

5. Die Politik der Kommunen – Vom Dorf zur Stadt

Die Gemeinden stellen die kleinste Einheit der Bundesrepublik Deutschland dar. Sie gelten als Körperschaften des öffentlichen Rechts bzw. als Gebietskörperschaften. Die Gemeinden, auch Kommunen genannt, bilden neben dem Bund und den Ländern die dritte politische Ebene. Aus staatsrechtlicher Sicht betrachtet sind sie jedoch ein Teil der Landesverwaltungen.

Die Gemeinden unterscheiden sich in Einwohnerzahl, Flächengröße und Struktur, nicht aber in ihren Aufgaben und Funktionen. So hat ein kleines Dorf ebenso einen eigenen Wirkungskreis mit eigenen Zuständigkeiten und Finanzwirtschaft wie eine Stadt.

Sie verfügen alle über eine abgeleitete Herrschaftsgewalt und über das Recht der Selbstverwaltung.

Den kreisfreien Städten fallen außerdem noch die Aufgaben des Kreises zu. Die Gemeindegrenzen innerhalb eines Bundeslandes werden vom Landtag bestimmt.



Das Rathaus der kreisfreien Stadt Würzburg.

5.1. Selbstverwaltungskompetenz

Die kommunale Selbstverwaltung geht auf den preußischen Reformpolitiker Friedrich Karl Freiherr vom und zum Stein aus dem Jahr 1808 zurück.

Das Konzept der Selbstverwaltung verfolgt die Ziele lokale gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren, sowie die örtlichen Angelegenheiten selbstverantwortlich zu regeln um eine „Bürgernähe“ innerhalb der Gemeinde zu fördern.

Definition „Selbstverwaltungskompetenz“

Die kommunale Selbstverwaltung ist das „Recht der Gemeinde und Gemeindeverbände, alle Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und einen spezifischen Bezug zu ihr haben, im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Der örtliche Bezug ist dabei abhängig von Größe und Finanzkraft der Gemeinden. Was bei größeren Gemeinden typischerweise örtliche Aufgabe ist, kann bei kleiner schon überörtlich sein. Die kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantiert.“¹³²

Gesetzliche Grundlage der Selbstverwaltungskompetenz

→ Artikel 28

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung [...].

Den Gemeinden wird das Recht der Selbstverwaltung durch die Verfassung garantiert, man spricht von Einrichtungsgewähr. Der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung darf nicht angetastet werden.

Art. 28 Abs. 2 regelt, dass Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln dürfen. Die Kommunen haben das Recht eigene Satzungen (z. B. Gebührensatzung) zu erlassen, diese enthalten verbindliche Regelungen.

Definition

Gesetzliche
Grundlage

¹³² Elisabeth Dauwe u. a., Kommunalpolitik, Leitfaden für die Praxis, Westdeutscher Verlag, Opladen 1995, S.335

Hoheitsbereiche der Kommunen

Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde wird in verschiedene Hoheitsbereiche aufgeteilt, zu unterscheiden sind die Personalhoheit, die Rechtsetzungshoheit, die Organisationshoheit, Finanzhoheit und Steuerhoheit.

Die kommunale Selbstverwaltung¹³³

Personalhoheit:

Sie räumt den Gemeinden das Recht ein, das Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen.

Organisationshoheit:

Sie umfasst das Recht zur eigenen Gestaltung der Verwaltungsorganisation.

Planungshoheit:

Sie räumt den Gemeinden das Recht ein, Bauleitpläne (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) in eigener Verantwortung aufzustellen, um das Gemeindegebiet zu ordnen und zu gestalten.

Rechtsetzungshoheit:

Sie enthält das Recht, kommunale Satzungen zu erlassen.

Finanzhoheit:

Sie gibt den Gemeinden das Recht zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.

Steuerhoheit:

Sie räumt den Gemeinden das Recht zur Erhebung von Steuern ein (soweit dieses Recht nicht durch übergeordnete Gesetze zum Finanzausgleich wieder rückgängig gemacht wird).

