnenwanderung scheitern. Billige Grundstücke für Familien, Lockangebote für junge Ärzte werden ein Dorf schwächen, das andere stärken und nur zu einem letztlich aussichtslosen Verteilungskampf innerhalb einer Verliererregion führen. Besser wäre es demnach, in jeder Region die Kräfte zu bündeln und ein Zentrum zu stärken. Dass damit Konflikte aufkämen, sei keine Frage. Aber eine andere Lösung dürfte es kaum geben. Die Autoren wählen einen drastischen Vergleich: „Zwei halbtote Städte werten die Region nicht auf, eine lebendige und eine tote hingegen schon."

Bernd Freytag, „Alle auf einen Haufen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. August 2016; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Wildtiere kehren in die Städte zurück. Im Sommer 2016 fütterten Badegäste über Wochen liebevoll einen Fuchs, der sich in ein Berliner Schwimmbad verlaufen hatte, bis ihn schließlich Jäger zur Strecke brachten. Auch Wildschweine und Waschbären entdecken zunehmend städtische Grünzüge und Mülltonnen als ihr Territorium. Imker produzieren Honig in der Stadt, weil ihre Bienen dort während der gesamten Saison Blüten finden, während sie inmitten von großflächigen Monokulturen auf dem Land in Schwierigkeiten geraten.

Die Lebensformen in „Stadt" und „Land" haben sich also in mancher Hinsicht angeglichen – die Chancen einzelner Quartiere, Orte oder Regionen aber differenzieren sich immer weiter aus. Benachteiligte Quartiere sind nur sehr schwer wieder aufzuwerten, strukturschwache Regionen verlieren Einwohner und insbesondere Einwohnerinnen, denn junge Frauen sind oftmals schneller bereit, den Wohnort zu wechseln, als Männer, was die Chancen der Verbliebenen weiter reduziert. Benachteiligte Regionen verlieren Arbeitsplätze und Infrastruktur, wie Busverbindungen, Ärzte und Apotheken. Zurück bleiben häufig ältere Menschen und eine gewisse Hoffnungslosigkeit, die einen Nährboden für politische Radikalisierung bilden kann.

Boomende Regionen und Städte sind geprägt von Zuzug, Wirtschaftswachstum und einer Vielzahl kultureller Angebote, aber auch sie produzieren eigene Probleme: Durch die

Unterschiedliche Voraussetzungen für kommunale Steuerung: Frankfurt – Frankfurt

Die Städte Frankfurt am Main und Frankfurt (Oder) haben den gleichen Namen, sind aber sehr unterschiedlich. Das hat den Kabarettisten Rainald Grebe dazu veranlasst, ein Theaterstück zu schreiben, in welchem er beide Städte beschreibt. „Ist Frankfurt noch zu retten? Wenn die Entwicklung so weitergeht, wird es Frankfurt in 100 Jahren nicht mehr geben. Denn die jungen Frankfurter ziehen weg und die alten Frankfurter sterben" – heißt es über Frankfurt (Oder).

Frankfurt (Oder) ist eine traditionsreiche Stadt in Brandenburg an der polnischen Grenze. Durch die Nähe zur Hauptstadt Berlin und die Nähe zu Polen ist Frankfurt (Oder) theoretisch ein interessanter Wirtschaftsstandort. Doch die Heimatstadt des Schriftstellers Heinrich von Kleist (1777–1811) wurde im Zweiten Weltkrieg zur Ruinenstadt.

In der DDR wurde Frankfurt (Oder) einer der 15 Verwaltungsbezirke. Heute schrumpfen seit Jahren die Bevölkerungszahlen. Im Jahr 2000 wohnten dort 72 131 Personen, im Jahr 2014 nur noch 57 649. Besonders der Anteil junger Menschen nimmt ab. Die kreisfreie Stadt Frankfurt (Oder) hat ein Haushaltsvolumen von circa 200 Millionen Euro.

Im Gegensatz zu Frankfurt (Oder) wuchs **Frankfurt am Main** von 646 550 Einwohnern im Jahr 2000 auf 717 624 im Jahr 2014 an. Somit ist die kreisfreie Stadt Frankfurt am Main eine Großstadt. Ihre Größe ermöglicht und erfordert auch ein entsprechend größeres Haushaltsvolumen von circa drei Milliarden Euro (ohne Berücksichtigung der 371 Eigenbetriebe in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Entsorgung, Wohnungsbau, Kultur, Freizeit und Sozialwesen).

Die größte Stadt Hessens und fünftgrößte Stadt Deutschlands ist für ihren internationalen Flughafen, das Bankenwesen und die Skyline der Hochhäuser bekannt. Viele Menschen leben dort auf engem Raum, und es werden tendenziell immer mehr. Tagsüber sind es weit über 1,5 Millionen Menschen, da viele zum Arbeiten nach Frankfurt am Main pendeln.

Trotz des Bankenwesens und des hohen Bruttoinlandsprodukts pro Erwerbstätigen sind die öffentlichen Schulden der Großstadt Frankfurt am Main viel höher als die des kleineren Frankfurt (Oder). Dieses konnte in den vergangen Jahren Schulden abbauen, während sie in Frankfurt am Main gestiegen sind.

Elena Frank

Die Städte im Zahlenvergleich

	Frankfurt (Oder)	Frankfurt am Main
Einwohnerzahl	57 649	717 624
Einwohnerdichte (Einwohner je km²)	389,9	2 890,0
Unter 18-Jährige	13,2 %	16,2 %
Über 65-Jährige	24,0 %	15,9 %
Ausländeranteil	5,4 %	27,7 %
Arbeitslosenquote	13,1 %	7,3 %
BIP je Erwerbstätigen	49 377 Euro im Jahr 2013	93 194 Euro im Jahr 2013
Schulden	65 Millionen Euro	1 540 Millionen Euro im Jahr 2013

Werte von 2014, wenn nicht anders angegeben

Gleicher Name, aber unterschiedliche Voraussetzungen: Frankfurt am Main ist (gemäß BBSR s. a. S. 4) eine große Großstadt und bietet mit seinen Hochhäusern eine eindrucksvolle Kulisse. Jeden Tag pendeln Tausende in die Stadt zur Arbeit.

Im brandenburgischen Frankfurt (Oder), an der polnischen Grenze gelegen, ist die Einwohnerzahl seit der Einheit stark gesunken. Blick von der polnischen Seite über die Oder auf die Stadt.

Überteuerung von Wohnraum in den Innenstädten – durch große Nachfrage, aber auch, weil Immobilien als Spekulationsobjekte gehandelt werden – ist es für manche *Global Citys* (Städte von internationaler Bedeutung) inzwischen schwer, offene Stellen in bestimmten Berufen zu besetzen, wie etwa in Kindertageseinrichtungen oder bei Rettungsdiensten. Wo sie können, zahlen finanzkräftige Städte daher höhere Löhne, doch reicht dies häufig nicht, um sich die Mieten dort leisten zu können, sodass die offenen Stellen vielfach trotzdem nicht besetzt werden können.

Kommunalpolitik muss versuchen, zu große Segregation (Entmischung) von Bevölkerungsgruppen zu verhindern, also sowohl das Entstehen von Gettos oder Slums, als auch das Entstehen von *Gated Communities*, von Quartieren also, in die nur eine reiche Oberschicht Zutritt hat. Denn beide Formen der Entmischung sind mit Folgekosten für die Kommunen verbunden. Weder abgehängte noch „abgehobene" Quartiere inspirieren dazu, sich aktiv in das kommunalpolitische Geschehen einzubringen und zum Beispiel ein Mandat in der Kommunalvertretung anzustreben. Ebenso ist auch das Entstehen abgehängter Regionen zu verhindern oder rückgängig zu machen. Eine Aufgabe, die die Kommunen alleine nicht bewältigen können.

Die Stadtstaaten

ELENA FRANK

In Deutschland gibt es drei Stadtstaaten: Berlin, Hamburg und Bremen. Sie sind Bundesländer und Kommunen zugleich. Das Bundesland Bremen besteht aus zwei Kommunen – der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven – und ist genau genommen ein Zwei-Städte-Staat oder eigentlich ein Zwei-Städte-Bundesland.

Der Gegensatz zum Stadtstaat ist ein Flächenland. Das ist ein Bundesland, das viele Gemeinden einschließt und von ihnen administrativ und politisch getrennt ist. Die anderen 13 Bundesländer Deutschlands sind Flächenstaaten.

Der Status als Stadtstaat hat Auswirkungen auf die Aufgabenvielfalt, die Organisationsstruktur und Entscheidungsprozesse der Kommune. Deshalb werden Stadtstaaten bei allgemeinen Erklärungen zur Kommunalpolitik oder auch bei der Statistik häufig nicht berücksichtigt. Beispielsweise wird in Berlin und Hamburg nicht zwischen dem Landes- und dem Kommunalhaushalt unterschieden, weswegen sie nicht mit anderen Kommunalhaushalten vergleichbar sind und zum Beispiel aus den Statistiken zu Kommunalfinanzen ausgeklammert werden.

Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind getrennt von dem Zwei-Städte-Staat Bremen zu betrachten. Da Berlin und Hamburg gleichzeitig Land und Gemeinde sind, sind die Landesverfassungen zugleich Kommunalverfassungen. Dort werden staatliche und kommunale Tätigkeiten nicht voneinander getrennt. Die Volksvertretung, Regierung und Verwaltung nehmen somit die Aufgaben von Berlin bzw. Hamburg als Gemeinde und als Land wahr.

Der Zwei-Städte-Staat Bremen untergliedert sich in die Städte Bremen und Bremerhaven. Die größere Stadt Bremen weist stadtstaatähnliche Strukturen auf, da die Landesverfassung zugleich die Kommunalverfassung ist und darüber hinaus städtische und staatliche Organe weitgehend identisch sind. Die zweite Stadt Bremerhaven ist organisatorisch vom Land getrennt und hat auch eine eigene Kommunalverfassung.

Da Stadtstaaten Kommune und Land zugleich sind, ist für die Gesamtstadt die Landesregierung zuständig. Die Regierung besteht in den Stadtstaaten aus dem Senat, mit dem Regierenden Bürgermeister (Berlin), Ersten Bürgermeister (Hamburg) oder Bürgermeister (Bremen) als Regierungschef. Er entspricht den Ministerpräsidenten in den Flächenländern. Deshalb sitzt er auch im Bundesrat. Zu seinen Aufgaben gehört es, den Stadtstaat nach außen zu vertreten und den Vorsitz im Senat zu führen. Gemeinsam mit seinem Regierungskollegium – dem Senat – bestimmt er die Richtlinien der Regierungspolitik des Stadtstaates.

Die Senatoren führen und beaufsichtigen die Hauptverwaltung in dem ihnen zugeteilten Geschäftsbereich. Sie sind sowohl Landesminister als auch städtische Dezernenten. Die Hauptverwaltung übernimmt Aufgaben von übergeordneter Bedeutung, welche einer einheitlichen Regelung für die Gesamtstadt bedürfen.

Die Landesregierung wird vom Landesparlament gewählt, welches in den Stadtstaaten Abgeordnetenhaus (Berlin) und Bürgerschaft (Hamburg, Bremen) genannt wird. Das Abgeordnetenhaus bzw. die Bürgerschaft wird wiederum von den Bürgern gewählt und ist die Vertretung des Volkes. Sie hat folgende Aufgaben: Wahl des Regierungschefs und der Senatoren, Gesetzgebung für das jeweilige Land und Kontrolle des Senats.

Aufgrund der Zusammensetzung aus den zwei Städten Bremen und Bremerhaven wird die Landesregierung des Landes Bremen sowohl aus Mitgliedern der Bremer (68 Abgeordnete) als auch aus Mitgliedern der Bremerhavener Bürgerschaft (15 Abgeordnete) gebildet. Die Bremer Mitglieder haben eine Doppelfunktion: Sie bilden einerseits die Gemeindevertretung der Stadt Bremen, zugleich aber auch gemeinsam mit jenen aus Bremerhaven die Volksvertretung des Landes Bremen. Diese Doppelfunktion hat auch der Bürgermeister: Er ist gleichzeitig Chef der Landesregierung und Bürgermeister der Stadt Bremen.

Stadtstaaten: ihre oberste Leitungsebene

	Berlin	Hamburg	Bremen
Landesregierung	Regierender Bürgermeister	Erster Bürgermeister	Bürgermeister
	Senat	Senat	Senat
Landesparlament	Abgeordnetenhaus	Bürgerschaft	Bürgerschaft

Aufgrund ihrer Größe werden die Stadtstaaten in Bezirke (Berlin und Hamburg) und Stadt- bzw. Ortsteile (Bremen) eingeteilt. In Berlin mit etwa 3,5 Millionen Einwohnern gibt es zwölf Bezirke, sodass im Durchschnitt auf einen Bezirk 300 000 Einwohner kommen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Berliner Bezirke entspricht der Einwohnerzahl von Großstädten wie Münster, Karlsruhe oder Augsburg.

In den Bezirken werden untergeordnete Verwaltungseinheiten gebildet, welche für Aufgaben und Entscheidungen vor Ort zuständig sind. Diese Dezentralisierung schafft mehr Bürgernähe. In den einzelnen Bezirken existieren kommunale Strukturen und Gremien, sie sind aber keine selbstständigen Gemeinden. Je nach der entsprechenden Verfassung gibt es Unterschiede in den einzelnen Stadtstaaten bezüglich der Aufgaben, Rechte und Pflichten der Bezirke. Während für die Gesamtstadt die Landesverfassung gilt, regelt das Bezirksverwaltungsgesetz (bzw. Ortsgesetz in Bremen) die Verwaltung in den Bezirken.

In jedem Bezirk gibt es eine eigene Verwaltung (Bezirksamt in Berlin und Hamburg oder Ortsamt in Bremen genannt) sowie eine eigene Vertretungskörperschaft (Bezirksverordnetenversammlung in Berlin, Bezirksversammlung in Hamburg und stadtteilbezogene Beiräte in Bremen). Die Vertretungskörperschaft wird wie das Landesparlament von den Einwohnern der entsprechenden Bezirke gewählt. Sie hat die Aufgabe, die Verwaltung in dem jeweiligen Bezirk zu kontrollieren und Maßnahmen vor Ort anzuregen. Die Bezirksverwaltung verfügt über finanzielle Mittel, die ihr von der Gesamtstadt zugeteilt werden, über welche sie in einem eingeschränkten Rahmen frei bestimmen kann. Auch wenn die Bezirksämter in den ihnen übertragenen Aufgaben frei handeln können, hat der Senat ein allgemeines Eingriffsrecht.

Leitung und Verwaltung in Bezirken / Stadtteilen

	Berlin	Hamburg	Bremen
Vertretung	Bezirksverordnetenversammlung	Bezirksversammlung	stadtteilbezogene Beiräte
Regierung / Leitung	Bezirksbürgermeister	Bezirksamtsleiter	Beiratssprecher
Verwaltung	Bezirksamt	Bezirksamt	Ortsamt

Seit der Wiedervereinigung Deutschlands gab es immer wieder Bestrebungen, den Stadtstaat Berlin und das Bundesland Brandenburg zu fusionieren. Davon erhofften sich die Befürworter eine Stärkung des Wirtschaftsstandorts Berlin-Brandenburg und eine Kostensenkung durch die Zusammenführung der Verwaltung. Im Jahr 1996 scheiterte die Fusionierung jedoch an einem Volksentscheid, weil die Mehrheit der Brandenburger mit Nein stimmte. Sie befürchtete einen finanziellen Nachteil und zugleich eine politische Dominanz der Hauptstadt in dem dann neu entstehenden Bundesland.

So bleiben die drei genannten Städte frei und den Bundesländern gleichrangig. Sie führen damit eine lange Traditionslinie fort: Berlin als eine Rechtsnachfolgerin des Staates Preußen, Hamburg als freie Reichsstadt seit 1510, Bremen seit mindestens 1649.

Letztere erinnern gerne daran, dass sie der Hanse, einem einflussreichen Handelsverband von Städten im Nord- und Ostseeraum, angehörten. Dieser Verband wurde 1669 nach 400-jährigem Bestehen aufgelöst, 1980 aber aus Gründen der Traditionspflege wiederbelebt.

picture alliance / Robert Schlesinger

ullstein bild – CARO / Frank Sorge

picture alliance / prisma / Bernd J. Fiedler

picture alliance / ZB / euroluftbild.de / Siegfried Kuttig

Berlin und Hamburg sind Land und Kommune in einem. Das Land Bremen besteht aus zwei Kommunen, den Städten Bremen und Bremerhaven. Im Bild oben ist Berlin mit Spree, Nikolaiviertel, Alexanderplatz (mit Fernsehturm) und dem Roten Rathaus zu sehen. Die Bremer Stadtmusikanten, Esel, Hund, Katze, Hahn, stehen am Westportal des Bremer Rathauses. Der Seehafen in Bremerhaven ist eines der Exportzentren Deutschlands. Die Elbphilharmonie am Ufer der Elbe im neuen Stadtteil Hamburg-HafenCity (Bild unten) wurde 2016 eröffnet und gehört zu den Wahrzeichen Hamburgs.

JENS HILDEBRANDT

Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung

Die heute gültigen Gemeindeordnungen entwickelten sich seit dem Mittelalter stetig weiter. Auf dem Weg zur Selbstverwaltung gab es aber auch zahlreiche Hindernisse, die überwunden werden mussten.

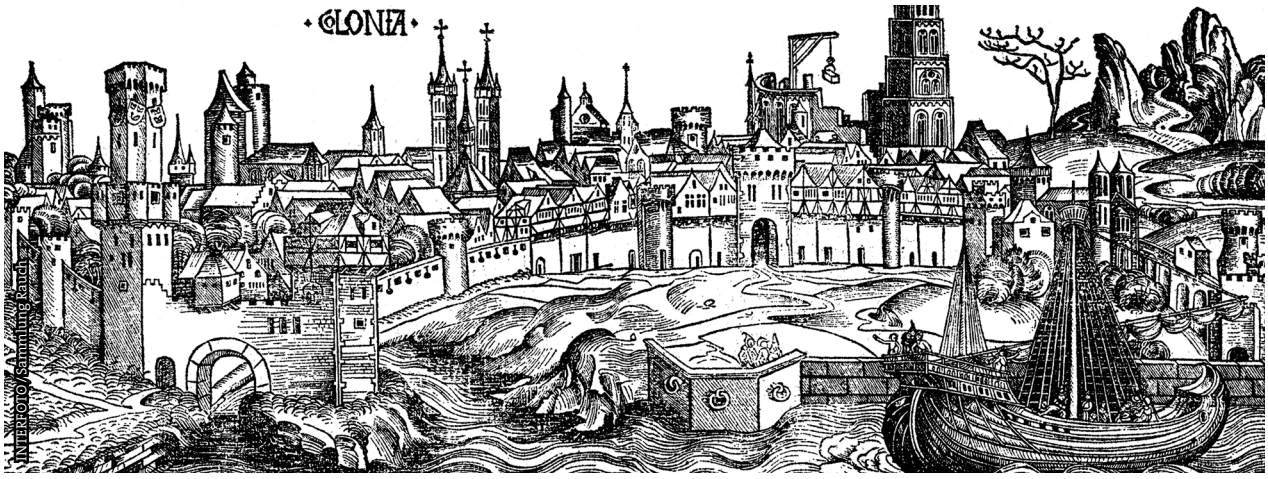
Das Freiheitsversprechen der Preußischen Städteordnung (1806–1848)

Die Gemeinde ist eine Urform des gemeinschaftlichen Zusammenlebens von Menschen, um die Dinge des täglichen Bedarfs, gemeinsame Aufgaben und Herausforderungen kollektiv zu meistern. Dabei haben sich Grundstrukturen herausgebildet, die bis heute Bestand haben. Auftretende Konflikte im Inneren werden durch eine Gemeindevertretung, einen Rat oder eine Versammlung geklärt. Die Beziehungen zu anderen Personen und Institutionen außerhalb der Gemeinschaft werden durch Personen geregelt, die die Gemeinde offiziell vertreten. Dabei haben sich je nach Region und Land unterschiedliche Verwaltungstraditionen und -institutionen, aber auch verschiedene Formen der Willensbildung und Entscheidungsfindung in den Kommunen herausgebildet. Das nicht immer spannungsfreie Verhältnis von bürgerschaftlicher Beteiligung, leistungsfähiger Verwaltung und kommunaler Solidargemeinschaft bestimmt die Selbstverwaltung bis heute.

Die heutige kommunale Selbstverwaltung entstand als Ergebnis der politischen Entwicklung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert. Die Ursprünge der kommunalen Selbstverwaltung reichen bis ins Mittelalter zurück, denn in dieser Zeit hatten sich bereits Gemeinden als genossenschaftlich geprägte Gebietskörperschaften herausgebildet, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnahmen.

Seit dem 15. Jahrhundert waren auch Freie Städte und Reichstädte entstanden, die unabhängig vom Einfluss der Landesfürsten entweder „reichsunmittelbar“ dem Kaiser unterstellt waren oder nur einem Bischof als Landesfürsten dienten. Diese Städte verfügten über zahlreiche Selbstverwaltungsrechte und Privilegien in Fragen der Gerichtsbarkeit, der Teilnahme an Kriegen oder der Steuerzahlung an das Reich, die es ihnen erlaubten, in ihren Stadtmauern weitestgehend unabhängig zu bleiben. Auf diese Traditionsbestände griffen zahlreiche Reformer der kommunalen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert zurück.

Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung fand ihre moderne Form und Ausprägung im Zuge der Entstehung eines deutschen Nationalstaates nach der Französischen Revolution 1789. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation hatte aufgehört zu bestehen, und Napoleon Bonaparte – General und selbstgekrönter Kaiser – hatte in Folge der Revolutionskriege seit 1792 die deutsche und europäische Landkarte neu geordnet. Im Süden des heutigen Deutschlands entstand mit dem Rheinbund 1806 eine Konföderation, also ein Staatenbund von Napoleons Gnaden.



Seit dem 15. Jahrhundert verfügen die Freien und Reichsstädte über zahlreiche Selbstverwaltungsrechte und sind innerhalb ihrer Stadtmauern weitestgehend unabhängig. Stadtansicht der Freien Reichsstadt Köln, Holzschnitt aus der Schedelschen Weltchronik, Nürnberg 1493

In der Schlacht bei Jena und Auerstedt am 14. Oktober 1806 besiegt das napoleonische Heer die preußischen Truppen. Karl August Freiherr von Hardenberg und Karl Freiherr vom und zum Stein bemühen sich nach der Niederlage, durch Reformen, die auch die kommunale Selbstverwaltung betreffen, Preußen zu neuer Macht zu verhelfen.

Die drei süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden wurden zu dessen Kernstaaten und übernahmen das französische Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtssystem. Sie wurden zu napoleonischen „Modellstaaten" und orientierten ihre Staatsorganisation an den Prinzipien der Rationalität und Zweckmäßigkeit. Hier wurde relativ rasch ein dreistufiges Verwaltungssystem nach französischem Vorbild aus *Départements*, *Arrondissements* (Distrikte) und Munizipalitäten mit Präfekten, Unterpräfekten und *Maires* (Bürgermeistern) installiert. Das zentralistisch-bürokratische Präfektursystem führte zu einer strikten Zentralisierung der Staatsgewalt und zu einem Ende der Selbstverwaltung der Gemeinden. Aber nicht nur die Gemeinden büßten ihre Selbstständigkeit ein, auch viele Freie Städte und Reichsstädte verloren ihre Unabhängigkeit und wurden in die süddeutschen Staaten eingegliedert.

In Jena und Auerstedt, im heutigen Thüringen, schlugen Napoleons Truppen noch im gleichen Jahr am 14. Oktober 1806 die preußischen Truppen. Diese waren schlecht ausgerüstet, mangelhaft vorbereitet und hatten ohne Kampfgeist agiert. Das Königreich Preußen war bis zu diesem Zeitpunkt eine führende europäische Großmacht. Nun lag es am Boden, war räumlich stark verkleinert und durch die Zahlung von Kriegskosten finanziell handlungsunfähig.

In dieser prekären Lage versuchte der Reichsfreiherr Karl vom und zum Stein (1757–1831) gemeinsam mit Karl August von Hardenberg (1750–1822) durch eine radikale Staats- und Gesellschaftsreform Preußen kurzfristig wieder handlungsfähig zu machen und langfristig dessen machtpolitische Stellung in Europa zu stärken. Im Rahmen der Preußischen Reformen kam es zu einem Bündel von Veränderungen aus Verwaltungsreform, Bauernbefreiung, Wirtschafts- und Finanzreform, Reform des Militärwesens und Judenemanzipation.

Die in der Städteordnung vom 19. November 1808 niedergelegte Kommunalreform, die Stein gemeinsam mit seinem Mitarbeiter Gottfried Frey (1762–1831) entworfen hatte, nahm in diesem Reformpaket eine entscheidende Rolle ein. Sie war als bewusstes Gegenmodell zur französischen „*Mairie*-Verfassung" gedacht, nach der die Stadtverwaltung mit dem Bürgermeister an der Spitze weiterhin nur ein Glied der zentralstaatlichen Verwaltung war und nicht unabhängig mit einem eigenen Zuständigkeitsbereich agieren konnte.

Das Ziel dieser preußischen Reformen war es, den „Charakter der Nation durch die Verwaltung" zu bilden. Eine effiziente Verwaltung sollte dazu beitragen, die machtpolitische Bedeutung Preußens durch eine aktive Einbeziehung der Gesellschaft zu stärken. Die Aufgabe der Selbstverwaltung in den Provinzen, Kreisen und Städten war die „Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden und falsch geleiteten Kräfte und zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbstständigkeit und Nationalehre" (Auszug aus der Nassauer Denkschrift, siehe u.).

Die Nassauer Denkschrift „Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie" aus dem Jahre 1807 bildete die programmatische Grundlage für eine umfassende Staatsreform. Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein war preußischer Beamter und Staatsmann. Nach ersten Verwaltungserfahrungen in den westlichen preußischen Provinzen wurde er Minister für Wirtschaft und Finanzen in Berlin. Er war zusammen mit Karl August von Hardenberg nach dem Frieden von Tilsit der Hauptbetreiber der Preußischen Reformen, musste aber aufgrund seiner antinapoleonischen Haltung bereits 1808 ins Exil gehen, bevor ihn der russische Zar Alexander I. 1812 als Berater in seine Dienste nahm. Bis zu seinem Tod blieb vom Stein ein Verteidiger ständischer Interessen des Adels und kritisierte die bürgerliche Emanzipationsbewegung.

Stein stellte die ständische Gliederung der Gesellschaft in Adel, Bürgertum und Bauernschaft nicht grundsätzlich in Frage, doch er sah im Besitzbürgertum einen Träger seiner Reformideen. Das Wahlrecht sollte prinzipiell allen Eigentümern zustehen und war an eine Besitzklausel gebunden. Demnach waren nur knapp zehn Prozent der Einwohner wahlberechtigte Bürger. Neu war die ausdrückliche Nennung des Bürgertums, das aufgrund seiner ökonomischen Lage und Bildung dazu befähigt sei, das Steueraufkommen zu steigern und sich mit dem politischen Gemeinwesen zu identifizieren.

Gleichzeitig existierten unterhalb dieser gesellschaftlichen Ebene soziale Gruppen, die von der Politik ausgeschlossen waren. Zu ihnen gehörten unter anderem Gesellen, Handlanger, Tagelöhner, Arbeiter, Hausdiener, aber auch niedere Beamte.

Die Stadtverordneten sollten in der Stadtverordnetenversammlung nicht als Vertreter ihres Standes auftreten, sondern als Repräsentanten der gesamten Gemeinde, die nur ihrem Gewissen unterworfen waren. Dass ihre Entscheidungen in der Realität weiterhin vielfach ständischen Interessen folgten, war angesichts der gesellschaftlichen Stellung der Stadtverordneten vorhersehbar. Die Stadtverordnetenversammlung wählte einen Magistrat als Verwaltungsspitze, dessen Mitglieder nicht der Stadtverordnetenversammlung angehören durften. Bereits 1831 wurde der Magistrat zu einer Art zweiten Kammer aufgewertet. Die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung konnten ohne eine Zustimmung des Magistrats nicht in Kraft treten, was die Machtstellung der Verwaltung in der Preußischen Städteordnung stärkte.

Stein übernahm damit Ideen, wie sie bereits in Großbritannien von Edmund Burke oder in Frankreich von Charles de Montesquieu formuliert worden waren. Er verstand die kommunale Selbstverwaltung mitnichten als Keimzelle der Demokratie; sie diente ihm vielmehr zur politischen Mobilisierung der Nation unter Rückgriff auf mittelalterliche Traditionen gegen die französische Fremdherrschaft. Als rationale Organisationseinheit im Gesamtgefüge der staatlichen Verwaltung war die kommunale Selbstverwaltung des Reichsfreiherrn vom Stein ein Herrschaftselement, das zum machtpolitischen Wiederaufstieg des Königreichs Preußen in Europa beitragen und langfristig zur Herausbildung einer eigenständigen Herrschaftskultur der Beamtenschaft – der Bürokratie – beitragen sollte.

Der innovative Charakter seines Reformwerks bestand zum einen im Freiheitsgewinn der Kommunen gegenüber der zentralstaatlichen Autorität, dessen wichtigstes Merkmal die Finanzhoheit der Kommune war; zum anderen in der institutionellen Öffnung der Stadtverordnetenversammlung weg von einer Ständeversammlung hin zu einem repräsentativen Gremium, auch wenn dies nicht seine eigentliche Zielsetzung gewesen war.

Einen demokratischen Modernisierungsimpuls sollte die kommunale Selbstverwaltung jedoch erst durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1871 und die Ausweitung der Teilhabechancen der Bürgerschaft in der Kommune erhalten, wobei Frauen weiterhin von der Wahl ausgeschlossen blieben und in den einzelnen Bundesstaaten, wie die Bundesländer damals bezeichnet wurden, weiterhin ein restriktives Dreiklassenwahlrecht vorherrschte.

Aber durch die Veränderungen des Kommunalwahlrechts am Ende des 19. Jahrhunderts wandelte sich auch die soziale Zusammensetzung insbesondere der zweiten Wählerklasse so sehr, dass vielerorts die Mehrheit in den Stadtverordnetenversammlungen vom liberalen Bürgertum erobert werden konnte.

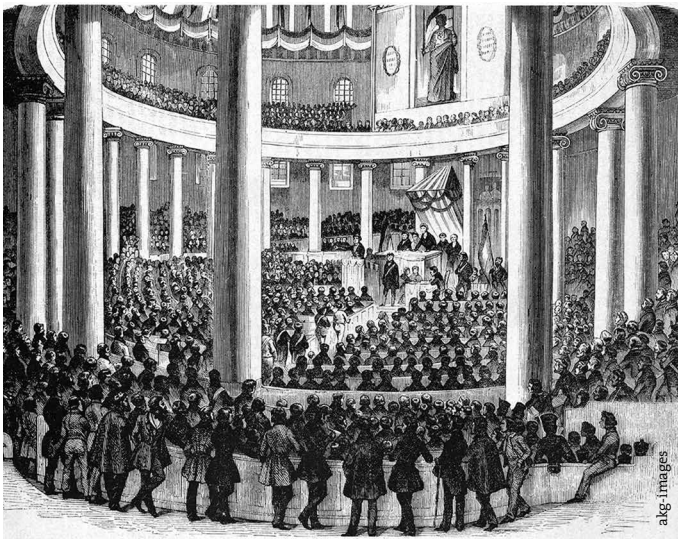
Kommunale Selbstverwaltung als demokratische Teilhabe (1848–1914)

Die rheinbündischen und preußischen Reformen brachen die traditionellen absolutistischen Herrschaftsstrukturen auf. Die Kommunen wurden trotz der obrigkeitsstaatlichen Zensurpolitik des Deutschen Bundes (1815–1866), die mitunter bis in die kommunale Ebene wirkte, zum Experimentierfeld des Bürgertums für dessen ökonomisches, soziales und kulturelles Engagement. In den Kommunen entwickelten sich liberale Diskussionsplattformen der bürgerlichen Verfassungsbewegung, auf denen weitergehende Teilhaberechte des Bürgertums diskutiert wurden.

Reformer, wie der Staatsrechtler Lorenz von Stein (1815–1890), sahen die kommunale Selbstverwaltung mit hoher Eigenverantwortung unabhängig von staatlicher Einflussnahme ausgestattet, und für den Juristen und Politiker Rudolf Gneist (1816–1895) waren unbesoldete Ehrenbeamte die zentrale Säule der kommunalen Unabhängigkeit. Für konservative Theoretiker hingegen konnte es keine autonomen kommunalen Hoheitsrechte, sondern nur vom Staat verliehene und zugewiesene Aufgaben geben.

Erst im späten 19. Jahrhundert gewannen die liberalen Reformen im Zuge der Industrialisierung, gesellschaftlichen Mobilisierung und deutschen Nationalstaatswerdung einen immer stärkeren Einfluss auf die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung.

Lorenz Ritter von Stein und Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist setzen sich für eine unabhängige kommunale Selbstverwaltung ein.



Die 1849 in der Frankfurter Paulskirche verabschiedete Verfassung gewährt den Gemeinden in § 184 umfangreiche Selbstverwaltungsrechte.

Der sozialdemokratische Abgeordnete und Nationalökonom Hugo Lindemann (li.) und der liberale Staatsrechtler und Politiker Hugo Preuß sprechen sich für eine Demokratisierung der kommunalen Verwaltung und eine Weiterentwicklung der Selbstverwaltungsidee aus. 1905 veröffentlicht Hugo Lindemann seine Schrift „Kommunale Arbeiterpolitik".

Bürgertum und Arbeiterschaft drängen im 19. Jahrhundert nach stärkerer Mitsprache, auch in den Kommunen. Bürger erhalten 1879 Tickets für den Besuch von Verhandlungen im Reichstag, der ihnen laut Gesetz zusteht (li.), in Berlin tagt im November 1892 der sozialdemokratische Parteitag.

Artikel XI. Paulskirchenverfassung 1849
§ 184. Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung:
a) die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter;
b) die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates;
c) die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes;
d) Öffentlichkeit der Verhandlungen als Regel.

Am weitesten wurden die Reformen am Ende des 19. Jahrhunderts durch den liberalen Staatsrechtler, Berliner Stadtverordneten und späteren „Vater" der Weimarer Verfassung Hugo Preuß (1860–1925) und den Nationalökonomen und sozialdemokratischen Landtags- und Reichstagsabgeordneten Hugo Lindemann (1867–1949) entwickelt. Preuß und Lindemann strebten keine Ausweitung der Verwaltungskompetenz an, sondern sprachen sich vehement für eine Stärkung der parlamentarisch-demokratischen Formen der Selbstverwaltung aus.

Preuß schloss kritisch an die Ideen der Französischen Revolution an und forderte, „dass man die Freiheit nicht mehr in der Proklamierung imaginärer Rechte, sondern in der selbsttätigen Übernahme staatlicher Arbeit, in der immer ausgedehnteren Selbstverwaltung erblicke". Lindemann orientierte sich an der englischen Kommunalpolitik und sah mit Preuß im „*Local-Government*" und im „englischen Munizipalsozialismus" die Selbstverwaltung durch die Schaffung kommunaler Versorgungsunternehmen, wie Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken weitaus besser verwirklicht als im deutschen Kaiserreich. Lindemann und Preuß zielten im Rahmen ihres sozialreformerischen Denkens auf eine Demokratisierung der kommunalen Verwaltung und eine Weiterentwicklung der Selbstverwaltungsidee. Sie traten für eine Ausweitung der kommunalen Hoheitsrechte und eine Einbeziehung der gesamten Einwohnergemeinde in die Geschäfte der Gemeinde im Sinne einer „Parlamentarisierung von unten" ein.

Die Ideen von Preuß und Lindemann waren aber nicht nur der Ausdruck eines liberalen Zeitgeistes, sondern verweisen auf die veränderten kommunalen Anforderungen an Verwaltungshandeln und die gesellschaftspolitische Stellung des Bürgertums und der Arbeiterschaft am Ende des 19. Jahrhunderts. Das Bürgertum war, nicht zuletzt gefestigt durch das Dreiklassenwahlrecht, im 19. Jahrhundert zur führenden Klasse neben dem Adel aufgestiegen und die Städte waren zum Hort des Liberalismus geworden.

Die Arbeiterbewegung drängte im Schatten politischer Repressionen auf demokratische Teilhabe und den Ausbau einer sozialen Infrastruktur in den Gemeinden. Insbesondere im deutschen Südwesten strebte die Arbeiterschaft nach den ersten Erfolgen bei den Reichstagswahlen nach mehr kommunaler Teilhabe. In Baden stand dieser Entwicklung anfangs noch das Dreiklassenwahlrecht entgegen; in Württemberg gab es kein Zensuswahlrecht, und 1891 zog mit dem Holzgewerkschafter Karl Kloß erstmals ein Sozialdemokrat in den Stuttgarter Bürgerausschuss ein.

Seit 1871 nimmt – parallel zum Wachstum der Städte – das Angebot an kommunalen Leistungen zu; so werden beispielsweise Schlachthöfe, wie hier in Nürnberg, gebaut.

In der Weimarer Republik leiden die Kommunen unter Finanznot, und Wirtschaftskrisen steigern die Sozialausgaben. Wohnung eines arbeitslosen Bergmanns 1931

Im Zuge des rasanten Städtewachstums war es seit der Reichsgründung 1871 zu einer sukzessiven Ausweitung der kommunalen Leistungen gekommen. Dazu zählten zunächst vor allem die Armenfürsorge, [→ Ehrenamt und Bürgerschaftliches Engagement] später vermehrt die Gas- und Elektrizitätsversorgung, die Abwasserkanalisation, die Trink- und Wasserversorgung und die Einrichtung kommunaler Schlacht- und Viehhöfe. Das Netzwerk kommunaler Betriebe schuf eine Vorform heutiger kommunaler Zweckverbände, indem Wasserwerke etwa das Gas zum Antrieb der Gasmotoren für die Pumpen von den städtischen Gaswerken bezogen.

Zugleich legten sie damit den Grundstein für eine Modernisierung der Kommunen in Zeiten demografischen Wachstums. Die Gesamtbevölkerung des Deutschen Reiches wuchs von knapp 41 Millionen (1871) auf über 50 Millionen (1890) und schließlich auf rund 68 Millionen Menschen (1914). Die zunehmende Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung im Kaiserreich wurde nun auch im Ausland, etwa in den USA, wahrgenommen, und die kommunalen Eigenbetriebe galten – verglichen beispielsweise mit den heruntergekommenen, unhygienischen und ausbeuterischen Schlachthöfen Chicagos – als saubere Musterbetriebe. Damit waren die Städte und Kommunen noch vor dem Ersten Weltkrieg zu Schrittmachern auf dem Weg in den Sozialstaat geworden.

Kommunale Selbstverwaltung zwischen Leistungsexpansion und Finanznot (1918–1933)

Nach dem Ersten Weltkrieg geriet die kommunale Selbstverwaltung in eine schwere Krise zwischen Leistungsexpansion und Finanznot. Industrialisierung und Urbanisierung, Kriegskatastrophe und kriegsfolgenbedingte Verknappung von Ressourcen, zyklische Wirtschaftskrisen und Verarmung breiter Teile der Gesellschaft gingen mit einer Ausweitung des Leistungsspektrums der Sozialpolitik einher, die gemeinsam mit der chronischen Finanznot der Weimarer Republik sowie einer nicht klar definierten institutionellen Absicherung der Selbstverwaltung im Rahmen der Weimarer Verfassung (Art. 127 WRV) quasi zur Handlungsunfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung führten.

In der Weimarer Republik existierten, trotz zahlreicher Versuche der Vereinheitlichung, je nach Landesteil unterschiedliche Kommunalverfassungen. In den östlichen Provinzen Preußens und in Westfalen galt weiterhin die auf den Reichsfreiherrn vom und zum Stein zurückgehende Städteordnung mit **Magistratsverfassung**. Die Gemeindevertretung als oberstes Beschlussorgan wurde durch die Bürgerschaft gewählt. Der Magistrat wurde von der Gemeindevertretung gewählt und bestand aus dem Bürgermeister sowie den ehren- und hauptamtlichen Stadträten. Er erledigte die Geschäfte der laufenden Verwaltung und nahm Aufgaben der Außenvertretung wahr.

In den westlichen Regionen Preußens dominierte die **Rheinische Bürgermeisterverfassung** mit der rechtsetzenden Gewalt bei der Stadtverordnetenversammlung unter dem Vorsitz des Bürgermeisters als alleinigem Haupt der Exekutive; und als dritter Typus hatte sich im deutschen Südwesten die sogenannte **Süddeutsche Ratsverfassung** etabliert, in der die rechtsetzende und vollziehende Gewalt beim Stadtrat lag und der dem Stadtrat angehörende Bürgermeister direkt von den stimmberechtigten Bürgern der Gemeinde gewählt wurde.

Neben der Wahlrechtsausweitung auf Frauen und, für kurze Zeit bis 1920, auch auf Soldaten sowie der Absenkung des Wahlalters von 25 auf 20 Jahre kam es zur Einführung des Verhältniswahlrechts. Nun erhielt eine Partei entsprechend ihres Anteils an Wahlstimmen einen Anteil der Sitze im Rat, wodurch sich die parlamentarischen Kräfteverhältnisse

schnell veränderten und der kommunalpolitische Einfluss der Sozialdemokratie ausweitete.

Die Sozialdemokraten strebten insbesondere in der unmittelbaren Nachkriegszeit in den von ihnen regierten Städten eine Linderung der alltäglichen Not an und setzten auf personalpolitische Kontinuität und verwaltungstechnische Kooperation mit der bürgerlichen Verwaltungselite. Nichtsdestotrotz fehlte es den Sozialdemokraten an geeignetem Verwaltungspersonal bei der Besetzung von Oberbürgermeistern, Beigeordneten oder Dezernenten.

Zu einem radikalen Bruch mit dem bestehenden System der kommunalen Selbstverwaltung kam es unter dem Druck der Reparationslast im Zuge der Reichsfinanzreform Ende 1919, Anfang 1920. Sie ordnete das Steuersystem der Weimarer Republik und entzog den Kommunen ihren Anteil an der Einkommensteuer. Diese verloren dadurch ein gutes Drittel ihrer Einnahmen. Aus einem teilautonomen Steuersouverän wurde ein Zuschussempfänger. Besonders schwerwiegend wirkten sich deshalb die Zunahme an staatlichen Aufträgen und die neue sozialpolitische Verantwortung der Kommunen aus, die zu einer immer stärkeren Einschränkung der tatsächlichen Selbstverwaltung führten.

Anteil der Gemeinden* an der Einkommensteuer 1913/14 und 1925/26–1932/33

Rechnungsjahr	in Mill. M / RM	in Prozent
1913/14	781,0	56,17
1925/26	924,5	37,60
1926/27	899,6	34,12
1927/28	1139,4	34,78
1928/29	1280,8	34,40
1929/30	1205,9	33,68
1930/31	1026,6	32,38
1931/32	670,2	27,76
1932/33	404,6	28,25

* inkl. Gemeindeverbände, ohne Hansestädte

Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Jg. 1929, S. 440ff.; Jg. 1930, S 492f., Jg. 1931, S. 461; Jg. 1932, S. 457; Jg. 1933, S. 440; Jg. 1934, S. 442; Jg. 1935, S. 439

Andreas Wirsching, Zwischen Leistungsexpansion und Finanzkrise. Kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik, in: Adolf M. Birke / Magnus Brechtken (Hg.), Kommunale Selbstverwaltung. Local Self-Government. Geschichte und Gegenwart im deutsch-britischen Vergleich, München / New Providence / London / Paris 1996, S. 37–64, hier S. 47

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre waren die Kommunen erneut einer Welle von sozialpolitischen Problemen ausgesetzt; insbesondere die explodierenden Arbeitslosenzahlen ruinierten die kommunalen Finanzhaushalte und führten zu einer Erosion der kommunalen Selbstverwaltung im Zuge der Massenverelendung. Die kommunale Finanznot und soziale Aufgabenlast sowie die mangelnde verfassungsrechtliche Absicherung der Kommunen führten zu einer immer stärkeren Abhängigkeit der Kommunen vom Reich und den Ländern, an deren Ende eine tiefgreifende Legitimationskrise der kommunalen Selbstverwaltung und die autoritäre Wende in die NS-Diktatur standen.

Entschließung des Preußischen Städtetages in Frankfurt / M. am 28. September 1929 zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden

Die wirtschaftliche Betätigung der deutschen Gemeinden entspringt ihrem historisch entwickelten Aufgaben- und Pflichtenkreis. Sie ist ein wesentlicher Bestandteil der Volkswirtschaft geworden und kann deshalb die gleiche Bewegungsfreiheit wie die Privatwirtschaft beanspruchen. Ihre Art und ihr Umfang können nicht gesetzlichen schematischen Einschränkungen unterworfen werden, vielmehr muß die Selbstverantwortlichkeit der einzelnen Gemeinde ohne Einschaltung der Kommunalaufsicht sie richtunggebend bestimmen. Die Erhaltung und Fortführung der öffentlichen Unternehmungen nach rationellen wirtschaftlichen Grundsätzen liegt im unmittelbaren Interesse der Allgemeinheit. Die soziale Aufgabe der gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit unentbehrlichen Bedarfsgütern des täglichen Lebens, wie Gas, Wasser, Elektrizität, Verkehrseinrichtungen u. a. sowie die Bereitstellung dieser wichtigen Produktionshilfsmittel für die gesamte Wirtschaft rechtfertigen es, daß die Gemeinden ebenso wie die Privatwirtschaft den notwendigen Kapitalbedarf für ihre wirtschaftlichen Unternehmungen ohne einseitige Hemmungen im In- und Auslande befriedigen. Die Ausdehnung der Steuerpflicht der gemeindlichen Unternehmungen ist abzulehnen, da sie infolge der umfassenden sozialen und finanziellen Vorbelastung eine Schlechterstellung dieser Unternehmungen bedeuten und zu einer verstärkten Belastung der breiten sozialen Schichten wie der gesamten Wirtschaft führen müßte, ohne die Einnahmen des Reichs fühlbar zu erhöhen.

Aus: Schriftenreihe des Deutschen Städtetages Heft 10, Berlin 1929, S. 63. Zitiert nach: http://www.blz.bayern.de/blz/web/100083/05.html#dok4

Ende der kommunalen Selbstverwaltung im „Dritten Reich“ (1933–1945)

Der Niedergang der kommunalen Selbstverwaltung beginnt bereits mit der Verabschiedung des Preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes der Reichsgemeindeordnung Ende 1933, in dem alle bisher gültigen Städteordnungen und Landgemeindeordnungen aufgehoben wurden. Nunmehr galt eine einzige Gemeindeordnung für alle bisherigen preußischen Stadt- und Landgemeinden mit Ausnahme der Hauptstadt Berlin. Die „Bürgermeister“ bzw. die „Oberbürgermeister“ in den Kreisstädten wurden nicht mehr gewählt, sondern berufen.

Geistige Vordenker dieser Entwicklung waren die konservativen Verfassungstheoretiker Ernst Forsthoff (1902–1974) und Carl Schmitt (1888–1985), die bereits Anfang der 1930er-Jahre gegen die Einführung demokratischer Parteienpolitik in der Weimarer Republik und den Einfluss „pluralistischer Zersetzungserscheinungen“ wetterten.

In allen anderen Gliedstaaten des Deutschen Reiches galten bis zur Einführung der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) im Januar 1935 die über 30 landesrechtlichen Kommunalverfassungen weiter. Die DGO legte fest, dass an der Spitze der

Gemeinde im Sinne des „Führerprinzips“ ein vom Staat ernannter Bürgermeister als „Leiter der Gemeinde“ stehen musste. Einen gewählten Rat als Vertretung der Bürgerschaft gab es nicht mehr, hingegen hatten die Gemeinderäte „die dauernde Führung der Verwaltung der Gemeinde mit allen Schichten der Bürgerschaft zu sichern“. Die DGO schaffte die kommunale Selbstverwaltung praktisch ab.

Bereits unmittelbar nach der „Machtergreifung“ im Januar 1933 hatten die Nationalsozialisten durch eine Kombination von Terror und Einschüchterung die politischen Funktionsträger in den Gemeinden entfernt.

Die Kommunalverwaltung praktizierte in der NS-Zeit noch vielerorts eine spezifische Form „administrativer Normalität“, ohne sich als Ausführungsorgan des nationalsozialistischen Regimes zu verstehen. Doch spätestens seit Kriegsbeginn 1939 wurde das Verwaltungshandeln durch zahlreiche Sonderverwaltungen überlagert, ergänzt oder verdrängt.

In der Verwaltung verbanden sich frühzeitig „Elemente der herkömmlichen Verwaltung“ mit „Zielen und Methoden der nationalsozialistischen Ideologie und Rasseutopie“ (Bernhard Gotto). Die Städte und Gemeinden entließen Mitarbeiter aus „rassischen“ und politischen Gründen. Sie wirkten an der Judenverfolgung und an Deportationen mit. Sie „arisierten“ Kunstgegenstände, private Bibliotheken, Gold- und Silbergegenstände sowie Immobilien, Geschäfte, Firmen und Unternehmen. Die kommunalen Gesundheitsämter sorgten für die massenhafte Sterilisierung von „Erbkranken“. Die Stadtverwaltungen verfolgten Sinti und Roma, vertrieben sie aus ihren Wohnungen und Geschäften. Die städtischen Bauämter beuteten die Arbeitskraft von Kriegsgefangenen und Zwangsarbeitern aus.

Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums. Vom 7. April 1933.

Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1. (1) Zur Wiederherstellung eines nationalen Berufsbeamtentums und zur Vereinfachung der Verwaltung können Beamte nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen aus dem Amt entlassen werden, auch wenn die nach dem geltenden Recht hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht vorliegen. [...]

§ 3. (1) Beamte, die nicht arischer Abstammung sind, sind in den Ruhestand (§§ 8 ff.) zu versetzen; soweit es sich um Ehrenbeamte handelt, sind sie aus dem Amtsverhältnis zu entlassen.

(2) Abs. 1 gilt nicht für Beamte, die bereits seit dem 1. August 1914 Beamte gewesen sind oder die im Weltkrieg an der Front für das Deutsche Reich oder für seine Verbündeten gekämpft haben oder deren Väter oder Söhne im Weltkrieg gefallen sind. [...]

§ 4. Beamte, die nach ihrer bisherigen politischen Betätigung nicht die Gewähr dafür bieten, daß sie jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintreten, können aus dem Dienst entlassen werden. [...]

§ 7. (2) Die Verfügungen nach §§ 2 bis 6 müssen spätestens am 30. September 1933 zugestellt werden. [...]

§ 14. (1) Gegen die auf Grund dieses Gesetzes in den Ruhestand versetzten oder entlassenen Beamten ist auch nach ihrer Versetzung in den Ruhestand oder nach ihrer Entlassung die Einleitung eines Dienststrafverfahrens wegen der während des Dienstverhältnisses begangenen Verfehlungen mit dem Ziele der Aberkennung des Ruhegeldes, der Hinterbliebenenversorgung, der Amtsbezeichnung, des Titels, der Dienstkleidung und der Dienstabzeichen zulässig. Die Einleitung des Dienststrafverfahrens muß spätestens am 31. Dezember 1933 erfolgen. [...]

Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich. Vom 31. März 1933.

Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Gemeindliche Selbstverwaltungskörper

§ 12. (1) Die gemeindlichen Selbstverwaltungskörper (Kreistage, Bezirkstage, Bezirksräte, Amtsversammlungen, Stadträte, Stadtverordnetenversammlungen, Gemeinderäte usw.) [...] werden hiermit aufgelöst.

(2) Sie werden neu gebildet nach der Zahl der gültigen Stimmen, die bei der Wahl zum Deutschen Reichstag am 5. März 1933 im Gebiet der Wahlkörperschaft abgegeben worden sind. Dabei bleiben Stimmen unberücksichtigt, die auf Wahlvorschläge der Kommunistischen Partei oder solche entfallen sind, die als Ersatz von Wahlvorschlägen der Kommunistischen Partei anzusehen sind.

§ 13. (1) Bei den Vertretungskörperschaften in der unteren Selbstverwaltung (Gemeinde-, Stadträte usw.) darf die Zahl der Mitglieder die folgenden Höchstziffern nicht überschreiten:

in Gemeinden bis zu	1000 Einwohnern	9
in Gemeinden bis zu	2000 Einwohnern	10
in Gemeinden bis zu	5000 Einwohnern	12
in Gemeinden bis zu	10000 Einwohnern	16
in Gemeinden bis zu	15000 Einwohnern	20
in Gemeinden bis zu	25000 Einwohnern	24
in Gemeinden bis zu	30000 Einwohnern	26
in Gemeinden bis zu	40000 Einwohnern	29
in Gemeinden bis zu	50000 Einwohnern	31
in Gemeinden bis zu	60000 Einwohnern	33
in Gemeinden bis zu	80000 Einwohnern	35
in Gemeinden bis zu	100000 Einwohnern	37
in Gemeinden bis zu	200000 Einwohnern	45
in Gemeinden bis zu	300000 Einwohnern	53
in Gemeinden bis zu	400000 Einwohnern	58
in Gemeinden bis zu	500000 Einwohnern	63
in Gemeinden bis zu	600000 Einwohnern	68
in Gemeinden bis zu	700000 Einwohnern	73
in Gemeinden von mehr als	700000 Einwohnern	77

(2) Die übrigen Vertretungskörperschaften der gemeindlichen Selbstverwaltung sind gegenüber ihrem Bestand vor der Auflösung (§ 12) möglichst um fünfundzwanzig vom Hundert zu verkleinern.

§ 15. Die neuen gemeindlichen Selbstverwaltungskörper gelten mit dem 5. März 1933 als auf vier Jahre gewählt.

§ 16. Die Neubildung der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper nach diesem Gesetz muß bis zum 30. April 1933 durchgeführt sein.

Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1933, Teil 1, S. 153 und S. 175

Im „Dritten Reich" werden die Kommunen zu einem wichtigen Baustein der NS-Herrschaft und unterstützen die Ziele und Methoden der Nationalsozialisten: In Nürnberg empfängt Oberbürgermeister Willy Liebel (re.) Hitler beim Parteitag 1935 im Rathaus; am 9. Mai 1942 fährt der erste Deportationszug von Eisenach in das Vernichtungslager Belzec. Von den Menschen im Zug kehrt niemand zurück. Mit dem Zusatz „früher Gummi Weil" werben die neuen Besitzer des „arisierten" Geschäfts 1938 in Frankfurt / Main; nach einem Bombenangriff beseitigen KZ-Häftlinge der 2. SS-Baubrigade in der Bremer Contrescarpe Trümmer.

Darüber hinaus nutzten zahlreiche kommunale Beamte und Angestellte im vorauseilenden Gehorsam oder aus Amtsmissbrauch ihre Handlungsspielräume zulasten der Verfolgten, gingen immer wieder über zentralstaatliche Direktiven hinaus und ersannen Verfolgungsmaßnahmen aus eigenem Antrieb. Die Kommunen wurden somit zu einem wesentlichen Schauplatz von Verfolgung und Repression.

Die Nationalsozialisten zerstörten nicht nur die Freiheit der Kommune, wie sie erstmals vom Reichsfreiherrn vom und zum Stein ins Leben gerufen worden war, sondern eliminierten alle Formen der demokratischen Teilhabe und des solidarischen Miteinanders, indem sie an ihre Stelle eine Führerdiktatur setzten, in der die Kommunen zu einem wichtigen Baustein der NS-Herrschaft wurden.

Neuanfang und Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung (1945–1989)

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in den Besatzungszonen Gemeinde- und Landkreisordnungen vom nationalsozialistischen Gedankengut befreit und je nach Besatzungsmacht neugeordnet. In den westlichen Besatzungszonen hatten die alliierten Besatzungsbehörden Vorbehalte gegenüber dem preußisch-deutschen Verwaltungsapparat und seinen Funktionseliten. Die „Entnazifizierung" des Personalkörpers ging daher mit einem tiefgreifenden Strukturwandel der öffentlichen Verwaltung einher. Die Alliierten setzten als Gegengewicht zu den zentralistischen Machtstrukturen der Nationalsozialisten auf eine Wiederbelebung der traditionellen Vielfalt der Kommunalverfassung in ihren Besatzungszonen.

Die US-Amerikaner zielten auf den Aufbau föderaler Strukturen und eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeinden erhielten ihre alten kommunalen Aufgaben zurück, und die US-Besatzungsorgane überließen den deutschen Behörden die Neufassung der kommunalrechtlichen Grundlage. So kam es in Bayern und Württemberg-Baden zur Reaktivierung der Süddeutschen Ratsverfassung; in Hessen kehrte man zum Modell der Magistratsverfassung zurück.

In der französischen Besatzungszone wurde nach französischem Vorbild im Saarland und in Rheinland-Pfalz die Rheinische Bürgermeisterverfassung eingeführt, in der ein von der Gemeindevertretung gewählter Bürgermeister an der Spitze der kommunalen Verwaltung steht, der als Vorsitzender der Gemeindevertretung nur ein ausführendes Organ ohne Stimmrecht ist.

Länger als die französische und amerikanische Regierung verfolgten die Briten eine am eigenen kommunalpolitischen Leitbild orientierte Reform der Verfassung und Verwaltung als Mittel der Demokratisierung. Die Reform der kommunalen Selbstverwaltung nach englischem Vorbild sah in Nordwestdeutschland neben Rat und Bürgermeister als Repräsentanten der Gemeinde die Institution eines Gemeindedirektors vor, der die Verwaltung leitete.

Die Reform zielte auf die Entflechtung und Entmachtung des Beamtenapparates und war Teil der britischen Entnazifizierungsstrategie. Der Rat wurde in diesem Modell zum alleinigen, entscheidenden Organ und der Hauptverwaltungsbeamte, als eigentlicher Leiter der Verwaltung, zur bloßen Ausführungsinstanz des politischen Willens. Er verfügte jedoch angesichts seines Verwaltungswissens über starke Einflussmöglichkeiten auf die Kommunalpolitik.

Hinter der Forderung nach der strikten Trennung von Amt und Mandat sowie der Entflechtung von öffentlichem Dienst und Politik stand die Idee, dass eine „politisch-neutrale" Verwaltung durch ein demokratisch legitimiertes Gremium beauftragt werden muss. Diese Vorstellung wurde später in der Norddeutschen Ratsverfassung festgeschrieben und in die Gemeindeordnungen Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens übernommen.

Die Parallelstruktur zwischen Bürgermeister und Gemeindedirektor geriet im Laufe der Jahre aufgrund der ineffizienten Abstimmungsprozesse und der als unzureichend angesehenen Leistungserbringung vor dem Hintergrund einer fortlaufenden Verschuldung der Kommunen zunehmend in den Fokus der Kritik.

In der sowjetischen Besatzungszone und späteren DDR kam es zwar bereits im Jahr 1946 durch den Erlass der „Demokratischen Gemeindeordnung" zur Anknüpfung an die Tradition der Selbstverwaltung der Weimarer Republik, doch in der Praxis wurde das demokratische Selbstverwaltungsrecht bereits im Zuge des Aufbaus der SED-Diktatur beseitigt.

Mit dem „Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht" von 1957 wurde für die Kommunen das Prinzip des „demokra-

Nach dem Ende der NS-Herrschaft übernehmen die Alliierten die Befehlsgewalt in Deutschland. Sie setzen auf eine Entnazifizierung, auch in den Kommunen, und ihre Präsenz ist überall sichtbar. Auf einem Polizeirevier werden Entnazifizierungsbögen gesammelt. Ein sowjetischer Militärposten an der Berliner Sektorengrenze 1948

Im „demokratischen Zentralismus" der DDR werden die Gemeinden zu rechtlich eingeschränkten unteren Verwaltungsbehörden ohne eigene Handlungsmöglichkeiten. Volkskammersitzung 1954

tischen Zentralismus" bindend, und die Gemeinde war nichts anderes als eine untere Verwaltungsbehörde ohne eigene Handlungsmöglichkeit und ohne rechtliche Eigenständigkeit. Das „Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR" von 1985 hatte diesen Zustand noch einmal verfestigt.

Noch bevor die Vereinigung beider deutscher Staaten konkrete Formen annahm, wurde unter der Regierung de Maizière die Verfassung der DDR reformiert und die kommunale Selbstverwaltung eingeführt. Noch in die am 17. Mai 1990 von der DDR-Volkskammer verabschiedete DDR-Kommunalverfassung wurden Volksbegehren und -entscheide aufgenommen, um das partizipatorische Erbe der ostdeutschen „Revolution" zu bewahren.

Im Vergleich mit dem Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung in Westdeutschland nach 1945 waren der Institutionentransfer, die Gebietsreformen und der eingeforderte Systemwechsel nach zwölf Jahren NS-Diktatur und vierzig Jahren SED-Herrschaft ungleich größer und umfänglicher als in den westlichen Besatzungszonen nach 1945. Es mangelte an einer demokratischen Selbstverwaltungskultur und an Verwaltungseliten mit Selbstverwaltungserfahrung.

Im Zuge der Wiedervereinigung wurde auch die Gemeindeordnung in zahlreichen Bundesländern, darunter auch Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, geändert, und es wurden notwendige Strukturreformen eingeleitet. Bis auf Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen in den 1990er-Jahren verändert worden und repräsentativ-demokratische Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Formen ergänzt worden.

In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wurde das Organ des „Gemeindedirektors" abgeschafft. Auf der Kreisebene entfiel das Organ „Oberkreisdirektor" und der fortan von den Bürgern unmittelbar gewählte Landrat wurde Leiter der Kreisverwaltung. In NRW ist er Vorsitzender des Kreistags, in Niedersachsen wird der Vorsitzende aus dem Kreis der Kreistagsabgeordneten gewählt. Auch in anderen Bundesländern wurden die Landräte und Oberbürgermeister nicht zuletzt aufgrund der innovativen Wirkung der deutschen Wiedervereinigung und der Gründung von fünf neuen Bundesländern fortan direkt gewählt.

Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht

vom 18. Januar 1957

§ 2. Die örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik sind
im Bezirk – der Bezirkstag,
im Stadtkreis – die Stadtverordnetenversammlung,
im Landkreis – der Kreistag,
im Stadtbezirk – die Stadtbezirksversammlung,
in der Stadt – die Stadtverordnetenversammlung,
in der Gemeinde – die Gemeindevertretung.

§ 5. (1) Der Aufbau der Organe der Staatsmacht in der Deutschen Demokratischen Republik beruht auf dem Prinzip des demokratischen Zentralismus.

(2) Die Gesetze und Verordnungen sowie die Beschlüsse der Volkskammer, des Ministerrats und der höheren Volksvertretungen sind für die unteren Volksvertretungen und ihre Organe verbindlich.

(3) Beschlüsse unterer Volksvertretungen, die gegen Gesetze oder Verordnungen oder gegen Beschlüsse der Volkskammer, des Ministerrats oder höherer örtlicher Volksvertretungen verstoßen, sind von den höheren Volksvertretungen aufzuheben, soweit sie nicht von den unteren Volksvertretungen selbst aufgehoben werden.

(4) Beschlüsse der höheren örtlichen Räte sind für die unteren Räte verbindlich.

(5) Beschlüsse der unteren Räte, die gegen Gesetze, Verordnungen und andere für sie verbindliche Bestimmungen verstoßen, sind von den höheren Räten aufzuheben, soweit sie nicht von den unteren Räten selbst aufgehoben werden.

(6) Die höheren Räte haben das Recht, die Durchführung von Beschlüssen unterer Volksvertretungen, die gegen Gesetze oder Verordnungen oder gegen Beschlüsse der Volkskammer, des Ministerrates oder höherer örtlicher Volksvertretungen verstoßen, bis zur Entscheidung der Volksvertretungen nach Abs. 3 auszusetzen. Diese Entscheidung ist in der nächsten Tagung der Volksvertretung herbeizuführen:

http://www.verfassungen.de/de/ddr/kommunalverfassung57.htm

ELENA FRANK / JENS HILDEBRANDT / BEATRICE PARDON / RALF VANDAMME

Verwaltungshandeln

Kommunen sind vor allem für den Aufbau und Erhalt der Infrastruktur zuständig. Die dafür benötigten Finanzen erhalten die Gemeinden vor allem durch Steuern. Wachsende Ausgaben stellen die Verwaltung vor Probleme.

Kommunale Aufgaben

Kommunen haben vielfältige Aufgaben, die sich nicht alle aufzählen lassen und darüber hinaus ständig im Wandel sind. Die Aufgaben verändern sich durch gesellschaftliche Entwicklungen oder politische Erwartungen an die Gemeinden, wie zum Beispiel steigende Einwohnerzahlen, technische Neuerungen oder gestiegene Ansprüche durch höheren Lebensstandard. Allen gemeinsam ist jedoch, dass sie sich in **Pflichtaufgaben** und **freiwillige Leistungen** unterteilen lassen.

Die Ausstellung von Pässen gehört zu den Auftragsangelegenheiten der Kommunen, bei der die Art und Weise der Erfüllung genau festgelegt ist. Musterausweis mit Identigramm in Form eines Bundesadlers

Pflichtaufgaben werden vom Bund oder dem entsprechenden Bundesland per Gesetz vorgeschrieben. Sie werden von den Ländern auf die Kommunen übertragen und müssen von diesen ausgeführt werden. Sie unterscheiden sich in Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben ohne Weisung.

- Bei den Auftragsangelegenheiten agiert die Kommune als unterste Ebene der Landes- oder Bundesverwaltung. Bei diesen auf die Kommune übertragenen staatlichen Aufgaben ist sowohl die Ausführung („Ob“) als auch die Ausgestaltung („Wie“) festgelegt. So muss im Passwesen die Ausstellung der Pässe („Ob“) auf eine einheitliche Weise in einer bestimmten Bearbeitungsfrist („Wie“) erfolgen.
- Bei den Pflichtaufgaben ohne Weisung haben die Gemeinden etwas Spielraum. Hier ist das „Ob“ festgelegt, das „Wie“ jedoch bleibt den Gemeinden selbst überlassen. Beispiele sind die Abwasserbeseitigung oder Gemeindestraßen.

Während kreisfreie Städte alle Aufgaben – wie zum Beispiel das Gesundheitswesen oder die Abfallwirtschaft – eigenständig erledigen, sind die ➔Landkreise als Gebietskörperschaft vom Gesetzgeber autorisiert, alle Aufgaben für ihre kreisangehörigen Gemeinden zu regeln.

Freiwillige Leistungen sind Aufgaben, die sich die Gemeinde selbst stellt. Das „Ob“ und das „Wie“ stehen der Kommune völlig frei. Es geht dabei um die Lebensqualität in der Gemeinde etwa durch Grünanlagen, kulturelle Einrichtungen (Theater, Museen, Bibliotheken), durch Schwimmbäder und Freizeitangebote. Freiwillige Leistungen sind der Kern der Kommunalpolitik, über ihre Inhalte wird Kommunalpolitik gemacht.

Immer wieder kommt es bei den kommunalen Aufgaben zu Dilemmasituationen, was anhand der Schwimmbad-Problematik deutlich wird: Die Einrichtung von Schwimmbädern

Rechtliche Aufteilung kommunaler Aufgaben

Freiwillige Leistung	Pflichtaufgaben ohne Weisung	Auftragsangelegenheiten
Ob	Ob vorgegeben / festgelegt	Ob vorgegeben / festgelegt
Wie	Wie	Wie vorgegeben / festgelegt
Zum Beispiel ... ¬ Grünflächen und Parks ¬ Sportstätten und Bäder ¬ Öffentlicher Nahverkehr	Zum Beispiel ... ¬ Wasser und Abwasser ¬ Straßen und Fußwege ¬ Schulen und Kindertagesstätten	Zum Beispiel ... ¬ Passwesen ¬ Wahlen

Angelehnt an: Friedrich-Ebert-Stiftung. Forum Politik und Gesellschaft (Hg.), Kommunalpolitik verstehen, 7. Aufl., Berlin 2014, S. 6; http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10667.pdf

Die Abwasseraufbereitung ist eine Pflichtaufgabe, die Kommunen bei der Frage, wie dies zu geschehen hat, Spielräume lässt. Kläranlage Kaditz im Norden von Dresden

Die Bereithaltung von Schwimmbädern ist den Kommunen zwar freigestellt, gleichzeitig haben sie im Landesauftrag allerdings für Schwimmunterricht vorzusorgen. Freibad Rheda-Wiedenbrück, NRW

gehört zu den freiwilligen Leistungen von Kommunen – es ist jedoch eine verpflichtende Aufgabe, für Schwimmunterricht zu sorgen. Dies stellt die Kommunen vor das Dilemma, dass eine eigentlich freiwillige Leistung nicht wirklich frei ist. Ebenso unklar ist, ob hier das Konnexitätsprinzip gilt, da die Verpflichtung, Schwimmunterricht anzubieten, von den Ländern vorgegeben wird. Gilt das Konnexitätsprinzip nicht, muss die Kommune die Leistung finanzieren.

Da die Kommunalaufsicht darauf bestehen muss, dass die Kommunen zuerst bei den freiwilligen Leistungen sparen, sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Schwimmbäder, insbesondere in kleineren Gemeinden, geschlossen worden. Die zunehmende Anzahl an Ertrinkenden in Deutschland wird unter anderem auch darauf zurückgeführt, dass durch diese Schließungen weniger Schwimmunterricht stattfinden konnte. Diese Entwicklung kann nur zum Teil aufgefangen werden durch sogenannte Bürgerbäder, Vereine und Genossenschaften also, die von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinden in Eigenregie getragen werden.

Konnexitätsprinzip

Das sogenannte Konnexitätsprinzip (Konnexität = Zusammenhang) ist ein Grundsatz im Staatsrecht, der besagt, dass die Ebene, welche eine Aufgabe beschließt, auch für deren Finanzierung aufzukommen hat. Anschaulich und vereinfacht gesagt: „Wer bestellt, der bezahlt“.

Kommunen haben sowohl Aufgaben vom Bund als auch von den Ländern auszuführen. Dabei gelten unterschiedliche Regelungen.

Zwischen dem Bund und den Gemeinden gibt es kein gesetzlich festgelegtes Konnexitätsprinzip, da der Bund, von wenigen Ausnahmen abgesehen, den Kommunen Finanzmittel nicht direkt zukommen lassen kann, sondern nur über die einzelnen Länder. Wie und in welchem Umfang die Länder diese Gelder an die Kommunen weitergeben, ist oft umstritten.

Zwischen den Ländern und den Gemeinden ist das Konnexitätsprinzip in den jeweiligen Landesverfassungen festgehalten. Darin wird festgelegt, dass es bei Aufgabenübertragungen auf Kommunen bzw. bei Aufgabenmodifizierungen eine Pflicht des Landes zum Ausgleich der Mehrbelastung gibt (striktes Konnexitätsprinzip): Dafür haben die Gemeinden und ihre ➔ Kommunalen Spitzenverbände lange gestritten.

Kommunale Aufgabenvielfalt

Innerhalb der Aufgaben der Landkreise, Städte und Gemeinden lassen sich folgende zentrale Arbeitsschwerpunkte identifizieren: Ordnung und Sicherheit, technische Versorgung, Bautätigkeit und Stadtentwicklung, soziale Aufgaben und kulturelle Tätigkeiten.

Die **Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung** ist eine öffentliche Aufgabe, die in den Städten, Gemeinden und Landkreisen von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen wird. Die Ordnungsfunktionen der Kommunen sind komplex und umfassen zentrale Dienstleistungen wie den Einwohnerservice, den Kommunalen Ordnungsdienst wie auch den Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz, Standesamtsangelegenheiten oder Verkehrssicherheit.

Der Einwohnerservice mit seinen Pflichtaufgaben wie der Passausstellung, der Bereitstellung eines Standesamts oder der KfZ-Zulassung hat durch die Digitalisierung und das sogenannte *E-Government*, das neue Bundesmeldegesetz und den elektronischen Personalausweis zahlreiche neue Anforderungen erhalten.

Die wichtigsten Aufgaben einer Gemeinde

Straßenbau
Verkehrswesen

Erziehung
Schulen, Kindergärten

Öffentliche Sicherheit
Feuerschutz, Gewerbeaufsicht, Baupolizei

Sozialhilfe
Soziale Fürsorge, Altersheime, Obdachlosenasyle

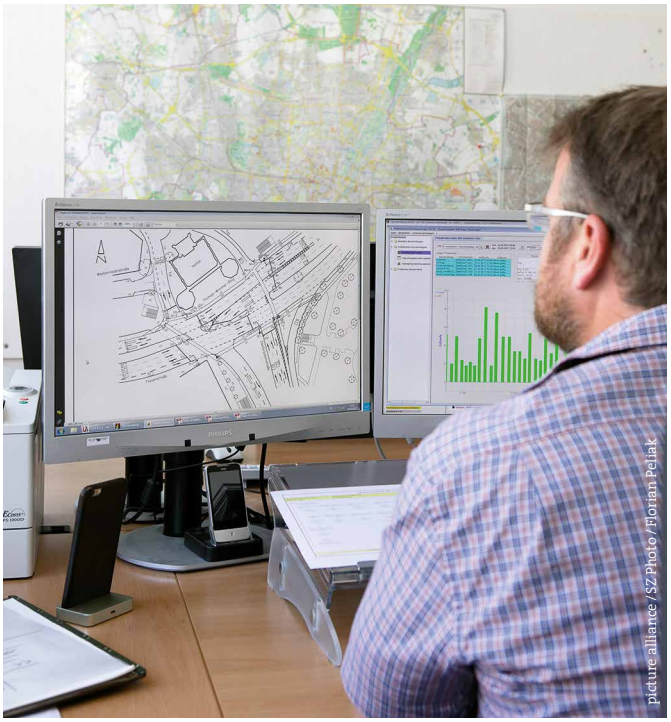
Bildung und Kultur
Volkshochschule, Bücherei, Theater, Orchester, Museen

Versorgung, Wohnungswesen
Wasser, Strom, Gas, Wohnungsbau, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung

Gesundheits- und Jugendpflege
Abfallentsorgung, Kanalisation, Grünanlagen, Naherholung, Friedhöfe, Krankenhäuser, Spielplätze, Sportstätten

Staatliche Aufgaben
Aufgaben im übertragenen Weisungskreis: Standesamtswesen, Lebensmittelkontrollen (u.a. des Fleischbestandes), Einwohnermeldewesen, statistische Arbeiten

Manfred Bormann / Cornelia Stietzel, Stadt und Gemeinde, Kommunalpolitik in den neuen Ländern, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung in der Reihe: Thema im Unterricht, Bonn 1993, S. 9



Aufeinander abgestimmte Ampelschaltungen optimieren das Verkehrswesen. Vor allem in Großstädten ist dies eine wichtige kommunale Aufgabe...

...genauso wie die Aufstellung und Unterhaltung einer Feuerwehr. Löscheinsatz bei einem Wohnungsbrand in der Altstadt Saarbrückens im Oktober 2016

Auf dem Weg zur Smart City

Leise, sauber, grün – so sieht die Stadt der Zukunft aus. Dort fahren Autos, die vor einer Schule selbständig das Tempo drosseln, in den Häusern stimmen Uhren per Sensor die Raumtemperaturen auf den Alltagsrhythmus der Bewohner ab, und in den Straßen lassen sich entspannte Menschen per App das passende E-Verkehrsmittel für den wahlweise schnellsten, sichersten oder CO2-ärmsten Weg zur Arbeit anzeigen. [...]

Einen deutschlandweiten „Smart City"-Plan gibt es nicht; allerdings hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) als Ressortforschungseinrichtung des Bundes unlängst ein eigenes Cluster gegründet mit dem Ziel, eine „Smart City Charta für Deutschland" zu entwerfen. Auch auf kommunaler Ebene tut sich einiges, häufig mit Blick auf Nachbarländer: Amsterdam, Kopenhagen und Wien haben sich längst übergreifende Smart-City-Strategien verpasst.

Im Grunde genommen geht es vor allem in den Bereichen Verkehr, Energie und Datenmanagement darum, Daten mit Technologien zu verbinden. Zum „Smart City"-Projekt wird das Ergebnis, wenn es in die Stadtöffentlichkeit hineinwirkt, das Leben für die Bewohner angenehmer gestaltet. Großstädte bieten sich als Versuchsfeld an, erläutert die Leiterin von Fraunhofer Fokus, Ina Schieferdecker: „Städte sind die größten Verbraucher von Ressourcen, haben aber auch das größte Optimierungspotential." [...]

Ein ideales Experimentierfeld finden die Professorin und ihr Team vor der Haustür: Berlin bietet sich als stark wachsende Metropole mit vielfältigen Lebensentwürfen an. Täglich zeigen sich hier Chancen aus dem Wandel und zugleich die Herausforderungen, wenn verkrustete, geschrumpfte Verwaltungsstrukturen auf die Dynamik einer sich ständig ändernden Stadtgesellschaft prallen: Die Fraunhofer-Forscher etwa haben zwar ein Navigationssystem entwickelt, das Sehbehinderten auch innerhalb von Bahnhöfen, Einkaufszentren und Behörden bei der Orientierung hilft. Einen Termin bei einer Berliner Behörde zu erlangen, um die Wohnung anzumelden oder einen Pass ausstellen zu lassen, ist jedoch ein Geduldsspiel; und während es in zahlreichen kleineren Städten in der vermeintlichen Provinz längst öffentliches W-Lan gibt, stottert das Projekt in Berlin seit Jahren vor sich hin.

Gleichwohl gilt Berlin als die Schmiede für innovative Mobilitäts- und Verkehrssysteme. Wer hier wohnt, kann E-Mobilitäts-Projekte, häufig in Verbindung mit flexiblen Carsharing-Modellen ausprobieren, ist als App-Tester zum Optimieren bestimmter Wegstrecken gefragt oder kann neue Liefersysteme testen. Im Rahmen des EU-Verbundprojekts „Bentobox" etwa waren Boxen als flexible Module an einem zentralen Standort für alle Lieferunternehmen zugänglich. Sie dienten als Abholstation und Umschlagplatz – Lieferwagen schlossen die Pakete dort ein, Fahrradkuriere übernahmen die Auslieferung zum Kunden.

Alltagsgewohnheiten, Verkehrsströme und ihre Folgen für Logistik und die städtische Infrastruktur spielen auch in Hamburg eine zentrale Rolle bei der Förderung digitaler Projekte. [...] Hamburg gilt ohnehin als eine der Vorreiterinnen bei der Digitalisierung. Hier erhellen sich mittlerweile Straßenlampen, wenn ein Radfahrer kommt, Ampeln wissen, wann sich Busse nähern, und Lastwagen erhalten längere Grünphasen. Auf einem „Transparenzportal" können Interessierte Daten zur Luftmessung oder eines Baumkatasters ebenso abrufen wie Gutachten, die als Grundlage für politische Entscheidungen dienen. In der Senatskanzlei koordinieren vier Mitarbeiter einer „digitalen Leitstelle" ressortübergreifend digitale Pilotprojekte und arbeiten an einer Strategie für die Gesamtstadt. Damit hat es die gut 1,7 Millionen-Einwohner-Metropole auf den zweiten Platz eines Rankings von Pricewaterhouse Coopers (PwC) geschafft. An der Spitze der Auswertung liegt Köln, hauptsächlich wegen seiner bürgerfreundlichen digitalen Verwaltung. [...]

Damit haben Köln und Hamburg eine der Haupthürden überwunden, die den PwC-Analysten zufolge den Umbau zu einer Smart City erschweren: „In Sachen Digitalisierung hapert es in den Kommunen oft an der Umsetzung, da klare Ziele und integrierte Konzepte kaum vorhanden sind", bilanzieren die Autoren der Studie.

Werden Städte also weniger durch schillernde Einzelprojekte insgesamt schlau, sondern eher durch Menschen, die bereits Bestehendes zusammenführen und einordnen? Wissenschaftler bejahen das. „Entscheidend ist eine Strategie, um bestehende Datenbestände zu vernetzen und das Leben zu verbessern, ohne gleich eine Stadtmaschine à la George Orwell zu bauen", bekräftigt der BBSR-Referatsleiter für Digitale Stadt, Peter Jakubowski. Er verweist auf die dänische Hauptstadt Kopenhagen, die eine Digitalisierung möglichst vieler Lebensbereiche nutzen will, um bis 2025 klimaneutral zu werden. Dort erfassen Sensoren in Laternen, Kanälen und Abfallbehältern Abfallmengen, Kohlendioxidemissionen, Lärm und Luftverschmutzungs-Daten. Die Sensoren zeichnen auch auf, wie sich Menschen bewegen, und übertragen die Daten anonymisiert an Stadtplaner. „Nicht die Digitalisierung an sich ist der Wert, sondern dieses Klimaziel", sagt Jakubowski. [...]

In Deutschland misstrauen Bürger tendenziell Behörden und Politikern, wenn es um persönliche Daten geht; dass Konzerne wie Facebook und Google diese Daten längst besitzen, regt weniger auf. [...] Dabei seien es gerade die Kommunen, die im digitalen Wandel das zentrale Steuerelement und die Hoheit über Daten besitzen müssten, fordert Jens Libbe vom Deutschen Institut für Urbanistik. Er kritisiert, dass auf der Suche nach Normen und Standards für „smarte" Entwicklungen einseitig die Interessen global tätiger Konzerne verfolgt würden. „Kommunen dürfen sich nicht in Abhängigkeit von Unternehmen bringen", warnt Libbe. [...]

Kristina Pezzei, „Smart Cities: Die vernetzte Stadt", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. August 2016; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

picture alliance / Susann Prautsch /dpa

Polizei ist Ländersache. Doch auch am Sicherheitsempfinden der Bevölkerung misst sich die Lebensqualität, die einer Gemeinde zugeschrieben wird. Kommunale Ordnungsdienste können hier eine sinnvolle Ergänzung sein.

Florian Peljak / Süddeutsche Zeitung Photo

ullstein bild / CARO / Sven Hoffmann

Kommunale Betriebe übernehmen zentrale Dienstleistungen für die Bevölkerung wie die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser oder die Bereitstellung von Trinkwasser und Energie. Das Städtische Krankenhaus im Münchner Stadtteil Schwabing und eine Wasseraufbereitungsanlage im baden-württembergischen Gammertingen

Die Aufgaben und Funktionen der Feuerwehr in der Kommune werden durch das Landesgesetz geregelt. Die Städte, Gemeinden und Landkreise sind für die Aufstellung und Unterhaltung einer Feuerwehr zuständig oder auch für die Unterhaltung einer Leitstelle.

Der Aufbau eines Kommunalen Ordnungsdiensts ist seit den 1990er-Jahren in vielen Gemeinden und Kommunen zu beobachten, auch wenn es in erster Linie die Aufgabe von Polizei und Justiz von Bund und vor allem Ländern ist, bei Gewalt und Kriminalität einzuschreiten. Auch wenn die objektive Sicherheitslage in Deutschland im internationalen Vergleich gut ist, weicht das subjektive Sicherheitsempfinden der Bürgerschaft vor Ort häufig von den tatsächlichen Bedrohungslagen ab. Für die Kommunen war das Sicherheitsempfinden der Bürgerschaft eine wichtige Legitimationsquelle, um in Abgrenzung zu den Aufgaben von Polizei und Justiz mit dem Aufbau kommunaler Ordnungsdienste ein eigenes Instrument der Prävention zu besitzen. Sie wollen damit eine Antwort auf die subjektive Gefährdungslage vor Ort geben, die durch Rückzugstendenzen der Polizei im öffentlichen Raum und durch Sparzwänge in den Landeshaushalten entstanden ist.

Zur **technischen Versorgung** gehört ein weites Aufgabenspektrum von Straßenunterhalt bis zum Aufbau und Unterhalt einer breiten kommunalen Versorgungsinfrastruktur. Bau und Erhalt öffentlicher Straßen dienen als Pflichtaufgaben dem Schutz der Straßenbenutzer und sind als hoheitliche Aufgabe unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune zu erfüllen.

Durch kommunale Versorgungsbetriebe stellen die Städte, Gemeinden und Landkreise zentrale „Infrastrukturdienstleistungen" der Wasser- und Energieversorgung, der Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung zuweilen auch im Verbundsystem zur Verfügung. Häufig gehört zu diesen Aufgaben auch die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser. Die Versorgungsbetriebe können sich in Privatbesitz oder in kommunaler Trägerschaft befinden.

Insbesondere im Bereich der kommunalen Versorgungsinfrastruktur gab es in den 1990er-Jahren im Zuge der dama-

ligen Finanzkrise einen massiven Trend zur Privatisierung kommunaler Versorgungsbetriebe, denen mangelnde Wirtschaftlichkeit vorgeworfen wurde. Die Verkaufserlöse haben die Kommunen zwar kurzfristig finanziell gestützt, gingen aber mit einem Verlust an politischer Steuerung einher und führten häufig nicht zu höherer Effizienz, sondern erzeugten im Gegenteil sogar höhere Kosten für die Kommune, was vielerorts dazu führte, dass ausgelagerte Dienste später wieder in die kommunale Erledigung zurückgeholt wurden.

Die **Bautätigkeit und Stadtentwicklung** hat in den letzten Jahren eine wichtige gesamtstrategische Bedeutung für die Kommunen erhalten. Insbesondere durch das Instrument der Bauleitplanung kann die städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde in Deutschland gelenkt und geordnet werden.

Für die Aufstellung der Bauleitpläne sind die Gemeinden im Rahmen der Planungshoheit der kommunalen Selbstverwaltung zuständig. Im Rahmen der Gesetze können sie somit ihre städtebauliche Entwicklung eigenverantwortlich steuern. Die Grundlage für alle bauplanungsrechtlichen Verfahren ist das Bundes-Baugesetzbuch. Es regelt unter anderem die Erstellung von Flächennutzungsplänen und von Bebauungsplänen durch die Gemeinden.

In den letzten Jahrzehnten kam es zunehmend zu einer Verknüpfung von Maßnahmen der Bauleitplanung mit infrastrukturellen Angeboten der öffentlichen Hand durch die Aufstellung von kommunalen Entwicklungsplänen. Am deutlichsten zeigte sich dies bei den sogenannten Zentrenkonzepten, mit denen Innenstädte attraktiver werden sollen oder bei der Ausweisung neuer Flächen für den kommunalen Wohnungsbau.

Die Kommunen sind heute Träger einer Vielzahl von **sozialpolitischen Aufgaben**, die von den Kommunen entweder freiwillig, als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder als übertragene Aufgaben wahrgenommen werden.

Historisch aus der städtischen Armenfürsorge entstanden, zeichnet sich kommunale Sozialpolitik im Gegensatz zu staatlichen Sozialversicherungen durch ihren Dienstleistungscharakter und den direkten Kontakt zur Bürgerschaft aus. Hierbei stehen vor allem die konkreten individuellen Not- und Bedarfssituationen und entsprechende pädagogische Interventionsformen im Fokus.

Die kommunale Sozialpolitik greift dann, wenn die großen staatlichen Hilfssysteme nicht mehr für eine ausreichende und „würdige“ (Sozialgesetzbuch XII) Sicherung der Lebensführung sorgen können. Das umfasst vor allem die Bereiche der Sozialhilfe (Sozialgesetzbuch II) und der Kinder- und Jugendhilfe (Sozialgesetzbuch VIII).

Diese sozialpolitischen Aufgabenschwerpunkte der Kommunen haben in den letzten Jahrzehnten sukzessive an finanziellem Gewicht im kommunalen Gesamtgefüge gewonnen. Ungefähr ein Viertel der kommunalen Ausgaben wird direkt für soziale Leistungen aufgewandt. Zudem nehmen die Kommunen im Gesundheitsbereich eine Reihe von übertragenen Aufgaben – wie Impfungen oder die Überwachung von Lebensmitteln und Trinkwasser bis hin zur Wasserqualität von Badeseen oder Schwimmbädern – wahr. Hinzu kommen zahlreiche freiwillige Aufgaben beispielsweise in der Altenhilfe, der Integrationsarbeit oder der offenen Jugendarbeit.

picture alliance / SZ Photo / Stephan Rumpf

Zu den sozialpolitischen Maßnahmen, die Städte freiwillig übernehmen oder finanziell unterstützen, gehören Aktivitäten der offenen Jugendarbeit. Der Jugendclub „Soundcafé“ in München stellt jugendlichen Musikern Proberäume zur Verfügung.

Räumliche Planung in Nordrhein-Westfalen

	Gesetzliche Grundlagen	Planungen
Raumordnung	**Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)**	**Bundesraumordnung** (MKRO = Ministerkonferenz für Raumordnung, Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone)
	Landesplanungsgesetz NRW	**Landesentwicklungsplan (LEP)**
		Regionalpläne in den Planungsregionen (Bezirksregierungen, RVR = Regionalverband Ruhr)
Kommunale Planung	**Bundesgesetzbuch (BauGB)**	**Kommunale Bauleitplanung** ¬ Flächennutzungsplan ¬ Bebauungsplan

Fachplanung

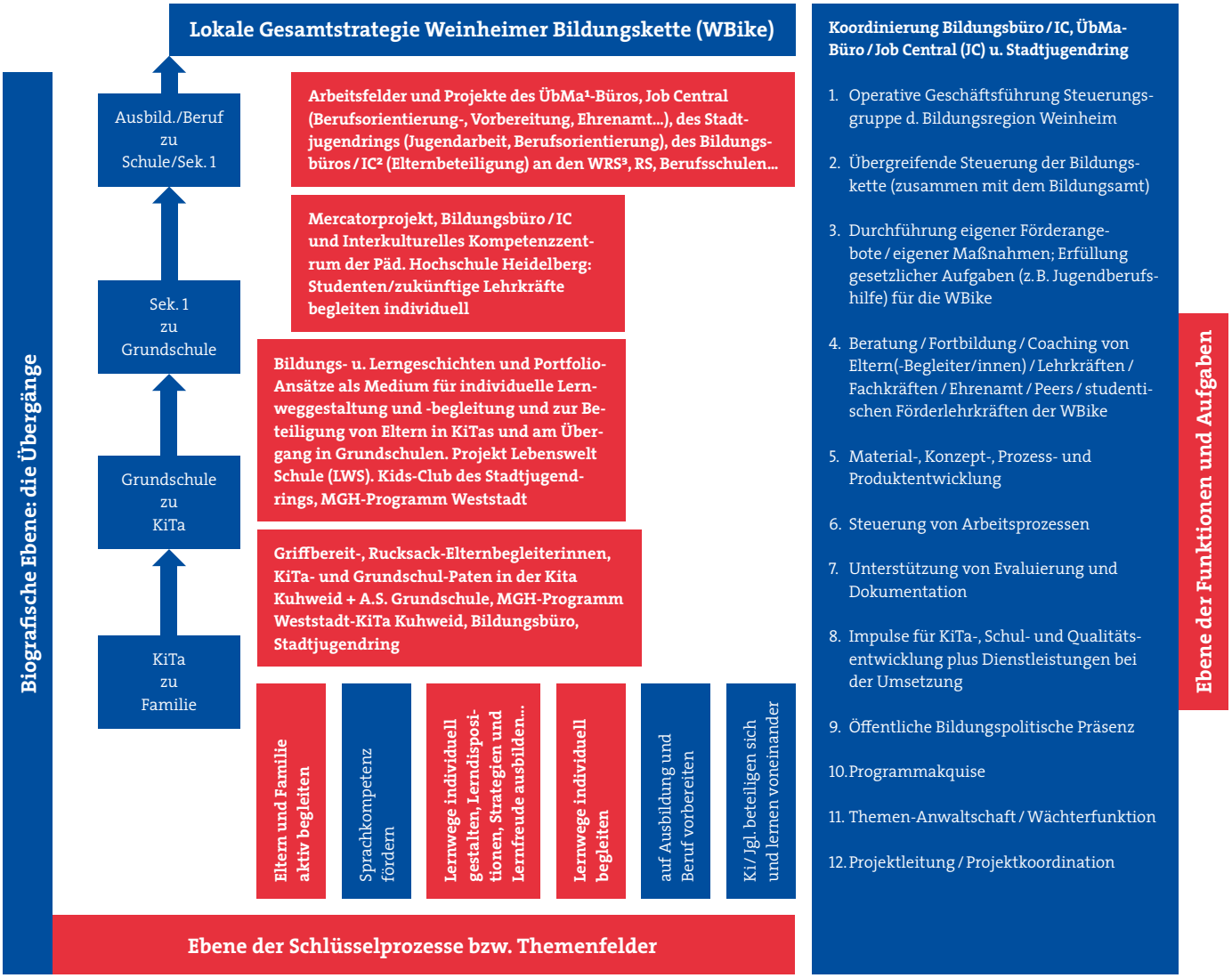
auf verschiedenen Planungsebenen und aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Grundlagen

Eigene Gestaltung auf Grundlage Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen; EnergieAgentur.NRW, Düsseldorf 2014; www.energieagentur.nrw/windenergie/windplanungnavi

picture alliance / Rainer Hackenberg

Kulturelle Angebote wie Theater, Museen, Bibliotheken und Volkshochschulen sind freiwillige Aufgaben der Kommunen. Stadtmuseum Hagen-Eilpe

Bildungspolitische kommunale Steuerung am Beispiel der Stadt Weinheim



[1] ÜbMa= Übergangsmanagement Schule – Beruf
[2] IC= Integration Central, Koordinierungsstelle für Sprache, Bildung und interkulturelle Verständigung
[3] WRS= Werkrealschule

AG 4 Neue Lernkulturen in der Kommune: Weinheimer Bildungskette für (Frühe-) Bildung, Integration und Beruf, 2014, S. 11
www.kvjs.de/uploads/downloads/ag-4_1-fr.-suess-fr.-huber_bildungskette.pdf

Insbesondere die integrationspolitischen Anforderungen an die Kommune haben sich gewandelt. Dominierte vor einigen Jahren noch die Integration der Arbeitsmigranten (der sogenannten Gastarbeiter) den Zuwanderungsdiskurs, stehen heute die Geflüchteten aus Syrien und dessen Anrainerstaaten sowie aus anderen Kriegsregionen im Fokus der Diskussion um Herausforderungen und Chancen der Einwanderung. Mögen für Arbeitsmigranten insbesondere Sprachkurse und ein schneller Zugang zum Arbeitsmarkt die Integration enorm erleichtern, bedarf es für Kriegsflüchtlinge auch zahlreicher sozialpolitischer Unterstützungsmaßnahmen wie Therapieangebote bei Kriegstraumata. Deshalb verfügen heute fast alle größeren Städte über einen kommunalen Integrationsplan, der die sozialpolitischen Angebote mit den anderen kommunalen Angebotsstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung verknüpft.