5. 2. Die Aufgaben der Kommune und deren Finanzierung

Aufgaben der Kommunen

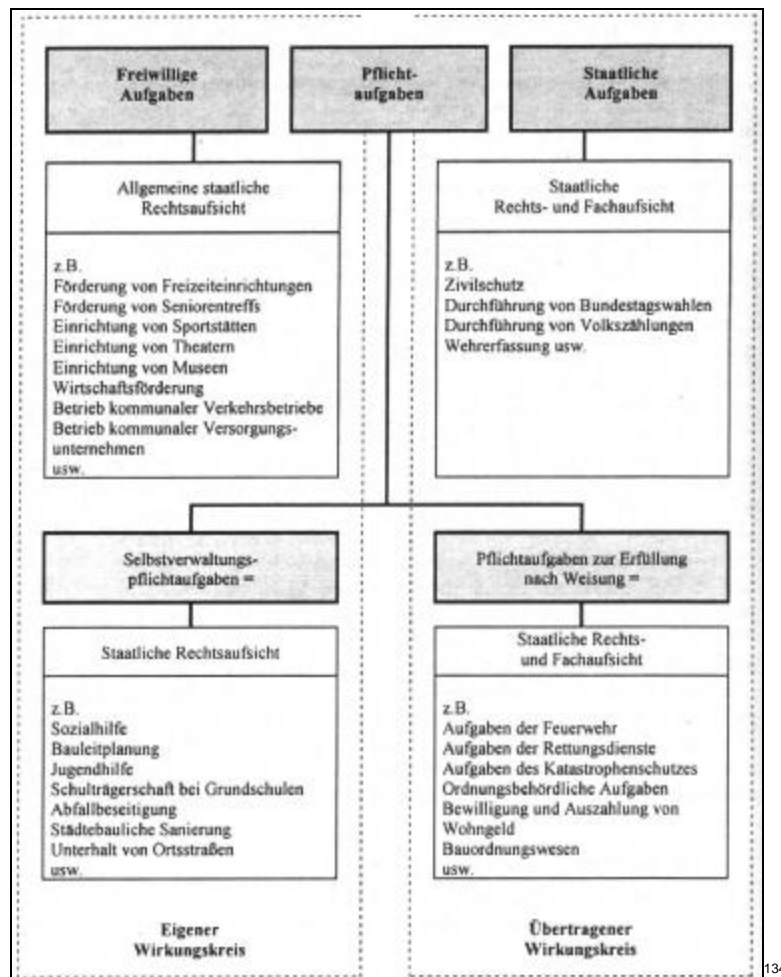
Die Aufgaben und Möglichkeiten einer Gemeinde ändern sich von Ort zu Ort. So spielt die Gemeindegröße eine wichtige Rolle, sowie die unterschiedlichen eigenen Aufgabensetzungen. Das Dorf und die Großstadt haben grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten.

Der Bund und die Länder können Gesetze beschließen, die die Gemeinden binden, ohne dass sie eine rechtliche Mitsprache dabei besitzen.

¹³³ Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Informationen zur politischen Bildung, Heft Nr. 242, Kommunalpolitik, Bonn 1998, S. 11

Die Leistungen einer Kommune teilen sich in eigene Aufgaben der Gemeinde und staatliche Aufgaben, die den Gemeinden aus Zweckmäßigkeitsgründen lediglich übertragen sind.

Die Aufgaben der Gemeinde lassen sich in freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und staatliche Aufgaben gliedern.



Die unterschiedlichen Aufgaben einer Gemeinde

Eine andere Form der Einteilung ist die Trennung der Aufgaben in weisungsfreie und weisungsgebundene Aufgaben.