Der Bereich der **kulturellen Tätigkeiten** der Kommunen ist vielfach unbestimmt. Insbesondere die klassischen Kulturangebote gehören zu den freiwilligen Aufgaben und sind ein eigenständiger Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Angesichts der heutigen Finanznot zahlreicher Kommunen steht jedoch gerade dieses Aufgabenfeld unter besonderem Druck. Dabei umfasst es neben der Bereitstellung eines umfassenden Angebots an Theatern, Museen und Büchereien auch die Erwachsenbildung in den Volkshochschulen.

Der Unterhalt der Schulen hingegen ist eine Pflichtaufgabe, wobei das „wie“ der Umsetzung bei der Kommune verbleibt. Die Kommune ist nur für die äußeren Schulangelegenheiten zuständig, insbesondere für die Bereitstellung geeigneter Schulräume und deren Ausstattung, die Bereitstellung von Lehr- und Lernmitteln, aber auch für Fragen des Schülertransports.

Auch wenn die Bildungspolitik eigentlich Ländersache ist, hat sich die Kommune nach dem sogenannten PISA-Schock aus dem Jahr 2001 neue Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten erschlossen. Weil die Kommunen als Schauplatz der Bildungsmisere ins Zentrum der Debatte über die „Zukunftsfähigkeit“ des deutschen Bildungssystems gerieten, bauten sie in den letzten Jahren flächendeckend kommunale Bildungslandschaften unter dem Motto: „Bildung ist mehr als Schule!“ aus. Nun wurden soziale und vorschulische Bildungsangebote wie Krippen und Kindergärten, aber auch nachschulische Bildungsangebote wie die duale Ausbildung oder Hochschulausbildungen mit der Schule verzahnt und durch außerschulische Angebote der Jugendhäuser, Bibliotheken, Betriebe, Berufs- oder Volkshochschulen flankiert.

In einigen Kommunen verband sich der bildungspolitische Steuerungsanspruch mit der Modernisierung der Verwaltung. Städte wie Köln, Leipzig oder Mannheim vereinten je nach Schwerpunktsetzung frühkindliche Erziehung, schulische Bildung, Jugendamt oder Sozialamt in einem Dezernat, um Bildungserfolge entlang der Bildungsbiographie von Kindern und Jugendlichen vom Vorschulalter bis zur Berufsorientierung zu steuern.

Die Bereitstellung von Schulen und Kindertagesstätten macht eine Stadt für Zuzügler attraktiv. Die Kosten, die mit dem Unterhalt verbunden sind, stellen viele Städte allerdings vor erhebliche Herausforderungen.

Kommunalfinanzen

Die Aufgaben, die eine Kommune erledigt, müssen finanziert werden – und dafür sind selbstverständlich Einnahmen erforderlich. Diese können von Gemeinde zu Gemeinde und von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sein.

Einnahmen

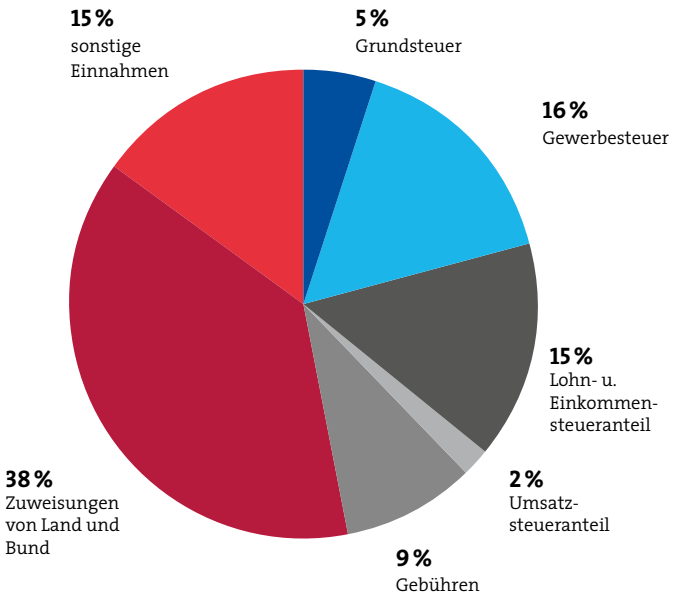
Das Geld, welches Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen, stammt hauptsächlich aus vier Einnahmequellen:

(1) Steuereinnahmen;
(2) Zuweisungen (auch Zuschüsse genannt) von Bund und Land;
(3) Gebühren und Beiträge für Leistungen, welche die Gemeinden erbringen;
(4) Sonstige Einnahmen, wie beispielsweise aus vermietetem Gemeindeeigentum oder Grundstücksverkäufen.

Die größten Posten sind dabei die Einnahmen aus Steuern und – in Sonderfällen – Zuweisungen vom Bund und dem entsprechenden Bundesland.

Einnahmen

Gemeindedurchschnitt in Flächenländern 2014



Daten entnommen aus dem Gemeindefinanzbericht 2015, Deutscher Städtetag

Steuern: Zur Finanzierung ihrer Aufgaben erheben die Gemeinden Steuern. Dabei haben die Kommunen ein sogenanntes Steuerfindungsrecht, d.h. sie dürfen Steuern selbst bestimmen. Beispiele dafür sind die Hundesteuer, Vergnügungssteuer oder die Zweitwohnungsteuer. Manche dieser Steuern sind längst vertraute Begleiter, andere sind neu und stoßen bei ihrer Einführung auf heftigen Protest, wie beispielsweise die Pferdesteuer.

Einen großen Anteil machen die sogenannten **Realsteuern** aus: **Gewerbesteuer** und **Grundsteuer**. Sie beziehen sich auf real vorhandene Werte, wie Gewerbebetriebe und ihre Leistungskraft sowie auf Grundstücke. Die Höhe der Realsteuern ist abhängig vom jeweiligen **Hebesatz**: Hebesatz Grundsteuer A (für Land- und Forstwirtschaft), Hebesatz Grundsteuer B (für die meisten anderen Grundstücke) und Hebesatz Gewerbesteuer. Je höher der Hebesatz ist, desto höher sind die entsprechenden Steuern.

Die Gemeinden bestimmen die Realsteuern, da sie jährlich im Rahmen der Haushaltsplanung die Hebesätze festlegen. Dementsprechend sind die Hebesätze von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Innerhalb einer Gemeinde ist der Hebesatz einheitlich, unabhängig von der Lage des Grundstücks oder der besitzenden Person. Dies hat zur Folge, dass Firmen oder Privatpersonen ganz unabhängig von ihrem Einkommen oder Vermögen für Grundstücke mit gleichem Wert die gleiche Grundsteuer zahlen müssen. Bei einer Firma kommt zu der Grundsteuer jedoch noch die Gewerbesteuer hinzu. Durch einen höheren Hebesatz erhöht eine Gemeinde ihre Steuereinnahmen, allerdings besteht dadurch die Gefahr, unattraktiv für Firmen zu werden, weil das für diese höhere Ausgaben bedeutet.

Beispiele für Hebesätze

(in Prozent im Jahr 2016)

Hebesatz	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Köln	165 %	515 %	475 %
Bonn	340 %	680 %	490 %
Wachtberg*	285 %	430 %	440 %

* Gemeinde 20 km südlich von Bonn

Die Berechnung der Höhe der **Grundsteuer** erfolgt in mehreren Schritten. Der Ausgangswert ist der **Einheitswert**, welchen das Finanzamt feststellt. Dabei werden zurzeit Wertverhältnisse vom Jahr 1964 für die alten Bundesländer und von 1935 für die neuen Bundesländer zugrunde gelegt.

Für Mietwohngrundstücke, Ein- und Zweifamilienhäuser sowie für Eigentumswohnungen wird der Einheitswert im sogenannten Ertragswertverfahren festgestellt. Dabei wird die Jahresrohmiete in Abhängigkeit von der Wohnfläche und dem damaligen Mietspiegel berechnet. Durch einen sogenannten Vervielfältiger werden die Bauart, das Baujahr des Gebäudes und die Größe der Gemeinde berücksichtigt.

Für Grundstücke beispielsweise von Banken, Hotels und Fabriken wird der Einheitswert im Sachwertverfahren ermittelt. Der Einheitswert bestimmt sich dann durch den Wert des Bodens, des Gebäudes und der Außenanlagen. Nachdem der Einheitswert feststeht, wird im nächsten Schritt der **Grundsteuermessbetrag** ermittelt. Um diesen zu erhalten, wird der Einheitswert mit der sogenannten Grundsteuermesszahl multipliziert. Die Grundsteuermesszahl beträgt für die alten Bundesländer

- bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben 6,0 Promille;
- bei Einfamilienhäusern 2,6 Promille für die ersten 38 346,89 Euro des Einheitswertes und 3,5 Promille für den Rest;
- bei Zweifamilienhäusern 3,1 Promille;
- bei sonstigen Immobilien 3,5 Promille;

Für die neuen Bundesländer gelten höhere Grundsteuermesszahlen zwischen 5 und 10 Promille – abhängig davon, ob es sich um einen Alt- oder Neubau handelt und von der Gemeindegröße, in welcher sich das Grundeigentum befindet.

Dieser Grundsteuermessbetrag wird im letzten Schritt mit dem Grundsteuerhebesatz der jeweiligen Gemeinde multipliziert. Das Ergebnis ist die Grundsteuer. Diese ist jährlich an die Gemeinden zu zahlen.

Reform der Grundsteuer
Die Berechnung der Grundsteuer wird schon lange kritisiert. Das liegt vor allem an der Verwendung von Einheitswerten, welche sich auf veraltete Wertverhältnisse von 1964 bzw. 1935 beziehen. Deshalb streben die Kommunen und Länder eine Reform der Berechnung der Grundsteuer an, welche zur Drucklegung dieses Heftes noch nicht gesetzlich umgesetzt ist. Auch nach dieser Reform soll die Grundsteuer in einem dreistufigen Verfahren erhoben werden, bei dem zunächst ein neuer Grundsteuerwert (anstelle des Einheitswertes) berechnet werden soll. Dafür soll eine Neubewertung nach aktuellen Baupreisen erfolgen, welche turnusmäßig angepasst werden soll. Der neue Grundsteuerwert wird dann mit den landesspezifischen Steuermesszahlen multipliziert, wonach das Ergebnis schließlich mit den Grundsteuerhebesätzen der jeweiligen Kommunen multipliziert wird und so die Grundsteuer ergibt.

Rechenbeispiel Grundsteuer:

Person A besitzt ein Einfamilienhaus mit 130 qm Wohnfläche, umgeben von 600 qm Garten. Der Einheitswert beträgt 28 000 Euro.

Grundsteuermessbetrag =
Einheitswert × Steuermesszahl =
28 000 Euro × 0,0026 = 72,80 Euro

a) Das Haus steht in Bonn
Grundsteuer =
Grundsteuermessbetrag × Grundsteuerhebesatz B =
72,80 Euro × 6,8 = 495,04 Euro

b) Das Haus steht in Wachtberg
Grundsteuer =
Grundsteuermessbetrag × Grundsteuerhebesatz B =
72,80 Euro × 4,3 = 313,04 Euro

Nach einem ähnlichen Schema wird die **Gewerbesteuer** berechnet. Der Ausgangswert bei der Gewerbesteuer ist der **Gewerbeertrag**. Das ist der Gewinn aus dem Gewerbebetrieb, vermehrt und vermindert um bestimmte Hinzurechnungen und Kürzungen wie z. B. 25 Prozent von Zinsaufwendungen. Der Gewerbeertrag ist auf volle 100 Euro nach unten abzurunden und bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften um einen Freibetrag von 24 500 Euro zu kürzen; Kapitalgesellschaften (z. B. GmbH und AG) haben keinen Freibetrag; weitere juristische Personen wie zum Beispiel Vereine haben einen gesonderten Freibetrag von jährlich 5 000 Euro. Dieser Freibetrag soll eine wirtschaftliche Härte für kleinere Betriebe verhindern.

Rechenbeispiel Gewerbesteuer:

Person B ist Handwerkermeister und Inhaber eines Meisterbetriebes. Sein Betrieb hat einen Gewinn von 67 850 Euro gemacht. Hinzurechnungen und Kürzungen sind keine zu berücksichtigen. Deshalb beträgt der Gewerbeertrag 67 850 Euro.

Abrunden auf volle 100 Euro nach unten ergibt 67 800 Euro.

Kürzung um den Freibetrag:
67 800 Euro – 24 500 Euro = 43 300 Euro

Gewerbesteuermessbetrag =
gekürzter Gewerbeertrag × Gewerbesteuermesszahl =
43 300 Euro × 0,035 = 1 515,50 Euro

a) Der Betrieb liegt in Bonn
Gewerbesteuer =
Gewerbesteuermessbetrag × Gewerbesteuerhebesatz =
1 515,50 × 4,9 = 7 425,95 Euro

b) Der Betrieb liegt in Wachtberg
Gewerbesteuer =
Gewerbesteuermessbetrag × Gewerbesteuerhebesatz =
1 515,50 × 4,4 = 6 668,20 Euro

Im nächsten Schritt wird der **Gewerbesteuermessbetrag** ermittelt. Um diesen zu erhalten, wird der gekürzte Gewerbeertrag mit der bundeseinheitlichen Gewerbesteuermesszahl von 3,5 Prozent multipliziert. Im letzten Schritt wird der Gewerbesteuermessbetrag mit dem Gewebesteuerhebesatz der jeweiligen Gemeinde multipliziert. Das Ergebnis ist die Gewerbesteuer. Sie wird vierteljährlich vorausgezahlt. Die Vorauszahlung ergibt sich aus dem Gewerbesteuerbescheid des Vorjahres.

Da die Gewerbesteuereinnahmen konjunkturabhängig sind und somit erheblichen Schwankungen unterliegen, gibt es ein „Tauschgeschäft" zwischen den Kommunen, den Ländern und dem Bund. Jede Ebene – Bund, Länder und Gemeinden – erheben einzelne Steuern für sich und auch sogenannte Gemeinschaftssteuern.

Diese **Gemeinschaftssteuern** fließen zunächst in einen Topf und werden anschließend verteilt. Sie sind die wichtigsten Steuern zur Finanzierung des Staates, weil sie etwa zwei Drittel der Gesamtsteuereinnahmen ausmachen. Gemeinschaftssteuern sind die Körperschaftsteuer, die Lohn- und Einkommensteuer und die Umsatzsteuer (bzw. Mehrwertsteuer). Von diesen Gemeinschaftssteuern erhalten die Gemeinden 15 Prozent der in ihrem Gebiet erhobenen Einkommensteuer und einen Anteil von circa zwei Prozent aus der Mehrwertsteuer. Im Gegenzug fließen etwa 22 Prozent der Gewerbesteuern an Bund und Länder.

Zu den einzelnen Steuern, welche den Gemeinden zustehen, gehören die zuvor genauer erklärten Grundsteuer und Gewerbesteuer. Hinzu kommen örtliche **Verbrauch- und Aufwandsteuern** wie zum Beispiel die Vergnügungssteuer, Hundesteuer und Zweitwohnungsteuer.

Insgesamt machen die Steuern mit durchschnittlich 38 Prozent im Jahr 2014 einen großen Teil der kommunalen Einnahmen aus.

Steuererhebung

Bund
- Energiesteuer
- KfZ-Steuer
- Solidaritätszuschlag
- Tabaksteuer
- Kaffeesteuer
- usw.

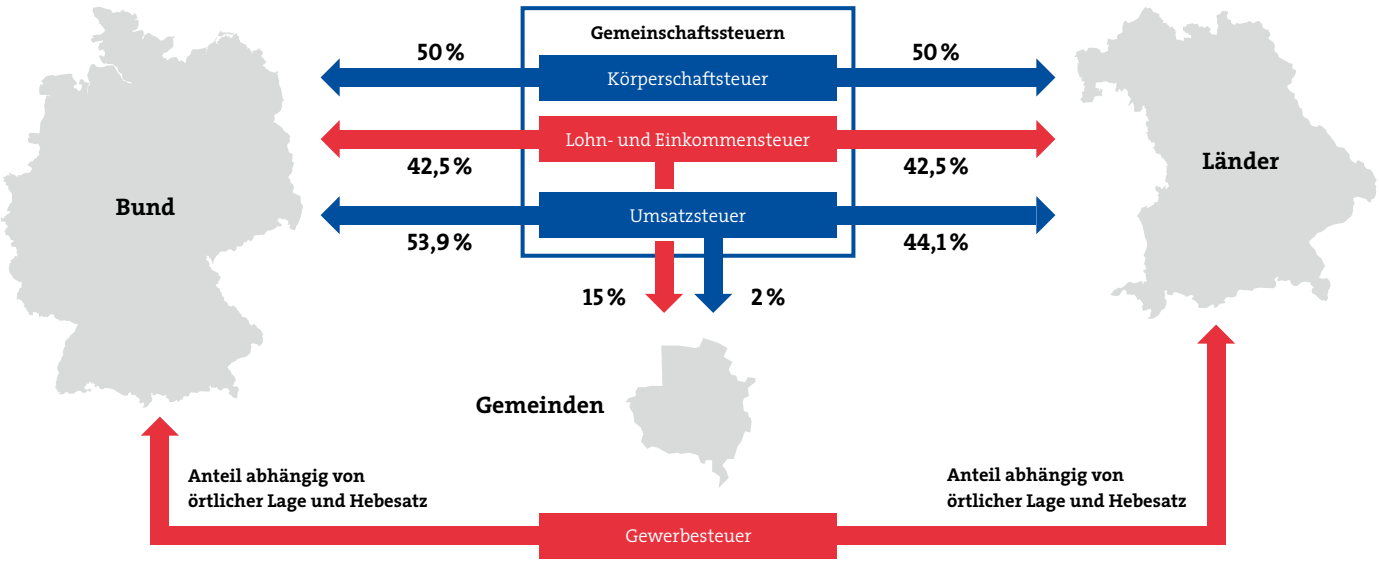
Länder
- Erbschaftsteuer
- Biersteuer
- Lotteriesteuer
- Grunderwerbsteuer
- usw.

Gemeinden
- Grundsteuer A und B
- Gewerbesteuer
- Hundesteuer
- Vergnügungssteuer
- usw.

Gemeinschaftssteuern
- Lohn- und Einkommensteuer
- Körperschaftsteuer
- Umsatzsteuer
- usw.

Ralf Vandamme

Steuerverteilung



Ralf Vandamme

Zuweisungen und Finanzausgleich: Zuweisungen sind finanzielle Mittel, die eine Gebietskörperschaft – Bund, Land, Gemeinde oder Kreis – an eine andere Gebietskörperschaft zahlt. Eine Art der Zuweisung ist der **Finanzausgleich**. In seinem Rahmen werden Unterschiede in der Finanzkraft, d.h. zwischen armen und reichen Gebieten verschiedener staatlicher Ebenen, abgebaut. Es wird zwischen dem horizontalen und dem vertikalen Finanzausgleich unterschieden:
- horizontaler Finanzausgleich: Ausgleich innerhalb einer staatlichen Ebene wie bei dem Länderfinanzausgleich zwischen den Bundesländern;
- vertikaler Finanzausgleich: Ausgleich zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen, d.h. zwischen Bund und Ländern (Bundesergänzungszuweisungen), aber auch zwischen einem Bundesland und seinen Kreisen und Gemeinden (kommunaler Finanzausgleich).

Zuweisungen stellen somit eine weitere kommunale Einnahmequelle dar. Gleichzeitig baut der kommunale Finanzausgleich Unterschiede zwischen den Kommunen ab. Zuweisungen können allgemein / pauschal erfolgen, dann ist den Gemeinden ihre Verwendung überlassen. Die Zuweisungen können aber auch zweckgebunden für bestimmte Projekte sein, zum Beispiel zur Erfüllung von Pflichtaufgaben. Das ermöglicht es den Geldgebern, die kommunale Entwicklung zu steuern.

Die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich sind die sogenannten **Schlüsselzuweisungen**, welche allgemein/pauschal gezahlt werden. Die zur Verfügung stehende Geldmenge (Finanzausgleichsmasse) eines Landes wird nach einem bestimmten Schlüssel auf seine Kommunen verteilt. Die Verteilung ist im Finanzausgleichsgesetz des jeweiligen Landes (in NRW Gemeindefinanzierungsgesetz) geregelt und daher in jedem Land unterschiedlich. Um den Verteilungsschlüssel festzulegen, wird die tatsächliche Steuerkraft jeder Gemeinde ihrem fiktiven Finanzbedarf gegenübergestellt. Die Funktionsweise kann in drei Schritten erklärt werden:

1. Berechnung des Finanzbedarfs: Der Finanzbedarf ist in erster Linie abhängig von der Einwohnerzahl einer Kommune. Bei größeren Kommunen werden die Einwohnerzahlen jedoch stärker gewichtet (Einwohnerveredelung), d.h. die Schlüsselzuweisungen wachsen nicht linear zu der Einwohnerzahl.

Die sogenannte **Einwohnerveredelung** geht auf den Finanzwissenschaftler Johannes Popitz zurück, der 1932 auf die damals eklatanten Unterschiede zwischen Land und Stadt Bezug nahm.

Die Stufen und Prozentsätze der Veredelung sind in jedem Land anders. So werden beispielsweise in Bayern Kleinstädte mit etwa 5 000 Einwohnern zu 112 Prozent, Mittelstädte mit 25 000 Einwohnern zu 125 Prozent und Großstädte mit 100 000 Einwohnern zu 140 Prozent gewichtet.

Die „Einwohnerveredelung“ ist deshalb 1932 eingeführt worden, weil größere Gemeinden höhere Infrastrukturkosten haben, da auch das Umland ihre kommunalen Leistungen wie zum Beispiel Schulen, Schwimmbäder, Theater und Nahverkehr nutzt. Aufgrund der auch im ländlichen Raum aufzubringenden Vorhaltekosten für zum Beispiel Straßen, Kanalisation sowie Müll- und Abwasserentsorgung, die 1932 allenfalls rudimentär den ländlichen Raum belasteten, wird die Einwohnerveredelung inzwischen kontrovers diskutiert

2. Ermittlung der Steuerkraft: Bei der Ermittlung der Steuerkraft werden nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen als Grundlage genommen, da Gewerbe- und Grundsteuer vom Hebesatz der jeweiligen Gemeinde abhängen. Die Steuereinnahmen werden deshalb auf einen einheitlichen Hebesatz umgerechnet, um eine Vergleichbarkeit zu schaffen.

3. Berechnung der Differenz und Ausgleich: Ist der Finanzbedarf höher als die Steuerkraft, steht der Gemeinde ein Ausgleich zu. Selten wird jedoch die Differenz vollständig ausgeglichen, was wiederum abhängig von der jeweiligen Landesgesetzgebung ist. Der Anteil des Ausgleichs liegt zwischen 50 und 90 Prozent. Sind beide Werte gleich oder ist die Finanzkraft einer Gemeinde höher als ihr Bedarf, so erhält sie keinen Ausgleich. Je nach Land muss die Gemeinde dann etwas von ihren hohen Steuereinnahmen abgeben.

Neben den Schlüsselzuweisungen können Gemeinden weitere finanzielle Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erhalten: **Sonderlastenausgleich** (beispielsweise für Krankenhäuser, Schulen und Feuerwehr), **Bedarfszuweisungen** auf Antrag zum Ausgleich besonderer Haushaltsnotlagen und **Zweckzuweisungen** für bestimmte Vorhaben wie Sanierungsvorhaben und Straßenbau. Die Länder können auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs Förderprogramme zur Verfolgung politischer Ziele einrichten, mittels derer Gemeinden weitere Zuweisungen erhalten können. Es gibt zahlreiche verschiedene Möglichkeiten in der Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen.

Die Zuweisungen der Länder stammen aus den jeweiligen Landessteuern, den Einnahmen der Länder aus der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sowie gegebenenfalls aus dem Länderfinanzausgleich und fließen so an die Kommunen weiter. Mit durchschnittlich 38 Prozent im Jahr 2014 stellen die Zuweisungen einen weiteren großen Teil der kommunalen Einnahmen dar.

Gebühren und Beiträge: Für die Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen kann eine Gemeinde Gebühren und Beiträge erheben. Diesen Einnahmen steht somit eine konkrete Gegenleistung gegenüber. Gebühren und Beiträge unterscheiden sich dadurch, dass bei Gebühren die Leistung bereits realisiert ist (tatsächliche Nutzung) und bei den Beiträgen eine Inanspruchnahme möglich ist (mögliche Nutzung). Deutlich wird dies an folgenden Beispielen:

- Gebühren: Ausstellung eines Personalausweises, Beurkundungen, Müllabfuhr, Eintrittsgeld für ein Schwimmbad, Friedhofsgebühren;
- Beiträge: Anliegerbeiträge für den Anschluss an eine Straße oder für den Bau einer Kanalisation, Kurtaxe.

Die Erhebung der Gebühren und Beiträge darf jedoch nicht die Kostendeckung überschreiten, d.h. die Kommune darf nicht mehr verlangen, als sie selbst für die Bereitstellung zahlen muss. Manchmal wird noch nicht mal das erreicht, wie beispielsweise beim Theater. Die Betreibung ist oft viel teurer als die Summe, die man von den Nutzern verlangen kann oder die diese bereit wären, zu bezahlen. Beispielsweise müssten Karten für das Staatstheater der Stadt Kassel 150 Euro kosten, um alle Kosten zu decken. Deshalb werden Bildungs- und Freizeitangebote, Kunst und Kultur von Stadt und Ländern subventioniert, damit sie für die breite Bevölkerung zugänglich sind. Durch die Subventionierung kosten die Eintrittspreise beim Staatstheater der Stadt Kassel zwischen 10 und 40 Euro.

Die Einnahmen der Kommunen hängen also von zahlreichen Faktoren ab, die sie selbst nicht steuern können. Die Zuweisungen werden auf Bundes- und Landesebene entschieden – hier können die Kommunen nur indirekt über ihre ➔Spitzenverbände Einfluss nehmen. Steuereinnahmen sind abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung im Land und in der Region, was von den einzelnen Kommunen schwer zu beeinflussen ist. Und die Gebühren unterliegen dem Gebot der Kostendeckung, was den Handlungsspielraum einengt.

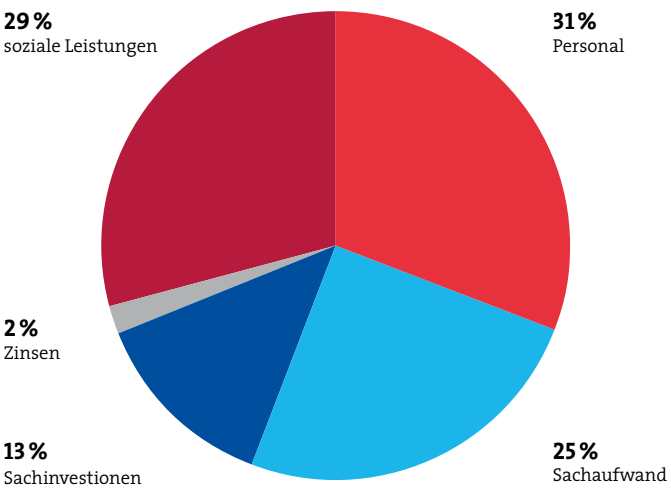
Ausgaben

Die kommunalen Ausgaben setzen sich aus Personalkosten, Sachaufwand, Sachinvestitionen und Ausgaben für soziale Leistungen zusammen. Am Beispiel der kommunalen Aufgabe der Kinderbetreuung können diese Ausgabenblöcke verdeutlicht werden: Zunächst müssen geeignete Räumlichkeiten gemietet oder gekauft werden (Sachinvestitionen), Erzieherinnen und Erzieher und Hausmeister müssen angestellt werden (Personalkosten), und bei laufendem Betrieb fallen Ausgaben für Strom und Heizung an (Sachaufwand oder Betriebskosten). Zu den größten kommunalen Ausgaben zählen die sozialen Leistungen wie Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II und Jugendhilfe.

Häufig kommen auf Kommunen auch ungeplante Ausgaben zu, wie etwa durch das ohne großen zeitlichen Vorlauf beschlossene Bundesgesetz, welches Gemeinden vorschreibt, Busbahnhöfe für Fernbusunternehmen zu schaffen. Dies kann mit erheblichen Kosten verbunden sein, wenn dafür zunächst Flächen in Bahnhofsnähe gekauft und entsprechend hergerichtet werden müssen.

Ausgaben

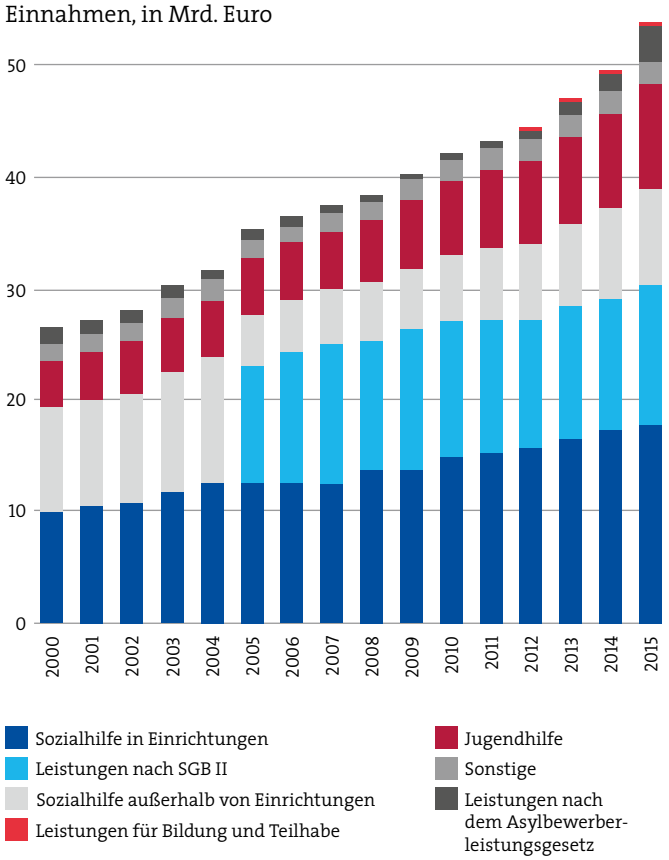
Gemeindedurchschnitt in Flächenländern 2014



Daten entnommen aus dem Gemeindefinanzbericht 2015, Deutscher Städtetag

Soziale Leistungen der Kommunen

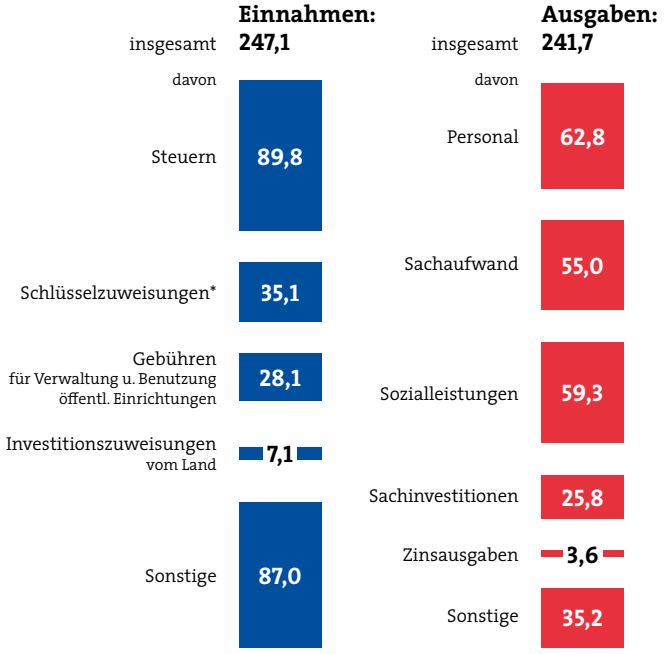
ohne Berücksichtigung von aufgabenspezifischen Einnahmen, in Mrd. Euro



Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes. Deutscher Städtetag (Hg.), Gemeindefinanzbericht 2016, Berlin/Köln, S. 24; pdf unter www.staedtetag.de/publikationen/gfb/079279/index.html

Die Finanzen der Gemeinden (ohne Stadtstaaten)

in Deutschland im Jahr 2016, in Mrd. Euro



*nach festem Schlüssel festgelegte Gelder als Ersatz für fehlende eigene Steuereinnahmen

picture alliance/dpa-infografik, Globus 11662

Die nach wie vor angespannte Finanzlage der Kommunen ist in erster Linie auf die Ausgaben für soziale Leistungen zurückzuführen. Seit der Wiedervereinigung haben sich diese etwa verdoppelt. Bei lediglich einem kleinen Teil dieser Ausgaben werden die Kostensteigerungen vollumfänglich vom Bund übernommen. Deswegen führen die Ausgabensteigerungen trotz einer Finanzbeteiligung des Bundes zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen.

Verwaltungsmodernisierung und wirkungsorientierte Steuerung

Spätestens seit Anfang der 1990er-Jahre sahen viele Verwaltungsexperten die kommunale Selbstverwaltung zunehmend unter Erklärungs- und Legitimationsdruck. Zum einen änderten sich die Beteiligungswünsche und Bedürfnisstrukturen der Bürgerschaft vor dem Hintergrund eines dynamischen gesellschaftlichen Wandels; zum anderen waren viele Kommunen seit den 1970er-Jahren in finanzielle Schieflagen geraten. Schwere Haushaltskrisen, massive Kürzungen und der Verlust von politischer Gestaltungsmacht führten Anfang der 1990er-Jahre in zahlreichen bundesdeutschen Städten und Gemeinden zu einem Gefühl der Ohnmacht und Fremdbestimmung durch äußere Zwänge und Belastungen.

Zu einer entscheidenden Zäsur für die kommunale Selbstverwaltung wurde die Wiedervereinigung Deutschlands. In Ostdeutschland kam es zu einem Strukturbruch des gesamten Systems sozialistischer Kommunalverwaltung. Um in den ostdeutschen Kommunen und Ländern neben einer funktionierenden Infrastruktur stabile Länderfinanzen und eine tragfähige kommunale Finanzbasis aufzubauen, wurden alle öffentlichen Haushalte zur Finanzierung der Deutschen Einheit herangezogen. Angesichts der mit dem „Aufbau Ost“ einhergehenden gesellschaftlichen, politischen und fiskalischen Veränderungen schien vielen Verantwortlichen der Zeitpunkt gekommen zu sein, die Kommunen im Rahmen einer kommunalen Gesamtstrategie leistungsfähiger und bürgernäher zu gestalten.

Anfang der 1990er-Jahre nahmen zahlreiche Gemeinden Modernisierungsmaßnahmen unter dem **Leitbild des *New Public Management*** vor. Sie etablierten das **„Neue Steuerungsmodell“ (NSM)**. Dieses wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) im Jahr 1991 in Anlehnung an das angelsächsische Vorbild und aus Erfahrungen der niederländischen Stadt Tilburg entwickelt.

Referenzmodell für eine Modernisierung öffentlicher Verwaltungen war das privatwirtschaftliche Großunternehmen. Ziel der Reform war eine Rückgewinnung kommunalpolitischer Gestaltungsmacht und die Erhöhung der Problemlösungskompetenz durch die Umstellung auf eine wirkungsorientierte Steuerung. Wirkungsorientierung heißt, dass eingesetzte Maßnahmen und Ressourcen auch wirklich die gewünschten, messbaren Erfolge erzielen sollten.

Eines der Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells ist die Umstellung auf das doppische Haushalts- und Rechnungswesen, die sogenannte **Doppik** (**Dopp**elte Buchführung **i**n **K**onten.) Desweiteren wurde das sogenannte **Kontraktmanagement** eingeführt, im Rahmen dessen in den Verwaltungen mit festen Zielvereinbarungen gearbeitet wird. Die Er-

reichung dieser Ziele wird anhand von Ergebniskennzahlen geprüft, dem sogenannten **Controlling**.

Insbesondere die Umstellung zur Doppik, die mit der Innenministerkonferenz vom 11. Juni 1999 eingeleitet und in den Folgejahren weiter vorangetrieben wurde, stellte die Kommunen vor enorme Herausforderungen, ihre Verwaltungsorganisation und -abläufe an einem neuen Haushaltssystem auszurichten.

Auch der **Haushaltsplan** (alltagssprachlich kurz „Haushalt" genannt) sollte einer ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung zugänglich und für die Bürgerinnen und Bürger transparenter werden.

Ein Haushaltsplan umfasst in der Regel die Einnahmen und Ausgaben für das Folgejahr oder auch für zwei Jahre (Doppelhaushalt). Der Haushalt gibt somit auch Auskunft über den Finanzverlauf mehrerer Jahre, zeigt Trends auf oder gibt Hinweise auf die zu erwartende Verschuldung.

Die wichtigsten Bestandteile des Haushaltsplans sind der Ergebnisplan und der Finanzplan. Der Ergebnisplan umfasst die erwarteten Aufwendungen und Erträge; der Finanzplan die erwarteten Ein- und Auszahlungen, die den reinen Geldfluss einer Kommune darstellen. Ergebnis- und Finanzplan sind in produktorientierte Teilpläne gegliedert, die nach Produktbereichen oder produktorientierten Verantwortungsbereichen (Budgets) unter Beachtung eines offiziellen Produktrahmens aufgestellt sind.

Die monetären Budgets sind an zu erreichende Ziele gebunden und sollen zeigen, ob Geld oder Personal wirkungsvoll eingesetzt wurden. Eine solche Aufteilung des Haushalts in Produkte und Budgets sollte den Ressourcenverbrauch (Aufwand) und das Ressourcenaufkommen (Erträge) optimal steuern. Produkte können beispielsweise eine öffentliche Leistung wie die Förderung der Musik oder eine Gruppe von öffentlichen Leistungen wie Presse und Öffentlichkeitsarbeit sein, die seitens einer Verwaltungseinheit oder für die Gemeinde erbracht werden.

Insbesondere die Verwaltungsstrukturen und das Verwaltungshandeln kamen auf den Prüfstand. Die Verwaltungskritiker forderten ein effizienteres Handeln und eine stärkere Fokussierung auf zentrale Aufgaben. Pflicht- und Kernaufgaben sollten aus deren Sicht nun in den Mittelpunkt der Verwaltungstätigkeit rücken. Verwaltungseinheiten und Ämter sollten dafür zusammengeführt werden und zukünftig erfolgreicher und kostengünstiger zusammenarbeiten. Die Ausgliederung und Privatisierung von freiwilligen kommunalen Aufgaben und die Reduzierung der Personalausgaben wurden zu einem landesweit eingesetzten Mittel der Kostenreduzierung – allerdings mit zuweilen unklaren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit und Handlungsautonomie der Kommunen.

Bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeigten sich nach anfänglicher Euphorie erste Ernüchterungstendenzen. Die Kritik entzündete sich an unterschiedlichen Elementen des Modells:

- Ideologiekritisch wurde eine Ökonomisierung sämtlicher Lebensbereiche befürchtet.
- Die Modernisierungseffekte seien vor allem auf eine ökonomische Steuerungslogik und Binnenmodernisierung der Verwaltung reduziert worden.
- Auch sei die Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung ausgeblieben. Die Übertragung einer betriebswirtschaftlichen Logik auf ehrenamtliche Ratsmitglieder sei von falschen Grundannahmen politischen Handelns ausgegangen. Kommunalpolitiker seien keine Budgetspezialisten, die ausschließlich unter dem Primat der Haushaltskonsolidierung handeln.
- Das politische Kontraktmanagement habe keine flächendeckende Einführung erfahren.
- Die Konzentration auf Produktkataloge habe nicht die erwünschten Wirkungen mit sich gebracht und nicht zu einer Stärkung der dezentralen Gesamtverantwortung im Fachbereich beigetragen.

Kritisch bilanziert, entstand statt eines erwarteten Mehrgewinns an demokratischer Legitimation im schlimmsten Fall ein Demokratiedefizit.

Angesichts der Kritik und bestehenden Schwächen stellte die KGSt im Jahre 2013 das sogenannte **Kommunale Steuerungsmodell (KSM)** als Weiterentwicklung des NSM vor. Das neue Leitbild etablierte ein teilhabeorientiertes Modernisierungsverständnis der Verwaltung. Planung wird darin als Teil eines demokratischen Beteiligungsprozesses verstanden und Transparenz als Voraussetzung für bürgerschaftliche Einflussmöglichkeiten auf Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Auf Beschluss der Landesinnenminister mussten die kommunalen Verwaltungen Ende der 1990er-Jahre ein neues Haushaltssystem einführen.

ELENA FRANK / JENS HILDEBRANDT / BEATRICE PARDON / RALF VANDAMME

Was ist Verwaltung?

Der Bürgermeister und die Gemeindevertretungen repräsentieren die Kommune, haben aber nicht überall die gleichen Befugnisse. Dafür sind die unterschiedlichen Verfassungen der Länder verantwortlich, die die Kommunalverwaltungen steuern.

Der Soziologe Max Weber hat bereits Anfang des 20. Jahrhunderts im Rahmen seiner Bürokratietheorie die Verwaltung idealtypisch als eine rationale Form der Herrschaft verstanden, in der niemand bevorzugt oder benachteiligt wird und Entscheidungen nicht willkürlich sind. Das rationale Verwaltungshandeln verhindert die Bevorzugung oder Benachteiligung Einzelner in Form von willkürlichen Entscheidungen, weil sich alle an die gleichen Spielregeln und Gesetze halten müssen.

Allgemeine Kennzeichen

Besondere Kennzeichen der Verwaltung sind die Trennung von Amt und Person, die Regelgebundenheit und Neutralität des Verwaltungshandelns, das Hierarchieprinzip, die Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit sowie die Arbeitsteilung und Professionalität.

Als administrativer Teil der Exekutive, der sogenannten ausführenden Gewalt, dient die öffentliche Verwaltung dem Vollzug und der Konkretisierung politischer Entscheidungen der Legislative. Die Verwaltung ist also der Regierung gegenüber verantwortlich, bindet diese aber auch an ihre Funktionslogik. Die Verwaltung ist dementsprechend ein zentraler Bestandteil der gewaltenteiligen Organisation des modernen Verfassungsstaates.

Kennzeichen der Kommunalverwaltung

Die Grundsätze und Regeln der öffentlichen Verwaltung gelten auch für die Kommunalverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung ist ein Sonderfall der Verwaltung. Sie ist durch das Grundgesetz garantiert (Art. 28 Abs. 2 GG), in den Landesverfassungen abgesichert, und die Städte, Gemeinden und Landkreise sind als Körperschaften mit Selbstverwaltungsrecht „mittelbar“ der Landesverwaltung zugeordnet. Aufgrund dessen bestehen auch keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommune, was von Kritikern als „Webfehler“ des Grundgesetzes bezeichnet wird.

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Art. 28, Abs.2, Satz 1 GG)]

Diese Verfassungsgarantie beinhaltet also das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln. Dabei gibt es keinen festgelegten Aufgabenkatalog. Es gilt das Universalitätsprinzip. Wenn der örtliche Bezug gegeben ist, kann bzw. muss die Gemeinde im Sinne der „Allzuständigkeit“ jede Aufgabe wahrnehmen, sofern eine Zuständigkeit des Landes oder des Bundes nicht besteht.