Zu den weisungsfreien Aufgaben zählen freiwillige Aufgaben (kulturelle Einrichtungen, Sportanlagen, Förderung von Vereinen) und Pflichtaufgaben ohne Weisung (z. B. Gemeinde muss als Schulträger eine Schule bauen, die Gestaltung des Gebäudes bleibt jedoch der Gemeinde überlassen).

¹³⁴ Jürgen Beller, Einführung in die Kommunalpolitik, Oldenbourg Verlag, München 2000, S. 294

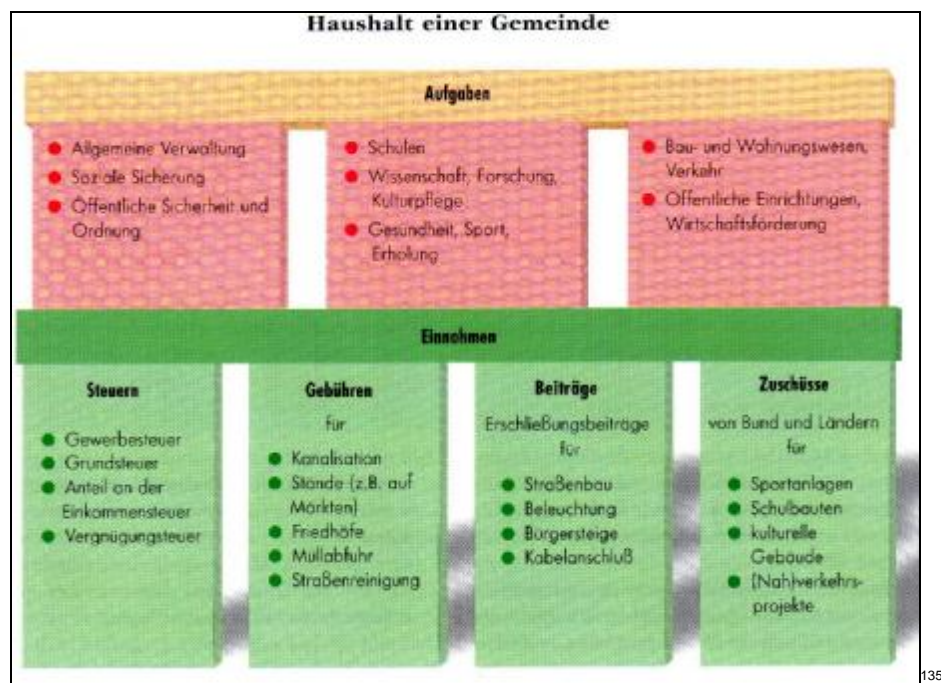
Die so genannten Selbstverwaltungsaufgaben werden von der Kommune in eigener Verantwortung wahrgenommen. Die Entscheidungen treffen die gewählten Bürgervertreter. Die Selbstverwaltungsaufgaben stellen ungefähr 1/3 der Aufgaben einer Gemeinde dar.

Den weisungsgebundenen Aufgaben, welche ca. 2/3 der Leistungen einnehmen, werden die Pflichtaufgaben nach Weisung zugeordnet. Die Gemeinde ist durch Bundes- und Landesrecht zu staatlichen Aufgaben verpflichtet und übt die Funktion einer staatlichen Unterbehörde aus (z. Melde-, Pass-, Staatsangehörigkeitssachen).

Finanzierung kommunaler Aufgaben

Der Haushalt der Gemeinden setzt sich zusammen aus eigenen Steuereinnahmen, Finanzaufweisungen von Bund und Land in Form von Zuschüssen, sowie Entgelte, d. h. Gebühren und Beiträge für Leistungen die die Gemeinden erbringen.

Durch die wachsenden Aufgaben wird die finanzielle Lage in vielen Städten und Gemeinden immer bedrückender, dies führt unter anderem zu Kürzungen im Bereich der freiwilligen Aufgaben.



Zur Finanzierung kommunaler Aufgaben ist die Gemeinde auf verschiedenen Einnahmequellen angewiesen.