Art. 28, Abs. 2 GG steht unter einem Gesetzesvorbehalt, sodass durch Gesetze Eingriffe in diese Selbstverwaltung zulässig sind. Das kommt in den Worten „im Rahmen der Gesetze“

Das Rathaus mit seinen Ämtern ist häufig der Sitz der Stadtverwaltung und Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger. Eingang zum Rathaus der Gemeinde Saerbeck im münsterländischen Kreis Steinfurt

Gemeindeordnungen in den einzelnen Ländern

Land	Gemeindeordnung	Vertretungsorgan
Baden-Württemberg	Gemeindeordnung (GemO)	G: Gemeinderat S. Gemeinderat
Bayern	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayGO)	G: Gemeinderat (M: Marktgemeinderat) S: Stadtrat
Brandenburg	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf)	G: Gemeindevertretung S: Stadtverordnetenversammlung
Bremen	Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv)	Stadtverordnetenversammlung (Bremerhaven) und Stadtbürgerschaft (Bremen)
Hessen	Hessische Gemeindeordnung (HGO)	G: Gemeindevertretung S: Stadtverordnetenversammlung
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V)	G: Gemeindevertretung S. Stadtvertretung (in den Hansestädten: Bürgerschaft)
Niedersachsen	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)	G: Gemeinderat S: Stadtrat
Nordrhein-Westfalen	Gemeindeordnung – NRW (GO NRW)	G: Gemeinderat S: Stadtrat
Rheinland-Pfalz	Gemeindeordnung	G: Rat der Gemeinde S: Rat der Stadt
Saarland	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG)	G: Gemeinderat S: Stadtrat
Sachsen	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO)	G: Gemeinderat S: Stadtrat
Sachsen-Anhalt	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)	G: Gemeinderat S: Stadtrat
Schleswig-Holstein	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO SH)	G: Gemeindevertretung In kleineren Gemeinden: Gemeindeversammlung S: Stadtvertretung (oder wie in Hauptsatzung festgelegt)
Thüringen	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO)	G: Gemeinderat S: Stadtrat

G=Gemeinde; S= Stadt. Berlin und Hamburg haben keine Gemeindeordnungen. Die Aufgabe als Vertretungsorgan übernehmen in Berlin das Abgeordnetenhaus und die Bezirksverordnetenversammlungen, in Hamburg übernimmt die Aufgabe die Hamburgische Bürgerschaft.

zum Ausdruck. Bundes- und Landesgesetze sowie unmittelbar geltende EU-Richtlinien können in die Allzuständigkeit eingreifen, sofern der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung nicht verletzt wird. Die kommunale Zuständigkeit bezieht sich nur auf kommunale Aufgaben, die nicht durch ein Landes- oder Bundesgesetz geregelt sind oder Gesetze, die der Kommune einen eigenen Handlungsspielraum für die Umsetzung zugestehen. Die Kommunalverwaltung nimmt in diesem Sinne im Rahmen der mittelbaren Landesverwaltung eine Sonderstellung ein und gilt – neben Bund und Land – als „dritte Säule“ der bundesdeutschen Verwaltung.

Dennoch kennt der föderal organisierte Bundesstaat Deutschland nur zwei staatliche Ebenen: die Bundesebene und die Ebene der 16 Länder. Sowohl im Bund wie in den Ländern gilt die Dreiteilung der Staatsgewalten in die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt, also die Verwaltung, und die Rechtsprechung.

In diesem Staatsaufbau sind die Kommunen Teil der vollziehenden Gewalt. Damit sind sie Teil der Verwaltung der Bundesländer. Das bedeutet, dass die Länder für die Kommunen zuständig sind, sowohl im Hinblick auf die Aufsicht wie auch hinsichtlich notwendiger Regelungen. Demgemäß gibt es bei uns für jedes Bundesland mit Ausnahme der Stadtstaaten eine eigene Gemeindeordnung, wie die Kommunalverfassungen bezeichnet werden.

Im Rahmen ihrer jeweiligen landesrechtlichen Zuständigkeit verfügen die Kreise und Gemeinden über die Organisationshoheit, d.h. sie sind frei, ihre innere Organisation selbst zu wählen. Die jeweiligen Gemeindeordnungen legen fest, wie Gemeinden ihre eigenen Angelegenheiten durch Satzungen regeln können. Aus diesem Grund geben sie sich eine Hauptsatzung, die eine Art Grund- und Verfassungsstatut der Gemeinde darstellt, und eine Geschäftsordnung, die die Zusammenarbeit der Mitglieder der Gemeindevertretung regelt. Hauptsatzung und Geschäftsordnung bilden den rechtlichen Rahmen zur Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten einer Kommune. [➔ Pflichtaufgaben und freiwillige Leistungen]

Die Kommunalverwaltung unterscheidet sich von den staatlichen Verwaltungen darin, dass viele Entscheidungen, die die Kommunalverwaltung gegenüber den Bürgern zu vollziehen hat, durch ein von den Bürgerinnen und Bürgern gewähltes Kollegialorgan – die Gemeindevertretung – getroffen werden.

Die Gemeindevertretung ist das Hauptorgan der kommunalen Selbstverwaltung. Sie ist das zentrale Willensbildungsorgan der Selbstverwaltung und Teil der Kommunalverwaltung. Die Entscheidungsfindung erfolgt im Rahmen der Gesetze und in Bindung an die Gesetze. Das heißt, die Entscheidungen der Gemeindevertretung können auch rechtswidrig und damit anfechtbar und ggf. durch Rechtsaufsichtsbehörden [➔ Kommunalaufsicht] beanstandet und der Vollzug der Entscheidungen unterbunden werden.

Als Teil der vollziehenden Gewalt besteht die Kommune demnach aus der Gemeindevertretung und den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, die von demokra-

tisch legitimierten (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeistern geführt werden. Für die meisten Bürgerinnen und Bürger werden die Entscheidungen der Gemeindevertretung erst sichtbar, wenn sie durch die Verwaltung verwirklicht wurden.

Durch die öffentliche Fixierung auf die Gemeindevertretung gerät so aus dem Blickfeld, dass die Verwaltung selbst ein entscheidender Impulsgeber der Kommunalpolitik ist. Da sich die Verwaltungsangestellten im Gegensatz zur Gemeindevertretung hauptberuflich mit den Geschäften der Kommune befassen, sind sie Spezialisten und Träger der Fachkompetenz. Sie sind nicht nur Dienstleister für die Einwohnerinnen und Einwohner sondern auch aufgrund ihres fachlichen Wissens diejenigen, von denen die meisten Ideen, Initiativen und Projektvorschläge für die Stadtentwicklung ausgehen. Die Verwaltung prägt daher in entscheidendem Maße den kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess mit.

Idealtypisch lässt sich die Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, also der Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern, in unterschiedliche Modelle gliedern.

Das Modell der **hierarchischen Verwaltung** sieht in der Gemeindevertretung die kommunale Leitungsinstanz, deren Entscheidungen von der Verwaltung fair und neutral umzusetzen sind. Die Kernelemente dieses Modells, das schon Max Weber beschrieben hat, sind Hierarchie, Regelsteuerung und Rechtsförmigkeit des Handelns.

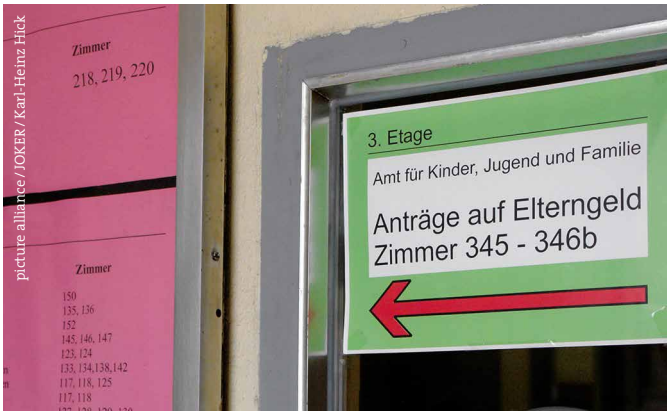
Das Modell der **kooperativen Verwaltung** nimmt den Wunsch vieler Bürgerinnen und Bürger auf, aktiv an der Lösung gegenwärtiger Entwicklungen und Probleme in der Kommune teilzuhaben und Entscheidungen mitgestalten zu wollen. Die Verwaltung ist in diesem Modell vor allem ein Moderator zwischen der Gemeindevertretung und den Bürgerinnen und Bürgern. Sie hat die Aufgabe, die politischen Entscheidungen der Vertretung für die Bürgerschaft aufzubereiten und verständlich zu machen sowie die Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der Bürgerschaft durch entsprechende Beteiligungsmöglichkeiten in die Willensbildung einfließen zu lassen.

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung hat sich neuerdings der „Konzern" als weiteres Leitbild etabliert. Im **Konzernmodell** wird die öffentliche Verwaltung zu einem Dienstleistungsunternehmen, das effizientes, wirksames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zum zentralen Kriterium erfolgreicher Kommunalpolitik macht. In diesem Modell hat die Gemeindevertretung vor allem eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion und formuliert die langfristigen Ziele des „Konzerns" Stadt, vergleichbar mit dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft. Die Verwaltung betreibt hingegen das operative Geschäft und setzt die politischen Ziele in eigener Verantwortung um.

Gliederung der Verwaltung

Aus ihren Aufgaben ergibt sich die institutionelle Organisation der Verwaltung, der Aufgaben- und Verwaltungsgliederungsplan. Im Rahmen der Organisationshoheit kann die Kommune Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung festlegen. Hierzu orientieren sich Gemeinden und Kreise am Verwaltungsgliederungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Die KGSt ist ein von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragener Fachverband für kommunales Management, der Empfehlungen, Konzepte und Lösungen zu aktuellen und relevanten Fragen der Verwaltungsmodernisierung veröffentlicht.

Das Modell der KGSt zur Verwaltungsgliederung richtet sich an tradierten Organisationsgrundsätzen und einem hierarchischen Strukturprinzip aus. Es unterscheidet die **Aufbauorganisation**, die die Struktur der Organisation festlegt, von der **Ablauforganisation**, die die Ablaufprozesse innerhalb der Verwaltung bestimmt. Die Organisationsstruktur ist also nicht auf einen Amtsinhaber zugeschnitten. Sie folgt dem Gliederungsprinzip der sogenannten **Linienorganisation**, worunter man ein hierarchisch gegliedertes Organisationssystem mit einem einheitlichen Dienstweg versteht, um – ganz im Sinne der Definition von Max Weber – die Aufgaben der Verwaltung sach- und regelgerecht zu erledigen.



picture alliance / JOKER / Karl-Heinz Hick

Aus den Aufgaben einer Kommune ergibt sich die Aufteilung in Amtsbereiche. Hinweisschilder leiten Besucher in Bonn ...

picture alliance / Peter Kneffel / dpa

... München ...

picture alliance / dpa / Sebastian Kahnert

... und Erfurt zu Ämtern mit wichtigem sozialpolitischem bzw. städteplanerischem Auftrag

Die Linienorganisation folgt dem Grundsatz der Einheit der Auftragserteilung, d.h. jeder Mitarbeiter hat einen Vorgesetzten. Er muss dessen Weisungen befolgen und diesem auch Rechenschaft ablegen. Idealtypisch führt diese Organisationsform zu einer Pyramide, an deren Spitze der Verwaltungschef steht.

Da nicht alle Aufgaben einer Kommune von einem Verwaltungschef unmittelbar geleitet werden können, sind Zwischenstufen – Dezernate oder Fachbereiche – eingezogen und in Aufgabengruppen zusammengefasst worden. Geleitet werden die Dezernate von Beigeordneten bzw. Dezernenten [→ Was ist Verwaltung?].

Den Dezernaten sind verschiedene Ämter zugeordnet. Die Ämter sind die untersten Organisationseinheiten der Verwaltung und nehmen den Vollzug der kommunalen Aufgaben vor. Je nach Größe der Gemeinden und Kreise variiert auch die Größe der Verwaltungen. In großen Städten mit mehr als 400 000 Einwohnern werden bis zu 44 Ämter gebildet; in kleinen Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern nur 11 Ämter. In Kreisen mit 250 000 Einwohnern werden angesichts der Ausdifferenzierung der Aufgaben auch bis zu 44 Ämter gebildet; in Kreisen mit nur 100 000 Einwohnern an die 31 Ämter.

Auf der Grundlage dieser Prinzipien hatte die KGSt bereits im Jahr 1979 einen Muster-Verwaltungsgliederungsplan entworfen. Ausgehend von den zahlreichen Aufgaben einer Gemeinde oder eines Kreises wurden zusammenhängende Aufgaben identifiziert und in Aufgabengruppen zusammengefasst. Eine Aufgabengruppe bildet nach dem Modell die Grundlage zur Formierung eines Amtes. Die Aufgabengruppen wurden wiederum zu Aufgabenhauptgruppen zusammengefasst, die ein Dezernat bilden. Insgesamt sind 45 Aufgabengruppen zu Ämtern zusammengefasst worden und acht Dezernaten zugeordnet worden, die zusammengenommen die kommunale Gesamtverwaltung darstellen.

Der Gliederungsplan sagt nichts über Dringlichkeit, Bedeutung oder Notwendigkeit einer Aufgabe aus. Er nimmt nur eine zweckmäßige und funktionale Zuordnung vor, durch die Berechenbarkeit, Kontinuität und Einheitlichkeit der Entscheidungen und des Verwaltungshandelns gewährleistet werden sollen.

Im Kontext der Einführung des → Neuen Steuerungsmodells, einer betriebswirtschaftlich ausgerichteten Verwaltungsmodernisierung, wurden die Fach-Ämter zu Fachbereichen umgebildet, neue Zuordnungen entstanden und strategische Gesichtspunkte fanden nunmehr auch in der Organisationsstruktur der Verwaltung Berücksichtigung. Vor dem Hintergrund immer neuer Aufgaben und gesellschaftlicher Herausforderungen sowie veränderter politischer Zielsetzungen unterliegt die Organisationsstruktur einer Verwaltung entsprechend einem steten Veränderungsprozess.

Neben dem Aufbau der Verwaltung, der die Struktur der Verwaltung bestimmt, sorgt die **Ablauforganisation** für effiziente Verwaltungsabläufe und -prozesse zur Aufgabenerfüllung. Die Ablauforganisation ordnet und strukturiert die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen, die Kommunikation und das Verhalten gegenüber der Bevölkerung und die Organisation des sogenannten Geschäftsganges, also die täglichen Ablaufroutinen im Alltag der „Kernverwaltung". Dazu gehören der Postlauf, die Eingangsbearbeitung, der Schriftverkehr, die Zeichnungsbefugnis und die Aktenführung.

Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KgSt)

1	2	3	4	5	6	7	8
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	Schul- und Kulturverwaltung	Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 Kämmerei	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Stadtreinigungsamt	80 Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung
11 Personalamt	21 Kasse	31 N.N.	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71 Schlacht- und Viehhof	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Steueramt	32 Ordnungsamt	42 Bibliothek	52 Sportamt	62 Vermessungs- und Katasteramt	72 Marktamt	82 Forstamt
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Einwohner- u. Meldeamt	43 Volkshochschule	53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt		
14 Rechnungsprüfungsamt	24 Amt für Verteidigungslasten	34 Standesamt	44 Musikschule	54 Krankenhäuser	64 Wohnungsförderungsamt		
		35 Versicherungsamt	45 Museum	55 Ausgleichsamt	65 Hochbauamt		
		36 N.N.	46 Theater		66 Tiefbauamt		
		37 Feuerwehr	47 Archiv		67 Grünflächenamt		
		38 Zivilschutzamt					

Rahmengliederungsplan für eine Gemeinde zwischen 200 000 und mehr als 400 000 Einwohnern. In kleinen Gemeinden gibt es nicht so starke Ausdifferenzierungen.

Jörg Bogumil / Lars Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung (bpb-Schriftenreihe, Bd. 1329), Bonn 2013, S. 44

Eigenbetriebe

Die Durchführung kommunaler Aufgaben wird auch durch die Gründung eigener Betriebe oder die Beteiligung an Betrieben mit mehreren Eigentümern gewährleistet. Hinzu kommen Regiebetriebe und weitere privatrechtliche Formen des Geschäftsbetriebs. Die Ausgliederung eines Geschäftsfeldes in eine eigenständige Organisationsform folgt in der Regel den Zielen einer besseren Steuerung oder einer effizienteren Betriebsführung. Das gilt vor allem für die Eigenbetriebe, die zwar eine organisatorische, aber keine rechtliche Selbstständigkeit besitzen.

Beispiele für Eigenbetriebe von Kommunen sind insbesondere die Abfallwirtschaft, der Betriebshof oder Bauhof, aber auch Krankenhäuser, Kitas, die Volkshochschulen, Wohnungsbaugesellschaften usw.

Die Gemeindevertretung entscheidet über die Errichtung und Auflösung sowie über die strategische und personelle Führung des Eigenbetriebes. Aber im Gegensatz zum Regiebetrieb, der ohne jegliche institutionalisierte Selbstständigkeit agiert, obliegt die Führung des Eigenbetriebs einer Betriebsleitung. Die Aufsicht hat ein von der Gemeindevertretung eingesetzter Betriebsausschuss. Die rechtliche Vertretung des Eigenbetriebs bleibt bei der Kommune.

Der Eigenbetrieb stellt einen eigenen Wirtschaftsplan auf, der nicht den Vorschriften des Haushaltsrechts unterliegt. Eigenbetriebe bilden ein eigenes kommunales Sondervermögen, das aus dem kommunalen Haushalt ausgegliedert ist und gesondert verwaltet und nachgewiesen wird. Somit erscheint das Vermögen des Eigenbetriebs auch nicht als Negativposten in der Bilanz und wirkt gerade in einer angespannten Haushaltssituation nicht als zusätzliche Belastung. Die tatsächliche finanzielle Situation der Kommune wird dadurch aber nicht vollständig im Haushalt abgebildet.

Bürgermeister, Oberbürgermeister, Dezernenten

Die Leitung der Verwaltung in den unterschiedlichen Kommunalverfassungen

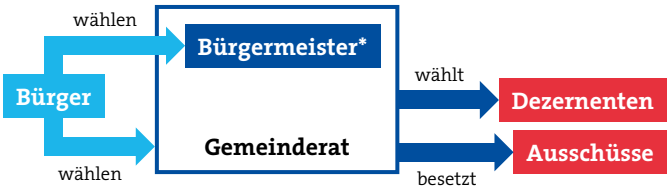
Eine zentrale Funktion bei der Gestaltung und Optimierung der Verwaltungsabläufe und Prozesse nimmt der Oberbürgermeister wahr. Sein Einfluss und seine Gestaltungsmöglichkeiten variieren je nach Kommunalverfassung.

In der **Hessischen Magistratsverfassung** steht an der Spitze der Verwaltung nicht der Bürgermeister allein, sondern ein Kollegium. Dieses Kollegialorgan heißt in Städten „Magistrat“ und in den übrigen Gemeinden „Gemeindevorstand“. Das Kollegialorgan besteht aus dem von den Bürgern (seit 1993) unmittelbar gewählten Bürgermeister, den Dezernenten und den aus Mitgliedern der Gemeindevertretung zu wählenden ehrenamtlichen Mitgliedern.

In den in der Regel wöchentlichen Sitzungen des Magistrats werden Beschlüsse mit Stimmenmehrheit gefällt. Die Stimme des Bürgermeisters zählt nicht mehr als die der anderen Magistratsmitglieder, lediglich bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag. Der Bürgermeister ist also „nur“ Erster unter Gleichen. Verwaltungsgeschäfte von geringerer Bedeutung erledigen der Bürgermeister und die Dezernenten selbstständig, ohne Votum des Magistrats. Die Dezernenten unterliegen dabei keiner Weisungsbefugnis des Bürgermeisters.

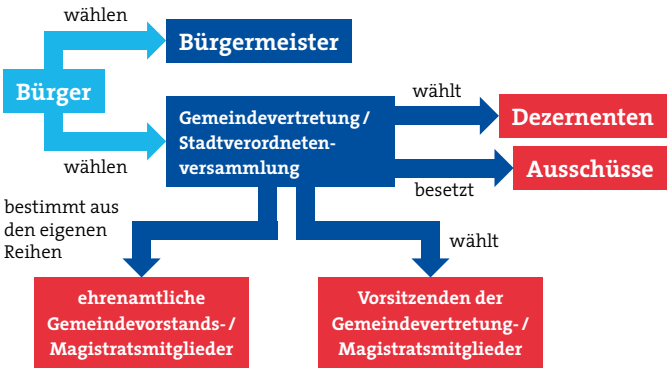
In der – heute nicht mehr gültigen – **Norddeutschen Ratsverfassung** stellte der Rat das wichtigste und zentrale Organ dar. Der vom Rat gewählte Oberbürgermeister hatte in diesem Modell lediglich die Funktion des Vorsitzenden. Die Verwaltungsgeschäfte wurden von einem Hauptverwaltungsbeamten, dem Oberstadtdirektor wahrgenommen. Dieser wurde ebenfalls vom Rat gewählt, in dessen Auftrag er tätig wurde. In diesem Modell einer „Doppelspitze“ hatte der Oberbürgermeister nur geringe Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Die norddeutsche Ratsverfassung war in Nordrhein-Westfalen bis 1994 und in Niedersachsen bis 1996 das geltende kommunale Verfassungsmodell. Heute gilt in beiden Ländern das Modell der **Süddeutschen Ratsverfassung**.

Wahlverfahren im Überblick:
Süddeutsche Ratsverfassung



*Bürgermeister als Teil des Gemeinderats

Unechte Magistratsverfassung



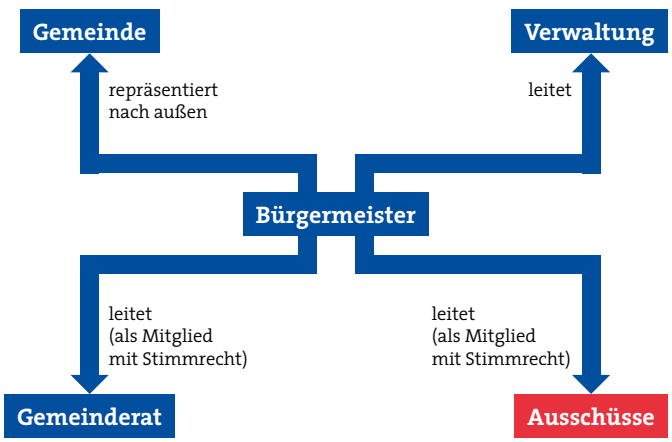
Ralf Vandamme

In Rheinland-Pfalz und dem Saarland bestand bis Anfang der 1990er-Jahre die **Rheinische Bürgermeisterverfassung**, in der der Oberbürgermeister indirekt durch den jeweiligen Rat gewählt wurde. Ohne die direktdemokratische Legitimation war der Oberbürgermeister in der Rheinischen Bürgermeisterverfassung schwächer als der direkt gewählte Rat, auch wenn der Bürgermeister die Aufgaben des Ratsvorsitzenden und des kommunalen Verwaltungschefs in einer Person bündelte.

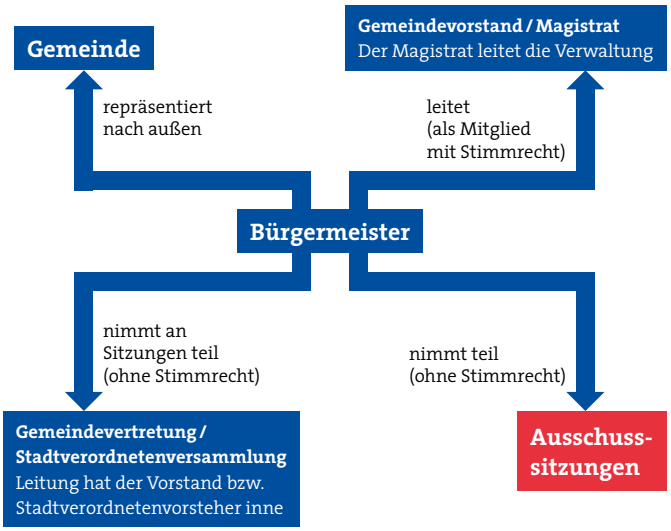
Heute hat sich bis auf die Ausnahmen Hessens und der Stadtstaaten die **Süddeutsche Ratsverfassung** durchgesetzt,

Funktionen und Kompetenzen (Befugnisse) des BM in den unterschiedlichen Ratsverfassungen

Süddeutsche Ratsverfassung



Unechte Magistratsverfassung*



Ralf Vandamme

*Vereinfachte Darstellung

in welcher der Oberbürgermeister die entscheidende politische und administrative Führungsperson ist. Er leitet nicht nur die Geschäfte der Gemeindevertretung, sondern ist auch Chef der Verwaltung.

Seine Macht und seinen Gestaltungsanspruch erhält der Oberbürgermeister insbesondere durch die Direktwahl. Das unmittelbare Plazet der Bürgerschaft verschafft ihm eine eigene Legitimität gegenüber den durch personalisierte Verhältniswahl gewählten Mitgliedern der Gemeindevertretung. Als stimmberechtigter Vorsitzender übt er so (außer in Hessen) in Rat und Verwaltung eine „exekutive Führerschaft" (so der Politik- und Verwaltungswissenschaftler Lars Holtkamp) aus. Dabei kann es immer wieder zu einem Konkurrenzverhältnis zwischen Oberbürgermeister und Ratsmitgliedern kommen.

Politische Beobachter diagnostizieren, dass mancherorts die Auseinandersetzungen zwischen Rat / Stadtverordneten und Bürgermeistern persönlicher und aggressiver werden. Dies könnte auch an der Zersplitterung der Vertretungsorgane in kleine Gruppierungen liegen, die teilweise nur mit einer Person in der Gemeindevertretung sitzen. Kleine, mit wenigen Stimmen gewählte Gruppen, die vornehmlich Eigeninteressen vertreten, so die Vermutung, könnten eine am Gemeinwohl ausgerichtete Konsensfindung erschweren. In Hessen wird daher darüber diskutiert, für die Kommunalwahlen wieder eine Sperrklausel in Höhe von 2,5 Prozent einzuführen.

Aufgaben und Kompetenzen der Bürgermeister / Oberbürgermeister

Der **Bürgermeister (BM)**, oder in größeren Gemeinden auch **Oberbürgermeister (OB)**, ist mit der Leitung der Kommune beauftragt und repräsentiert diese nach außen. Bis zur schrittweisen Reform und Angleichung der Kommunalverfassungen in den 1990er-Jahren wurden die Unterschiede in der Kommunalpolitik zwischen den jeweiligen Bundesländern hauptsächlich über die unterschiedliche Machtverteilung zwischen Gemeindevertretung, Bürgermeister und Verwaltungschef beschrieben.

Heute haben sich die Kommunalverfassungsrechte in diesem Punkt weitgehend angeglichen. Zwei Hauptvarianten bleiben jedoch bestehen: Auf der einen Seite die Süddeutsche Ratsverfassung mit einem starken BM / OB, die beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern prägendes Modell war – sowie auf der anderen Seite die hessische „unechte Magistratsverfassung", die sich stärker an der preußischen Städteordnung von 1808 orientiert und einen weniger mächtigen Bürgermeister vorsieht, indem er Kompetenzen an Magistrat und Stadtverordnetenvorsteher abgeben muss.

Die herausgehobene Rolle des BM / OB ist durch vier Funktionen gekennzeichnet: Er repräsentiert 1. die Gemeinde nach außen, hat 2. (außer in Hessen und Niedersachsen) den Vorsitz in der Gemeindevertretung, die er einberuft und deren Tagesordnung er festsetzt; darüber hinaus hat er 3. die Leitung der Verwaltung inne und ist 4. Dienstvorgesetzter aller Beamten und anderen Mitarbeiter. Auch hier bildet Hessen eine Ausnahme: Gemäß der „unechten Magistratsverfassung" leitet der Bürgermeister dort die Verwaltung kollegial mit dem Magistrat.

Der BM / OB kann folglich in alle Phasen des politischen Entscheidungsprozesses maßgeblich eingreifen:

- in die Entscheidungsvorbereitung,
- in die Debatte und Entscheidung in der Gemeindevertretung,
- in die Entscheidungsausführung.

Der (Ober-)Bürgermeister leitet die Gemeinde und repräsentiert sie bei offiziellen Anlässen. OB Jürgen Krogmann beglückwünscht im Juni 2017 die Basketballmannschaft Oldenburgs zur deutschen Vizemeisterschaft.

Außerdem hat er das Recht „in dringenden Angelegenheiten des Gemeinderats, deren Erledigung auch nicht bis zu einer ohne Frist und formlos einberufenen Gemeinderatssitzung [...] aufgeschoben werden kann, [...] an Stelle des Gemeinderats" zu entscheiden. (§ 43 (4) GemO)

Dank dieser exklusiven Sonderstellung im System der kommunalen Selbstverwaltung verfügt der BM / OB über eine herausgehobene Gestaltungskraft. Der Amtsträger oder die Amtsträgerin muss hierfür über persönliche Kompetenzen verfügen und gleichzeitig gesellschaftspolitischer Innovator, parteiübergreifender Moderator von gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen und politisch handelnder Verwaltungsmanager sein.

Neben seiner herausgehobenen Funktion im kommunalen Entscheidungsprozess verfügt er als Leiter der Verwaltung über weitreichende Organisationsmacht. Er ist der Dienstvorgesetzte der kommunalen Mitarbeiterschaft und verfügt über das Organisationsrecht bzw. die Organisationshoheit, d.h., er hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Einbeziehung der Gemeindevertretung Verwaltungsstrukturen zu ändern und an die Bedürfnisse einer effektiven und effizienten Ablauforganisation anzupassen. (Auch hier gibt es eine Ausnahme: In NRW legt die Gemeindevertretung die allgemeinen Grundsätze fest, nach denen die Verwaltung geführt wird.)

Gleichwohl ist es angesichts einer auf Konsens ausgerichteten Kommunalpolitik ein Gebot „politischer Klugheit", die Mitglieder der Gemeindevertretung in größere organisatorische Veränderungen einzubeziehen, löst doch fast jede Organisationsreform finanzielle Folgekosten aus, über welche die Gemeindevertretung letztlich zu entscheiden hat.

In allen größeren Verwaltungen werden Ämter oder Fachbereiche nach Schwerpunkten in sogenannte Dezernate zusammengefasst. Die Leitung dieser Dezernate nennt sich Dezernent, Beigeordneter, Bürgermeister oder auch Stadtrat. In den Hansestädten heißt der Dezernent Senator. Der BM / OB seinerseits leitet ebenfalls ein Dezernat.

Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen legt der BM / OB in allen Bundesländern den Zuschnitt der Dezernate fest. In Baden-Württemberg hat dies einvernehmlich mit dem Gemeinderat zu geschehen. Maßgeblich sind einerseits fachliche Gesichtspunkte, andererseits auch politische Ziel- und Schwerpunktsetzungen. So behalten die Verwaltungschefs häufig die Personalverwaltung und die Öffentlichkeitsarbeit in ihren Händen. Bereiche, die spezifische Fachkenntnisse erfordern oder besonders konfliktträchtig sind wie z.B. „Soziales", werden gerne an die einschlägig ausgebildeten Dezernenten delegiert. Die Bildung von Dezernaten ist in den meisten Gemeindeordnungen erst ab einer bestimmten Gemeindegröße vorgesehen.

In größeren Städten leiten Dezernenten – in Stadtstaaten Senatoren – zusammengefasste Ämterbereiche. Symbolischer Auftakt zum Hochwasserschutz am Weserstadion mit dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 2016

Der ständige und alleinige Vertreter des Oberbürgermeisters ist der sogenannte Erste Bürgermeister, in kleineren Städten heißt die Vertretung des Bürgermeisters in Hessen Erster Stadtrat. Die weiteren Beigeordneten vertreten den BM / OB nur in ihrem Dezernatsbereich und sind lediglich allgemeine Vertreter des BM / OB, wenn dieser und der Erste Bürgermeister verhindert sind. Jener ist nicht zu verwechseln mit dem Ersten Bürgermeister der Freien Hansestadt Hamburg, der als Regierungsoberhaupt vom Parlament des Landes und der Hamburgischen Bürgerschaft gewählt wird.

Zentrale Instrumente: Antrag und Vorlage

Der Antrag

Um einen Beschluss der Gemeindevertretung zu einem kommunalpolitischen Sachverhalt herbeizuführen, stellen die Fraktionen oder einzelne Mitglieder der Gemeindevertretung Anträge. Sie sind das wichtigste Instrument der Gemeinderäte bzw. der Stadtverordneten, um politische Initiativen zu ergreifen. Das genaue Verfahren ist in der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung der jeweiligen Kommune festgehalten.

Anträge sind beim Vorsitzenden der Gemeindevertretung (oder des Ortsbeirates), also beim Bürgermeister (in Hessen beim Stadtverordnetenvorsteher), einzureichen. Über sie wird zunächst im zuständigen Ausschuss, danach gegebenenfalls abschließend in der Gemeindevertretung beraten und abgestimmt.

Neben einer bestimmten Forderung enthalten die Anträge meist eine ausführliche Begründung, um für den Antrag zu werben. Findet der Antrag in der Abstimmung der Gemeindevertretung eine Mehrheit, wird er zum Beschluss, den die Verwaltung (in Hessen der Magistrat) ausführen muss.

Häufig werden Anträge einer Fraktion durch Änderungs- oder Zusatzanträge anderer Fraktionen variiert. Über diese Variationen wird zuerst abgestimmt, danach erfolgt die Abstimmung über den ursprünglichen Antrag, der geändert oder ergänzt werden soll. Ein Beispiel:

Antrag 1:

Die Kommune soll beim Neubau einer bestimmten Straße Lärmschutzwände anbringen lassen (= ursprüngliche Fassung).

Antrag 2:

Die Kommune soll außerdem einen lärmdämmenden Fahrbahnbelag aufbringen lassen (= Ergänzung).

Antrag 3:

Die Straße soll überhaupt nicht gebaut werden (= weitergehend, erübrigt Anträge 1 und 2).

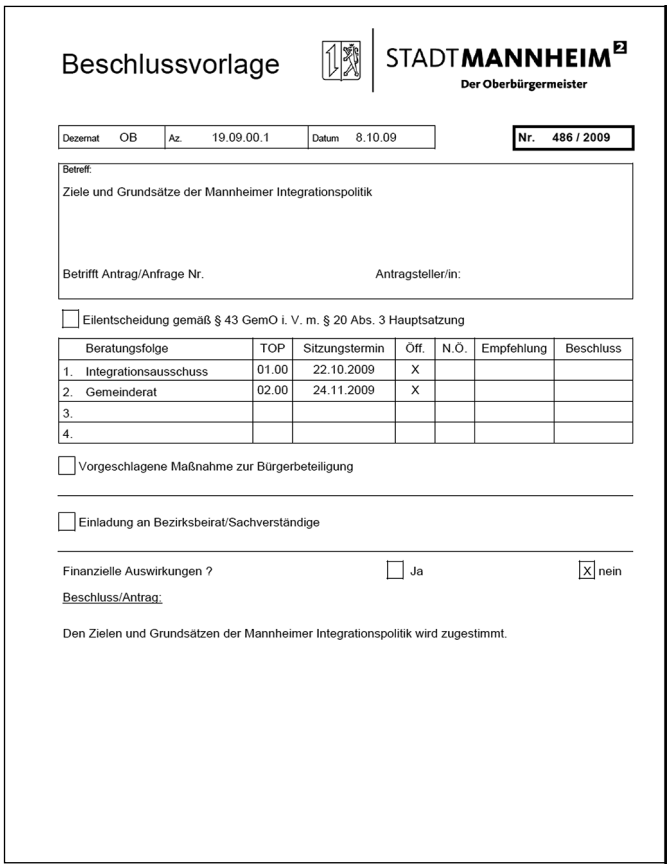
Ein Antrag kann von der Antragstellerin oder dem Antragsteller jederzeit zurückgezogen werden. Dann kann darüber nicht mehr abgestimmt werden, selbst wenn eine Mehrheit dies verlangen und sogar zustimmen würde.

Der Bürgerantrag

Nicht nur die Mitglieder der Gemeindevertretung, auch jede Bürgerin und jeder Bürger haben die Möglichkeit, einen Antrag an die Gemeinde zu stellen. Diese Anträge müssen nicht zwingend von der Gemeindevertretung behandelt werden; sie können auch auf dem Verwaltungsweg bearbeitet werden. Die Gemeindevertretung wird aber auf jeden Fall durch ihren Vorsitzenden (Bürgermeister oder Stadtverordnetenvorsteher) über solche Anträge und die daraus resultierende Antwort oder Maßnahme informiert. Auch hier gibt es selbstverständlich in jedem Bundesland eigene Regelungen. Der Bürgerantrag als politische Mitwirkungsmöglichkeit wird in der Praxis jedoch kaum angewandt. Das mag u.a. daran liegen, dass er den wenigsten bekannt sein dürfte.

Die Vorlage

Die Vorlagen der Verwaltung dienen der Vorbereitung von Entscheidungen oder der Information der Gemeindevertretungsmitglieder über einen Sachverhalt. Daher wird in Verwaltungen zuweilen auch zwischen **Informationsvorlage** und **Beschlussvorlage** unterschieden. Die Vorlagen gehen in der Ablauforganisation der Verwaltung den Weg „von unten nach oben". Die mit einem Sachverhalt befasste Stelle hat die Aufgabe, Informationen und Umsetzungsvorschläge entscheidungsreif zusammenzufassen und zu präsentieren und diese abschließend den Entscheidungsträgern vorzulegen. Im Rahmen des Entscheidungsweges der Linienorganisation „von unten nach oben" haben die Entscheidungsträger auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen die Möglichkeit, eine Vorlage zu genehmigen, zu modifizieren oder abzulehnen. Der BM/OB zeichnet eine Vorlage als oberste Entscheidungsinstanz als letztes, bevor die Vorlage zur Information oder Beratung der Gemeindevertretung vorgelegt wird.



Beschlussvorlage

STADT MANNHEIM²
Der Oberbürgermeister

Dezernat	OB	Az.	19.09.00.1	Datum	8.10.09	Nr. 486 / 2009

Betreff:
Ziele und Grundsätze der Mannheimer Integrationspolitik

Betrifft Antrag/Anfrage Nr. Antragsteller/in:

☐ Eilentscheidung gemäß § 43 GemO i. V. m. § 20 Abs. 3 Hauptsatzung

Beratungsfolge	TOP	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. Integrationsausschuss	01.00	22.10.2009	X			
2. Gemeinderat	02.00	24.11.2009	X			
3.						
4.						

☐ Vorgeschlagene Maßnahme zur Bürgerbeteiligung

☐ Einladung an Bezirksbeirat/Sachverständige

Finanzielle Auswirkungen ? ☐ Ja ☒ nein

Beschluss/Antrag:

Den Zielen und Grundsätzen der Mannheimer Integrationspolitik wird zugestimmt.

picture alliance / dpa / Lukas Schulze

Ausschüsse bieten Möglichkeiten zu vertiefter Beratung. Sitzung des Kinder- und Jugendausschusses der Hamburger Bürgerschaft im Februar 2016

Ausschüsse

Da nicht alle kommunalen Angelegenheiten in der Gemeindevertretung ausführlich beraten und diskutiert werden können, hat die Gemeindevertretung die Möglichkeit, Aufgaben und Entscheidungen auf kleinere Beratungs- und Entscheidungsgremien – sogenannte Ausschüsse – zu verlagern. In aller Regel ist es dem Rat überlassen, welche und wie viele Ausschüsse er bildet, teilweise kann die Bildung bestimmter Ausschüsse aber auch vorgegeben sein.

Manche Ausschüsse können „beschließend" zuständig sein. Das heißt, die im Ausschuss gefällte Entscheidung ist bereits ohne nochmaligen Beschluss der Gemeindevertretung verbindlich und wird von der Verwaltung umgesetzt. Welche Entscheidungen bereits in den Ausschüssen gefällt werden können, legt die Gemeindevertretung selbst in der Hauptsatzung der Kommune fest. Sie muss sich bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an Grenzen halten, die in der Kommunalverfassung festgelegt sind. Die bedeutendsten Entscheidungen bleiben der Gemeindevertretung vorbehalten. In der Hauptsatzung steht auch, welche Entscheidungen der Oberbürgermeister alleine treffen darf, ohne die Gemeindevertretung einzubeziehen.

In bestimmten Fällen verfügt der Rat allerdings auch über ein Rückholrecht, d.h., er kann die Entscheidung vor Ablauf einer festgelegten Frist ändern oder aufheben. Teilweise darf die Kommunalvertretung den Ausschüssen auch Weisungen erteilen oder Einspruch erheben. Die Sitzungen der Ausschüsse sind zum Teil auch öffentlich, allerdings gibt es hierzu keine einheitliche Regelung.

Neben den **beratenden und beschließenden Ausschüssen** gibt es **Pflichtausschüsse** und **fakultative Ausschüsse**. Die Pflichtausschüsse sind durch die Gemeindeordnung vorgesehen. Zu diesen Pflichtausschüssen können je nach örtlicher Tradition und Gemeindeordnung ein Hauptausschuss, ein Finanz- oder ein Personalausschuss gehören. Eine besondere Funktion nimmt der Jugendhilfeausschuss ein, da er als kommunales Verfassungsorgan ein Teil des ➔Jugendamtes ist.

In den Ausschüssen finden oftmals die entscheidenden Fachdebatten unter den Mitgliedern der Gemeindevertretung statt. Angesichts der kommunalen Aufgabenfülle ermöglicht die Ausschussarbeit den ehrenamtlichen Mitgliedern eine Arbeitsteilung und fachpolitische Spezialisierung. Der Ausschuss berät die Gemeindevertretung und ist zusammengesetzt aus deren Mitgliedern sowie aus sachkundigen Bürgern, die von der Gemeindevertretung in die Ausschüsse entsandt werden.

Die Besetzung von Ausschüssen erfolgt einvernehmlich oder durch Wahl seitens der Gemeindevertretungen. Dadurch spiegeln sie grob die Mehrheitsverhältnisse der Gemeindevertretung wider. Den Vorsitz in den beratenden Ausschüssen führt der Oberbürgermeister oder eine Stellvertretung. In den Ausschusssitzungen sind Mitarbeiter der Verwaltung anwesend. Außerdem können zu den Ausschusssitzungen Fachleute eingeladen werden, um mit ihrem Fachwissen die Beratungen des Ausschusses zu unterstützen.

Ausschusssitzungen bieten den Mitgliedern der Gemeindevertretung bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten; denn in der Regel folgt die Gemeindevertretung den Beschlussempfehlungen ihrer Ausschüsse ohne weitere inhaltliche Auseinandersetzung.

Das Jugendamt

Obwohl der Bürger- oder Oberbürgermeister bei der Gliederung der Verwaltung in Dezernate und Fachbereiche viele Gestaltungsfreiheiten hat, sind die Kommunen in ihrer Aufbauorganisation nicht vollständig frei.

Im Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) über die Kinder- und Jugendhilfe ist festgelegt, dass jeder örtliche Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe – also die kreisfreien Städte bzw. die Landkreise – ein Jugendamt einrichten muss.

Somit handelt es sich hierbei um eine Pflichtaufgabe der Kommune. Der Gesetzgeber will damit sicherstellen, dass eine zentrale Anlaufstelle sowohl für Erziehungsberechtigte als auch für Kinder und Jugendliche zur Verfügung steht.

Das Recht auf Erziehung und die Aufgaben der Jugendhilfe sind in § 1 SGB VIII festgelegt. Demnach sollen Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützt, Kinder und Jugendliche vor Gefahren geschützt und positive Lebensbedingungen für junge Menschen und Familien geschaffen werden.

Die Jugendämter können in Kommunen unterschiedlich bezeichnet werden (z. B. „Fachbereich Jugend“ oder „Amt für Kinder, Jugend und Familie“) sowie mit anderen Ämtern oder Fachbereichen zusammengelegt werden. Desweiteren können sie einen von Kommune zu Kommune unterschiedlichen inneren Aufbau haben. Dennoch sind aufgrund der gesetzlichen Verankerung die Existenz, die Aufgaben und die zweigliedrige Organisationsstruktur in jeder Kommune gleich: Das Jugendamt ist in die beiden Teile Jugendhilfeausschuss und behördliche Verwaltung des Jugendamtes unterteilt.

Der Jugendhilfeausschuss

Der Jugendhilfeausschuss plant örtliche Angebote, bei welchen auf aktuelle Problem- und Bedarfslagen reagiert und Vorschläge zur Weiterentwicklung entworfen werden sollen. Er setzt sich wie folgt zusammen:

- 3/5 sind Mitglieder der Gemeindevertretung und von ihr gewählte Personen, die in der Jugendhilfe erfahren sind;
- 2/5 sind Mitglieder, die auf Vorschlag von freien Trägern der Jugendhilfe gewählt werden.

Der Jugendhilfeausschuss hat ein Anhörungsrecht. Befasst sich die Gemeindevertretung mit Fragen der Jugendhilfe, soll sie zuvor den Jugendhilfeausschuss anhören. Im Rahmen der von der Gemeindevertretung bereitgestellten Mittel kann der Jugendhilfeausschuss Beschlüsse in Angelegenheiten der Jugendhilfe tätigen. Er hat somit ein Beschlussrecht.

Die Verwaltung des Jugendamtes

Die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses und die im SGB VIII vorgeschriebenen Aufgaben und Leistungen werden von der behördlichen Verwaltung des Jugendamtes umgesetzt. Die Mitarbeiter sind in der Regel sozialpädagogische Fachkräfte. Sie bieten Hilfen nach dem SGB VIII selbst an oder vermitteln diese zum Beispiel durch freie Träger der Jugendhilfe. Die vielfältige Hilfe zeigt sich in folgenden Bereichen:

- Förderung und Unterstützung in Form von z. B. Kindertageseinrichtungen und Jugendhäusern;
- Beratung und Hilfe etwa durch Erziehungsberatung, Sozialpädagogische Familienhilfe und Heimerziehung (stationäre Jugendhilfe);
- Schutz bei einer Inobhutnahme des Kindes und Einschaltung des Familiengerichts, wenn das Kind gefährdet ist.