¹³⁵ Abbildung siehe Pöttsch, a. a. O., S. 96

5.3. Grundzüge der Kommunalverfassung

In den Kommunalverfassungen, welche vom Landtag bestimmt sind, werden der Aufbau und die Organisation einer Gemeinde geregelt.

Die Kommunalverfassungen werden beeinflusst durch:

> Funktionen

(Kreisstadt, Landeshauptstadt, Kernstadt eines Ballungsraumes)

> Struktur

(landwirtschaftlich geprägtes Dorf, Industriestadt, Universitätsstadt)

> Lage

(Ballungsgebiet, ländlicher Raum)

> Politische Kultur

Die Kommunalverfassungen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland lassen sich in vier Grundmodelle unterscheiden:

→ **Süddeutsche Ratsverfassung**

Dieses Modell wird umgesetzt in Baden – Württemberg, Bayern und Sachsen, mit Abwandlungen wird es in Mecklenburg – Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein – Westfalen, Rheinland – Pfalz, Saarland, Sachsen – Anhalt, Schleswig – Holstein und Thüringen angewandt.

→ **Norddeutsche Ratsverfassung**

→ **Bürgermeisterverfassung**

→ **Magistratverfassung**

Dieses Modell kommt ausschließlich in Hessen vor.

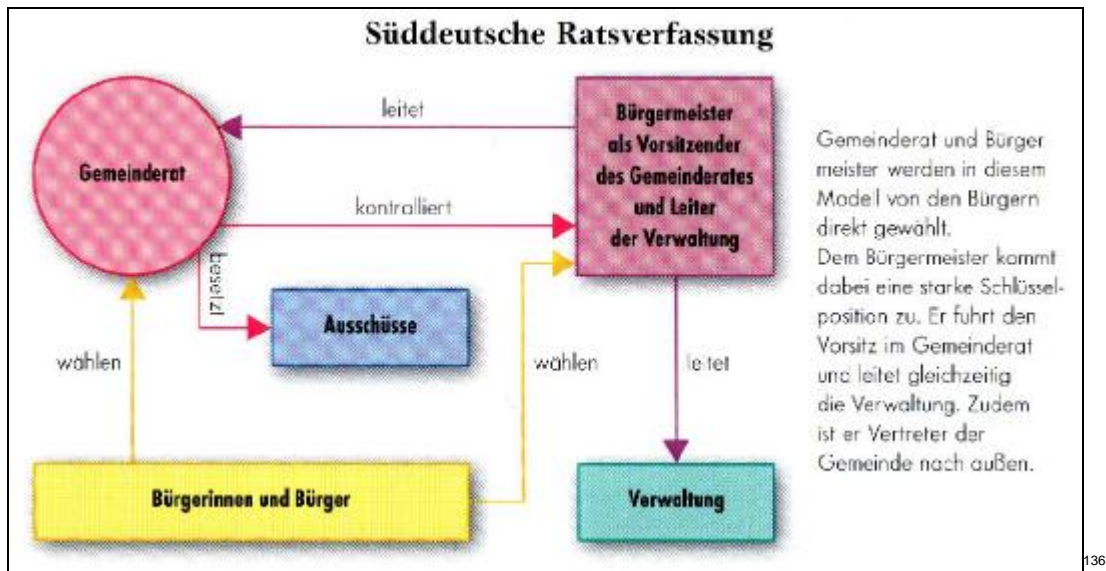
Das Bundesland Brandenburg hat ein eigenes System, in dem Elemente der klassischen Modelle und des Kommunalverfassungsgesetzes der Deutschen Demokratischen Republik, das noch 1990 kurz vor der Wiedervereinigung erlassen worden war, enthalten sind.

Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg verfügen über keine eigenen Kommunalverfassungen, hier fallen die Ebenen Stadt und Land zusammen.