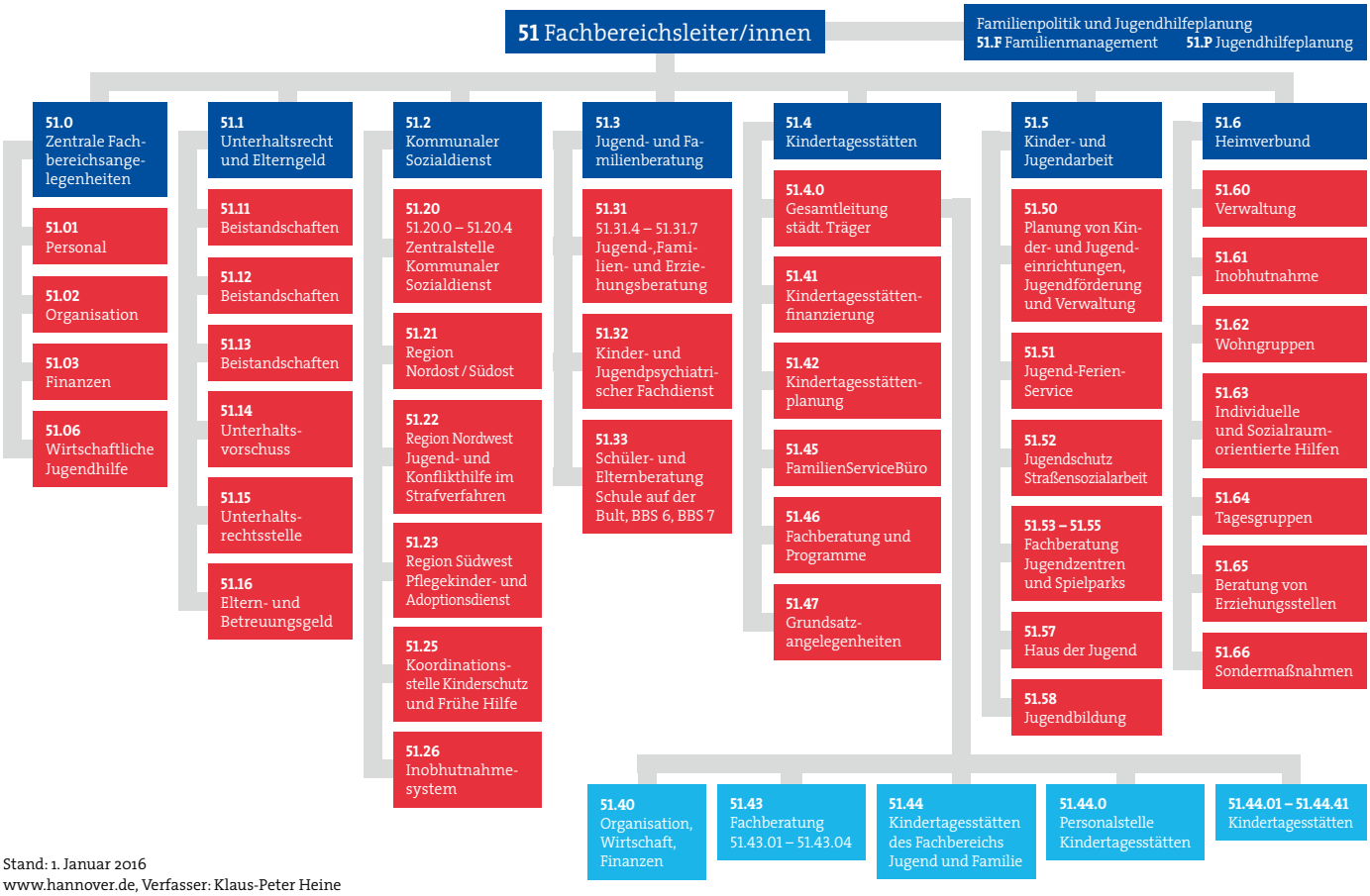
In den vergangenen Jahren sind die Kosten der erzieherischen Hilfen – insbesondere bei stationären Hilfen – stark angestiegen. Das liegt unter anderem am Zuwachs von Bedarfsgemeinschaften (in denen mindestens ein Mitglied Hartz IV bezieht), dem Zuzug von Zuwandererfamilien und internen Regelungen.

Der Versuch, diese Kostenexplosion einzudämmen, führt zu steigenden Fallzahlen für eine gleichbleibende Anzahl an Fachkräften, sodass unter Zeitdruck und großer Arbeitsbelastung Entscheidungen von großer Tragweite, wie zum Beispiel die Inobhutnahme eines Kindes, getroffen werden müssen. Gleichzeitig wächst der Aufgabenbereich der Jugendämter enorm: Eine veränderte gesellschaftliche Zusammensetzung, veränderte Familienkonstellationen und neue pädagogische Methoden führen immer wieder zu einer Neuausrichtung und Anpassung der Jugendamtsarbeit.

picture alliance / dpa / Arno Burgi

Im Kinder- und Jugendhaus Emmers, das auch Geld von der Stadt Dresden erhält, können Jugendliche gegen ein Taschengeld kleinere Arbeitsaufträge ausführen.

Verwaltungsstruktur des Fachbereichs Jugend und Familie der Landeshauptstadt Hannover



Stand: 1. Januar 2016
www.hannover.de, Verfasser: Klaus-Peter Heine

Selbstverwaltete Jugendzentren

Selbstverwaltung in Jugendtreffs – dies weckt Assoziationen von besetzten Häusern und Revoluzzern, aber wie funktioniert das eigentlich genau, wenn Jugendliche ihre Projekte eigenständig gestalten und somit ihre Prioritäten selbst setzen? Nach einer [2015 veröffentlichten] Studie des Deutschen Jugendinstituts (DJI) ist Selbstverwaltung nicht klar definiert und lässt einigen Interpretationsspielraum zu. [...] [D]ie Forscher [...] benennen fünf Kriterien: Zum einen soll die Trägerschaft bei den Jugendlichen selbst liegen [...]. Außerdem besteht der Vorstand aus Jugendlichen oder in die Jahre gekommenen Jugendlichen, die das Zentrum gegründet haben. Drittens werden Ablauf und Organisation des Hauses komplett von den Jugendlichen bestimmt. Des Weiteren sind Träger und Einrichtung identisch oder die Einrichtung handelt gegenüber dem Träger, z. B. der Stadt, autonom.

Im Stadt-Land-Vergleich liegen die Landkreise vorn: Hier gibt es mit 27 Prozent einen weitaus höheren Anteil an selbstverwalteten Jugendhäusern als in Städten mit 12 Prozent. Im Westdeutschland der 1970er-Jahre hatten sich auf dem Land die ersten Jugendzentren gegründet, da laut DJI dort die Auswahl und Anzahl der Freizeitangebote schlechter als in den Städten war.

Der Osten überholte den Westen allerdings nach der Wende. Mit 29 Prozent ist der Anteil an selbstverwalteten Zentren dort deutlich höher als mit 17 Prozent im Westen. Nach der Wiedervereinigung nutzten Jugendliche die neuen Freiräume und gestalteten Orte nach ihren eigenen Vorstellungen, so die Studie. Konflikte zwischen Jugendhäusern und politischer Verwaltung gibt es allerdings noch immer. Das Soziale Zentrum Norderstedt (SZ) in der Stadt mit 77 000 Einwohnern vor den Toren Hamburgs ist ein Beispiel. Seinen Anfang nahm es in den frühen 1990er-Jahren durch Hausbesetzungen. Nach dem Wahlerfolg von CDU und FDP im Jahre 2003 wurde der Mietvertrag mit dem Haus nicht verlängert. Es wurde abgerissen, ein Parkplatz entstand. Die Einrichtung überlebte aber, indem sie ihre Aktivitäten in Hamburg fortsetzte, und erhielt 2008 dank eines neuen Konzeptes wieder die Unterstützung der Verwaltung. Als Kulturzentrum gab es Förderungen und ein Haus der Stadt. Zwar noch immer selbstverwaltet, ist das SZ inzwischen also kein klassisches Jugendzentrum mehr. Stattdessen stehen Konzerte oder Flohmärkte allen Generationen offen. Ein Konzept, dass Jugend, Erwachsene und Verwaltung scheinbar gleichermaßen überzeugt, trotz der Schwierigkeiten zwischen dem SZ und der Politik in der Vergangenheit.

„Die offene Kinder- und Jugendarbeit lässt häufig zu wenig Freiraum für die Gestaltung von Jugendräumen und die Übernahme von Eigenverantwortung durch Jugendliche“, spricht Anette Reinders (Grüne), Sozialdezernentin in Norderstedt, einen Hauptpunkt des Konflikts an. Statt für sollten Kommunen mit Jugendlichen planen und explizit auf ihre stark veränderten Bedürfnisse eingehen. [...]

Jonas Geske, „Treffen der Generationen“, in: AKP (Fachzeitschrift für Alternative Kommunalpolitik) 5/2015

Wer kontrolliert die Verwaltung?

Verwaltungshandeln wird in erster Linie von der Gemeindevertretung kontrolliert. In wie weit die überwiegend ehrenamtlichen Repräsentanten der Bevölkerung diese Aufgabe in allen fachlichen Einzelheiten leisten können, ist eine immer wieder kontrovers diskutierte Frage. Damit in zentralen Bereichen der Daseinsvorsorge rechtliche Vorgaben und fachliche Standards eingehalten werden, gibt es neben der Gemeindevertretung eine formal geregelte Aufsicht.

Die Kommunalaufsicht

Kommunales Handeln steht in Deutschland unter Aufsicht des jeweiligen Bundeslandes. Dabei wird zwischen der Rechts- und der Fachaufsicht unterschieden.

Durch die **Rechtsaufsicht** wird die Rechtmäßigkeit kommunaler Handlungen kontrolliert, d.h., es wird geprüft, ob eine Kommune in der Erfüllung ihrer Aufgaben bestehende Gesetze einhält.

Die **Fachaufsicht** bezieht sich auf staatliche Aufgaben, welche Kommunen als Auftragsangelegenheiten wahrnehmen [➔kommunale Aufgaben]. Wesensmerkmal der Fachaufsicht und deren Unterschied zur Rechtsaufsicht ist, dass sie die Art der Ausführung einer Aufgabe bewertet, also auch die Zweckmäßigkeit des Handelns.

Die Zuständigkeit für die Fachaufsicht richtet sich nach dem entsprechenden Themengebiet. Wenn darüber keine Regelungen bestehen, führen die Rechtsaufsichtsbehörden auch die Fachaufsicht aus. Aber nicht alles kommunale Handeln unterliegt einer Fachaufsicht. Eine Fachaufsicht für alle kommunalen Aufgabenbereiche wäre auch kaum zu leisten, da die Aufgaben der Kommunen dafür zu umfangreich sind und sich außerdem ständig weiterentwickeln.

In der jeweiligen Gemeindeordnung eines Bundeslandes wird geregelt, ab welcher Einwohnerzahl eine Kommune eine **interne Rechnungsprüfung** durch ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten hat. Für kleinere Kommunen übernimmt diese Prüfung das Landratsamt des entsprechenden Landkreises als untere Verwaltungsebene. Landkreise und kreisfreie Städte beaufsichtigt das Finanzministerium oder das Innenministerium des Landes; eventuell wird diese Kontrolle an die Regierungspräsidien delegiert.

Auch die **Haushaltsführung** (Einnahmen und Ausgaben) einer Kommune unterliegen der Aufsicht der nächst höheren Behörde, also der Landratsämter oder der Regierungspräsidien.

Grundlage der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen sind deren Haushaltspläne. Damit ein Haushaltsplan wirksam wird, beschließt die Gemeindevertretung zunächst eine Haushaltssatzung. Diese Satzung enthält die zentralen Angaben des Haushaltsplanes; alle weiteren Hinweise sind dem Haushaltsplan selbst sowie den dort beigefügten Übersichten und Informationen zu entnehmen. Nachdem die Gemeindevertretung die Satzung für das kommende oder die kommenden zwei Jahre (Doppelhaushalt) beschlossen hat, wird der Haushaltsplan der Kommunalaufsicht zur Genehmigung vorgelegt.

Die Kommunalaufsicht kann die Genehmigung verweigern, wenn sie Verstöße gegen geltendes Recht feststellt; etwa, wenn der Haushalt dauerhaft nicht ausgeglichen ist. Daraus kann die Pflicht zur Erarbeitung eines Haushaltssicherungskonzeptes erfolgen.

Haushaltssatzung und -plan (kurz: der „Haushalt") treten in Kraft, nachdem sie durch die Aufsichtsbehörde genehmigt und für eine bestimmte Frist öffentlich ausgelegt wurden. Jeder Bürger einer Gemeinde hat also das Recht, den Haushalt seiner Gemeinde einzusehen. Die meisten Kommunen stellen ihren Haushalt inzwischen online, sodass dies theoretisch ohne große Schwierigkeiten geschehen könnte.

Wird ein Haushalt nicht genehmigt, dürfen Gemeinden nur noch jene Aufgaben wahrnehmen bzw. Ausgaben tätigen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind Diese sogenannte vorläufige Haushaltsführung umfasst zum Beispiel alles, was vertraglich geregelt wurde, also auch Personalausgaben.

picture alliance / Josef Wildgruber

Als „Rechnungshof der Kommunen" übt der Bayerische Kommunale Prüfungsverband eine umfassende Finanzkontrolle auf kommunaler Ebene aus.

„Kommunen ohne Bürger"? – die Landkreise

Landkreise übernehmen jene wichtigen Infrastruktur- und Versorgungsleistungen, die von den Städten und Gemeinden nicht eigenständig erbracht werden können. Die Aufgaben der Landkreise hängen also stark von der Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden in ihrem Gebiet ab, aber auch von den durch das jeweilige Bundesland gesetzten Rahmenbedingungen.

Zu den Aufgaben der Landkreise können gehören: Altenpflege, Krankenhäuser, Schulgebäude, Abfallwirtschaft, Kreisstraßen, die Zulassungsämter für Kraftfahrzeuge, die Bewilligung und die Auszahlung von sozialer Grundsicherung, kurz: alle Pflichtaufgaben, die von den kleineren Gemeinden im Alleingang nicht gestemmt werden können.

Diese Aufgaben erledigt der Landkreis sowohl durch seine Kreisverwaltung (in Süddeutschland: dem Landratsamt) als auch durch Eigenbetriebe. Gleichzeitig hat er aber auch Aufgaben für das jeweilige Innenministerium zu übernehmen.

Regierungsbezirke

Zwischen den Landkreisen und den Innenministerien ist in vier Ländern noch eine weitere Verwaltungsebene angesiedelt, der Bezirk. Er umfasst mehrere Landkreise. Sitz der Bezirksverwaltung ist das Regierungspräsidium, geleitet wird dieses von der Regierungspräsidentin/dem Regierungspräsidenten (RP).

In Bayern ist – anders als in anderen Bundesländern – auch auf dieser Ebene eine demokratische Kontrollinstanz eingerichtet worden: der Bezirkstag und dessen Vertreter, die Bezirkstagspräsidenten. Diese werden vom Bezirkstag gewählt, der Bezirkstag wiederum zeitgleich mit den Landtagswahlen von allen Bürgerinnen und Bürgern.

Verwaltungsgliederung Deutschlands

© Bundesamt für Kartografie und Geodäsie, Frankfurt am Main; www.bkg.bund.de/DE/Produkte-und-Services/Shop-und-Downloads/Landkarten/Karten-Downloads/Deutschlandkarten/deutschlandkarten.html

Damit ist er also sowohl **Landesbehörde**, **Gemeindeverband** als auch **Kommune**. **Kommune** ist der Landkreis, weil er wie andere Gemeinden auch demokratisch organisiert ist und die gleichen Rechte und Pflichten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung hat. Der **Kreistag** ist das Äquivalent zum Gemeinde- oder Stadtrat bzw. zur Stadtverordnetenversammlung und der **Kreisausschuss** in Hessen das Äquivalent zum Magistrat. Mancher Landrat versteht sich gleichsam als „Bürgermeister" aller Einwohner des Landkreises, der für ihre Daseinsvorsorge zuständig und auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen im gesamten Kreis bedacht ist. Allerdings kennen zwar viele Einwohner ihren Gemeinde-Bürgermeister, nicht unbedingt aber ihren Landrat. Die Idee, dass der Landkreis eine Kommune im Sinne einer relevanten, funktionalen Einheit sei, ist für die wenigsten Menschen konkret erfahrbar. Dies gilt auch für die emotionale Zugehörigkeit. Auf die Frage danach, wo man wohnt, wird kaum jemand den Landkreis nennen, wohl aber die Gemeinde. Daher spricht man vom Landkreis auch mitunter als „Kommune ohne Bürger", also ohne bürgerliches Zugehörigkeitsgefühl.

Landesbehörde ist der Landkreis, da er als Fach- und Rechtsaufsicht die Leistungen (z.B. Kinderbetreuung) und die Haushaltsplanungen der Gemeinden auf seinem Gebiet prüft und genehmigt. [→Kommunalaufsicht] Er ist in dieser Funktion eine direkt dem jeweiligen Innenministerium des Bundeslandes unterstellte Behörde. Landkreise sind also dann, wenn sie

picture alliance / Patrick Pleul / dpa – Zentral/ZB

Eine mobile Geschäftsstelle der Mittelbrandenburgischen Sparkasse trägt im brandenburgischen Landkreis Dahme Spreewald den demografischen Gegebenheiten Rechnung.

picture alliance / ZB / Stefan Sauer

Auch die Bereitstellung von Schulgebäuden muss vom betroffenen Landkreis nach demografischen Erwägungen geplant werden. Eine Regionalschule mit Grundschule in Neuenkirchen im Landkreis Vorpommern-Greifswald

ihre Aufsichtspflicht ausüben, in der Hierarchie über den kreisangehörigen Gemeinden angesiedelt.

Zweckverband ist der Landkreis dort, wo er in eigener Regie Leistungen für die auf dem Kreisgebiet angesiedelten Gemeinden erledigt. Dazu haben Landkreise in der jüngeren Vergangenheit zahlreiche Eigenbetriebe oder Beteiligungsgesellschaften gegründet, etwa in den Bereichen Müllentsorgung und Energieversorgung (Elektrizitäts- und Gaswerke), Bildung (z. B. Volkshochschulen) oder Regionalförderung und Tourismus.

Aber auch viele soziale Leistungen wurden in der Vergangenheit von Eigenbetrieben übernommen und damit aus dem Landratsamt ausgegliedert. Dazu zählen Pflegezentren, Jugend- und Freizeiteinrichtungen oder Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Darüber hinaus sind die Landkreise Träger der Sparkassen sowie an Verkehrsgesellschaften beteiligt und in überregionalen Verkehrsverbünden mit Sitz und Stimme vertreten.

Eigenbetriebe gehören dem Landkreis ganz, Beteiligungsgesellschaften wie GmbHs meist zu über 50 Prozent. Der Landkreis steuert diese Betriebe über einen Vorstand, der von ihm oder einem Aufsichtsrat bestimmt wird, welcher wiederum aus dem Kreistag heraus gewählt wird. Der Kreistag, also die politische Vertretung des Landkreises, hat durch die Verschiebung von Verantwortung auf einen Vorstand nur wenige Gelegenheiten, auf das Handeln dieser Betriebe Einfluss zu nehmen. Durch Eigenbetriebe steigt die unternehmerische Flexibilität, aber es sinkt die demokratische Kontrolle.

Der Landkreis und die Städte

Diejenigen Städte, die alle Pflichtaufgaben selbst erledigen, sind nicht kreisangehörig, also **kreisfrei**. Dies gilt auch dann, wenn sie von dem Gebiet eines Landkreises umschlossen werden. Sie heißen, je nach Bundesland, **kreisfreie Städte** oder **Stadtkreise**. Der Name **Stadtkreis** betont die Gleichrangigkeit mit dem **Landkreis**.

Zur Verwirrung kann beitragen, dass sich in manchen kreisfreien Städten (bzw. Stadtkreisen) das Landratsamt des sie umgebenden Landkreises befindet, obwohl sie selbst nicht dem Landkreis angehören. In einigen Bundesländern werden Städte wiederum dann als Kreisstädte bezeichnet, wenn sie auf ihrem Stadtgebiet das Landratsamt beherbergen und dabei durchaus kreisangehörig sind. Ein weiterer Titel ist **Große Kreisstadt**; ihn dürfen Städte in Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg dann führen, wenn sie eine (unterschiedliche) Mindestgröße an Einwohnern haben und bestimmte Zuständigkeiten und Pflichtaufgaben selbst übernehmen.

Alle kreisangehörigen Städte zahlen an den Landkreis eine steuerähnliche Abgabe, damit dieser seine Pflichtaufgaben erfüllen kann, die sogenannte Kreisumlage. In vielen Gemeinden zählt sie zu den höchsten Ausgabenposten. Die Kreisumlage wird vom Landkreis festgesetzt, die Gemeinden haben diesbezüglich kein Mitspracherecht. Dies führt immer wieder zu Beschwerden seitens der Gemeinden, wenn ihnen die Kreisumlage zu hoch erscheint.

Landkreisaufgaben

Zu den Aufgaben von Landkreisen gehört es, gesellschaftliche und demografische Entwicklungen zu verfolgen, um mit entsprechenden Planungen darauf reagieren zu können. So müssen Landkreise etwa Zuzüge und Wegzüge junger Familien, das Entstehen von Wohngebieten und den Altersdurchschnitt der Bevölkerung genau beobachten, um Schulgebäude (wo die Schulträgerschaft nicht bei den Gemeinden liegt) und Altenpflegeeinrichtungen dort zu planen, wo sie dann einige Jahre später gebraucht werden.

Dabei haben Landkreise sehr unterschiedliche Raumtypen und Bedarfslagen zu beachten: von den suburbanen Rändern einer prosperierenden Großstadt bis hin zu strukturschwachen, absterbenden Dörfern. Es reicht daher nicht, nur die Anzahl der in einer Region lebenden Menschen zu zählen, um beispielsweise den Bedarf an Schulen auszurechnen, sondern es kommt darauf an, spezifische Prognosen zu erstellen. So ist zu beachten, dass Menschen in großstadtnahen, kreisangehörigen Gemeinden häufig die Einrichtungen der Stadt nutzen. Auf dem Land hingegen stellt sich mancherorts die Frage, ob Dörfer ganz aufgegeben werden müssen.

Landkreise haben also eine hohe Verantwortung, um Lebensqualität in den einzelnen Regionen zu erhalten oder zu erhöhen. Dafür ist neben der Infrastruktur insbesondere die Gesundheitsversorgung ausschlaggebend. Dort, wo Leistungen nicht mehr in jedem Dorf anzubieten sind, müssen Versorgungszentren geschaffen werden wie beispielsweise Ärztehäuser, die mit Apotheken und anderen Geschäften kombiniert werden können. Dabei kommt es immer wieder zu Konkurrenzen zwischen den einzelnen Regionen eines Landkreises, wenn zum Beispiel die eine Gemeinde seit Jahrzehnten auf eine Umgehungsstraße wartet, die andere hingegen scheinbar bevorzugt wird. Hier haben Landkreise nicht nur eine wichtige Planungs-, sondern auch eine Vermittlungsaufgabe.

Das Emsland – Vorbild für andere Regionen?

[...] Das Emsland ist agrarisch, abgeschieden und unendlich weit. Es ist einer der größten Landkreise Deutschlands, trotzdem leben hier nur rund 319 000 Menschen in überwiegend kleinen Ortschaften. Eigentlich müsste es hier verstaubte, leerstehende Geschäfte geben, vorwiegend alte Menschen, Dörfersterben, Landflucht. Aber so ist das nicht.

Das Emsland wächst, als eine der wenigen ländlichen Regionen in Deutschland. Zwar sterben auch hier inzwischen mehr Menschen, als neue geboren werden, aber durch die Einwanderung aus den Niederlanden und die Aufnahme von Flüchtlingen gab es auch in den vergangenen Jahren keinen Rückgang bei der Bevölkerungsdichte. Die Wirtschaft wächst, die Arbeitslosenquote fällt – mit 3,1 Prozent liegt sie bei fast der Hälfte des niedersächsischen Durchschnitts – und die Steuereinnahmen steigen. Es werden Kindertagesstätten gebaut, Neubaugebiete geplant, Ortskerne saniert. [...]

Wenn man die Menschen hier fragt, warum sie nicht von hier weggegangen sind, dann verstehen sie die Frage nicht. Nirgendwo wachse man doch so behütet auf wie hier, sagt einer. Die ganze Clique sei doch hier, sagt der Nächste. Viele, auch wenn es sie zwischenzeitlich nach Dortmund oder Frankfurt verschlagen hat, sind zurückgekehrt, manche zu Besuch, andere zur Familiengründung und zum Eigenheimbau. „Du kannst nirgendwo so gut eine Familie gründen wie hier", sagt Thorsten Havemann, 33 Jahre alt. Er spricht fließend Spanisch und Englisch, hat ein Jahr in Kanada gelebt, ein halbes in Madrid. Havemann ist ein Kosmopolit, der fast jedes zweite Wochenende zurück nach Emsbüren fährt, einer Gemeinde, die nicht einmal 10 000 Einwohner hat, aber dafür 15 Schützenvereine.

Das Engagement und der Zusammenhalt in den Vereinen sind der Schlüssel zur Antwort auf die Frage, warum das Emsland wider Erwarten weiter wächst. „Vereine schaffen Nähe, Bindung und Heimatverbundenheit", sagt Theresa Damm, die mit ihren Kollegen vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2016 eine Studie zum Emsland gemacht hat. Dass man aus der Dichte der Vereine Rückschlüsse auf die Abwanderung ziehen kann, das hat sich bei einer anderen Studie des Instituts aus dem Jahr 2011 gezeigt. „Vereine beeinflussen die Bereitschaft, dazubleiben", sagt Damm, „aber ob man dableibt, hängt letztlich auch von der wirtschaftlichen Lage ab."

Bis in die vierziger Jahre lebten die Emsländer von der Landwirtschaft und vom Torfabbau, und sie verkauften fast alles, um zu überleben. Dann kam der sogenannte Emslandplan, ein im Bundestag im Jahr 1950 einstimmig beschlossenes Förderprogramm zur Aufbesserung der Region. Zwei Milliarden D-Mark sind bis in die siebziger Jahre an Fördermitteln in die Region geflossen – Geld, von dem Straßen gebaut, die Moore kultiviert und die Ansiedlung von Industrie ermöglicht wurden. [...] [D]er Emslandplan war und bleibt eine Erfolgsgeschichte, er legte die Grundlage für die rund 14 000 Betriebe, die heute in der Region existieren, die meisten von ihnen mittelständisch.

In vielerlei Hinsicht steht Matthias Kruse symbolisch für den Emsländer. Die Landwirtschaft ist Tradition in der Region, genau wie das Mehrgenerationenhaus, in dem Kruse lebt. [...] Matthias Kruse hat seine Ausbildung über zwei Jahre in Osnabrück absolviert, danach ist er wieder zurück in die Heimat. Auch der Freundeskreis seiner Ehefrau Judith zeugt von solchen „Heimkehrern": Spätestens zur Familiengründung seien alle zurück ins Emsland gekommen – jedoch mussten sie meistens Kompromisse eingehen. „Für manche war es schwer bei der Jobsuche, sie haben hier weniger gleichwertige Jobs gefunden, aber dafür sind die Lebenshaltungskosten auch niedriger", sagt Judith Kruse. [...] Das verfügbare Einkommen pro Kopf liegt zwar knapp unter dem niedersächsischen und bundesweiten Durchschnitt, dennoch säumen hübsche Einfamilienhäuser, oft neu gebaut und oft von großzügigen Gärten umgeben, die Dorfstraßen. Die Grundstücke sind preiswert und die Baukosten niedrig.

Man schwimme zwar nicht im Geld, heißt es auch von Seiten des Landkreises, sei aber in der „komfortablen Situation, eine freie Spitze zu haben", sagt Sigrid Kraujuttis, Dezernentin für Soziales, Jugend und Gesundheit. [...] Ist die Bekämpfung von Landflucht eine Geldfrage?

„Nicht nur, denn es geht auch um das Gemeinschaftsgefühl, dass einfach was passiert vor Ort", sagt Theresa Damm. Alle scheinen sie beim Fußball, bei der Caritas, bei den Messdienern, im Schützenverein oder zumindest beim Zeltlager mit dabei zu sein. Zwei Drittel aller Emsländer seien ehrenamtlich aktiv, sagt Dezernentin Kraujuttis – und „das Ehrenamt kostet ja nicht so viel", pflichtet Walter Pengemann, der Demographiebeauftragte des Emslands, bei.

Im historisch katholischen Emsland gibt es zusätzlich zu den klassischen Vereinsstrukturen noch die Kirche, die für Heimatverbundenheit sorgt. Obwohl auch hier die Besuchszahlen der Gottesdienste zurückgehen, versucht man, dem Einflussverlust entgegenzuwirken und das Gemeinschaftsgefühl, das die Leute hier hält, nicht zu verlieren. Das geht durch Zusammenarbeit mit den Kindergärten, durch die Übernahme von Trägerschaften von Kitas, durch den Besuch in Schulen. Aber die Ganztagsschulen machen es den Vereinen und der Kirche schwer. „Die jungen Leute haben einfach nicht mehr die Zeitressourcen", sagt Annegret Lucks von der Caritas Emsland. [...]

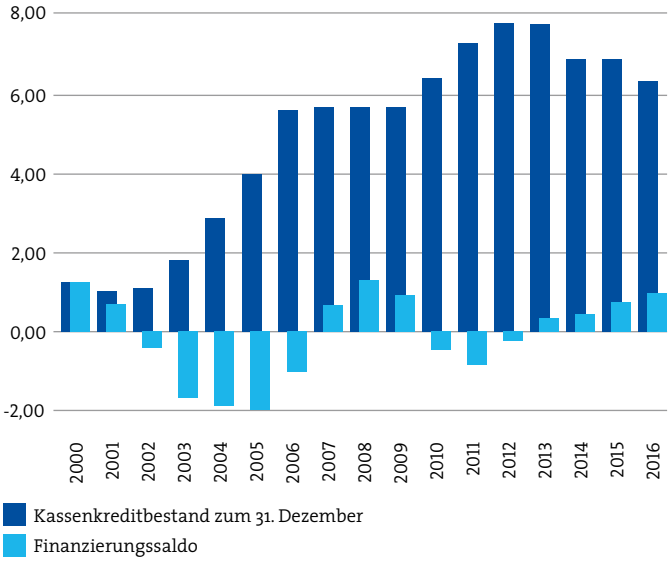
Nach einem Patentrezept, das sich einfach mal auf andere Dörfer, denen die Landflucht das Leben entzieht, übertragen lässt, hört sich das alles nicht an. Können sich andere Landstriche trotzdem etwas von den Emsländern abschauen? „Ortskern am Leben halten, Treffpunkte schaffen, die Dorfbewohner einbeziehen", listet Theresa Damm die Emsländer Ansätze auf, aus denen andere lernen könnten. Man müsse die Leute dazu animieren, auch selbst aktiv zu werden, sei es, das Dorf zu verschönern oder zumindest einen Dialog über die Zukunft der Gemeinde zu beginnen. Aber auch Damm muss eingestehen: „Es hilft, wenn das finanzielle Budget passt." [...]

Aziza Kasumov, „Gallisches Dorf an der Ems", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Juni 2017; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

picture alliance / Thomas Frey / dpa

Die Vertreter der Landkreise müssen ihre Vorstellungen auch vermitteln. Der Landrat des Rhein-Hunsrück-Kreises Marlon Bröhr 2017 auf einer Kreistagssitzung in Simmern zum Streit um die geplante Mittelrheinbrücke

Entwicklung des Kassenkreditbestands und des Finanzierungssaldos der Landkreise in Mrd. Euro



Deutscher Landkreistag (Hg.), 2017–2021. Erwartungen des Deutschen Landkreistages an die Bundespolitik in der 19. Legislatur, Berlin Juni 2017, S. 8; http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Bundestagswahl_2017/170530%20Forderungen%20an%20den%20Bund%202017-2021.pdf

picture alliance / ZB / euroluftbild.de / Siegfried Kuttig

Kreative Lösungen schaffen Synergieeffekte für beteiligte Landkreisgemeinden: ein Solarpark auf einer stillgelegten Mülldeponie im Landkreis Lüneburg.

Eine weitere Aufgabe des Landkreises ist die Vertretung der regionalen Interessen gegenüber dem Land und dem Bund. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn um den Ausbau und Erhalt des Schienenverkehrs gerungen wird.

Bei all dem reichen die Einnahmen der Landkreise seit Jahren nicht aus, um alle Aufgaben zu erledigen. Dies wird insbesondere deutlich an der Zunahme der Kassenkredite, umgangssprachlich also am Überziehen des Girokontos. Seit 1992 ist der Kassenkreditbestand aller deutschen Landkreise zusammengenommen von rund 300 Millionen Euro auf 7,8 Milliarden Euro im Jahr 2012 angewachsen. 2013 sank er erstmals wieder leicht.

Gleichwohl tragen die Kassenkredite bei den Landkreisen insgesamt zu ca. einem Drittel zur gesamten Verschuldung bei. Wichtigster Ausgabeposten der Landkreise ist die Soziale Sicherung. Sie macht ca. 75 bis 80 Prozent des Budgets aus. Dies verdeutlicht, wie gering häufig der finanzielle Spielraum für die Umsetzung eigener Vorhaben in der Praxis ist.

Die Position des Landrates und seiner Verwaltung ist also dadurch gekennzeichnet, dass viele Erwartungen an sie gerichtet und viele Interessen auszugleichen sind – und das bei teilweise angespannter Finanzausstattung. Angesichts dieser vielen Herausforderungen stellt sich die Frage, wie dies zu schaffen sein soll bzw. in welchem Maße kommunale Selbstverwaltung wirklich noch besteht oder in die Gefahr gerät, zu einem Abarbeiten der schlimmsten Notstände ohne kreative Gestaltungsmöglichkeiten zu verkümmern.

Trotz der geschilderten Schwierigkeiten gelingt es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kreise immer wieder, im Rahmen ihrer bestehenden Aufgabenstellung und mit einer gewissen „Kreativität im Alltag“ Lösungen für Probleme zu finden, die die einzelnen Gemeinden für sich alleine nicht bewältigen könnten. Beispiele sind die Verwertung von Biomüll zur Energiegewinnung, Solaranlagen auf stillgelegten Mülldeponien, die Einrichtung von Altenpflegezentren oder der Aufbau von Sterbebegleitung, sodass unheilbar erkrankte Menschen nicht mehr in weit entfernte Städte fahren müssen, um am Ende Linderung zu erfahren. Der Landkreis kann wohl nicht alle Probleme der Regionen zufriedenstellend lösen, erhöht aber durch Kooperationen und Synergien die Handlungsmöglichkeiten der kreisangehörigen Gemeinden.

Obwohl der Landkreis in der Fläche die zentralen Aufgaben der Daseinsvorsorge übernimmt, wird er von den Medien kaum wahrgenommen und findet daher in der „Öffentlichkeit“ fast gar nicht statt. Auch die Entscheidungen der Kreistage werden von der Bevölkerung kaum verfolgt. Damit ist die demokratische Kontrolle des Landkreises durch das Volk zwar in den meisten Bundesländern vorgesehen, in der Realität aber defizitär. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass in Baden-Württemberg die Diskussion, den Landrat direkt durch das Volk wählen zu lassen, faktisch eingeschlafen ist. In Schleswig-Holstein wurde die Direktwahl des Landrates 1998 eingeführt – 2009 aber wieder abgeschafft.

Der Zuschnitt der Gebietskörperschaften ist ein fortwährendes Thema der Innenpolitik. Während die Verwaltung von ihrem Handlungsverständnis her für verlässliche Standards und mithin für Kontinuität steht, werden die organisatorischen Rahmenbedingungen der Verwaltungen immer wieder grundlegend verändert. So wurde in Mecklenburg-Vorpommern 2011 durch die Kreisgebietsreform die Zahl der Landkreise von zwölf auf sechs halbiert – gegen erheblichen Widerstand in Form von Verfassungsbeschwerden mehrerer Landkreise und kreisfreier Städte, der auch von 24 Landtagsabgeordneten unterstützt wurde.

Gebietsreformen bringen nicht nur Vorteile

Laut dem Vorschlag eines Expertengremiums sollen Gemeinden in Thüringen künftig mindestens 6 000 Einwohner haben. Von bisher 17 Landkreisen und sechs kreisfreien Städten sollen nur acht Kreise und zwei kreisfreie Städte übrig bleiben; der Präsident des Landesrechnungshofes plädiert gar für vier Großkreise. Die gegenwärtige Verwaltungsstruktur sei auf eine Million mehr Einwohner ausgelegt, sagte [Ministerpräsident Bodo] Ramelow. Er verschwieg dabei nicht, dass eine Zusammenlegung zunächst Geld koste. Wie stets bei Gebietsreformen ist auch in Thüringen die Gegnerschaft riesig – von Bürgern, die dagegen ein Volksbegehren anstrengen, über Städte, die ihren kreisfreien Status nicht verlieren wollen, bis hin zur Opposition im Landtag, die den generellen Nutzen bezweifelt [...].

In dieser Gemengelage sorgt eine Studie der Dresdner Niederlassung des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung für Aufsehen, die zahlreiche Untersuchungen zum Nutzen von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen ausgewertet hat und zu dem Ergebnis kommt, dass sich vorab erhoffte Einsparungen durch Fusionen und Zusammenlegungen von Kommunen größtenteils nicht bestätigen. [...]

Am Beispiel der letzten Kreisreform in Sachsen untersuchte [Studienleiter Felix] Rösel konkrete Einspareffekte. 2008 wurde im Freistaat die Zahl der Landkreise von 22 auf zehn reduziert, von einst sieben kreisfreien Städten blieben drei. Die durchschnittliche Einwohnerzahl eines Landkreises verdreifachte sich damit auf rund 300 000. Die christlich-demokratische Landesregierung argumentierte damals so wie jetzt die linke in Thüringen: Das Land werde so „zukunftsfest" und die Verwaltung „leistungsfähiger und bürgernäher". Beides wird in Rösels Untersuchung widerlegt.

„Die Ausgaben nach der Gebietsreform entwickelten sich nahezu genauso wie zuvor", sagt der Forscher. Das decke sich auch mit der Erfahrung der politisch Verantwortlichen in den Kreisen. Die Gründe dafür liegen für Rösel auf der Hand: „Bei einer Fusion spart man, zugespitzt gesagt, den Posten des Landrates und seines Fahrers, aber die Ausgaben für Soziales und Schulen, die ohnehin den größten Teil ausmachen, bleiben gleich."

Zugleich lenkt Rösel den Blick auf bisher kaum beachtete, aber sehr große politische Kosten von Gebietsreformen, nämlich die zunehmende Distanz zwischen Politik und Verwaltung und den Bürgern. Lokale Unterschiede wie Kinderbetreuung, Unterstützung des Vereinslebens oder Abgaben und Gebühren ließen sich in kleinteiligen Strukturen besser berücksichtigen, in größeren Gebietseinheiten werde dagegen die – anonyme – Verwaltung gegenüber dem gewählten und häufig persönlich bekannten Stadt-, Gemeinde- oder Kreisrat gestärkt, was Frust und Unverständnis fördere. Das wiederum könne politisch zu einer geringeren Wahlbeteiligung oder gar einem Zuwachs von Stimmen für Protestparteien führen. Zuvor hatten bereits Untersuchungen in Baden-Württemberg ergeben, dass die Gemeindefusionen in den siebziger Jahren dort zu einem signifikanten und dauerhaften Rückgang der Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen geführt haben. [...]

Mecklenburg-Vorpommern hatte 2011 so radikal wie kein anderes Bundesland je zuvor seine Landkarte neu geordnet. Jetzt gibt es dort noch sechs Landkreise, von denen allein fünf größer als das Saarland sind. Binnen 20 Jahren gingen im Nordosten so mehr als drei Viertel der Landkreise verloren. In ganz Ostdeutschland gibt es von einst 215 Landkreisen und kreisfreien Städten nach zahlreichen Gebietsreformen heute noch 76. Noch drastischer fällt der Blick auf die Gemeinden aus: Von im Jahr 1990 knapp 8 000 selbständigen Städten und Gemeinden im Osten sind heute noch gut 2 000 übrig, die meisten davon in Thüringen (849) und Brandenburg (417), wo derzeit ebenfalls heftig über eine deutliche Verringerung der Gemeinden und Kreise gestritten wird.

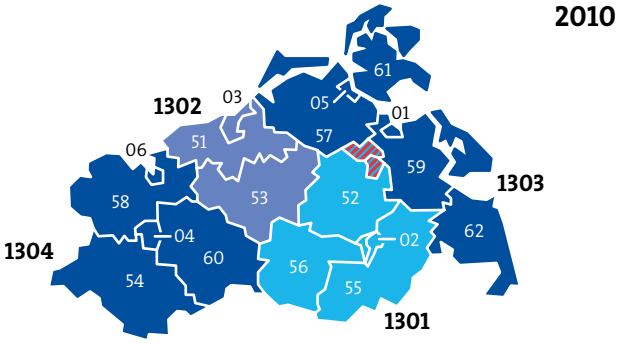
„Die Zusammenlegung von Gemeinden oder Landkreisen stellt auch demokratiepolitisch einen scharfen Eingriff dar", resümiert Felix Rösel, der obendrein herausfand, dass auch politische Ämter in großen Gebietseinheiten unattraktiv werden. „Die Bereitschaft, dort zu kandidieren, sinkt ebenso wie das politische Engagement, weil man glaubt, die Dinge nicht mehr zu überblicken." Alternativ empfiehlt der Forscher, zunächst immer „mildere Mittel" wie gemeinsame Ämter oder Kooperationen etwa bei Krankenhäusern oder Schulen zu wählen und zu fördern. Eine solche Zusammenarbeit über Gebietsgrenzen hinaus würde nicht nur die Entscheidungshoheit über lokale Angelegenheiten vor Ort belassen, sondern auch tatsächlich Einsparungen in der Verwaltung ermöglichen.

Stefan Locke, „Wie man die Bürger gegen sich aufbringt", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. September 2016; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

picture alliance / Martin Schutt / dpa Zentralbild / dpa

Auf einer Veranstaltung des Landkreises Schmalkalden-Meiningen und der Stadt Meiningen protestieren Bürgerinnen und Bürger im Juni 2017 gegen die Starkstromtrasse Südlink und die geplante Gebietsreform.

Kreise und Raumordnungsregionen in Mecklenburg-Vorpommern

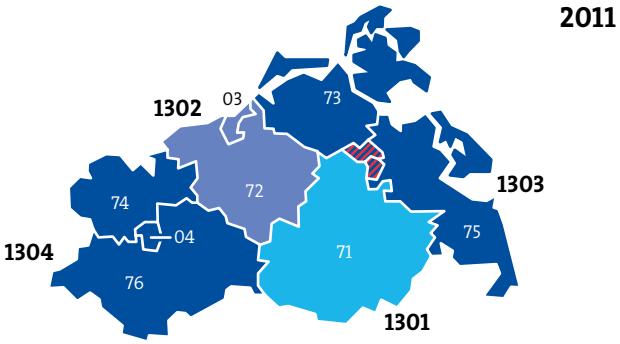


Kreisfreie Städte 2010	Landkreise 2010
13001 Greifswald	13051 Bad Doberan
13002 Neubrandenburg	13052 Demmin
13003 Rostock	13053 Güstrow
13004 Schwerin	13054 Ludwigslust
13005 Stralsund	13055 Mecklenburg-Strelitz
13006 Wismar	13056 Müritz
	13057 Nordvorpommern
	13058 Nordwestmecklenburg
	13059 Ostvorpommern
	13060 Parchim
	13061 Rügen
	13062 Uecker-Randow

Ämter Peenetal-Loitz und Jarmen-Tutow
2010: Landkreis Demmin
2011: Landkreis Vorpommern-Greifswald

Raumordnungsregionen 2010/2011

1301 Mecklenburgische Seenplatte
1302 Mittleres Mecklenburg / Rostock
1303 Vorpommern
1304 Westmecklenburg



Kreisfreie Städte 2011	Landkreise 2011
13003 Rostock	13071 Mecklenburgische Seenplatte
13004 Schwerin	13072 Rostock
	13073 Vorpommern-Rügen
	13074 Nordwestmecklenburg
	13075 Vorpommern-Greifswald
	13076 Ludwigslust-Parchim

@BBSR Bonn 2013, Quelle Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/KreisreformMeckPomm.html

Auch nach der Reform ist die Kritik daran keineswegs verstummt. Sie betont, dass die Menschen in der Fläche das Gefühl haben müssen, dass sich der Staat mit seinen Leistungen zurückzieht und sie damit im Stich lässt. Kritiker erklären auch damit den hohen Wahlerfolg der AfD bei den Landtagswahlen 2016, die mit 20,8 Prozent immerhin zweitstärkste Kraft geworden ist. Derzeit soll in Thüringen ebenfalls eine Gebietsreform durchgeführt werden, die in ihren ersten Entwürfen die Reduktion von 850 Gemeinden auf 200 und die Halbierung der Landkreise vorsieht. Wie in Mecklenburg-Vorpommern regt sich auch in Thüringen erheblicher Widerstand gegen das Vorhaben. Andererseits hat Thüringen damit zu kämpfen, dass die Bevölkerung schrumpft und vom Land in die Städte zieht, sodass die Infrastruktur in der Fläche im Verhältnis zur Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner immer teurer wird.

Die Idee der Gebietsreform findet sich in nahezu allen von Schrumpfung betroffenen Bundesländern immer wieder. So wird zum Beispiel auch in Hessen eine Reduzierung der Ebenen Regierungspräsidium und Landkreis diskutiert. Die 21 Landkreise könnten dementsprechend in fünf bis sieben Regionalkreise umgewandelt werden, die dann nach der Auflösung der Regierungspräsidien deren Aufgaben übernehmen würden. Gleichzeitig könnte ein Großteil der Landkreisaufgaben auf die Kommunen verlagert werden. Eine andere Diskussion taucht im Saarland regelmäßig auf: Dieses Bundesland, das nicht viel größer als ein Landkreis ist, könnte als solcher Teil von Rheinland-Pfalz werden. Aus historischen Gründen wird dem die Bevölkerung des Saarlandes aber auf absehbare Zeit nicht zustimmen.

Europa und die Kommunen

So wie die Gesetze von Bund und Ländern zu einem Großteil von den Kommunen umzusetzen sind, so müssen die Kommunen auch die Richtlinien und Gesetze der EU vor Ort umsetzen. Dabei sind es oft scheinbar unbedeutende Vorgaben, die in der Praxis zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen und damit entsprechen Personal binden und Kosten produzieren.

Ein Beispiel ist die Datenschutzrichtlinie. Durch sie sind die Kommunen gezwungen, die Daten, die sie über ihre Einwohnerinnen und Einwohner gesammelt haben, auf Verlangen zur Einsicht bereit zu stellen. Dazu müssen in den verschiedenen Fachbereichen dezentral erfasste Daten zentral zusammengeführt werden, was mit einem hohen Aufwand verbunden ist.

Ein weiteres Beispiel ist die im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie geregelte Freizügigkeit, also die Möglichkeit, in allen europäischen Ländern zu arbeiten. Um dies zu gewährleisten, müssen Kommunen ortsunkundigen Anbietern auf Anfrage alle relevanten Auskünfte erteilen.

Ein Dauerthema ist das Vergaberecht. Danach ist die Vergabe von Aufträgen ab einer bestimmten Summe europaweit auszuschreiben. So konkurriert theoretisch die alteingesessene Müllabfuhr einer deutschen Kleinstadt mit einem Entsorgungsbetrieb aus Südeuropa oder umgekehrt die Müllentsorgung von Neapel mit einem Betrieb aus dem Ruhrgebiet. In der Praxis wird weiterhin zumeist das heimische Unternehmen den Zuschlag bekommen, der oben beschriebene Verwaltungsaufwand bleibt jedoch bestehen.

Die Kommunen bemühen sich daher über ihre kommunalen Spitzenverbände Einfluss auf europäische Gesetzgebung zu

Der „Pakt von Amsterdam" – die urbane Agenda der EU

Europapolitik ist viel Kommunalpolitik. Die Städte der EU sind von etwa 70 Prozent der in Brüssel vereinbarten Regelungen betroffen. Die Probleme, die der EU zu schaffen machen – Integration der Flüchtlinge, Alterung der Gesellschaft, Spaltung in Reiche und Arme, zunehmende Mobilität und ihre Folgen – sind in hohem Maß städtische Probleme, denn dort leben und arbeiten drei von vier EU-Bürgern [...]. Mitreden und mitentscheiden in Europa können die Städte allerdings kaum; [...].

Seit Jahren versucht die EU, dieses Defizit zu beseitigen, den Belangen der Städte endlich gebührend Rechnung zu tragen. [...] Mit dem „Pakt von Amsterdam" [...] gibt sich die EU die von den Kommunen schon lange geforderte „urbane Agenda". Einen Katalog von Themen, die den Städten als dringlich erscheinen, von Umwelt über Energie bis zur öffentlichen Auftragsvergabe. Zum anderen hält sie damit ein Instrument in der Hand, um auf diesen Gebieten durch das Zusammenspiel mehrerer politischer Ebenen tatsächlich etwas zu verändern – im Interesse der Städte und ihrer Bewohner.

Es hat gedauert, bis in der EU ein Bewusstsein für die speziellen Anliegen von Städten entstand [...]. [...] 2005 wurde immerhin ein „Urban Acquis" verabschiedet, dem fast im Jahresrhythmus allerlei Chartas und Erklärungen folgten. [...]

[...] Als neue Idee bringt [der Amsterdamer Pakt] [...] „Partnerschaften" ein. Sie sollen den Rahmen bilden für eine auf ein bestimmtes Thema gerichtete Zusammenarbeit der Städte, der EU-Kommission, den Mitgliedstaaten sowie Experten anderer Organisationen. Die ersten Gruppen werden sich mit Wohnungsbau, Armut, der Eingliederung von Flüchtlingen und der Luftqualität befassen und versuchen, innerhalb von drei Jahren einen Aktionsplan zu vereinbaren. Weitere Themen kommen nach und nach hinzu. Im Vordergrund steht jeweils das Ziel, bessere Regulierungen vorzuschlagen, den Zugang zu europäischen Fördergeldern zu erleichtern – denn gerade kleinere Städte können den Finanzierungsdschungel der EU nicht überblicken – sowie den Datenstand und den Austausch zwischen den Städten zu verbessern.

Es gäbe viel voneinander zu lernen. Mit seiner Fahrradpolitik und weiteren Maßnahmen hat sich Kopenhagen ernsthaft auf den Weg zur ökologischen Stadt gemacht. Amsterdam merkt gerade, dass es zu erfolgreich um Touristen geworben hat und könnte vielleicht mit einem Blick auf Venedig verstehen, wie man trotzdem eine lebenswerte Stadt bleibt. Ähnliches gilt für den Umgang mit privaten Wohnbörsen wie Airbnb. Was die Integration von Migranten betrifft, haben deutsche Städte mit ihrem Beharren auf einer ethnischen und sozialen Mischung jene Ghettos verhindert, die anderswo beklagt werden. Und Barcelona mit seiner neuen Bürgermeisterin Ada Colau gilt manchen als Vorbild für eine alternative, basisdemokratische Politik.

Um dem Verdacht zu begegnen, hier entstehe schon wieder „mehr Brüssel", betont die EU-Kommission, dass der Pakt weder zusätzliches Geld koste noch Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert würden. „Die Städte verlangen, dass wir uns einbringen", sagt die für Regionalpolitik zuständige EU-Kommissarin Corina Crețu. „Wir wollen nur helfen." Ihre Behörde liefere Expertise, erleichtere den Weg zu anderen EU-Institutionen und kontrolliere die Ergebnisse. [...]

Der Deutsche Städtetag begrüßt den Pakt. [...] Was den deutschen Kommunen fehlt, ist ein Hinweis auf die „kommunale Daseinsvorsorge". Sie wollen selbst entscheiden, wie sie Dienstleistungen bereitstellen, etwa die Versorgung mit Wasser, Energie und Infrastruktur oder den öffentlichen Personennahverkehr. Damit geraten sie immer wieder in Konflikt mit dem liberalen, wettbewerbsorientierten Ansatz, den Brüssel verfolgt.

Thomas Kirchner, „Die urbane Union", in: Süddeutsche Zeitung vom 30. Mai 2016

nehmen, indem sie in Brüssel Europabüros einrichten. Von dort aus beobachten Referenten die aktuellen Gesetzesinitiativen, um dann die Verbandsmitglieder entsprechend zu informieren und auf die Gestaltung neuer Standards einzuwirken.

Auch durch den 1951 auf Initiative deutscher und französischer Bürgermeister hin gegründeten Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) nehmen die Kommunen Einfluss auf Europapolitik. Der RGRE hat vor allem zum Ziel, ein vereintes und starkes Europa zu unterstützen, das sich auf die lokale und regionale Selbstverwaltung und die Demokratie stützt.

Umgekehrt hat europäische Politik große Bedeutung für die Erhaltung der Vitalität in den Regionen. Regionalprogramme können diese dabei unterstützen, vergessene Ressourcen in Wert zu setzen, wie es in der Regionalentwicklung heißt, also die Herstellung traditioneller Produkte, regionaltypischer Lebensmittel, die landwirtschaftliche Nutzung oder den Tourismus wieder anzuregen und deren Vermarktung zu koordinieren. Dadurch sind in der Vergangenheit zugleich neue regionale Identitäten entstanden, etwa entlang neu geschaffener Naturparks.

Die Kommunen und Europa sind also stärker miteinander verbunden, als dies zunächst den Anschein haben mag. Dabei sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass die EU nicht nur aus wirtschaftlichen Erwägungen, sondern vor allem als ein Projekt zur Friedenssicherung gegründet wurde. Durch die europäische Einigung konnten Menschen einander friedlich begegnen, deren Eltern und Großeltern sich noch als „Erbfeinde" in Schützengräben gegenüber gestanden hatten. Kommunen können viel zur Friedenssicherung durch Begegnung beitragen, etwa durch die Einrichtung zweisprachiger Kindergärten in Grenzregionen oder durch die Pflege von Städtepartnerschaften, die Verständnis für die Lebenslagen von Menschen wecken – auch abseits der großen Touristenströme.

Kommunale Spitzenverbände

Auf Landes- und auf Bundesebene haben sich die Kommunen in sogenannten Spitzenverbänden zusammengeschlossen, um ihre Interessen gegenüber den Gesetzgebern zu vertreten. In einigen Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Sachsen, Thüringen) haben diese Verbände das Recht, bei allen die Kommunen betreffenden Gesetzen und Verordnungen angehört zu werden, bevor das Gesetz im Landesparlament beraten wird. Da Bund und Länder bei fast allen Gesetzen darauf angewiesen sind, dass die Kommunen diese vor Ort in die Tat umsetzen, besteht daher in der Praxis ein regelmäßiger Austausch zwischen den Landesministerien und den entsprechenden Fachleuten der Spitzenverbände.

Auf Bundesebene haben die Kommunen kein verfassungsrechtlich verbrieftes Anhörungsrecht; hier sollen die Länder die kommunalen Interessen in laufenden Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat vertreten. Da Länder und Kommunen jedoch durchaus unterschiedliche Interessen haben können, haben die Kommunen auch auf Bundesebene Spitzenverbände gegründet, um sich gegenüber der Bundespolitik zu artikulieren: Im Deutschen Städtetag sind fast 3400 Städte zusammengeschlossen und mehrere kommunale Landesverbände, im deutschen Städte- und Gemeindebund haben sich Städte- und Gemeindeverbände aus den Bundesländern zusammengeschlossen und im Deutschen Landkreistag die 13 Landesverbände der Landkreise aus den Flächenländern.

Die kommunalen Spitzenverbände haben eine hohe Bedeutung, um die in Artikel 28 Abs. 2 GG festgeschriebene kommunale Selbstverwaltung zu bewahren. Denn häufig werden Gesetze beschlossen, deren Folgekosten nicht exakt im Voraus zu berechnen sind. Wenn beispielsweise eine bestimmte Quote in der Betreuung von Kindern unter drei Jahren per Bundesgesetz garantiert wird, dann ist zunächst nicht absehbar, wie viele Kinder tatsächlich dieses Angebot in Anspruch nehmen werden. Die Kommunen müssen aber sofort nach Inkrafttreten des Gesetzes Krippenplätze einrichten, Personal einstellen, Gebäude bereitstellen. Die dafür erforderlichen Finanzmittel sollen zwar in gewissem Umfang erstattet werden, sind aber zunächst von den Kommunen vorzustrecken. Damit die Kommunen durch diese Vorleistungen nicht in zu große finanzielle Schwierigkeiten geraten, versuchen die kommunalen Spitzenverbände durch eigene Berechnungen die Prognosen des zuständigen Ministeriums zu ergänzen oder gegebenenfalls zu korrigieren.

Durch Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern und zielgerichtete Umfragen an dieselben wissen die Spitzenverbände mehr als jeder andere darüber, wie die Lage in den Kommunen tatsächlich ist und wie sich Gesetzesvorhaben auf die Praxis vor Ort auswirken. Dieses Wissen bringen sie in die Verhandlungen mit Bund und Ländern ein. Einige Verbände haben auch ein Büro in Brüssel eingerichtet, um schnell über europäische Gesetzgebung informiert zu sein und dort ihre Argumente vortragen zu können. Darüber hinaus beraten die kommunalen Spitzenverbände ihre Mitgliedskommunen beim Vollzug von Gesetzen und Vorschriften und bieten in Streitfällen Rechtsberatung und Prozessvertretung an.

Städtetag Baden-Württemberg: Organigramm

Sekretariat	**Geschäftsführendes Vorstandsmitglied** **Stellvertretende/r Hauptgeschäftsführer/in**	**Referent/in für** Medien- und Öffentlichkeitsarbeit	**Fachberatung und Projektleitung** Digitale Stadt	
Dezernat I Finanzen, Wirtschaft, Personal, Verwaltung der Geschäftsstelle	**Dezernat II** Allgemeine Verwaltung, Bildung, Kultur, Sport	**Dezernat III** Familie und Soziales	**Dezernat IV** Bau-, Ordnungsrecht, EU, allgemeine Rechtsfragen	**Dezernat V** Umwelt, Verkehr, Ver- und Entsorgung
Finanzverfassung Finanzausgleich Steuerrecht Abgabenrecht Gemeindewirtschaftsrecht Kommunales Haushaltsrecht Rechnungsprüfung Sparkassen Wirtschaftsförderung Personalrecht Besoldungsrecht / Tarifrecht Arbeit und Beschäftigung Gleichstellungsfragen Aus- und Fortbildung Liegenschaftsrecht Krankenhausfinanzierung Gremien Geschäftsstelle (Personal, Haushalt)	Kommunalrecht und Verwaltungsrecht Wahlen und Statistik Organisation der Kommunen Datenverarbeitung, Datenschutz, Medien und E-Government Justiz (Grundbuch und Notariat) Allgemeine Kirchenangelegenheiten Schule, Hochschule, Weiterbildung Kultur Archive Jugendarbeit Ehrungen Sport Standesamt Kommunale Partnerschaften Kommunale Entwicklungspolitik Touristik und Bäderwesen	Bürgerengagement Familienförderung Frühkindliche Bildung Grundsicherung für Arbeitsuchende Inklusion und gesellschaftliche Vielfalt Integration Kinder- und Jugendhilfe Leben im Alter und Seniorenarbeit Pflege und Gesundheit Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen Sozialhilfe Sozialplanung	Allgemeine Rechtsfragen Verwaltungsreform Ordnungs-, Strafrecht-, Gewerberecht Veterinärwesen Feuerwehr Zivil- und Katastrophenschutz Rettungswesen Bestattungswesen Spenden und Sponsoring Kommunale Kriminalprävention Baurecht und Planungsrecht Vergaberecht Regionalentwicklung Städtebauförderung, Denkmalschutz Vermessungswesen Wohnungswesen und Gebäudebewirtschaftung Mietrecht Straßenrecht Straßenbau Zuwanderung Asylbewerber und Flüchtlinge EU-Grundsatzangelegenheiten Organisation der Geschäftsstelle	Umweltschutz Natur- und Landschaftsschutz ÖPNV und Straßenverkehr Verkehrsunternehmen Digitale Stadt und Breitband Wasserwirtschaft und Gewässerschutz Bodenschutz und Altlasten Immissionsschutz Gewerbeaufsicht Klimaschutz und Klimawandel Kreislauf- und Abfallwirtschaft Energierecht und Energiewirtschaft Unternehmen der Ver- und Entsorgung Nachhaltige Entwicklung Land- und Forstwirtschaft Ländlicher Raum EDV intern
Finanzausschuss Personal- und Organisationsausschuss	Ausschuss Schule, Kultur und Sport Rechts- und Verfassungsausschuss (Mitwirkung) Personal- und Organisationsausschuss (Mitwirkung)	Sozialausschuss	Bauausschuss Rechts- und Verfassungsausschuss	Ausschuss für Umwelt, Verkehr, Ver- und Entsorgung

Städtetag Baden-Württemberg, Stuttgart; www.staedtetag-bw.de/media/custom/1198_40011_1.PDF?1490946290 Stand: 1. April 2017

Die Stadt als sozialer Organismus

[...] Die Stadt ist nicht nur der Ort, an dem sich alle Probleme unserer Wirtschaftsordnung und Lebensweise wie in einem Brennspiegel konzentrieren, sondern auch der Ort, an dem alle Sehnsüchte und Meinungen, alle Träume und Temperamente, alle theoretischen und ästhetischen Entwürfe aufeinander treffen, sich gegenseitig sowohl radikalisieren als auch relativieren und so den Boden für neue Denk- und Lebensmöglichkeiten bereiten. [...] Sie zwingt zusammen, was nach traditionell landläufiger (ländlicher!) Auffassung nicht zusammen gehört, sie ist seit je und heute erst recht ein Gebilde, das die Menschen dazu anhält, den jeweils anderen als anderen und nicht als bedrohlich Fremden zu sehen. Sie ist ein Trainingscamp für Menschen, die als Verschiedene lernen müssen miteinander zu leben, ein Modell dessen, was im Großen als notwendige Weltordnung sich herausbilden muss, wenn die Menschheit überleben soll: nicht als Weltstaat, sondern als eine kosmopolitische Ordnung, in der die Menschen nach einem Wort von Theodor W. Adorno „ohne Angst (ich füge hinzu: und ohne Entwürdigung) verschieden sein können".

Vielfach leben in der Stadt unter den Neuankömmlingen vom Lande die Sitten und Gebräuche und die Gesellungsformen der ländlichen Kultur in ethnisch und kulturell relativ homogenen Stadtbezirken noch fort. Aber spätestens in der zweiten oder dritten Generation werden diese überlagert durch eine urbane Kultur der Individualität, der Differenz und der akzeptierten Ambivalenz. Das heißt aber nicht, dass in der urbanisierten Welt alle Menschen auf Dauer zu jenen kosmopolitischen Individuen werden [...]. Für die allermeisten ist ein Leben ohne relativ stabile Bindungen, ohne Gemeinschaft, ohne vertrauensbasierte Weisen des Umgangs miteinander nicht lebbar.

Die Urbanisierung der Welt muss im Übrigen nicht notwendig dazu führen, dass die großen Städte noch größer und damit monströser und die ländlichen Räume zunehmend menschenleerer werden. [...] Hier und da führt die Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Land heute schon dazu, dass Menschen, die in jungen Jahren in die Stadt abgewandert sind, irgendwann wieder in die ländliche Heimat zurückziehen und dort mit ihren neuen Erfahrungen und ihrem erworbenem Spezialwissen die Entwicklung vorantreiben.

Hier und da können wir schon heute eine spezifische, durchaus eigenständige Urbanisierung der ländlichen Räume beobachten. Besonders dort, wo die Menschen in ländlichen Regionen ihr geringes finanzielles und ihr großes soziales Kapital in Kooperativen und Genossenschaften zusammenfügen, haben sie heute die Möglichkeit, sowohl ihre Energieversorgung als auch die Produktion und Verteilung einer großen Palette von Gütern in eigener Regie zu organisieren und so von den Zulieferungen aus den städtischen Zentren unabhängiger zu werden. Gleichzeitig ergeben sich unter diesen Bedingungen neue Möglichkeiten der Bildung und Ausbildung, auch der Ausbildung eines modernen kosmopolitischen Lebensverständnisses. [...]

Wenn sich dieser Trend fortsetzt, könnte er ganz wesentlich zur Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in den ländlichen Räumen beitragen. Diese spezifische Urbanisierung der ländlichen Räume, die im Ansatz heute an vielen Stellen der Erde zu beobachten ist, kann für die Entwicklung der Urbanität insgesamt bedeutende Impulse liefern. Zum Beispiel könnte sie dem Bedürfnis der Stadtbewohner nach Vergemeinschaftung einen Weg weisen, Beheimatung und Weltoffenheit, Mobilität und Bindung miteinander zu versöhnen. Dazu wäre es aber erforderlich, dass Kommunalpolitiker ihre Gemeinde, ihre Stadt nicht als eine große Maschine, sondern als einen sozialen Organismus betrachten. Ein solcher sozialer Organismus funktioniert am besten, wenn eine rigide Trennung einzelner Lebens- und Arbeitsfunktionen vermieden und die Separierung von Alt und Jung, von ethnisch-kulturellen und Lebensstilgruppen verhindert wird.

Wer die Entwicklung städtischer Räume weitgehend der Marktdynamik überlässt, muss sich nicht wundern, wenn *gated communities* für die Reichen und gettoähnliche verwahrloste Quartiere für die Armen entstehen. Wer in der Baupolitik die Gentrifizierungsmodelle der Investoren ungeprüft übernimmt, darf sich nicht beklagen, wenn die Mieten ins Unermessliche steigen und die Normalbevölkerung aus der Stadt vertrieben wird. Wer auf der grünen Wiese Bauland für riesige Supermärkte und Malls ausweist, erzeugt nicht nur zusätzlichen Autoverkehr, sondern trägt auch zur Verödung der Innenstädte bei. Wer durch veraltete Vorschriften die Ansiedlung kleiner emissionsarmer Betriebe in Wohngebieten behindert und Handwerksbetriebe und moderne Dienstleister in Gewerbeparks am Stadtrand verbannt, ebenso.

Kein Zweifel, im Zeitalter der Globalisierung ist lokale, regionale, ja, auch nationale Autarkie nicht mehr sinnvoll denkbar. Dies bedeutet aber nicht, dass wir bei allem und jedem das Heil in der Zentralisierung suchen sollten. Hoch zentralisierte Strukturen sind wegen der großen Menge zu verarbeitender Informationen besonders fehleranfällig, sie neigen dazu, von Ort zu Ort, von Gruppe zu Gruppe differierende Bedürfnisse an der Basis zu vernachlässigen oder zu verfehlen, sie haben erhöhte Transportkosten und Transportverluste zur Folge, verursachen, wenn etwas schief geht, wesentlich größere Schäden als dezentrale Strukturen und erfordern entsprechend einen extrem hohen Sicherheitsaufwand. Vor allem aber erschweren sie die demokratische Partizipation der betroffenen Menschen, die in der Kommunalpolitik ihr wichtigstes Einübungsfeld hat. Aus allen diesen Gründen ist es klug, wo immer dies von der Sache her möglich ist, dezentralen Strukturen, vor allem in der Versorgung und Verwaltung der Bevölkerung, den Vorzug vor zentralen zu geben.

Das Gesagte sollte nicht als eine romantische Verklärung des *small is beautiful* verstanden werden. In der modernen globalisierten Welt lassen sich keineswegs alle Aufgaben in kleinen Einheiten und dezentralen Strukturen effizient und zum Wohle der Menschen erledigen. Dies gilt zum Beispiel für viele Aspekte von Bildung und Wissenschaft, für Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung, für die Verkehrsinfrastruktur, für die Organisation einer demokratischen Öffentlichkeit, für die Koordinierung und Abstimmung der dezentralen Aktivitäten: ganz allgemein für die Garantie von gleichen Rechten und gleicher Freiheit für die Menschen. Die urbane Welt der Zukunft wird also notwendig subsidiär zu organisieren sein.

Johano Strasser ist Politologe, Publizist und Schriftsteller und war von 2002 bis 2013 Präsident des PEN-Zentrums Deutschland.

Johano Strasser, „Zusammenleben in der Stadt", in: Neue Gesellschaft | Frankfurter Hefte 9|2016, S. 47ff.

ELENA FRANK / BEATRICE PARDON / RALF VANDAMME

Politische Mitbestimmung

Vor allem in Gemeinden haben wir die Chance, unsere politischen Ideen und Projekte umzusetzen. Neben Wahlen gibt es dafür Bürgerinitiativen oder verschiedene Beiräte. Die Stärkung der Demokratie ist ein Hauptziel aller Kommunen.

Die Stadt als „Schule der Demokratie“

Die Geschichte der Demokratie wird oftmals als eine Geschichte des Nationalstaates erzählt. Doch sie wäre unvollständig, ohne die Kommunen als Antriebsfeder und Lernort für demokratische Mitbestimmung zu würdigen. Kommunen haben Mitbestimmung, wie wir sie heute kennen, in unterschiedlichen historischen Phasen hervorgebracht, behindert oder weiterentwickelt. Heute sind sie der Raum, in dem viele Menschen ihre ersten Beteiligungsschritte gehen; sei es im Jugendgemeinderat, in Bürgerinitiativen oder in Bürgerbeteiligungsverfahren. Aufgrund dieser zahlreichen niedrigschwelligen Partizipationsmöglichkeiten wird von der Kommune auch von der „Schule der Demokratie“ gesprochen.

Bürgerrechte von der Antike bis zum Mittelalter

Einige grundlegende Fragen der Partizipation lassen sich gut verdeutlichen, wenn wir historische Vorbilder betrachten. Eines dieser Vorbilder ist die erste bedeutende Demokratie Europas, die vor über 2000 Jahren im Stadtstaat Athen etabliert wurde. In Athen durften sich nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner an der Entscheidungsfindung beteiligen, sondern nur diejenigen Männer der höheren Schichten, die finanziell in der Lage waren, ein Amt in der Verwaltung oder der Rechtsprechung der Stadt zu übernehmen sowie sich im Kriegsfalle dem eigenen Stand entsprechend auf eigene Kosten auszurüsten – und das eigene Leben zu wagen. Bürgerrecht war an Bürgerpflicht gekoppelt.

Dieses Prinzip galt auch in den mittelalterlichen deutschen Städten. Bürger genossen in den Städten große Vorteile gegenüber der Landbevölkerung. So durften sie Besitz frei erwerben, frei heiraten und mussten keine Frondienste leisten. Außerdem durften sie den Ort wechseln, was den hörigen Bauern streng untersagt war.

Wer Bürger werden wollte, musste jedoch zunächst einen Antrag stellen, über den die übrige Bürgerschaft entschied. Es gab kein Recht darauf, Bürger zu werden. Schließlich zahlte der Kandidat ein Bürgergeld und schwor den Bürgereid. Daraufhin trug er seinen Teil bei zu den Kosten der Stadtverwaltung, etwa für Mauer- und Straßenbau oder die Polizeidienste.

Wer jedoch im Magistrat der Stadt mitbestimmen durfte, war von Stadt zu Stadt unterschiedlich geregelt. In jenen Städten, in denen nur eine kleine Elite, das so genannte Patriziat, die Stadtgeschicke bestimmte, kam es immer wieder zu Bürgerkämpfen und Zunftrevolutionen, in denen die kleineren Handwerker, Händler und Krämer mehr Mitbestimmungsrechte forderten.

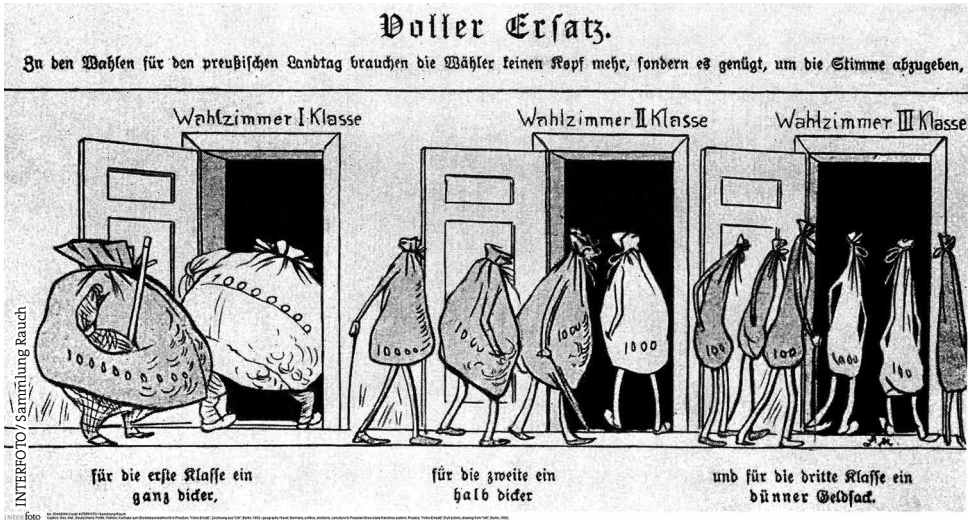
In der Augsburger Zunftrevolution 1358 fordern die Zünfte Mitbestimmungsrecht und werden an der Stadtherrschaft beteiligt.

Entwicklungen im 19. Jahrhundert

Vor diesem Hintergrund war die Einführung der preußischen Städteordnung im Jahr 1808 für viele, die bis dahin auf Betreiben der Zünfte und Innungen aus der Bürgerschaft ausgeschlossen waren, eine Möglichkeit zu mehr politischer Mitbestimmung in Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und zahllosen Ausschüssen und Kommissionen.

Das Bürgerrecht konnte fortan erlangen, wer über den Besitz von Haus und Grund oder über ein niedrig angesetztes steuerliches Einkommen verfügte. Das Bürgerrecht war nicht mehr an den Beschluss der Bürgerschaft gebunden, sondern einklagbar. Nach § 18 konnten auch „unverheiratete Personen weiblichen Geschlechts“, wenn sie alle sonstigen Bedingungen erfüllten, zum Bürgerrecht gelangen – nicht aber zum Wahlrecht. In § 19 hieß es: „Stand, Geburt, Religion und überhaupt persönliche Verhältnisse machen bei Gewinnung des Bürgerrechts keinen Unterschied.“

Andererseits, und das sollte nicht übersehen werden, waren mit dem Bürgerrecht hohe Erwartungen verbunden, wie die Mitwirkung in den politischen Gremien, Vereinen oder Stiftungen oder in der ehrenamtlichen Armenpflege. Insbesondere das Bildungsbürgertum, also Lehrer, Beamte, Ärzte, konnten die damit verbundenen finanziellen Lasten und zusätzlichen Aufgaben kaum schultern, sodass sie häufig freiwillig auf das Bürgerrecht verzichteten.



INTERFOTO / Sammlung Rauch

Das Dreiklassenwahlrecht teilt die Bürger nach Steuerzahlungen ein, jede Klasse wird – trotz unterschiedlicher Wähleranzahl – durch die gleiche Anzahl an Stadtabgeordneten vertreten.

Nach den 1850er-Jahren blockierte das städtische Bürgertum die Erweiterung von Mitwirkungsmöglichkeiten. Mit der Industrialisierung in Deutschland war eine neue, beteiligungswillige Gruppe entstanden – die Arbeiterschaft. Nun schirmten sich die Industriellen, Kaufleute und Handwerker gegen die Mitbestimmungsforderungen der neuen Einwohner ab, indem sie das Dreiklassenwahlrecht einführten und es immer wieder an die veränderten politischen Verhältnisse anpassten.

Nach diesem Wahlrecht wurden die Bürger in drei Klassen eingeteilt, je nach der Höhe der von ihnen zu entrichtenden Steuern. Die Mehrheit der Bevölkerung wurde so in die dritte Klasse eingeteilt, die wohlhabendere Mittelschicht in die zweite sowie die reiche Oberschicht in die erste. Jede Klasse durfte die gleiche Anzahl an Stadtverordneten bestimmen. In Essen führte dies zu der grotesken Situation, dass zeitweilig allein der Stahlunternehmer Krupp in der ersten Klasse Steuern zahlte und somit ein Drittel der Stadtverordneten bestimmen durfte. Nach einer Revision des Wahlrechts waren es schließlich immerhin fünf Personen, die in der ersten Klasse wählten.

Das auf Gerechtigkeit zielende Argument, dass, wer Rechte in Anspruch nehmen wolle, auch Pflichten und Lasten zu tragen habe, wurde von der Bürgerschaft missbraucht, um den Arbeitern das gleiche Wahlrecht vorzuenthalten. Im Zuge dessen ging in vielen Städten die Zahl der Bürger sogar zurück – trotz steigender Einwohnerzahlen. So hatte Freiburg im Breisgau im Jahr 1837 1 490 Bürger, 1874 jedoch nur noch 1 136, bei insgesamt 25 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Insbesondere die Arbeiterschaft forderte, dass die **Bürgergemeinde** durch die Einwohnergemeinde abgelöst werden müsse, in der alle unabhängig von Einkommen und Vermögen die gleichen Rechte hätten. Dieser Schritt wurde jedoch erst 1919 nach der Katastrophe des Ersten Weltkrieges mit der Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts und der Einführung des Wahlrechts für Frauen vollzogen.

Vom 20. Jahrhundert bis zur Gegenwart

Während des nationalsozialistischen Regimes war die kommunale Selbstverwaltung stark eingeschränkt; wichtige Posten in den Verwaltungen und selbst die Bürgermeister wurden von der NSDAP eingesetzt. Erst nach der Kapitulation konnte in den Kommunen, zumindest auf der westlichen Seite

Süddeutsche Zeitung Photo

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs erlebt die Selbstverwaltung eine Renaissance. Wahllokal bei der ersten Nachkriegskommunalwahl im Mai 1946 in München

des Eisernen Vorhangs, wieder Mitbestimmung praktiziert werden. Doch abgesehen davon, dass auf kommunaler Ebene die ersten demokratischen Wahlen abgehalten wurden, war Mitbestimmung in der Gesellschaft kein vordringliches Thema. Die stolze, jahrhundertealte Tradition bürgerlicher Selbstbestimmung war durch die Diktatur zerstört und musste neu erfunden werden.

Die Forderung nach erweiterten Partizipationsmöglichkeiten wurde erst wieder in den 1970er-Jahren in die Kommunen getragen, durch die Neuen sozialen Bewegungen, also die Friedens-, Antiatom-, Ökologie-, Alternativ- und Frauenbewegung. Als zivilgesellschaftlichen Graswurzelbewegungen „von unten“ gelangen ihnen öffentlichkeitswirksame politische Proteste und Aktionen in Form beispielsweise von Sitzblockaden vor dem Pershing-II-Lager in Mutlangen oder durch die Besetzung der Atomkraftwerkbauplätze in Wyhl oder Grohnde. So konnten Dörfer zum Schauplatz von nationaler Energie- oder internationaler Sicherheitspolitik werden.

Die Kommune als Schauplatz des Streits um nationale Energiepolitik: Auseinandersetzung um das Baugelände des Kernkraftwerks Grohnde 1977

Mit dem Fall der innerdeutschen Mauer traten in Deutschland neue Herausforderungen auf die öffentliche Agenda. Infolgedessen gerieten die teilweise konfliktfreudigen zivilgesellschaftlichen Bewegungen tendenziell in den Hintergrund. und büßten an politischer Durchschlagskraft ein.

Im Bereich der Ökologie und der Bürgerrechte entstand ein politisches Vakuum, welches es der öffentlichen Verwaltung erleichterte, erstmalig ein völlig neues, von „oben", also von der Verwaltungsspitze initiiertes und bewusst auf die Kooperation von Verwaltung und Bürgerschaft setzendes Verfahren in den Städten und Gemeinden einzuführen: die ➔ Lokale Agenda 21.

Weltweit sollten Kommunen sich unter dem Motto „global denken – lokal handeln" für Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung einsetzen. Obwohl die LA 21 die in sie gesetzten hohen Erwartungen nicht erfüllen konnte, führte sie sozusagen als Nebeneffekt eine neue Aufgabe in das Verwaltungshandeln ein: die aktive Förderung von Beteiligung durch die Einbeziehung der Bürgerschaft in Entscheidungsprozesse. Da das Fällen von Entscheidungen jedoch explizit das Recht der Gemeindevertretung ist, ist allen Bürgerbeteiligungsverfahren (abgesehen vom Bürgerentscheid) gemeinsam, dass die Bürgerschaft lediglich Empfehlungen ausspricht (Konsultation). Gleichwohl haben diese Empfehlungen in der Praxis ein hohes „moralisches" Gewicht. Eine Entscheidung der Gemeindevertretung, die anders ausfällt als die Empfehlung aus der Bürgerschaft, ist daher gut zu begründen.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten in der Kommune sind seit den 1990er-Jahren stark angewachsen. Im Gegensatz zum 19. Jahrhundert, in dem sich wenige Bürger erfolgreich gegen die Mitbestimmungswünsche der Vielen wehrten, besteht eine bunte Vielfalt an Beteiligungsmethoden, die sowohl vonseiten der Betroffenen eingefordert, häufig aber auch vonseiten der Verwaltungsspitze angeboten werden, um die Legitimität von Entscheidungen zu erhöhen oder das Wissen der Bürgerinnen und Bürger mit aufzugreifen.

Diese bunte Vielfalt trug ebenso wie spektakuläre Proteste („Stuttgart 21") dazu bei, dass einige politische Beobachter von einer Zunahme politischer Beteiligung sprechen. Diese spontane, auf einen konkreten Anlass bezogene Mitwirkung wirkt sich jedoch nicht auf die Teilnahme an der formellen Demokratie, also an Wahlen, aus. Während die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in Bayern 2014 nur bei 55 Prozent lag, also nur gut die Hälfte aller Berechtigten wählen gingen, lag sie in Brandenburg mit 46,2 Prozent oder in Mecklenburg-Vorpommern mit 46,3 Prozent noch darunter, Tendenz fallend.

Der „Schule der Demokratie" scheinen die Schülerinnen und Schüler auszugehen. Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung wird jedoch in hohem Maße davon abhängen, ob es wieder gelingt, „Einwohner" und „Kunden" zu „Bürgern" zu machen; zu Menschen also, die ihre Bürgerrechte und Bürgerpflichten wahrnehmen.

Wahlen und Wahlsysteme

Eines der wichtigsten demokratischen Elemente sind die Wahlen. Ihnen kommt auch auf kommunaler Ebene eine besondere Bedeutung zu. Laut Grundgesetz müssen die Wahlen in Deutschland allgemein, gleich, unmittelbar, frei und geheim sein. Darüber hinaus reichende Bestimmungen sind im Kommunalwahlgesetz des jeweiligen Bundeslandes festgesetzt. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Wahlverfahren von Land zu Land.

Die Mitglieder der Gemeindevertretung werden in jeder Kommune regelmäßig neu gewählt. Je nach Land beträgt die Wahlperiode vier bis sechs Jahre. Die Mitglieder der Gemeindevertretung sollen die Interessen der Bürgerschaft im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess vertreten. Gewählt werden können in den meisten Bundesländern Einwohner der Gemeinde, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt bzw. einen (Haupt-)Wohnsitz – je nach Land seit mindestens drei bis sechs Monaten – im Wahlgebiet der Gemeinde haben. In Schleswig-Holstein ist es sogar ausreichend, dort den Hauptwohnsitz zu haben. Außerdem kann nur gewählt werden, wer mindestens 18 Jahre alt ist und Bürger oder Bürgerin eines Mitgliedstaates der Europäischen Union ist. Wer diese Kriterien erfüllt, hat ein **passives Wahlrecht** und kann als Mitglied der Gemeindevertretung kandidieren.

Zur **aktiven** Wahl berechtigt sind hingegen alle EU-Staatsbürgerinnen und -bürger, die ihre Hauptwohnung in der betreffen-

Wahlsysteme bei Kommunalwahlen (ohne die Stadtstaaten Berlin und Hamburg)

Bundesland	Wahlperiode	Wahlalter / passiv	Wahlsystem	Listenform	Stimmenzahl	Sperrklausel	Sitzverteilungsverfahren	Besonderheiten[1]
Baden-Württemberg	5 Jahre	16 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	nein	Sainte-Laguë	Unechte Teilortswahlen[2]
Bayern	6 Jahre	18 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	nein	Hare / Niemeyer	
Brandenburg	5 Jahre	16 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	3	nein	Hare / Niemeyer	
Bremen	4 Jahre	16 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	5	teilweise 5 %	Sainte-Laguë	Sperrklausel gilt nur für Stadtbürgerschaft HB, nicht für Beiräte und BHV
Hessen	5 Jahre	18 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	nein	Hare / Niemeyer	
Mecklenburg-Vorpommern	5 Jahre	16 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	3	nein	Hare / Niemeyer	Sperrklausel nach Urteil des LVerfGs gestrichen
Niedersachsen	5 Jahre	16 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	3	nein	Hare / Niemeyer	
Nordrhein-Westfalen	5 Jahre	16 / 18	Personalisierte Verhältniswahl	geschlossen	1	2,5 %	Sainte-Laguë	VerfGH kippte 5 %-Klausel und Ein-Sitzanteil-Klausel
Rheinland-Pfalz	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	= Zahl der zu vergebenden Sitze	nein	Sainte-Laguë	
Saarland	5 Jahre	18 / 18	Verhältniswahl	geschlossen	1	nein	d'Hondt	Sperrklausel vom Landtag gestrichen
Sachsen	5 Jahre	18 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	3	nein	d'Hondt	
Sachsen-Anhalt	5 Jahre	16 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	3	nein	Hare / Niemeyer	
Schleswig-Holstein	5 Jahre	16 / 18	Personalisierte Verhältniswahl	geschlossen	= Zahl der zu vergebenden Direktmandate	nein	Sainte-Laguë	Bis zu 7 Direktmandate pro Wahlkreis; Sperrklausel nach Urteil des BVerfGs gestrichen
Thüringen	5 Jahre	18 / 18	Verhältniswahl mit offenen Listen	offen	3	nein	Hare / Niemeyer	Sperrklausel nach Urteil des Thüringer VerfGHs verfassungswidrig

[1] weiterführende Informationen siehe Website
[2] Den Wahlmodus der „unechten Teilortswahl" regelt § 27 der Gemeindeordnung, in dem bestimmt wird, dass bei Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen in der Hauptsatzung geregelt werden kann, „die Sitze im Gemeinderat nach einem bestimmten Zahlenverhältnis mit Vertretern der verschiedenen Wohnbezirke zu besetzen." Es dürfen dann aber nicht nur die Wähler in einem Wohnbezirk über ihre Kandidaten abstimmen, sondern alle Wähler der Gemeinde stimmen über die Kandidaten aller Wohnbezirke mit ab. Daher kommt das Attribut „unecht".
www.wahlrecht.de/kommunal; Stand: Juli 2017

den Gemeinde haben und – ebenfalls abhängig vom Bundesland – seit mindestens 16 Tagen oder bis zu sechs Monaten in der Gemeinde gemeldet sind. Eine weitere Voraussetzung für das **aktive Wahlrecht** ist ein Mindestalter von 16 (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) oder 18 Jahren.

Die Wahlvorschläge werden der Wählerschaft in Form von Listen unterbreitet. In der überwiegenden Mehrheit der Länder findet die Wahl als Verhältniswahl mit offenen Listen und der Möglichkeit zu **kumulieren** und zu **panaschieren** statt. Das heißt die Wahlberechtigten haben die Möglichkeit, einem Kandidaten mehrere Stimmen zu geben (zu kumulieren) – in den meisten Bundesländern jedoch maximal drei Stimmen – sowie Kandidaten verschiedener Listen zu wählen (zu panaschieren).

Eine Ausnahme besteht in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. In diesen Ländern findet eine personalisierte Verhältniswahl statt. Dabei können die Wahlberechtigten zwei Stimmen verteilen, die erste Stimme geben sie direkt einem Kandidaten, während die zweite Stimme an eine Liste vergeben wird. Die direkt gewählten Kandidaten mit den meisten Stimmen werden Mitglieder der Gemeindevertretung, die übrigen Plätze werden der Stimmenverteilung auf die Listen entsprechend an die übrigen Kandidaten der Listen vergeben. Eine weitere Ausnahme besteht bei Kommunalwahlen im Saarland. Hier hat jede Person, die wählt, nur eine Stimme, welche sie an eine Liste vergeben kann. Es findet also eine Verhältniswahl mit geschlossenen Listen statt.

Die Anzahl der bei der Kommunalwahl zu vergebenden Stimmen variiert also je nach Wahlsystem und, in den meisten Ländern, auch nach der Größe der Gemeinde. Die Anzahl der zu vergebenden Sitze und somit die Größe der Gemeindevertretung ist abhängig von der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune.

Kommunalwahlen sind dem Geiste der inzwischen weit verbreiteten Süddeutschen Ratsverfassung nach personalisierte Verhältniswahlen: Es werden in erster Linie Personen gewählt und erst in zweiter Linie deren „Wahlvorschlagsträger“ (Partei, Wählervereinigung). Daher ist der persönliche Bekanntheitsgrad der Kandidierenden entscheidend.

Häufig sind die Wahlberechtigten jedoch nur unzureichend mit dem kommunalpolitischen Geschehen vertraut und kennen die zur Wahl stehenden Personen nicht. Dies gilt insbesondere für größere Städte oder für Gebietsreformstädte – für jene Städte also, die aus mehreren, räumlich deutlich voneinander getrennten Dörfern zu einer Stadt zusammengefasst wurden. Dort haben überregional tätige Parteien eine größere Bedeutung, indem sie sowohl Wahlkampfthemen als auch Werbematerialien zur Verfügung stellen. Je größer und je anonymer die Stadt, desto wichtiger wird die Partei und desto wichtiger werden überregionale Themen für den Ausgang der Kommunalwahl.

Wahl des Bürgermeisters

Die Wahl des Bürgermeisters (bzw. in größeren Städten des Oberbürgermeisters) findet mittlerweile in allen Bundesländern außer den Stadtstaaten auch als Direktwahl statt. Das aktive und mit Einschränkungen auch das passive Wahlrecht finden in gleicher Weise Anwendung wie bei der Wahl der Gemeindevertretung, mit der Ausnahme, dass es in manchen Bundesländern abweichende Mindest- und Höchstaltersgrenzen für die Kandidatur für das Bürgermeisteramt gibt. In Baden-Württemberg muss der Kandidat für das Bürgermeisteramt beispielsweise zwischen 25 und 68 Jahren alt sein, in Sachsen kann er hingegen bereits mit 18 Jahren und als hauptamtlicher Bürgermeister bis zu einem Alter von 64 Jahren gewählt werden, in Hessen gibt es keine Höchstaltersbegrenzung mehr.