Herausragende Bedeutung nimmt das Modell der Süddeutschen Ratsverfassung ein. Es zeichnet sich aus durch eine direkte Wahl des Bürgermeisters und des Gemeinderates durch die Bürger.

Der Gemeinderat übernimmt die Vertretung der im Ort ansässigen Bevölkerung, er dient als Beschlussorgan. Der Bürgermeister führt den Vorsitz im Gemeinderat und tritt als Vollzugs- und Vertretungsorgan auf; er hat die Leitung der Gemeindeverwaltung inne.

Aufgrund der Verbreitung der Süddeutschen Ratsverfassung sollen im Folgenden die Organe Gemeinderat und Bürgermeister vorgestellt werden.



Süddeutsche Ratsverfassung – Das am weitest verbreitete Kommunalverfassungs-Modell

5.3.1. Gemeinderat

Der Gemeinderat bzw. Stadtrat ist das zentrale Organ innerhalb der Kommune. Er entscheidet im Rahmen seiner kommunalen Fähigkeit über Fragen politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und kultureller Natur. Die Amtszeit des Gemeinderates bestimmt das jeweilige Landesrecht und dauert vier, fünf oder sechs Jahre.

Um die Aufgaben der Gemeinde überschaubar zu machen werden Gremien und Fachausschüsse gebildet, welche beratende oder beschließende Funktionen übernehmen. In fast allen Gemeindeverordnungen ist es vorgesehen, dass sachkundige Bürger sowie Sachverständige Ausschussmitglieder werden können, obwohl sie über kein demokratisches Mandat verfügen.

Der Rat kontrolliert die Umsetzung seiner Beschlüsse und die Gemeindeverwaltung insgesamt.

¹³⁶ Abbildung siehe Pöttsch, a. a. O., S. 98

5.3.2. Bürgermeister

Der Bürgermeister sorgt für die ordnungsgemäße Erfüllung aller gemeindlichen Verwaltungsaufgaben und vertritt die Gemeinde nach außen. Die Direktwahl durch die Bürger stärkt die Position des Bürgermeisters und verleiht seinen Vorstellungen mehr Durchsetzungskraft. Die Direktwahl gibt jedoch auch den Einwohnern mehr Mitspracherecht.

Der Bürgermeister darf in dringenden und unaufschiebbaren Entscheidungsfällen in die Zuständigkeit des Gemeinderates eingreifen und an seiner Stelle handeln, um Schaden und Nachteile für die Kommune zu verhindern.

Die Amtszeit des Bürgermeisters ist in den Bundesländern verschieden geregelt, sie weicht ab zwischen vier und neun Jahren. In zahlreichen Grundverordnungen wird eine vorzeitige Abwahl durch den Gemeinderat und der Bevölkerung ermöglicht.

In fast allen Bundesländern sehen die Kommunalverfassungen so genannte Beigeordnete vor, die als Stellvertreter des Bürgermeisters für einzelne Sachgebiete verantwortlich sind.

In einzelnen Bundesländern werden die Bürgermeister in kreisfreien Städten, in anderen Ländern ab einer bestimmten Einwohnerzahl der Gemeinde als Oberbürgermeister bezeichnet.

5.4. Zusammenarbeit über die Gemeindegrenze hinaus

Die Gemeinden haben unterschiedliche Leistungen zu erbringen, ihre Aufgaben zu erfüllen und bürgernah zu sein. Bei einer kleinen Gemeinde kann die Leistungsfähigkeit eingeschränkt sein und Funktionen werden nicht ausreichend erfüllt.

Der einfachste Weg eine leistungsfähige Gemeinde zu schaffen, stellt die Gemeindereform dar, d. h. die Zahl der Kommunen wird durch eine Zusammenlegung verringert. Hierbei kann jedoch ein Verlust der Bürgernähe und der politischen Beteiligung mit verbunden sein.