Die Bürgermeisterwahl findet in allen Bundesländern außer in Nordrhein-Westfalen als Mehrheitswahl statt, d. h.,

Bürgermeister mit unternehmerischem Gespür

In der Provinz kommt nicht der Mensch zur Politik, sondern die Politik zum Menschen. Und deswegen klingelt an diesem Vormittag das Handy von Andreas Lysk nicht zum ersten Mal und nicht zum letzten Mal. [...] Henri Hänchen ist dran, und der heißt wirklich so. Aber Lysk nennt ihn nur Henri. „Henri, wie sieht's aus?“ Und Henri weiß gleich, was Lysk meint. Sind die Straßen sauber, das Dorfgemeinschaftshaus sauber? „Allet jut“, sagt Henri. „Jut“, sagt Lysk. Wo es kein Ordnungsamt mit Dutzenden Mitarbeitern gibt, wo der Alleskönner Henri auf seinem Traktor die Straßen vom Schnee befreien muss, wo eben Provinz ist, da kommt es nicht so sehr auf die Strukturen an, sondern auf die Personen. [...]

Lysk ist ehrenamtlicher Bürgermeister von Weißkeißel, aber eigentlich ist er Geschäftsführer. Er organisiert im nördlichen Teil des Landkreises Görlitz, direkt an der polnischen Grenze, die Müllentsorgung. Und wie ein Geschäftsführer leitet er auch den Ort. Mehr wie ein Unternehmen. Und das bedeutet vor allem: besser sein. Besser sein als viele andere Orte, wo im Winter morgens um sechs Uhr die Straßen noch nicht komplett schneefrei sind. Das müssen sie aber sein, denn kaum einer der knapp 1300 Einwohner arbeitet noch in Weißkeißel. Die gute Organisation [...] ist überlebenswichtig für den Ort. [...]

Auf so viel Verantwortung und Arbeit haben nicht mehr viele Bürger Lust, zumal wenn das so schlecht bezahlt wird wie bei Lysk. Vor einigen Jahren wurde die sächsische Gemeindeordnung so geändert, dass in Orten unter 3000 Einwohnern der Bürgermeister nun nicht mehr hauptamtlich, sondern ehrenamtlich die Aufgabe übernimmt. Ehrenamtlich – das klingt weniger wichtig, und es ist auch mit einem Einkommensverlust verbunden. Lysk bekommt 1270 Euro monatlich Aufwandsentschädigung für seine Arbeit als Bürgermeister. Das ist nicht sonderlich viel. Und wenn man dann noch bedenkt, dass in vielen Orten – nicht in Weißkeißel – Bürgermeister, Mitarbeiter der Verwaltung und Gemeinderäte beschimpft, einige sogar angegriffen werden, kann man gut verstehen, dass nur noch wenige eine solche Aufgabe übernehmen wollen. [...]

Herr Lysk, warum tun Sie sich das noch an? „Nun ja, einer muss es ja machen.“ [...]

1994 wurde Lysk in den Gemeinderat gewählt. In diesem Amt hält sich die Arbeit in einem Ort wie Weißkeißel noch in Grenzen. Dann musste ein neuer Bürgermeister gewählt werden, der alte wollte nicht mehr. Und Lysk wollte auch nicht so richtig. Der Beruf, die Familie, zwei Kinder. [...]

Lysk hat mit seiner Frau gesprochen. Sie war dafür. Und so wurde Lysk Bürgermeister von Weißkeißel. 2002 war das [...].

Seither sind der Ort und der Mann eins. Und er liebt diesen Ort. [...] Im Winter schneit es hier wie aus Schneekanonen, im Sommer rattert oder knallt es. Die NVA übte hier Gefechte, der größte Teil von Weißkeißel ist Truppenübungsplatz. Noch heute, denn jetzt kommt die Bundeswehr und übt hier. Weißkeißel ist elastisch über die Zeiten gekommen. Aber viele sind gegangen. Auch Lysks Kinder. Eines wohnt in München, eines in Berlin. Die Lausitzer Füchse, der Eishockeyclub der Gegend, haben eine große Fangemeinde in Bayern, alles ehemalige Kinder des Ostens. Der wohl größte Laden im Ort verkauft Kettensägen.

Nun könnte ein falsches Bild entstehen. Weißkeißel ist kein zurückgebliebener Fleck, an dem sich nur Soldaten und Wölfe wohl fühlen. Weißkeißel wächst. In die Kita gehen 63 Kinder. Wenn Lysk ein Grundstück ausweist, dann ist es schnell weg. Familien ziehen gerne aus der Stadt hierher. Das Pendeln nehmen sie in Kauf. Und deswegen ist der Breitbandausbau eines der großen Themen für den Bürgermeister Lysk. Er verwaltet nicht den Abbau, er gestaltet die Zukunft. Das macht Freude und entschädigt für so manches. [...]

Als Politiker hat sich Lysk noch nie begriffen. Politik und Staat machen Gesetze, er macht die Satzung, sagt er. Wann das Abwasser wo hinfließen darf. Mit dem Argument, dass diese Einstellung womöglich auch zur Politikverdrossenheit beitragen könnte, kann er nichts anfangen. [...] In den vergangenen Jahren hatte Weißkeißel immer eine schwarze Null. Das schafft die Gemeinde auch, weil sie mit Weißwasser, dem nächstgrößeren Ort, eine Verwaltungsgemeinschaft bildet. Lysk kann dort auf die Strukturen zurückgreifen; wenn er eine Straße wegen des Breitbandausbaus aufreißen muss, dann organisieren das die Verwaltungsmitarbeiter in Weißwasser. „Sehr praktisch“ findet das der Bürgermeister-Unternehmer Lysk. Eingemeinden lassen will er sich nicht. „Dann wären wir ja nicht mehr unser eigener Herr.“ In Weißkeißel ist man traditionell.

Mona Jaeger, „Machen statt jammern“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. April 2017; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Johannes Simon/Süddeutsche Zeitung Photo

In größeren Städten und Gemeinden werden die (Ober-)Bürgermeister per Direktwahl gewählt. Alexander Putz (FDP) und Helmut Radlmeier (CSU) werben in der Stichwahl um das Amt des Oberbürgermeisters in Landshut 2016 um Stimmen.

der Kandidat/die Kandidatin muss mehr als die Hälfte aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinen. In Brandenburg muss zusätzlich ein Quorum von 15 Prozent der Stimmberechtigten erfüllt sein. In Nordrhein-Westfalen hingegen findet eine relative Mehrheitswahl statt, der Kandidat/die Kandidatin muss also lediglich die meisten Stimmen auf sich vereinen.

Sollte es im ersten Wahlgang zu keiner Entscheidung kommen, findet eine Stichwahl statt. Die Modalitäten dafür unterscheiden sich ebenfalls von Bundesland zu Bundesland. In aller Regel findet eine absolute Mehrheitswahl als Stichwahl zwischen den zwei Bewerbern mit den meisten Stimmen statt. In Brandenburg wird dabei das 15-Prozent-Quorum beibehalten. In Baden-Württemberg und Sachsen findet die Stichwahl als relative Mehrheitswahl statt und ist geöffnet für neue Bewerber. Für den Fall, dass es nur einen Bewerber für das Amt des Bürgermeisters gibt, muss dieser dennoch die Mehrheit der positiven Stimmen auf sich vereinen. Falls dies nicht gelingt, hat dies eine Neuwahl innerhalb einer festgelegten Frist zur Folge.

Die Amtszeit des Bürgermeisters variiert von fünf bis zu neun Jahren. Die Bewerbung kann (außer in Bayern) als Einzelbewerbung erfolgen oder durch das Aufstellen von Kandidaten durch Parteien oder Wählergruppen.

Die Wahlperioden von Gemeindevertretung und Bürgermeister können sich um mehrere Jahre unterscheiden. Dadurch kann es zu Konflikten kommen, wenn der Bürgermeister keinen politischen Rückhalt in der Gemeindevertretung hat und sich beide gegenseitig blockieren.

Dieses Problem kann durch den Trend verstärkt werden, dass zunehmend parteilose Kandidaten zu Bürgermeistern gewählt werden. Parteilose Bürgermeister haben in der Gemeindevertretung den Vorteil, dass sie prinzipiell von allen Fraktionen unterstützt werden könnten. Ihr Nachteil ist, dass sie über keine sogenannte Hausmacht verfügen, sie im Konfliktfall also keine starke Partei hinter sich haben.

Die Entkoppelung der Wahltermine von Gemeindevertretung und Bürgermeister hat aber auch Vorteile. Sie bestärkt den Bürgermeister in seiner überparteilichen Amtsführung und trägt dazu bei, die Wahlkämpfe inhaltlich und personell zu entkoppeln.

Obwohl sich grundsätzlich jede Person mit passivem Wahlrecht zum Bürgermeister wählen lassen kann, zeichnen sich in der Realität häufig bestimmte Wählerpräferenzen ab. Diese sind abhängig von der Größe der Kommune, der Region und den politischen Traditionen. In einer Studie von David H. Gehne und Lars Holtkamp von 2005 zeigte sich, dass in NRW und Baden-Württemberg generell Frauen seltener das Amt des Bürgermeisters bekleiden. Das Durchschnittsalter der Bürgermeister liegt bundesweit zwischen 45 und 60 Jahren, in Baden-Württemberg und NRW zwischen 52 und 55 Jahren. Zudem konnte gezeigt werden, dass es häufig eine Präferenz für Bürgermeister aus der näheren Umgebung gibt, nicht aber aus demselben Ort.

Wahl der Dezernenten

Dezernenten – auch Beigeordnete oder Bürgermeister genannt – sind hauptamtliche Beamte auf Zeit, die für eine Amtszeit von (meistens) acht Jahren durch die Gemeindevertretung gewählt werden. Zuvor muss ihre Stelle in der Regel öffentlich ausgeschrieben werden. Die Wahl von Dezernenten wird auf der Grundlage von Vorschlägen der Parteien und Wahlvereinigungen vorgenommen. Dabei achten insbesondere in großen Städten mit mehreren Dezernentenstellen alle großen Fraktionen darauf, dass Kandidaten ihrer Gruppierung vertreten sind.

Gemeindevertretung

Die Gemeindevertretung ist das oberste Organ der Gemeinde und die politische Vertretung der Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde. Sie trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Sie ist also ein Beschluss- und Kontrollorgan.

Die Gemeindevertretung besteht aus **direkt gewählten Mitgliedern** und dem Bürgermeister (außer in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Schleswig-Holstein, dort wird der BM nicht dazu gezählt).

Verantwortung übernehmen für den eigenen Ort

Frankfurter Rundschau: Herr Schelzke, was hat ein Lokalpolitiker noch zu entscheiden?
Karl-Christian Schelzke: Das ist nicht mehr allzu viel.
FR: Woran liegt das?
Schelzke: Mehr als 95 Prozent der Aufgaben sind durch Land, Bund, Europa und Pflichtaufgaben vorgegeben.
FR: Mit welchen Auswirkungen?
Schelzke: Wir merken, dass es immer schwieriger wird, Menschen für ein kommunalpolitisches Engagement zu gewinnen, wenn man das Gefühl haben muss, es gehe beispielsweise nur noch um Steuererhöhungen, Büchereischließungen und kürzere Öffnungszeiten des Bürgerbüros.
FR: Wenn Sie jemanden werben wollen, für den Ortsbeirat oder das Stadtparlament zu kandidieren, was sagen Sie?
Schelzke: Man muss Verantwortung übernehmen für den eigenen Ort. Wer in einer Demokratie leben will, muss vor Ort mitgestalten. Die lokale Demokratie ist die Basis unseres demokratischen Rechtsstaates. [...]
FR: In Nordhessen verzichtet die erste größere Gemeinde auf ihren Bürgermeister, will den Chefposten im Rathaus ehrenamtlich besetzen. Ist das ein guter Weg, dauerhaft die Kosten zu senken?
Schelzke: Der derzeitige hauptamtliche Bürgermeister will dort weiterhin ehrenamtlich arbeiten. Das kann funktionieren, zumal Bürgermeister in kleinen Kommunen auch Verwaltungsarbeiten erledigen. Wenn aber kein erfahrener Ehrenamtlicher bereitsteht, braucht man wahrscheinlich einen zusätzlichen Sachbearbeiter. Dann rechnet sich die Ehrenamtlichkeit wohl eher nicht.
FR: Im südlichen Odenwald stimmen die Bürger am 6. März [2016] über die Fusion von vier Gemeinden ab. Ist das der richtige Weg?
Schelzke: Im konkreten Fall denke ich: ja. Man kann aber nicht von jetzt auf gleich eine Fusion anstreben. Vorher müssen Kommunen die Zusammenarbeit erproben, gemeinsame Ämter einrichten oder den Bauhof zusammenlegen. Und natürlich muss man die Bürger auch dafür gewinnen. Da gibt es ja oftmals gerade zwischen kleinen Kommunen gegenseitige, in der Regel historisch bedingte Aversionen, woran eine wirtschaftlich vielleicht sehr sinnvolle Zusammenarbeit und natürlich auch eine Fusion scheitern können.
FR: Gießen hat vergangenes Jahr beschlossen, seine Bürger viel mehr mitreden zu lassen. Der Magistrat muss Bürgerfragen beantworten, die Einwohner können eigene Anträge stellen und eine Bürgerversammlung verlangen. Sollten sich andere daran ein Beispiel nehmen?
Schelzke: Dazu muss man nicht wie in Gießen eigens eine Satzung erlassen [...]. Eine Kommune kann auch von sich aus Bürgerversammlungen einberufen und Anregungen der Bürger auch ohne Frage- und Antragsrecht aufnehmen. Entscheidend ist vielmehr, dass das, was Bürger einbringen, auch ernst genommen und bei den Lokalpolitikern in deren Meinungsbildung auch berücksichtigt wird. Das darf nicht in der Schublade verschwinden, sonst ist natürlich die Enttäuschung groß, und die Menschen sind dann nur noch schwer zu einer neuen Mitwirkung zu gewinnen.
FR: Aber es ist schwierig, die Bürger zum Mitmachen zu motivieren.
Schelzke: So schwierig ist das gar nicht. Wenn die Politik sich öffnet und weitreichende Entscheidungen zur öffentlichen Diskussion stellt, dann machen mehr Menschen auch mit. Wir hatten Leitbilddiskussionen in Schotten, da waren mehr als 150 engagierte Bürger im Saal und haben mitgeredet. Aber nochmal: Sie müssen auch ernst genommen werden und man muss ihnen die Wahrheit sagen, auch die unangenehmen Dinge. Nichts ist so überzeugend und vertrauensbildend wie die Wahrheit.

"Die Bürger gewinnen", Interview mit Karl-Christian Schelzke, geschäftsführender Direktor des hessischen Städte- und Gemeindebunds. Das Gespräch führte Peter Hanack, in: Frankfurter Rundschau vom 1. März 2016; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Rundschau GmbH, Frankfurt.

Neben der Bezeichnung „Gemeindevertretung“ finden sich in den unterschiedlichen Bundesländern und Gemeinden ebenso wie in der Literatur auch andere Bezeichnungen, wie zum Beispiel Kommunalvertretung, Gemeinderat, Kommunalrat, Stadtverordnetenversammlung, Stadtrat oder Stadtvertretung.

Um eine einheitliche sprachliche Formulierung zu verwenden, wird in diesem Heft überwiegend der Begriff Gemeindevertretung (GV) gebraucht. Der häufig verwendete Begriff des „Kommunalparlaments“ ist irreführend, da der Gemeindevertretung keine parlamentarischen Rechte, wie beispielsweise das Erlassen von Gesetzen, zukommen, auch wenn sich die Arbeitsweise denen der Parlamente angenähert hat.

Den Vorsitz der Gemeindevertretung hat zumeist der **Bürgermeister** kraft seines Amtes inne. In den wenigen Fällen, in denen dies nicht der Fall ist, wird der Vorsitzende aus den Reihen der Gemeindevertretungsmitglieder gewählt; wie in Hessen, wo der Stadtverordnetenvorsteher den Vorsitz innehat.

Der Vorsitzende hat Stimmrecht in der Gemeindevertretung, zudem repräsentiert er diese nach außen und vertritt ihre Interessen. Rechtlicher Vertreter der Gemeinde ist allerdings immer der Verwaltungschef. Dem Vorsitzenden kommen verschiedene Befugnisse zu, wie etwa die Einberufung der Gemeindevertretung, das Vorbereiten, Eröffnen und Schließen der Sitzungen, das Festlegen der Tagesordnung, die Sitzungsleitung und die Ausübung des Hausrechts.

Die Tätigkeit als Gemeindevertretungsmitglied wird ehrenamtlich ausgeführt; eine Ausnahme bildet der Bürgermeister, der die Sitzungsleitung im Rahmen seines Dienstauftrages versieht.

An die Mitgliedschaft in der GV sind bestimmte **Rechte** und **Pflichten** gebunden. Ein gewähltes GV-Mitglied hat durch seine Wähler ein Mandat erhalten und ist dazu verpflichtet, dieses auszuüben. Interessanterweise kann ein Hauptamt als Bürgermeister jederzeit aufgegeben werden, ein Ehrenamt als Gemeindevertretungsmitglied jedoch nur unter engen, gesetzlich festgelegten Voraussetzungen – selbst dann, wenn man gegen seinen Willen in die Vertretung gewählt worden ist. Die Gemeinde muss handlungsfähig bleiben, was sie ohne ihr oberstes Organ, die GV, nicht wäre.

Zur allgemeinen Mandatsausübungspflicht zählt die Bindung an das Gemeinwohl, Gesetz und Recht. Zudem muss der Mandatsträger die ihm übertragenen Geschäfte gewissenhaft, unparteiisch, uneigennützig und verantwortungsbewusst führen und ist verpflichtet, die Sitzungsordnung einzuhalten.

Über Angelegenheiten, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, ihrer Natur nach erforderlich ist oder anderweitig angeordnet wurde, hat das GV-Mitglied Verschwiegenheit zu

Abstimmungen gehören zu den alltäglichen Aufgaben in der Gemeindevertretung. Mitglieder entscheiden 2016 in Karlsruhe über einen Stadionneubau.

gewährleisten. Bei Befangenheit gilt ein Mitwirkungsverbot, Betroffene dürfen weder mit beratender noch mit entscheidender Stimme mitwirken. Des Weiteren besteht eine Treuepflicht gegenüber der Gemeinde, d.h., das GV-Mitglied darf keine Ansprüche oder Interessen Dritter gegenüber der Gemeinde geltend machen, es sei denn, es handelt als gesetzlicher Vertreter.

Jedes GV-Mitglied hat neben den Pflichten auch Rechte, wie etwa die allgemeinen Amtsausübungsrechte. Diese umfassen ein Teilnahme-, Rede-, Informations-, Antrags- und Abstimmungsrecht. Darüber hinaus hat es ein Recht auf Gleichheit des Zähl- und Erfolgswerts der eigenen Stimme.

Das Verbot der Benachteiligung umfasst auch das Recht auf Freistellung von der Arbeit, sofern dies für die Ratstätigkeit erforderlich ist. Dies ist jedoch nur für große Kommunen und Landkreise relevant. Außerdem besteht ein Anspruch auf Entschädigung. Dieser umfasst den Ersatz von Verdienstausfall, den Auslagenersatz und eine Aufwandsentschädigung.

Entschädigungszahlungen

In Wolfach, einer Gemeinde im Schwarzwald mit 5 800 EW, erhalten die Gemeinderäte einen Grundbetrag von 15,50 Euro plus 33,50 Euro Sitzungsgeld. In der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart beträgt das ausgezahlte Geld pro Sitzung hingegen 60 Euro, die monatliche Aufwandsentschädigung 1 500 Euro. In diesen unterschiedlichen Beträgen offenbart sich ein unterschiedliches Arbeitsaufkommen – die Stadträte in Stuttgart haben deutlich mehr Aufgaben zu bewältigen. Gleichwohl sind sowohl die Räte in kleinen Gemeinden wie in großen Städten hinsichtlich ihres Einkommens weit entfernt davon, Politik zu ihrem Hauptberuf machen zu können.

Bei Verstößen gegen die Rechte und Pflichten der GV-Mitglieder drohen Sanktionen, wie zum Beispiel ein Buß- und Ordnungsgeld, der Ausschluss aus der Sitzung bis hin zur Entziehung des Amtes.

Die Gemeindevertretung ist innerhalb des gesetzlichen Rahmens zuständig für alle Angelegenheiten, die die Gemeinde betreffen. Sie trifft durch Beschlüsse Entscheidungen und weist die Verwaltung an. Vor einer Sitzung müssen alle Mitglieder innerhalb einer angemessenen Frist schriftlich unter Beifügung von relevanten Unterlagen durch den Vorsitzenden geladen werden. Die Häufigkeit der regelmäßigen Sitzungen richtet sich nach den Regelungen der Gemeindeordnung.

Der Vorsitzende bestimmt die Tagesordnung. Diese muss rechtzeitig öffentlich bekannt gegeben werden. Bestimmte Gruppierungen innerhalb der Gemeindevertretung können die Aufnahme bestimmter Tagesordnungspunkte erzwingen. Die Sitzungen der Gemeindevertretung sind grundsätzlich **öffentlich**. Die Öffentlichkeit kann nur ausgeschlossen werden, wenn das öffentliche Wohl oder berechtigte Ansprüche oder Interessen Einzelner geschützt werden müssen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Grundstückskäufe oder -verkäufe behandelt werden oder Angebote verschiedener Bieter in laufenden Ausschreibungsverfahren. Auch im Vorfeld von Ehrungen verdienter Bürgerinnen und Bürger ist es sinnvoll, die Debatte pro / contra nicht öffentlich zu führen.

Die Gemeindevertretung ist nur beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der geladenen Mitglieder oder die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Eine Ausnahme hierzu besteht nur, wenn mehr als die Hälfte aller Mitglieder befangen ist. In diesem besonderen Fall kann die Beschlussfähigkeit auch mit den unbefangenen GV-Mitgliedern hergestellt werden. Sollte die Gemeindevertretung nicht beschlussfähig sein, muss eine zweite Sitzung einberufen werden; bei dauerhafter Beschlussunfähigkeit muss die Gemeindevertretung aufgelöst werden.

Verfahrens- oder Sachentscheidungen werden in der Gemeindevertretung immer durch Abstimmung, Personalauswahlverfahren durch Wahl entschieden.

Verfahrensanträge und weitergehende Anträge sind immer zuerst abzustimmen. Jedes GV-Mitglied muss seine Stimme persönlich in der Sitzung abgeben. Die Abstimmungen finden offen statt, es sei denn, es besteht ein rechtfertigender Grund für eine geheime Abstimmung. Bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt.

Wahlen hingegen sind geheim abzuhalten, können aber ausnahmsweise dann offen erfolgen, wenn dem kein Gemeindevertretungsmitglied widerspricht.

Zur Vorbereitung von Entscheidungen werden in der Regel von der Verwaltung Beschlussvorlagen erstellt. Die Gestaltung dieser Vorlagen ist präzise vorgegeben. Sie fassen die Gründe und Argumente für oder gegen eine Entscheidung zusammen, stellen die daraus entstehenden Kosten dar und erklären, wie die Vorlage in Einklang mit den Zielen einer Kommune steht. Die Vorlagen sind durchnummeriert, sodass die Sitzungsleitung in der Gemeindevertretung die Zustimmung oder Ablehnung zu einer bestimmten Ziffer abfragen kann, ohne die gesamte Vorlage vortragen zu müssen.

Über jede Sitzung der Gemeindevertretung muss ein Protokoll angefertigt werden, welches von GV-Mitgliedern und den Einwohnern der Gemeinde eingesehen werden kann und den Charakter einer öffentlichen Urkunde hat.

Sofern Rechtsverletzungen durch GV-Beschlüsse bestehen, obliegt es dem Bürgermeister, diese zu beanstanden. Eine **Beanstandung** hat durch Widerspruch des Bürgermeisters zu erfolgen. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung und führt zu einer erneuten Beschlussfassung der Gemeindevertretung. Ist deren Entscheidung nach Auffassung des Bürgermeisters ebenfalls gesetzeswidrig, hat er eine Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeizuführen.

Die Durchführung der Beschlüsse ist Aufgabe der Bürgermeister, diese wird von der Gemeindevertretung überwacht. Zur Ausübung der Kontrolle hat die Gemeindevertretung ein Akteneinsichtsrecht und kann vom Bürgermeister Auskunft verlangen.

Eine besondere Rolle innerhalb der Gemeindevertretung kommt den **Fraktionen** zu. Fraktionen sind freie Zusammenschlüsse von GV-Mitgliedern. In Bundesländern mit einem hohen Anteil an parteilosen Gemeindevertretungsmitgliedern sind Fraktionen häufig freie Wählervereinigungen. Sonst sind Fraktionen meist identisch mit Parteimitgliedschaften. Aber auch mehrere kleine Parteien können gemeinsam eine Fraktion bilden. Unter welchen Voraussetzungen Fraktionen gebildet werden können, regeln die jeweiligen Gemeindeordnungen.

Fraktionen kommen besondere Rechte zu: das Informationsrecht (also das Recht, von der Verwaltung informiert zu werden über anstehende Entscheidungen, wozu auch das Recht gehört, entsprechende Akten oder Unterlagen einzusehen), das Antragsrecht (Anträge auf die Tagesordnung der GV zu setzen), das Rederecht (in der GV und in den Ausschüssen) sowie das Bestimmungsrecht (also das Recht, Ausschüsse und andere Gremien mit Mitgliedern der Fraktion zu besetzen). Fraktionen bestehen maximal bis zur Neuwahl der GV-Mitglieder.

Angelegenheiten, die einen bestimmten Ortsteil oder Stadtbezirk betreffen, können dem entsprechenden Bezirks- oder Ortsteilrat zur Entscheidung übertragen werden.

Bezirks- und Ortschaftsräte

In den meisten Bundesländern können größere Gemeinden in „Bezirke“, „Ortsteile“ oder „Ortschaften“ unterteilt werden, um deren Anliegen unmittelbar in der Gemeindevertretung zum Ausdruck zu bringen. In manchen Ländern, wie beispielsweise in Bayern, gilt dies nur für Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern, in Mecklenburg-Vorpommern nur für kreisfreie und große kreisangehörige Städte – spezifische Regelungen finden sich in den Gemeindeordnungen der Länder sowie in den jeweiligen Hauptsatzungen der Gemeinden. Darin wird auch die Bezeichnung für die einzelnen Gremien und Ämter festgelegt wie Bezirks- / Ortsvorsteher, Bezirks- / Ortsbürgermeister oder Bezirks- / Ortsratsvorsitzende; sowie Ortschaftsräte, Ortsteilräte oder Bezirksräte. Zur sprachlichen Vereinfachung werden im Folgenden nur die Begriffe Ortsteil, Ortsvorsteher und Ortsbeirat verwendet.

picture alliance / Jörn Perske / dpa

Ortsvorsteher sind Vertreter einzelner Stadtteile größerer Gemeinden. In Fulda-Gläserzell ist Felix Statt mit 19 Jahren der jüngste Ortsvorsteher Hessens.

In manchen Bundesländern, wie z. B. in Sachsen oder in Hessen, werden die Mitglieder des Ortsbeirats gleichzeitig mit den Mitgliedern der Gemeindevertretung im Rahmen der Kommunalwahlen von den Wahlberechtigten eines Ortsteils gewählt. In anderen Ländern, wie in Schleswig-Holstein, wird der Ortsbeirat durch die Gemeindevertretung gewählt oder aufgestellt, wobei das letzte Wahlergebnis des betreffenden Ortsteils bei der Wahl der Gemeindevertretung zu berücksichtigen ist.

Sofern ein Ortsbeirat gebildet wird, wird in den meisten Fällen auch ein Ortsvorsteher als dessen Vorsitzender aus der Mitte der Ortsbeiräte gewählt oder bestimmt. In einigen Bundesländern, wie z. B. in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen, gibt es darüber hinaus die Option der Direktwahl des Ortsvorstehers. Seine Amtszeit ist meist identisch mit der Wahlperiode der Gemeindevertretung. In seltenen Fällen kann es auch entweder nur einen Ortsbeirat oder nur einen Ortsvorsteher geben.

Der Ortsbeirat berät über Angelegenheiten, die den Ortsteil betreffen. Wenn die Gemeindevertretung Entscheidungen zu treffen hat, die den Ortsteil direkt betreffen, muss der Ortsbeirat bzw. der Ortsvorsteher von der GV zu dieser Frage angehört werden (Anhörungsrecht). Darüber hinaus darf der Ortsvorsteher vorschlagen, dass Themen, die den Ortsteil betreffen, auf die Tagesordnung der GV gesetzt werden. Im Gegenzug haben in einigen Bundesländern Gemeindevertretungsmitglieder, die im Ortsteil wohnhaft sind, aber nicht Mitglied des Ortsbeirats sind, das Recht, an Sitzungen des Ortsbeirats mit beratender Stimme teilzunehmen.

In bestimmten Angelegenheiten ist der Ortsbeirat befugt, eigenständig Entscheidungen zu treffen. Auf welche Bereiche dieses Entscheidungsrecht angewendet werden kann, wird durch die Gemeindeordnung oder durch die Hauptsatzung der Kommune geregelt. Sind dem Ortsbeirat somit bestimmte Aufgaben übertragen, müssen ihm von der Gemeindevertretung auch die zu ihrer Ausführung notwendigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden.

Manche Gemeindeordnungen sehen vor, dass in den einzelnen Ortsteilen örtliche Verwaltungsstellen eingerichtet werden können oder der Ortsvorsteher Aufgaben der Verwaltung ausführen darf.

Ortsbeiräte sind bürgernahe Schaltstellen zwischen Bevölkerung, Verwaltung und Politik. Sie haben damit eine wesentliche Funktion in der Vermittlung von Information und der Erläuterung politischer Vorgänge und Zusammenhänge. Damit sind sie häufig in der Lage, Bürgerinnen und Bürger für Kommunalpolitik und Bürgerschaftliches Engagement zu interessieren und zu gewinnen. Ortsbeiräte sollten daher offene, ausgleichende und kommunikationsstarke Persönlichkeiten sein. Vielfach ist dieses Amt auch eine erste Sprosse auf der politischen Karriereleiter, da junge Menschen hier im Schutze der eigenen, vertrauten Kommune erste Erfahrungen mit politischer Interessenvermittlung machen können.

Beiräte und andere Gruppenvertretungen

Es ist ein immer wiederkehrendes Anliegen der Verantwortlichen in Verwaltung und Politik, die Einwohnerinnen und Einwohner für das Geschehen in ihrer Kommune zu interessieren und sie zu einer verantwortlichen Haltung für das Gemeinwesen zu gewinnen – oder anders gesagt, sie von bloßen „Einwohnern" oder „Kunden" der kommunalen Dienstleistungen zu beteiligten „Bürgern" zu machen, zu Bürgern also, die ihr Bürgerrecht nicht nur formal besitzen, sondern auch faktisch nutzen.

Aber auch jene, die kein oder kein vollständiges Wahlrecht besitzen, sollten aktiv partizipieren und eine Stimme erhalten. Dies betrifft etwa Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (nicht-EU-Bürger) oder Kinder und Jugendliche. Für beide Gruppen gibt es in vielen Kommunen Vertretungen, die von den Betroffenen gewählt werden. Andere Beiräte entstehen, weil hinter der Betroffenengruppe starke gesellschaftliche Gruppierungen stehen, die die Rechte ihrer Gruppierung auch in den Gremien vertreten sehen möchten.

Jugendgemeinderat

Viele Gemeindeordnungen der Bundesländer sehen vor, dass Kinder und Jugendliche an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden müssen. Eine Möglichkeit dies umzusetzen, bietet der Jugendgemeinderat (auch Jugendparlament, -forum, -rat, -beirat, -stadtrat, Stadtteiljugendrat). Dieser ist ähnlich aufgebaut wie die Gemeindevertretung. Gewählte Mitglieder unterschiedlicher Altersstufen, meist zwischen zwölf und 21 Jahren, vertreten die Interessen der Kinder und Jugendlichen, welche in der Kommune leben, gegenüber der Politik, der Verwaltung und der Öffentlichkeit.

Dabei arbeiten sie selbstständig und parteiunabhängig, führen Sitzungen mit Diskussionen und Abstimmungen durch oder organisieren sich in Arbeitskreisen. Im Idealfall können die Mitglieder des Jugendgemeinderats an Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse teilnehmen, besitzen ein Rede- und Antragsrecht und verfügen über einen eigenen Etat. Die Bildung sowie die Mitarbeit in einem Jugendgemeinderat sind in jedem Fall freiwillig, die Amtsperiode sowie das Wahlalter unterscheiden sich von Kommune zu Kommune.

Eine Herausforderung für die Jugendgemeinderäte ist deren große Fluktuation. Denn die Zeitspanne, in der sich Jugendliche für den Jugendgemeinderat einsetzen können, ist sehr kurz, weil sie schnell aus dem entsprechenden Alter herausgewachsen sind. Hinzu kommt, dass viele junge Erwachsene die Schule oder Ausbildung beenden und anschließend den Wohnort wechseln.

Ein weiteres Problem besteht in jenen Bundesländern, die das Wahlalter auf 16 abgesenkt haben (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein): Dort lässt sich ein Jugendgemeinderat nicht mehr damit begründen, dass diese Gruppe sonst keine Stimme in der Gemeindevertretung hätte. Aufgrund dieser Überlegungen sind manche Kommunen dazu übergegangen, junge Menschen gezielt in ihrem Quartier anzusprechen und zum Beispiel im Rahmen von Kinder- und Jugendgipfeln um ihre Meinung zu den ihnen wichtigen Themenstellungen zu befragen und Diskussionsräume anzubieten.

Ausländerbeirat

Ein Ausländerbeirat – oder auch Migrantenvertretung, Migrations- oder Integrationsbeirat – ist eine Vertretung der ausländischen Bevölkerung einer Kommune, die entsprechend dem Kommunalwahlverfahren von dieser gewählt wird.

Ursprünglich sollten nur ortsansässige Erwachsene ohne deutsche Staatsangehörigkeit durch ihn die Möglichkeit erhalten, sich an den politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Im Laufe der Zeit hat sich jedoch sowohl die Zusammensetzung dieser Beiräte geändert – es nehmen auch Menschen mit doppelter Staatsbürgerschaft oder aus Ländern der Europäischen Union daran teil – als auch die Aufgabenstellung: Über die reine Interessenvertretung hinaus sollen die Beiräte Maßnahmen zur Integration und Teilhabe von Menschen ausländischer Herkunft entwickeln.

Der Ausländerbeirat hat in der Regel ein Anhörungsrecht in den Ausschüssen und ein Vorschlags- und Anhörungsrecht in der Gemeindevertretung. Außerdem vertritt er die Interessen der Nichtdeutschen in der Öffentlichkeit, wozu er Informationsveranstaltungen organisieren kann oder durchaus auch öffentliche Proteste – auch wenn dies über seinen eigentlichen Auftrag hinausgeht.

Ein großes Problem der Ausländerbeiräte ist ihr geringer Rückhalt: In der Regel nehmen weniger als 10 Prozent der Stimmbe-

Kinder und Jugendliche sollen auch an politischen Entscheidungen in der Gemeinde beteiligt werden. In Mannheim diskutieren Acht- und 13-Jährige beim Planspiel „Wenn ich im Gemeinderat wäre…" u. a. über Radewegenetze und Schulsanierungen.

picture alliance / dpa / Frank Rumpenhorst

Der Ausländerbeirat entwickelt Konzepte zur Integration und vertritt die Interessen der ausländischen Bürgerinnen und Bürger. Ein Plakat in Frankfurt a.M. ruft zur Wahlteilnahme zum Ausländerbeirat auf.

rechtigten an den Wahlen teil. Auch ein hoher Ausländeranteil ist keine Garantie für eine hohe Wahlbeteiligung. Selbst in Offenbach am Main, das sich als Modell für gutes Zusammenleben, als sogenannte *Arrival City* darstellt, nahmen 2015 von 40146 Wahlberechtigten nur 852 teil. Das entspricht 2,1 Prozent. Viele Integrationsbeiräte werden daher nicht mehr durch Wahlen zusammengesetzt, sondern von Organisationen delegiert oder durch unterschiedliche Bewerbungsverfahren ermittelt.

Seniorenbeirat

Auch Seniorenbeiräte gehören zu den freiwilligen Einrichtungen von Kommunen. Die darin wirkenden Personen werden entweder von den Seniorinnen und Senioren einer Kommune gewählt, von Politik und Verwaltung ernannt oder von Seniorenorganisationen delegiert. Seniorenbeiräte vertreten die Interessen von Menschen ab 60 Jahren gegenüber Politik und Verwaltung – leisten darüber hinaus aber noch wesentlich mehr, indem sie beispielsweise an sogenannten Altenplänen

Über den Kirchturm hinaus

Emma Hausen ist 86. Die weißhaarige Dame ist die älteste im Senioren-Fitnessclub von Mannebach. Sie setzt sich auf den Bewegungstrainer und legt sich ins Zeug. Sie macht ihre Übungen zur Stärkung der Armmuskulatur. Und sie ist sichtlich stolz, dass das TV-Team sie ausgesucht hat, um die Vitalität des Hunsrückdorfes zu demonstrieren. Mannebach hat gut 300 Einwohner, und mehr als ein Drittel davon trainiert regelmäßig in der dorfeigenen „Gesundheitshütte“. „Dein stärkster Muskel ist Dein Wille“, steht in großen Lettern an der Wand. Soll wohl heißen: Wenn alle sich anstrengen, muss das im rheinland-pfälzischen Saargau gelegene Dorf nicht sterben, das immerhin auch noch einen aktiven Heimat- und Kulturverein, den Sportverein „Grün-Weiß“, den Radsportclub „RV Mannebike 20Zehn“, eine katholische Jugendgruppe und einen Singkreis aufzuweisen hat.

Mannebach will seine Senioren mobil halten, solange es geht. „Um das Altersheim zu vermeiden, ist es wichtig, dass man sich selbst helfen kann“, sagt der Mannebacher Ortsbürgermeister Bernd Gard, „dass wir uns bewegen können, zum Beispiel die Schuhe zubinden.“ Unter dem Slogan „Langes Leben im Dorf“ haben Gard und seine Mitstreiter ein Konzept aufgelegt, das nicht nur Gesundheitstraining, sondern auch Nachbarschaftshilfe, die Einrichtung von Wohngemeinschaften, eine nutzerorientierte Versorgungsstruktur und Mobilität für Bürger auch ohne eigenes Auto verbindet. So wurde ein „Dorfmobil“ angeschafft, ein Kleinbus, der von einem Angestellten der Gemeinde oder ehrenamtlichen Helfern gefahren wird. Sie bringen den Rentner zum Arzt, die Mutter mit Baby zum Einkaufen oder die syrische Flüchtlingsfamilie zum Deutschkurs.

Das Beispiel Mannebach zeigt, dass die Verödung des ländlichen Raumes kein unabwendbares Schicksal sein muss. [...] Bund und Länder versuchen denn auch gegenzusteuern, das Landwirtschaftsministerium in Berlin zum Beispiel mit dem „Bundesprogramm Ländliche Entwicklung“. Es bündelt Modell- und Demonstrationsvorhaben, Wettbewerbe, Forschungsaktivitäten und Kommunikationsmaßnahmen. Um was es bei solchen Initiativen geht, erläutert der Direktor des Bundesinstituts für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR), Harald Herrmann, das im vorigen Jahr dramatische Zahlen zur ungebremsten Landflucht vorlegte: Eine Schrumpfung der Dörfer sei gesellschaftspolitisch nicht gewollt. [...]

Herrmann glaubt, dass Zusammenarbeit und bürgerschaftliches Engagement Chancen bieten, die Lebensqualität in ländlichen Räumen zu erhalten. „Die Kommunen müssen lernen, über ihren Kirchturm hinauszudenken.“ Große Hoffnung setzen die Politiker und Experten dabei auch in die Digitalisierung. Die elektronische Vernetzung ermögliche neue Lösungen, um das Landleben attraktiver zu gestalten, glauben sie. An Konzepten dafür arbeiten zum Beispiel Forscher des Fraunhofer Institut für Experimentelles Software-Engineering (IESE) in Kaiserslautern.

Ein Beispiel für solche unkonventionellen Dienstleistungen ist der „Linienfrachtbus“. Dahinter steht die Idee, zwei Systeme zusammenzubringen, die auf dem Land jedes für sich nicht oder nur selten profitabel zu betreiben sind – der Linienbus und der Paketdienst. Der Fahrer des Busses würde künftig in der Stadt die zu transportierenden Waren vom Paketdienst übernehmen und sie dann an den Haltestellen seiner Tour in dort installierten Paketboxen deponieren. Dort könnten sie dann Autofahrer aufnehmen, die auf der Fahrt nach Hause sind, und sie bei den Empfängern in ihrer Nachbarschaft abgeben. Mit moderner Software seien solche Lieferketten durchaus zu organisieren, glaubt Institutschef Professor Peter Liggesmeyer.

Mit digitaler Vernetzung könnten laut dem IT-Experten auch andere Probleme auf immer dünner besiedeltem Land künftig gelöst werden. Autonome Fahrzeuge, an denen Autobauer und Software-Unternehmen wie Apple und Google ohnehin mit Hochdruck arbeiten, wären der Hebel, um Mobilität effizient und preiswert durch Carsharing auch hier möglich zu machen. Der Zwang, einen Privat-Pkw zu kaufen, entfiele, und Senioren, die nicht mehr selbst fahren können oder wollen, kämen bequem ans Ziel. Auch die medizinische Versorgung könnte wieder verbessert werden. So würde sich mancher Facharztbesuch in der nächsten Stadt erübrigen, wenn der Hausarzt vor Ort mit digital gestützter Ferndiagnose den dortigen Spezialisten konsultiert. Um solche Ideen umzusetzen, müsse vieles gar nicht neu erfunden werden, meint Liggesmeyer. Es gehe eher darum, „vorhandene Systeme miteinander intelligent zu machen“. [...]

Joachim Wille, „Mobile Dörfer“, in: Frankfurter Rundschau vom 17. Mai 2016; © Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Rundschau GmbH, Frankfurt.

Seniorenbeiräte sind freiwillige Einrichtungen in Kommunen und vertreten die Interessen der Bürger ab 60 Jahren. Auf einem Sagway begrüßt ein Mitglied des Seniorenbeirats Eberswalde Gäste der 22. Brandenburgischen Seniorenwoche.

Direkte Demokratie in Form von Bürgerentscheiden ist ein wichtiges Mittel zur Mitbestimmung in Kommunen. In München wirbt 2012 ein Plakat gegen den geplanten Flughafenausbau.

mitwirken, also kommunale Hilfen für alte Menschen entwerfen oder die Trägerschaft für Seniorenbegegnungsstätten übernehmen.

Die inhaltlichen Schwerpunkte von Seniorenbeiräten sind breit gefächert. Sie setzen sich ein für die Verbesserung des Hilfesystems (Pflege und Beratung), aber auch für Barrierefreiheit in der Gemeinde, für die Erhöhung der Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume und Wege (z. B. durch Sitzgelegenheiten oder Fitness- und Bewegungsangebote) oder für Verkehrsberuhigung. Ihr Engagement gilt ebenso der Verbesserung von Infrastruktur, also von Geschäften, Arztpraxen, Apotheken, Banken oder des ÖPNV, und kommt daher nicht nur Senioren zu Gute, sondern insbesondere auch Menschen mit Behinderungen oder Kindern.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Bürgerinnen und Bürger haben unterschiedliche Möglichkeiten, ihre Interessen, Wünsche und Anregungen in die politischen Entscheidungsprozesse ihrer Kommune einzubringen. Neben zahlreichen Formen informeller politischer Mitbestimmung sind das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid die wichtigsten formell geregelten Partizipationsverfahren nach den Kommunalwahlen.

Begehren und Entscheid sind in den Gemeindeordnungen der Bundesländer gesetzlich geregelt – mit teilweise erheblichen Unterschieden hinsichtlich der Hürden, die ein solches Verfahren nehmen muss, um zugelassen zu werden. Dies spiegelt sich wider in der unterschiedlichen Anzahl der tatsächlich initiierten Bürgerbegehren: In Bayern gab es bisher nahezu 2300, im Saarland weniger als 20. In Bayern kam es bisher zu über 1600 Bürgerentscheiden, im Saarland (Stand 2016) zu keinem.

Um einen Bürgerentscheid erwirken zu können, muss seine Durchführung zunächst schriftlich beantragt werden. Dieser Antrag heißt „Begehren“ und kann entweder durch die Bürgerschaft (Bürgerbegehren) oder durch die Gemeindevertretung/den Rat (Ratsbegehren) gestellt werden. In jedem Antrag auf einen Bürgerentscheid muss eine Frage benannt sein, die mit Ja oder mit Nein zu beantworten ist. Etwa: „Sind Sie dafür, dass die Straße XY in eine Fußgängerzone umgewandelt wird?“

Für ein erfolgreiches Bürgerbegehren müssen die Antragsteller eine Mindestanzahl an Unterschriften von den Wahlberechtigten einer Gemeinde sammeln, die das Bürgerbegehren unterstützen. Diese Anzahl, auch Unterschriftenquorum genannt, variiert je nach Bundesland und Gemeindegröße. In Bayern beispielsweise müssen in einer Kommune mit 10–20 000 Einwohnern mindestens 9 Prozent der dort Wahlberechtigten ihre Unterschrift für das Bürgerbegehren abgeben, in einer Kommune mit 50–100 000 Einwohnern 6 Prozent. Diese Staffelung berücksichtigt, dass es in großen Städten schwieriger ist, Menschen für direkte Demokratie zu gewinnen.