Eine andere Möglichkeit bietet der Zusammenschluss zu Interessensverbänden als Städtetag, Städte- und Gemeindeverband, Landkreis; dies kann auf Landes-, Bundes-, oder europäischer Ebene stattfinden.

Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, Interessen der Gemeinde wahrzunehmen, Schaden abzuwehren und übergeordnete Entscheidungsinstanzen zu gemeindefreundlichem Handeln zu bewegen.

Die Kooperationsformen können unterschiedliche Ziele verfolgen, so werden Zweckverbände zur Erreichung eines bestimmten Zieles gegründet (z. B. Wasserversorgungsverband, Verkehrsverbände im öffentlichen Nahverkehr) und auch Verbände mit Mehrfachzielsetzung (z. B. Verwaltungsgemeinschaften, d. h. kleinere Gemeinden können ihre Selbständigkeit bewahren, da die Verwaltungsgemeinschaft einen Großteil der Aufgaben abnimmt).

5.4.1. Landkreis

Landkreis

In Deutschland gibt es insgesamt 323 Landkreise, sie sind für Aufgaben zuständig, die die Leistungsfähigkeit der Kommune übersteigen. Der Landkreis besitzt institutionelle Garantie in Art. 28, auch hier müssen die Bürger eine gewählte Vertretung haben.

Der Landkreis bildet auf der einen Seite einen Gemeindeverband, der gemeindeüberschreitende Aufgaben wahrnimmt. Auf der anderen Seite stellt er eine staatliche Behörde dar, die staatliche Aufgaben übernimmt und gegenüber der Gemeinde eine Aufsichtsfunktion hat.

Neben der örtlichen Vernetzung (überörtliches Straßennetz, Elektrizitätsnetz, Kreissparkasse) liegen die Schwerpunkte des Landkreises in den Bereichen Soziales (Sozialhilfe), Jugendhilfe, Gesundheit und Müllentsorgung.

Der Kreis nimmt ebenfalls Gebühren und Entgelte (z. B. KFZ – Zulassung) ein und finanziert sich zum Großteil aus Mitteln des Landes und von Grunderwerbssteuern.

Die 116 kreisfreien Städte (auch Stadtkreise genannt) vereinigen Kreis und Gemeinde in sich. Ihr Kontrollorgan ist das Regierungspräsidium; in Bundesländern in denen keine Regierung vorhanden ist, übernimmt diese Kontrollaufgaben das Innenministerium.

5.4.2. Bezirk

Als einziges Bundesland ist Bayern oberhalb der Kreisebene in Bezirke eingeteilt. Diese sieben Bezirke (z. B. Oberbayern, Oberpfalz, Unterfranken usw.) nehmen Aufgaben wahr, die über die Leistungsfähigkeit des Landkreises hinausgehen. Die Volksvertretung innerhalb des Bezirks unterliegt dem Bezirkstag.

Das Bundesland Rheinland – Pfalz besitzt ebenfalls einen Bezirkstag, dieser ist in seiner Funktion vergleichbar mit den zwei Landschaftsverbänden Nordrhein – Westfalens, welche sich aus Vertretern der Städte und Kreise zusammensetzen.

5.4.3. Euregiones

Euregiones sind frei vereinbarte Zusammenschlüsse über die Staatsgrenze, auch über die Grenze der Europäischen Union hinaus. Sie sind mit dem Ziel gegründet, Probleme im grenznahen Raum zu lösen (z. B. Infrastruktur, Umweltschutz, wirtschaftliche Zusammenarbeit) und der Verständigung unter den Menschen zu dienen.

Euregiones finden sich unter anderem im deutsch – schweizerisch – französischen Dreiländereck um Basel und im deutsch – tschechisch – polnischen Grenzraum.