Unterschriftenquorum für ein erfolgreiches Bürgerbegehren in Bayern

gestaffelt nach Einwohnerzahl

Einwohnerzahl	Unterschriftenquorum
bis zu 10 000	mindestens 10 %*
bis zu 20 000	mindestens 9 %*
bis zu 30 000	mindestens 8 %*
bis zu 50 000	mindestens 7 %*
bis zu 100 000	mindestens 6 %*
bis zu 500 000	mindestens 5 %*
mehr als 500 000	mindestens 3 %*

*der dort Wahlberechtigten

Nach: Art. 18a (6) der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern

Kommunale Verfahrensregelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Bundesland	Zulässige Themen[1]	Bürgerbegehren (Unterschriftenquorum)	Bürgerentscheid (Zustimmungsquorum)	Ratsmehrheit zur Einleitung eines Ratsreferendums
Baden-Württemberg	4-	4,5–7 %	20 %	2/3-Mehrheit
Bayern	2+	3–10 %	10–20 %	Einfache Mehrheit
Berlin (Bezirke)	1	3 %	10 %	2/3-Mehrheit
Brandenburg	5	10 %	25 %	Einfache Mehrheit[2]
Bremen (Stadt)[7]	2+	5 %	20 %	Einfache Mehrheit
Stadt Bremerhaven	3	5 %	20 %	2/3-Mehrheit
Hamburg (Bezirke)	1-	2–3 %	kein Quorum	Einfache Mehrheit[3]
Hessen	3	3–10 %	15–25 %	2/3-Mehrheit[2]
Mecklenburg-Vorpommern	5+	2,5–10 %	25 %	Einfache Mehrheit
Niedersachsen	5+	10 %	25 %	Einfache Mehrheit[4]
Nordrhein-Westfalen	4	3–10 %	10–20 %	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	5+	6–10 %	20 %	Einfache Mehrheit
Saarland	5+	5–15 %	30 %	nicht vorhanden
Sachsen	2	(5–)10 %[5]	25 %	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	5+	4,5–10 %	25 %	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	3+	4–10 %	8–20 %	Einfache Mehrheit
Thüringen	2	4,5–7 %[6]	10–20 %	nicht vorhanden

1 1= sehr viele, 6= sehr wenige
2 In Hessen und Brandenburg nur bei Gemeindefusionen möglich.
3 In Hamburg beschränkt auf eine Alternativvorlage zu einem bürgerinitiierten Bürgerentscheid.
4 In Niedersachsen beschränkt auf den Sonderfall, dass der Rat einen Bürgerentscheid innerhalb der Sperrfrist von zwei Jahren aufheben will.
5 In Sachsen kann das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren von den Gemeinden auf ein Minimum von fünf Prozent gesenkt werden.
6 In Thüringen beträgt das Unterschriftenquorum bei Amtseintragung sechs Prozent.
7 Die Stadt Bremen kennt die Besonderheit, dass vor dem Bürgerbegehren noch eine Verfahrensstufe mit einer Unterschriftensammlung durchlaufen werden muss. Für diesen Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens müssen 4 000 Unterschriften (etwa 0,94 Prozent der Stimmberechtigten) gesammelt werden.

Stets aktualisierte Verfahrensübersicht unter www.mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e.V. (Hg.), Bürgerbegehrensbericht 2016, Berlin 2016, S. 12; www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf (zuletzt abgerufen: 15. August 2017)

Dem schriftlichen Antrag auf das Bürgerbegehren ist die Unterschriftenliste (mit vollständiger Anschrift der Unterzeichnenden) beizufügen. Weiterhin muss das Bürgerbegehren begründet, und in einigen Bundesländern auch ein Kostendeckungsvorschlag formuliert werden. Außerdem ist der sogenannte Negativkatalog zu beachten, eine Liste jener Themen also, zu welchen ein Bürgerbegehren in dem jeweiligen Bundesland **nicht** eingereicht werden darf. Diese Negativkataloge sind sehr unterschiedlich; so ist die Bauleitplanung in manchen Bundesländern ganz oder teilweise von Bürgerbegehren ausgeschlossen, in anderen nicht.

Manche Bürgerbegehren richten sich gegen zuvor ergangene Beschlüsse der Gemeindevertretung. Sie heißen Korrekturbegehren. Dabei sind besondere Fristen einzuhalten.

Über die formale Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung. Wurde die Zulässigkeit festgestellt, ist die Fragestellung zur Abstimmung durch die Bürgerschaft, also zum Bürgerentscheid, freigegeben. Die Gemeindevertretung kann aber auch sozusagen ohne Umweg dem Bürgerbegehren entsprechen und in dessen Sinne entscheiden. Wenn, wie im oben genannten Beispiel, die Gemeindevertretung für eine Umgestaltung der Straße XY in eine Fußgängerzone stimmt, entfällt das Bürgerbegehren, weil sein Anlass nicht mehr gegeben ist.

Besondere Bedeutung kommt bei einem Bürgerentscheid der Formulierung der Frage zu, über welche abgestimmt werden soll, denn sie muss mit einem eindeutigen „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten sein. Komplexe Sachverhalte müssen also in einem einzigen Satz untergebracht werden.

Am Beispiel des Ratsbegehrens pro/contra Bundesgartenschau in Mannheim wird deutlich, dass sich die Abstimmungswilligen sehr genau vorbereiten mussten, um das Kreuz nicht aus Versehen an der falschen Stelle zu machen: „Soll Mannheim zur nachhaltigen Entwicklung eines Grünzugs Nordost im Jahr 2023 eine Bundesgartenschau durchführen, die überwiegend auf dem Gelände der ehemaligen Spinelli-Kaserne und unter Einbeziehung einer maximal 16 Hektar großen Teilfläche der Feudenheimer Au unter Beibehaltung ihres Status als Landschaftsschutzgebiet stattfindet?“

Der Bürgerentscheid ist dann erfolgreich, wenn er zwei Bedingungen erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss mit „Ja“ stimmen, und diese Mehrheit muss einen bestimmten Anteil aller Stimmberechtigten (Zustimmungsquorum) übersteigen, und zwar unabhängig davon, ob diese sich an der Abstimmung beteiligen oder nicht. Es kann also sein, dass über 50 Prozent der Abstimmenden mit „Ja“ stimmen, der Bürgerentscheid aufgrund zu geringer Abstimmungsbeteiligung gleichwohl als nicht angenommen gilt. Diese Zustimmungsquoren sind je nach Bundesland unterschiedlich hoch; in Bayern oder Nordrhein-Westfalen sind sie mit 10–20 Prozent niedrig angesetzt, im Saarland mit 30 Prozent eher hoch.

Bei Stimmengleichheit gilt der Bürgerentscheid als mit „Nein“ beantwortet.

Das Abstimmungsergebnis eines Bürgerentscheids hat die gleiche Stellung wie ein Ratsbeschluss. Die durch einen Bürgerentscheid getroffene Entscheidung darf in den meisten Bundesländern innerhalb einer Frist von ein bis drei Jahren nicht geändert werden. Ein gescheiterter Bürgerentscheid darf in den folgenden zwei bis drei Jahren nicht erneut zur Abstimmung gestellt werden. Nach Ablauf dieser Fristen steht einer neuerlichen Entscheidungsfindung nichts mehr im Wege. Das Ergebnis eines Bürgerentscheides hat theoretisch also nur einen zeitlich begrenzten Bestandsschutz. In der Praxis aber werden Bürgerentscheide nur selten mehrfach zu ein- und derselben Fragestellung durchgeführt.

Zeitweise war von Befürwortern direkter Demokratie heftig für die Erleichterung von Bürgerentscheiden durch die Absenkung der Unterschriften- und Zustimmungsquoren gestritten worden. Inzwischen scheint sich die Debatte beruhigt zu haben. Das mag daran liegen, dass die Hürden in den meisten Bundesländern abgesenkt wurden.

Andererseits sind auch die möglichen Kehrseiten direkter Demokratie offen zutage getreten. Dies zeigt wiederum das Beispiel Mannheim mit dem Bürgerentscheid über die Bundesgartenschau. Dort hatte der Gemeinderat eine Frage, in der er sich nicht einig wurde, an die Bürgerschaft delegiert. Diese entschied denkbar knapp mit 50,7 zu 49,3 Prozent – mit der Folge, dass die Hälfte der Bürgerschaft frustriert war und das politische Klima in der Stadt vergiftet. Direkte Demokratie lässt keine Kompromisse zu, diese können erst nach der Entscheidung entwickelt werden. Der Gedanke, dass ein Bürgerentscheid ein Problem endgültig entscheidet und damit von der politischen Agenda nimmt, bewahrheitet sich nicht immer.

Bürgerinitiative

Menschen schließen sich zu einer Bürgerinitiative zusammen, um aus einem konkreten Anlass oder einer direkten Betroffenheit heraus ein bestimmtes Ziel zu erreichen, wie beispielsweise die Verhinderung des Abrisses von Altbauten oder den Bau einer Umgehungsstraße. Häufig sind diese Gruppierungen nicht formell verfasst, sie können sich aber auch als sogenannte juristische Personen in Stiftungen oder Vereinen organisieren.

Bürgerinitiativen bestehen fast immer zeitlich begrenzt; die meisten lösen sich entweder nach Erreichen ihres Ziels oder nach dem Scheitern ihres Anliegens wieder auf. Bürgerinitiativen bauen öffentlichen Druck auf, um die entscheidungsbefugten Gremien oder Stellen dazu zu bewegen, in ihrem Sinne zu entscheiden. Zu diesem Zweck bedienen sich die Initiativen vielfältiger Handlungsinstrumente, wie beispielsweise Petitionen, *Sit-ins*, *Go-ins*, Demonstrationen, Betroffenenversammlungen, Plakataktionen, Straßenblockaden, Mahnwachen, *Flash-Mobs* oder anderer phantasievoller Aktionen.

Bürgerinitiativen unterscheiden sich von Parteien unter anderem darin, dass sie nicht dauerhaft bestehen, sich nicht zur Wahl stellen und kein umfassendes politisches Programm verfolgen. Aktuell verändert sich die Arbeit von Bürgerinitiativen vor allen Dingen durch die Nutzung neuer Medien, wodurch zunehmend auch überregional tätige Initiativen entstehen. Durch die von Bürgerinitiativen gesetzten Impulse bilden sich vereinzelt auch Parteien oder andere, längerfristig existierende Organisationen wie zum Beispiel Umweltverbände oder Stiftungen.

Lokale Agenda 21

Die Lokale Agenda 21 (LA 21) ist Teil eines Beschlusses der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro von 1992. Er sieht vor, dass Kommunen neben anderen Akteuren die Ziele der Agenda 21 umsetzen und dabei besonders die Beteiligung der Bürger berücksichtigen.

Maßgebend ist das Prinzip der **Nachhaltigkeit**. Dieses entstammt der Forstwirtschaft und bedeutet, dass nur so viel Holz gerodet werden darf, wie auch jährlich wieder nachwachsen kann. In Bezug auf die Lokale Agenda bedeutet Nachhaltigkeit, dass heutige Bedürfnisse in der Form befriedigt werden sollen, dass die Überlebensfähigkeit zukünftiger Generationen nicht eingeschränkt wird. Dabei soll in den drei Bereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales der gleiche Ansatz verfolgt und es soll zusammengearbeitet werden. Die LA 21 soll in allen Kommunen weltweit umgesetzt werden. Dies drückt sich in ihrem Leitspruch „global denken – lokal handeln“ aus.

In Deutschland wurde die Umsetzung der LA21 in den meisten Kommunen mit einer großen Auftakt-Veranstaltung eingeläutet. Die darauf folgenden konkreten Maßnahmen gestalteten sich allerdings sehr unterschiedlich. Die Hauptaufgabe

picture alliance/Stepfan Sauer / dpa-Zentralbild / dpa

Bürgerinitiativen bilden sich oft spontan und haben durch die Fokussierung auf ein Projekt großen Einfluss auf die Kommunalpolitik. In Mecklenburg-Vorpommern kämpft eine Initiative gegen die Einstellung von Zuglinien.

Ute Voigt/direktfoto

Im Rahmen der nachhaltigen Kunstveranstaltung „Fluss mit Flair“, wo Schulen und Künstler eigene Werke präsentieren können, setzt die Stadt Gießen 2016 die Lokale Agenda 21 um.

der Kommunen bestand darin, Koordinatoren und Gelder als Unterstützung bereitzustellen. So sollte das Potenzial der Arbeitskreise, Fachbeiräte, -gremien oder -foren gebündelt und in gemeinsame Bahnen gelenkt werden.

Gleichzeitig sollte auch die innere Organisation der Kommune nach den Zielen der Agenda 21 ausgerichtet werden und somit eine Vorbildfunktion erfüllen. Erforderlich waren dafür zunächst ein Ratsbeschluss zur Lokalen Agenda 21 (1) sowie die Festlegung formaler Regeln für den Prozessablauf (2). Anschließend sollten unter Beteiligung der Bürger in Arbeitskreisen, Fachbeiräten, -gremien oder -foren Handlungsprogramme erstellt werden (3), welche im nächsten Schritt durch den Gemeinderat verabschiedet werden mussten (4). Die Umsetzung des Handlungsprogramms war dabei auf eine kontinuierliche Überprüfung, Anpassung und Fortschreibung angewiesen (6). Ihren Höhepunkt erreichte die Umsetzung der LA 21 etwa im Jahr 2002.

Erfolgreich umgesetzt wurden vor allen Dingen kleine Projekte, die einen hohen Konsens erzielten. Als ungünstig erwies sich jedoch, dass die Agenda 21 häufig auf den Umweltaspekt reduziert wurde. Schwierigkeiten zeigten sich vor allem auch bei der Bürgerbeteiligung, da sich oft eine Überforderung der Akteure einstellte oder es an der notwendigen Unterstützung durch Politik und Verwaltung mangelt.

Darüber hinaus wurden die Agenda-Foren nicht selten als Konkurrenz zu herkömmlichen politischen Institutionen wahrgenommen. Zu geringe finanzielle Spielräume und fehlende Ressourcen erschwerten die Entwicklung der Lokalen Agenda 21 zusätzlich. Die geringe Umsetzung von Beteiligungsergebnissen aus Agenda-Prozessen führte in vielen Städten bei den Bürgern zu massiven Enttäuschungen.

Während einzelne Kommunen eine Vorbildfunktion einnehmen und die Ziele der Lokalen Agenda 21 überwiegend übernommen und in ihren politischen Alltag mit eingebunden haben, ist der Prozess in anderen Kommunen weitgehend zum Erliegen gekommen. Trotz allem ist festzuhalten, dass durch die zahlreichen Agenda-Prozesse in den Kommunen Lernprozesse für eine gelingende Bürgerbeteiligung stattgefunden haben, sodass die LA21 als eine Keimzelle der kooperativen Demokratie in Deutschland gelten kann.

Bürgerplattform/ *Community-Organizing*

Partizipation muss nicht immer konfliktfrei und in Einklang mit den bestehenden Institutionen geschehen. Dies zeigen insbesondere die Bürgerplattformen. Sie sind Zusammenschlüsse von Anwohnern, Initiativen, Vereinen oder religiösen Gemeinschaften mit dem Ziel, im Quartier oder in der Kommune über einen längeren Zeitraum hinweg grundlegende Veränderungen und Verbesserungen herbeizuführen. Durch den Zusammenschluss von teilweise mehreren Hundert Personen erhalten sie große Aufmerksamkeit und damit auch politische Macht.

Die Wurzeln der Bürgerplattformen liegen im *Community-Organizing* (CO), welches Saul Alinsky in den 1940er-Jahren in Chicago entwickelte. Alinsky mobilisierte zunächst vor allem arbeitslose Schwarze in vernachlässigten Wohnvierteln. Da er selbst als Weißer zunächst auf eine Mauer aus Misstrauen stieß, war die Grundvoraussetzung seiner politischen Aktivität das Aufbauen von Vertrauen, also Beziehungsarbeit. Dieses Grundprinzip steht auch heute noch am Beginn von CO.

Jens Gyarmaty/VISUM

In Bürgerplattformen schließen sich Bewohner eines Stadtteils zusammen und bündeln ihre Stimmen, um politisch aktiv zu werden. In Berlin-Moabit feiert die Bürgerplattform „Wir sind da!" 2013 ihr fünfjähriges Bestehen.

Die von Alinsky organisierten Menschen bestimmten bei allen politischen Aktivitäten ihre Ziele selbst. Alinsky lehrte sie, ein Drohpotenzial gegenüber Entscheidungsträgern aufzubauen und diese beispielsweise dazu zu bewegen, den Schwarzen der geltenden Rassentrennung zum Trotz Zutritt zu Kinos zu gewähren oder ihnen eine Anstellung zu bieten. CO setzte und setzt sich mit legalen, phantasievollen Mitteln (Blockade von Kaufhäusern oder Flughafentoiletten) für die Rechte von Unterprivilegierten ein. Auch heute gehört CO zur politischen Kultur der USA – Barack Obama hat als *Community-Organizer* gearbeitet, bevor er mit Hilfe der dort gelernten Prinzipien einen Wahlkampf führen konnte, der auf Beziehungsarbeit fußte.

Auch in den Bürgerplattformen geht es zunächst um den Aufbau von Beziehungen. Dazu sind anfangs sogenannte Schlüsselpersonen zu gewinnen, also Menschen, die sich für „ihren Stadtteil" einsetzen wollen, dort bekannt und geachtet sind. Diese Schlüsselpersonen sprechen Menschen „auf der Straße" an und befragen diese zunächst völlig offen, was sie stört im Stadtteil, was geändert werden sollte. Aus den durchaus vielfältigen Antworten werden dann Themen und Ziele bestimmt, die gemeinsam verfolgt werden. Anschließend treten die Schlüsselpersonen mit Entscheidungsträgern der Wirtschaft und der Politik in Verhandlung, um die Ziele der Plattform durchzusetzen.

Zu den vielbeachteten Bürgerplattformen zählt die aus Berlin Schöneweide – inzwischen Berlin-Südost. In Schöneweide, einem im Ostteil der Stadt gelegenen Quartier, wurde dessen bedeutende Industrieproduktion nach der deutschen Wiedervereinigung weitgehend eingestellt, sodass stattdessen Leerstand, Arbeits- und Perspektivlosigkeit vorherrschten. Der Bürgerplattform gelang es, die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) anzusiedeln. So wurde der Stadtteil in Teilen aufgewertet und verstärkt zum Anziehungspunkt für junge Menschen.

Mit den *Community-Organizern* entstehen neue, politisch erfahrene Führungs-Eliten, die, weitgehend unabhängig von den Mühen und Traditionen der Verwaltung und der Parteipolitik, erfolgreich Projekte umsetzen. Mit anderen Worten: Bürgerplattformen sind spannend, Parteipolitik ist anstrengend. Damit verstärken die Bürgerplattformen möglicherweise die Entfremdung von Parteipolitik und die Tendenz, Politik außerhalb der bestehenden Institutionen zu betreiben.

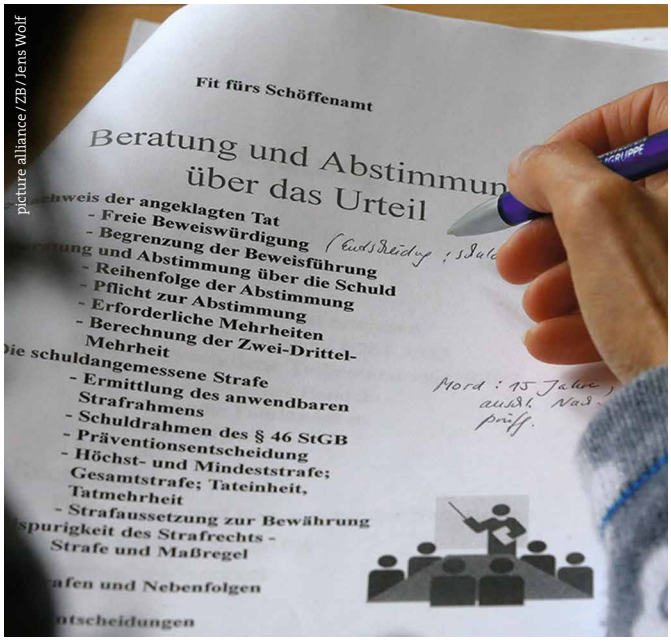
Ehrenamt und Bürgerschaftliches Engagement

Die kommunale Selbstverwaltung konnte in Deutschland nur durch das Ehrenamt entstehen. Die Preußischen Städteordnung bestimmte im Jahr 1808: „Jeder Bürger ist schuldig, öffentliche Stadtämter zu übernehmen, und solche, womit kein Diensteinkommen verbunden ist, unentgeldlich zu verrichten." Ein Diensteinkommen wurde lediglich für Führungsaufgaben wie etwa Magistratsämter oder die Kämmerei (das „Finanzamt" der Kommune) entrichtet.

Mit der Industrialisierung entstand in den Kommunen aufgrund der plötzlichen Massenzuwanderung großes Elend: Wohnungsnot, unvorstellbare hygienische Verhältnisse (viele Betten waren an mehrere Personen in drei Schichten, also faktisch ununterbrochen, vermietet und belegt; in den Straßen stand der Kot oft knöchelhoch) und Armut; denn wer krank war oder aus anderen Gründen nicht arbeitsfähig, hatte in der Regel kein Geld. Die Armenfürsorge war daher ein großes Problem der Kommunen und ein Betätigungsfeld für ehrenamtliche Kräfte, lange bevor es die helfenden Berufe gab.

Vorbildlich in dieser Hinsicht war die Stadt Elberfeld. Ihre Einwohnerzahl hatte sich mit der Industrialisierung binnen kurzer Zeit auf mehr als 50 000 nahezu verfünffacht. Sie wurde um 1850 in 50 Quartiere eingeteilt, die von ehrenamtlichen Armenpflegern versorgt wurden. Auch hier galt, dass alle stimmfähigen Bürger verpflichtet waren, die Wahl zu diesem unbesoldeten Amt anzunehmen. Die Aufgabe der Ehrenamtlichen war dabei eine doppelte: Hilfe und Kontrolle. Sie sollten die Armen versorgen, dadurch selbstverständlich auch das Betteln eindämmen und durch ihren persönlichen Kontakt verhindern, dass arbeitsfähige Personen zu Hause blieben und sich dem Müßiggang oder dem „Laster" hingaben.

Die Bedeutung des Ehrenamtes für die deutschen Kommunen war selbst hundert Jahre nach Inkrafttreten der preußischen Städteordnung immer noch enorm: So wirkten 1908 in den 110 preußischen Städten neben den 45 000 Kommunalbeamten 37 000 Ehrenamtliche mit. Ihre Anzahl und Bedeutung sank jedoch mit der Ausdifferenzierung kommunaler Aufgaben, die ein spezifisches Fachwissen verlangten.



Ohne Ehrenamt keine Kommunalpolitik – viele Tätigkeiten der Selbstverwaltung werden von Ehrenamtlichen erledigt, so auch das Schöffenamt. Während einer Schulung lernt eine Teilnehmerin ihre Aufgaben kennen.

Doch auch heute noch kann jeder Bürger in ein Ehrenamt berufen werden, zum Beispiel als Wahlhelfer oder als Schöffe. So heißt es in Artikel 21 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz, dass jeder Staatsbürger nach Maßgabe der Gesetze die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern hat.

Auch die Mitglieder der Gemeindevertretung (Gemeinderäte / Stadtverordnete) nehmen ihre Aufgabe „ehrenamtlich" wahr. Sie erhalten für ihre Tätigkeit lediglich ein Sitzungsgeld und eine sogenannte Aufwandsentschädigung, deren Höhe von der jeweiligen ➔Gemeindevertretung beschlossen wird.

Die Traditionslinie des kommunalen Ehrenamtes und der Selbstverwaltung war durch das NS-Regime unterbrochen und beschädigt worden. „Freiwillige vor" hatte im Krieg eine lebensgefährliche Bedeutung, nach dem Nationalsozialismus zogen sich viele Menschen in das Private zurück, Vereine sollten vor allem unpolitisch sein.

Während sich nach dem Krieg in der Bundesrepublik Partizipation und Ehrenamt spätestens seit den 1970er-Jahren frei entwickeln konnten, waren in der DDR, in der keine kommunale Selbstverwaltung zugelassen war, „freiwillige" Aufgaben oftmals staatlich vorgegebene Arbeitseinsätze und daher negativ angesehen. Infolgedessen hatte der Rückzug ins Private einen hohen Stellenwert, auch als Abwendung von staatlichem Zugriff. Dabei hat sich eine informelle nachbarschaftliche Solidarität entwickelt, die schwer messbar ist, aber vielerorts bis heute fortwirkt. Eine weitere Schutzzone für gemeinwohlorientiertes Engagement und Solidarität boten die Kirchen. Sie haben heute eine wichtige Bedeutung in der Diskussion von Werten und im Umgang mit Geflüchteten.

Strukturwandel des Ehrenamtes

Viele Menschen klagen, sie könnten sich aus Zeitgründen nicht ehrenamtlich engagieren. Eine wesentliche Ursache für diesen allgemeinen Zeitmangel ist insbesondere die Veränderung der Erwerbsarbeit, sind die flexiblen und unregelmäßigen Arbeitszeiten, oft bis spät in den Abend hinein, aber auch häufige Dienstreisen oder lange Anfahrtswege zum Arbeitsplatz. Darüber hinaus fehlen oftmals Vorbilder für Ehrenamt in der eigenen Familie.

Hinzu kommt die mangelnde Identifikation mit dem (derzeitigen) Wohnort: Wer in Kommune A schläft, in B arbeitet und nach C zum Einkauf fährt, hat wenig Anlass, sich gerade dort, wo er für eine befristete Zeit als Einwohner gemeldet ist, tatkräftig als Bürger einzubringen.

Vor diesem Hintergrund kam es in den 1990er-Jahren zu einer Erweiterung des Ehrenamtes durch neue Förderimpulse und ein neues Verständnis des Engagements. Dazu mussten neue Tätigkeitsfelder erschlossen werden, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden hatten; also Berufstätigen einerseits und der zunehmenden Zahl älterer Menschen andererseits.

Diese Erweiterung des Ehrenamtes wurde unter dem Begriff „Bürgerschaftliches Engagement" zusammengefasst. Merkmale dieses neuen Verständnisses waren unter anderem, dass Engagement auch kurzfristig und projektorientiert stattfinden konnte und sollte, also nicht mehr langfristig an Ämter gebunden war.

Da Bürgerschaftliches Engagement nicht von alleine entsteht, wird es von vielen Kommunen inzwischen systematisch gefördert. Diese Aufgabe übernehmen auf kommuna-

ler und Landkreisebene häufig sogenannte Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen oder Kommunale Anlaufstellen für Engagement, die direkt in der Verwaltung angesiedelt sind. Sie alle bringen engagementbereite Menschen und Engagementmöglichkeiten zusammen (Vermittlungsagenturen) und beraten Organisationen ebenso wie Einzelpersonen, Schulen / Hochschulen oder Unternehmen. Dabei erfahren interessierte Personen von Tätigkeiten, die zu ihnen passen. Auf der anderen Seite erhalten Organisationen Hinweise zum Freiwilligenmanagement oder Anregungen für neue Freiwilligenprojekte.

Mit der Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements wurde zugleich eine regelmäßige Begleitforschung auf den Weg gebracht. So untersucht der Freiwilligensurvey im Fünfjahresabstand das Engagement der Bevölkerung ab 16 Jahren in Deutschland. Sein Befund stimmt einerseits optimistisch: Der Anteil der freiwillig Engagierten ist seit den ersten Befragungen aus dem Jahr 1999 von 34 Prozent auf 43,6 Prozent im Jahr 2014 gestiegen.

Auf der anderen Seite nimmt die wöchentlich gespendete Zeit kontinuierlich ab, und es ist schwierig, Menschen zu gewinnen, die Verantwortung in traditionellen Strukturen übernehmen. Daher sollten Kommunen, wenn sie die bestehende Vereinslandschaft erhalten möchten, auch weiterhin in Engagementförderung investieren. Zudem gibt es immer wieder Schnittstellen zwischen freiwilligem Engagement, Information über kommunalpolitische Entwicklungen und politische Partizipation. Kommunale Engagementförderung ist zugleich auch ein Beitrag zur Beteiligungsförderung.

Mit bürgerschaftlichem Engagement aus der Krise

[...] Willkommen in Wuppertal, der Wir-sind-wieder-wer-Stadt. Die sich so klammheimlich den Aufschwung erarbeitet, nachdem sie in den 1990er-Jahren den eigenen Niedergang verpennt hat. Jetzt segelt sie im Windschatten der Metropolen Köln und Düsseldorf, den Tankern der Metropolregion Rheinland mit ihren 8,5 Millionen Menschen. Ganz ohne Hochglanzbroschüren ist die Wende gelungen. Der Oberbürgermeister hält eh nichts von markigen Kampagnen.

„Aufbruchsstimmung kann man nicht herbeischreiben. Das muss sich rumsprechen", sagt er. „Unter den 22 000 Studenten an der Bergischen Universität, die hier noch preiswerten Wohnraum finden. Bei den Unternehmen, die merken, dass die Bürger die Stadtentwicklung tragen. Die Menschen hier kriegen endlich wieder ein anderes Gefühl für ihre Stadt. Selbst die Miesepetrigsten haben begriffen, hier tut sich was."

Zwei harte Jahrzehnte liegen hinter den Wuppertalern. Mit Rekordverschuldung, hoher Arbeitslosigkeit, noch heute lebt jedes dritte Kind in Armut. Und warum? Weil die Stadt in den 1990er-Jahren irgendwie nicht mitbekommen hat, wie der Strukturwandel über sie weggefegt ist. In Wuppertal gab es keine Zechen, die geschlossen wurden, keine Stahlkocher, die zu Tausenden auf die Straße gingen. Schleichend gingen die Jobs verloren.

Mal 100 in der Textilindustrie, dann 200 bei den Autozulieferern. Am Ende waren es 18 000. Das Ergebnis: 2010 gehörte die Stadt den Banken. Sie hatte nicht mal Geld für Streusalz und mit 345 000 Einwohnern den Tiefststand erreicht.

Heute leben in Wuppertal wieder mehr als 358 000 Menschen. „Die Initialzündung war die Sanierung der Schwebebahn", sagt Mucke. „Das war ein Symbol, das hat die Aufbruchsstimmung ausgelöst." Und die Stadt gleichzeitig auch in ihre schlimmste Krise gestürzt. Der Schwebebahn-Unfall 1999 als Folge der Bauarbeiten mit sieben Toten und 47 Verletzten, explodierende Sanierungskosten, immer wieder Stillstand.

Gegen das Spardiktat sind die Bürger 2010 auf die Straße gegangen. „Wuppertal wehrt sich", eine laute Stimme im Wehgeschrei der Bettler, der ärmsten Kommunen in NRW. Der Stärkungspakt Stadtfinanzen der Landesregierung hat der Stadt extrem geholfen, trotz aller schmerzhaften Einschnitte.

Doch nicht alle haben immer bloß gejammert. Es gab ein paar Initiativen, die ihren Stadträten richtig Feuer gemacht haben. Die wohl wichtigste sind die Freunde der Nordbahn-Trasse, denen es gegen viele Widerstände gelungen ist, einen 22 Kilometer langen und ebenen Fahrradschnellweg auf einer alten Bahntrasse mitten durch die Stadt zu ziehen. „Das war großartiges bürgerschaftliches Engagement", sagt Mucke. „Das hat einen Aufbruch ausgelöst, viele Kreative angezogen. Heute haben wir hier einen kleinen Kosmos aus Urbanität und Kiez-Mentalität."

Jetzt erntet die Stadt die Früchte einer jahrelangen Arbeit. Am [10. Juli 2017] wurde die Bundesstraße 7 am Hauptbahnhof wieder geöffnet. Am Abend hat der Stadtrat den Grundsatzbeschluss zum Bau einer 83 Millionen Euro teuren Seilbahn getroffen, die den Hauptbahnhof mit dem Uni-Campus und dem Ortsteil Küllenhahn verbindet und 3 500 Menschen pro Stunde transportieren soll. „Das wird unsere Schwebebahn des 21. Jahrhunderts und ein wichtiger Beitrag zur Elektromobilität", sagt der Oberbürgermeister. „Wir schaffen es ja kaum mehr, die vielen Studenten mit Bussen auf den Grifflenberg zu bringen."

Ende 2018 wird der 200 Millionen Euro teure Umbau des Stadtzentrums abgeschlossen sein. Mit neuem Busbahnhof, einem Fahrradparkhaus, einem Outlet-Center.

Und einem aufgefrischten Hauptbahnhof. „Wir verbessern unser Tor zur Stadt und haben dadurch viele Investitionen im Umfeld erreicht. Geschäftshäuser, Hotels, das potenziert sich." Das denkmalgeschützte Schauspielhaus, das seit Jahren leer steht, soll zum Pina-Bausch-Tanzzentrum werden. Das Opernhaus wurde für 30 Millionen Euro saniert, der Barmer Bahnhof, ein Gebäude aus der Gründerzeit, ebenfalls.

„Wir sind auf einmal ein spannender Standort. Die Mittelständler sind sehr stark hier." Der Oberbürgermeister versucht jetzt, die Stadtquartiere mitzunehmen, die noch im Hintertreffen sind. Weil er weiß: Die ganzen Projekte werden auf Dauer wenig bringen, „wenn wir Arbeitslosigkeit und Armut nicht bekämpfen.

Wir müssen dagegen angehen, dass uns hier eine ganze Generation verloren geht." Die Chancen stehen gut für die Stadt, die einst Wiege der Industrialisierung in Deutschland war. Weil es ohne Prestige-Objekte nicht geht, will Mucke die Bundesgartenschau 2025 nach Wuppertal holen. „In Deutschlands grünste Großstadt", wie Mucke sagt.

Peter Berger / Barbara Cepielik, „Strukturwandel: Wie Wuppertal es geschafft hat, aus der Krise zu kommen", in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 11. Juli 2017, http://www.ksta.de/27949318 ©2017 (zuletzt abgerufen am 13. Juli 2017)

RALF VANDAMME

Ausblick

Damit wir weiterhin selbstverwaltet leben können, ist die Teilhabe der Bürger an der Kommunalpolitik unverzichtbar. Dieses Wissen ist die Grundvoraussetzung für eine starke politische Position der Gemeinden in der Zukunft.

Auch wenn die Situation in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich sein kann, lässt sich feststellen, dass die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland stark unter Druck steht. Sinkende Wahlbeteiligung, finanzielle Engpässe, die nicht aus eigener Kraft bewältigt werden können, Segregation (Entmischung) in „schrumpfenden" und Segregation in „boomenden" Regionen, die Probleme wurden im Heft ausführlich dargestellt.

Kommunen in Deutschland werden gleichsam von „unten" und von „oben" gesteuert: von aktiven Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie von Bund und Ländern. Letztere haben Sorge zu tragen, dass die Handlungsfähigkeit der Kommunen nicht zu sehr eingeschnürt wird. Doch in den Verhandlungen der drei ungleichen Partner haben die Kommunen die wenigsten Möglichkeiten. Ablesen lässt sich das regelmäßig daran, wie sich die Schulden der öffentlichen Hand verteilen. Auch wenn die Steuereinnahmen Rekordniveau erreichen, können sich stets zuerst der Bund, dann die Länder entlasten.

Die kommunale Forderung nach mehr Möglichkeiten, Gesetzgebungsprozesse im Bund frühzeitig kommentieren zu dürfen, lässt sich daher nachvollziehen. Mittelfristig wird die Bundesregierung nicht darum herumkommen, die Leistungsfähigkeit der Kommunen wieder zu erhöhen. Dies war bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise der Fall, und dies wird wohl auch der Fall sein, wenn die Anzahl der Nichtschwimmer [→Kommunale Aufgaben] weiterhin steigen wird.

Bei der Steuerung von „unten" lassen sich zwei gegenläufige Bewegungen feststellen: Einerseits die bereits skizzierte sinkende Wahlbeteiligung [→Politische Mitbestimmung] und innere Abkehr von Lokalpolitik, andererseits aber ein unerwartetes Engagement bei der Aufnahme von Geflüchteten, welches nun fortbesteht in äußerlich unspektakulären, aber zahlreichen Sprachkursen, Fahrradwerkstätten und anderen Formen der Unterstützung.

Viele positive Beispiele lassen sich finden, wie Bürgerinnen und Bürger sich jenseits der bekannten Möglichkeiten einbringen. Ein Milliardär schenkt Geld, Einwohner geben Kredit (was inzwischen untersagt wurde) oder gründen, wie die Energiewerke Schönau, gewinnbringende kommunale Unternehmen.

Eine grundlegende Bedingung dafür, dass Menschen sich für die kommunalen Belange einsetzen ist zunächst, dass sie sich der Bedeutung der Kommunen für ihre Lebensqualität, aber auch für die öffentliche Ordnung in Deutschland bewusst werden. Es muss daher ein zentrales Anliegen sein, dass insbesondere Heranwachsende noch stärker als bisher an Kommunalpolitik herangeführt werden.

In Kommunen können Bürger ihre Lebensqualität spürbar verbessern, müssen sich dafür aber vor allem für die Angelegenheiten vor der eigenen Haustür engagieren. Auftaktveranstaltung zur 12. Woche des Bürgerschaftlichen Engagements 2016 in Berlin.

Literaturhinweise

Birke, Adolf M. / Brechtken, Magnus (Hg.): Kommunale Selbstverwaltung. Local Self-Government. Geschichte und Gegenwart im deutsch-britischen Vergleich, München / New Providence / London / Paris 1996, 164 S.

Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden 2006, 268 S.

Dies.: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung (bpb-Schriftenreihe 1329, auch als E-Book verfügbar), Bonn 2013, 264 S.

Bogumil, Jörg / Grobs, Stephan / Kuhlmann, Sabine: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Baden-Baden 2008, 342 S.

Brandl, Uwe / Huber, Thomas u.a. (Hg.): Praxiswissen für Kommunalpolitiker. Erfolgreich handeln als Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Bezirksrat, 4. Aufl., Heidelberg u. a. 2014, 504 S.

Büchner, Hermann: Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung, Bd. 1, hg. von der Hanns-Seidel-Stiftung, München 2014, 174 S. http://www2.hss.de/uploads/tx_ddceventsbrowser/Leitfaden_Kommunale_Selbstverwaltung_2.pdf

Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Reihe: Aus Politik und Zeitgeschichte – ApuZ, Köln 1–3/2017; Land und Ländlichkeit 46–47/2016; Dresden 5–7/2016, Bonn (PDF unter www.bpb.de/apuz)

Fuhrhop, Daniel: Willkommensstadt. Wo Flüchtlinge wohnen und Städte lebendig werden, München 2017, 216 S.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Kommunalpolitik verstehen. Für ein junges Politikverständnis, 4. Auflage, Berlin 2009, S.34; PDF unter http://library.fes.de/pdf-files/do/06689.pdf

Gall, Lothar (Hg.): Stadt und Bürgertum im 19. Jahrhundert, München 1990, 197 S.

Gabriel, Oskar W. / Walter-Rogg, Melanie: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2006, S. 39–56.

Gehl, Jan / Svarre, Birgitte: Leben in Städten: Wie man den öffentlichen Raum untersucht, Neu Isenburg 2016, 192 S.

Handbuch Kommunalpolitik. Hg. von Siegfried Frech, Reinhold Weber, Hans-Georg Wehling und Paul Witt, Stuttgart 2014, 399 S.

Heinrich Heffter: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen, 2., überarb. Aufl., Stuttgart 1969, 791 S.

Henkel, Gerhard, Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute, Stuttgart 2012, 344 S.

Hofmann, Wolfgang: Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung, in: Jeserich, Kurt u. a. (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1984, S. 578–644.

Jann, Werner / Röber, Manfred / Wollmann, Hellmut (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik, Baden-Baden 2006, 408 S.

Jungfer, Klaus: Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen, München / Wien 2005, 240 S.

Klages, Helmut / Keppler, Ralph / Masser,, Kai: Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie (mitarbeiten.skript Nr. 04), Verlag Stiftung Mitarbeit, 2. Aufl., Bonn 2011, 30 S.

Kost, Andreas / Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Aufl., Wiesbaden 2010, 413 S.

Kost, Andreas: Kommunalpolitik in meiner Stadt – im Erscheinen

Kurz, Peter (Hg.): Verwaltungs-Design. Change² – Hürden, Eisbrecher, Erfolgsrezepte. Wie es gelingt, eine kommunale Verwaltung zu modernisieren, Frankfurt (Main) 2010, 231 S.

Mann, Thomas / Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. neubearbeitete Aufl., Berlin 2007, 1120 S.

Dies.: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2: Kommunale Wirtschaft, 3. neubearbeitete Aufl., Berlin 2011, S. 706.

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (Hg.): Die Gemeinden und ihre Einnahmen, Stuttgart 2015, 100 S. (PDF unter: https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Publikationen/ST_Gemeinden_2015.pdf)

Naßmacher Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Aufl., Wiesbaden 2007, 407 S.

Penta, Leo (Hg.): Community Organizing. Menschen verändern ihre Stadt. Edition Körber-Stiftung, Hamburg 2007, 254 S.

Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 3: Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2., völlig neubearbeitete Aufl., Berlin u. a. 1983, 476 S.

Reulecke Jürgen: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt 1985, 232 S.

Saldern, Adelheid von: Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Aufl., Opladen 1999, S. 23–36,

Michael Schäfer 2009: Geschichte des Bürgertums: Eine Einführung, Köln, Weimar, Wien 2009, 274 S.

Schieren, Stefan (Hg.): Kommunalpolitik. Probleme und Potential der „Wiege der Demokratie". Eine Einführung, Schwalbach / Ts. 2010, 159 S.

Tenfelde, Klaus: Kommunalpolitik im 19. und 20. Jahrhundert. Strukturen, Krisen, Leistungen, in: 200 Jahre kommunale Selbstverwaltung – Quo Vadis? Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 109, Hg. von der Stadt Essen, Essen 2009, 120 S.

Eine wichtige Quelle sind die Kommunalverfassungen/Gemeindeordnungen der einzelnen Länder.

Internetadressen

www.adenauercampus.de/themen/kommunalpolitik
www.bbsr.bund.de
www.bkg.bund.de
www.buergerhaushalt.org
www.bundes-sgk.de
www.destatis.de
www.dstgb.de
www.fes.de/kommunalakademie
www.fes.de/de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik/
www.haushaltssteuerung.de
www.hss.de/themen/kommunalpolitik
www.kgst.de
www.kommunalakademie.rosalux.de
www.kommunalwiki.boell.de
www.kpv.de
www.landkreistag.de
www.liberale.de/content/kommunalpolitik
www.staedtetag.de

Autorinnen und Autoren

Elena Frank
Elena Frank, Jg. 1991, Sozialarbeiterin (B.A.), studierte an der Hochschule Mannheim Soziale Arbeit mit einem Schwerpunkt auf Kommunalpolitik. Sie fasziniert, an wie vielen Stellen im Alltag der Bürgerinnen und Bürger Kommunalpolitik wirkt.

Dr. Jens Hildebrandt
Dr. Jens Hildebrandt, geb. 1971, ist stellvertretender Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation. Er war vorher Referent der Bildungsbürgermeisterin der Stadt Mannheim und stellvertretender Geschäftsführer der SPD-Gemeinderatsfraktion. Er arbeitete an der Fakultät für Sozialwissenschaften und am Historischen Institut der Universität Mannheim und übernimmt Lehraufträge an der Universität Mannheim und der Hochschule Mannheim. Seine wissenschaftlichen Schwerpunkte sind die Geschichte der Arbeiterbewegung, Deutschlandpolitik und Internationale Beziehungen. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen auf dem Feld der Kommunalpolitik, Bildungspolitik, Integrationspolitik und Osteuropapolitik. Seine Anschrift lautet: Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Russland, Jausski Boulevard 13, 109028 Moskau. Kontakt: Jens@hildebrandt.ws

Beatrice Pardon
Beatrice Pardon, Jg. 1992, Sozialarbeiterin (B.A.), studierte Soziale Arbeit an der Hochschule Mannheim mit einem Schwerpunkt auf Kommunalpolitik. Ein besonderes Interesse an Kommunalpolitik ergibt sich aus ihrer großen Bedeutung sowohl für den beruflichen Kontext der Sozialen Arbeit als auch für die individuelle Lebensgestaltung des Einzelnen innerhalb der Gesellschaft.

Prof. Dr. Ralf Vandamme
Prof. Dr. Ralf Vandamme, Jg. 1963, Politikwissenschaftler, lehrt seit 2009 an der Hochschule Mannheim mit den Schwerpunkten Kommunalpolitik, Politische Ordnung, Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation. Zuvor war er für den Städtetag Baden-Württemberg 12 Jahre als Fachberater für Bürgerschaftliches Engagement tätig. Kontakt: r.vandamme@hs-mannheim.de

Impressum

Herausgeberin:
Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Adenauerallee 86, 53113 Bonn,
Fax-Nr.: 02 28/99 515-309,
Internetadresse: www.bpb.de / izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:
Christine Hesse (verantwortlich / bpb), Jutta Klaeren,
Peter Schuller (Volontär)

Gutachten:
Dr. Manfred Bormann, Studiendirektor a. D. , Sickte;
Karl-Christian Schelzke, Geschäftsführender Direktor des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, Mühlheim am Main

Redaktionelle Mitarbeit:
Jonas Geske, Bielefeld

Titelbild:
Aktion der Berliner Bürgerplattformen für bezahlbaren Wohnungsbau am 7. Juli 2017 auf dem Gelände des ehemaligen Betonwerks Berlin (www.dico-berlin.org); Foto: Christof Rieken

Gesamtgestaltung:
KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny,
Schwabacher Straße 261, 90763 Fürth

Druck:
apm alpha print medien AG, 64295 Darmstadt

Vertrieb:
IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:
vierteljährlich
ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 450 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:
August 2017

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.

FSC
www.fsc.org
MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C125071

Anforderungen

bitte schriftlich an
Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax: 03 82 04/66-273 oder direkt bestellen unter www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten bitte melden an informationen@abo.bpb.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o. g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (bitte keine Bestellungen) steht das Infotelefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.

Sowjetunion I und II

Die Russische Revolution 1917 und ihre Folgen. (322/2014 und überarbeitete Ausgabe 323/2017)

Grundrechte

Unsere Werte und Rechte – diskutieren, bewerten, aktualisieren (überarbeitete Ausgabe 305/2017)

Die Informationen zur politischen Bildung
Online lesen, recherchieren, kostenlos bestellen:
www.bpb.de/izpb

bpb: Bundeszentrale für politische Bildung