6. Neugierig geworden?

Interessante Internetseiten:

Im Buchladen:

Ackermann, Paul
**Bürger Handbuch,
Basisinformationen und 57 Tipps zum Tun**
Wochenschau Verlag, 2. Auflage
Schwalbach/Ts. 1999

_ informatives und praktisches Buch

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)
**Grundgesetz für Einsteiger
und Fortgeschrittene**
Thema im Unterricht, Arbeitsmappe
10. Auflage, Bonn 2002

_ Arbeitsmappe, die durch vielfältige
Aufgaben und Rätsel das
Grundgesetz vorstellt.

Pöttsch Horst
Die deutsche Demokratie
Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)
2. Auflage, Bonn 2001

_ gibt einen guten Überblick über
politische Strukturen der BRD,
stellt kurz die Organisationen
Europarat, EU, NATO und UN vor.

- Thurich, Eckhardt
Nahaufnahme Bundestag
Thema im Unterricht, Arbeitsheft 12
Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)
Bonn 2000
_ Arbeitsheft mit unterschiedlichen
Bausteinen, welche den Bundestag
näher vorstellen.
- Hilde Kammer / Elisabet Bartsch
Politik Jugendlexikon
800 einfache Antworten auf schwierige Fragen
Rowohlt Verlag, 31. Auflage,
Hamburg 2000
_ geeignetes Nachschlagewerk
- Friedemann Bedürftig u. a. (Hrsg.)
Politik ganz easy
Ravensburger Buchverlag, Ravensburg 2002
_ erklärt kurz und knapp Themen wie
Rechtsstaat, Rechtsextremismus usw.
- Johannes Greving
Politik / Sozialkunde
Pocket Teacher Abi
Cornelsen Verlag, Berlin 2000
_ übersichtliche und gut verständliche
Hilfe für Referate, Klausuren etc.
- CD – ROM**
Föderalismus in Deutschland
Haus der Bayerischen Geschichte Augsburg,
in Zusammenarbeit mit der Bayrischen
Landeszentrale für politische Bildung, München 1999
_ Erklärung des Föderalismus in
sehr anschaulicher Art und Weise.

Weitere empfehlenswerte und preisgünstige Literatur ist über die Bundeszentrale für politische Bildung und über die Landeszentralen für politische Bildungsarbeit zu beziehen.
Die Internetadressen finden sich auf der Seite der Bundeszentrale für politische Bildung unter www.bpb.de, Rubrik „Partner“, Landeszentralen.

Im Internet:

- | | |
|--|---|
| www.bundespraesident.de | Der Bundespräsident der BRD |
| www.bundesrat.de | Der Bundesrat der BRD |
| www.bundestag.de | Der Bundestag der BRD |
| www.bundesregierung.de | Die Seite der Bundesregierung |
| www.bundeskanzler.de | Der amtierende Bundeskanzler |
| www.bverfg.de | Das Bundesverfassungsgericht der BRD |
| www.bund.de | Das Dienstleistungsportal des Bundes |
| www.destatis.de | Die Seite des Statistischen Bundesamtes |
| www.baden-wuerttemberg.de | Das Land Baden - Württemberg |
| www.bayern.de | Der Freistaat Bayern |
| www.berlin.de | Stadtstaat und Hauptstadt Berlin |
| www.brandenburg.de | Das Land Brandenburg |
| www.bremen.de | Die Freie Hansestadt Bremen |
| www.hamburg.de | Die Freie und Hansestadt Hamburg |
| www.hessen.de | Das Land Hessen |
| www.mecklenburg-vorpommern.de | Das Land Mecklenburg - Vorpommern |
| www.niedersachsen.de | Das Land Niedersachsen |
| www.nrw.de | Das Land Nordrhein - Westfalen |
| www.rlp.de | Das Land Rheinland - Pfalz |
| www.saarland.de | Das Land Saarland |
| www.sachsen.de | Der Freistaat Sachsen |
| www.sachsen-anhalt.de | Das Land Sachsen – Anhalt |
| www.landesregierung.schleswig-holstein.de | Das Land Schleswig - Holstein |
| www.thueringen.de | Der Freistaat Thüringen |