

Grundlagen praktischer Kommunalpolitik

Bürger & Gemeinde

Heft 1

Dill / Kanitz (Hrsg.)

Wichtiger Hinweis:

Fünf Bände dieser Reihe liegen in überarbeiteter Form als Datei vor; einzelne Exemplare können auf Anforderung noch abgegeben werden. Auf die in den Print-Exemplaren enthaltenen Abbildungen wurde in der Online-Version verzichtet, um die Dateigröße zu minimieren. Sofern die Abbildungen in aktueller Form in unserem [Internet-Angebot](#) vorliegen, haben wir sie durch Links verknüpft.

Einzelhefte (3+4) können Sie über die Abteilung Kommunalpolitik bestellen
eMail: gaby.stocksiefen@kas.de

Autor:
Horst Kanitz

Redaktion:
Gertrud Witte

Umschlaggestaltung / Grafiken
(Gottfried Parzer)

Herstellung:
Ernst Knoth GmbH, Melle

© 1994, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung
Printed in Germany

VORWORT

Kommunale Selbstverwaltung ist als Grundlage des Staatsaufbaus ein wesentlicher Bestandteil unserer Demokratie. Diese bürgernahe Erledigung öffentlicher Angelegenheiten kennzeichnet unser demokratisches Staatswesen und ergänzt neben dem Föderalismus die vertikale Gewaltenteilung. Der Tendenz vieler Staaten, die gesamte Verwaltung zentral zu organisieren, wirkt die kommunale Selbstverwaltung entgegen. Als erste Stufe des demokratischen Staatsaufbaus ist sie eine strukturell gleichwertige Ebene in unserem mehrstufig organisierten Gemeinwesen. Wie wichtig funktionierende und leistungsfähige Gemeinden, Städte und Kreise sind, hat der Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen in den neuen Ländern erneut deutlich gemacht.

Für den kommunalen Mandatsträger wird es jedoch zusehends schwerer, die Aufgaben wahrzunehmen, die die Gemeindeordnungen den kommunalen Vertretungskörperschaften übertragen. Nach geltendem Recht sind sie ja sowohl Vertretungs- als auch Verwaltungsorgane der Gemeinden. In der Praxis sind die Mandatsträger mit dieser Doppelrolle jedoch oft überfordert. Sie sind vielfach nicht mehr in der Lage, die anfallende Informationsflut zu überschauen, zu verarbeiten und die wichtigsten gesetzlichen Regelungen zu kennen und in ihrer Tragweite einzuschätzen. Dies engt den kommunalpolitischen Handlungsspielraum unnötig ein und ermöglicht es Technokraten, sich auf vermeintliche Sachzwänge zu berufen.

Um dem zu begegnen, ist es zunächst wichtig, aus kommunalpolitisch Interessierten und Engagierten auch informierte und urteilsfähige Bürger und Mandatsträger zu machen.

Diesem Ziel dient die vorliegende Schriftenreihe „Grundlagen praktischer Kommunalpolitik“. In sieben Heften werden die wichtigsten Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung in komprimierter Form dargestellt. Die seit der Erstauflage 1983 eingetretenen politischen, ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Veränderungen, die zahlreichen neuen Bundes- und Landesgesetze mit ihren Auswirkungen auf die Kommunen sowie die Erfahrungen beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern führten bei der Projektierung der Neuauflage dazu, dass über eine bloße Aktualisierung hinaus neue thematische Akzente gesetzt wurden.

Im einzelnen informiert die Reihe über folgende Bereiche:

Heft 1 (Bürger & Gemeinde) widmet sich vor allem den Elementen der kommunalen Ordnung, beschreibt kommunale Selbstverwaltung als bürgernahen Teil der öffentlichen Verwaltung und zeigt auf, dass Bürgerbeteiligung mehr sein kann als die Teilnahme an Wahlen. Ausführlich werden die kommunalen Aufgaben, ihre institutionelle Zuordnung sowie die Rechte und Pflichten der kommunalen Mandatsträger erörtert. Neben der Bedeutung der Parteien auf kommunaler Ebene werden wichtige Fragen zum Thema Kommunalwahlen analysiert.

Heft 2 (Haushalt & Finanzen) behandelt die Grundlagen und die aktuelle Situation der Gemeindefinanzen. Die Lektüre des Haushaltsplanes einer Gemeinde stellt Ratsmitglieder - und nicht nur sie - immer wieder vor enorme Probleme. Ganz praxisbezogen wird versucht, die Anlage und Gliederung eines Haushaltsplanes transparent zu machen und dabei auch die Phasen vom Entwurf bis zur Rechnungsprüfung nachzuvollziehen. Die Ausgaben werden als Widerspiegelung der gemeindlichen Aufgaben beschrieben und es werden die unterschiedlichen Bestandteile der Einnahmen aufgezeigt. Ein Anhang mit einer Vielzahl an Beispielen aus der Arbeit mit einem Haushaltsplan erhöht den Nutzwert für den kommunalen Praktiker.

Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr sind als Teilbereiche kommunalen Handelns so eng miteinander verknüpft, dass es geboten war, sie systematisch als Gesamtkomplex zu behandeln (Hefte 3 und 4). Heft 3 erörtert u.a. Aufgaben der Entwicklungsplanung, untersucht beispielhaft Rahmenplanungen und fragt schließlich nach den Grundlagen und den Problemen des Flächennutzungsplanes. Exemplarisch werden auch einzelne Fachplanungen vorgestellt.

Heft 4 widmet sich schwerpunktmäßig dem Bebauungsplan, der Gebäudeplanung sowie weiteren Fachplanungen (z.B. UVP, Altlasten etc.). Die Verflochtenheit der Aufgaben in den Bereichen Planen, Bauen, Umwelt und Verkehr verweist auf die Notwendigkeit zu enger Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren in der Kommunalpolitik. Deshalb werden im Schlussteil Wege der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung bzw. zwischen Rat und Bürgern aufgezeigt. Auch die Bereiche Umweltberichterstattung, Umweltberatung und Umwelterziehung werden dabei thematisiert.

Drei Themen stehen im Mittelpunkt von Heft 5: Sozialpolitik auf kommunaler Ebene, Gesundheitswesen sowie Fragen der Jugendhilfe. Die exorbitanten Steigerungen der Sozialhilfeaufwendungen in den letzten Jahren haben den Handlungsspielraum der Kommunen derart eingeengt, dass ihre Rolle als vorrangiger Träger sozialpolitischer Aufgaben in Frage gestellt ist. Die Einführung in die Grundzüge des Bundessozialhilfegesetzes berücksichtigt auch die Konsequenzen aus dem Einigungsvertrag für die neuen Länder. Ambulante Dienste, Krankenhauswesen und öffentliche Gesundheitsdienste werden im Abschnitt Gesundheitswesen behandelt. Im Bereich der Jugendhilfe werden schwerpunktmäßig die zentralen Regelungen des neuen Jugendhilferechts sowie die Hauptaufgaben und Organisationsstrukturen der Jugendhilfe skizziert.

Welche Bedeutung hat die Wirtschaft für die Gemeinde? Welche Ziele verfolgt die kommunale Wirtschaftsförderung? Welche Adressaten hat sie, welche Handlungsspielräume und Instrumente? Mit diesen Fragen befasst sich u.a. Heft 6 (Wirtschaft & Arbeit). Ausführlich wird auch auf das Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Eigenwirtschaft und Privatisierung eingegangen. Eine detaillierte Checkliste hilft, die Fragen zu stellen, die vor einer Privatisierung zu beantworten sind.

Angesichts der prekären Lage der Gemeindefinanzen drohen viele Maßnahmen kommunaler Kulturpolitik dem Rotstift zum Opfer zu fallen. Um so energischer ist daran zu erinnern, in welchem Maße Kultur als Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge, aber auch als „weicher“ Standortfaktor im Kontext kommunaler Wirtschaftsförderung anzusehen ist. Neue Wege in der Kulturpolitik, Kulturpflege für und mit ausländischen Mitbürgern, Kultursponsoring, kommunales Kulturmanagement - diese und andere Themen werden im Eingangskapitel von Heft 7 (Kultur, Schule, Sport & Freizeit) behandelt. Darüber hinaus wird das Verhältnis Schule-Kommune sowie die Bedeutung des Sport- und Freizeitangebots für die Attraktivität einer Gemeinde thematisiert.

Für das ehrgeizige Vorhaben einer Neufassung der Schriftenreihe konnte eine Reihe ausgewiesener Experten gewonnen werden, die es verstanden haben, gerade auch unter didaktischen Gesichtspunkten die teilweise schwierigen Themen und komplexen Sachverhalte praxisnah darzustellen. Den Autoren und allen denen, die am Zustandekommen dieser Veröffentlichung mitgewirkt haben, sei an dieser Stelle für die geleistete Arbeit nachdrücklich gedankt.

Inhaltsverzeichnis

1.	Politik in der Gemeinde	5
1.1	Was hat Politik in der Gemeinde zu suchen?	5
1.2	Was charakterisiert Kommunalpolitik?	6
1.3	Kommunale Selbstverwaltung: bürgernahe Bestandteil öffentlicher Verwaltung	10
1.4	Bürgerbeteiligung in der Gemeinde: mehr als wählen!	15
1.5	Ein Weg in die Kommunalpolitik	19
2.	Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände	22
2.1	Kommunale Aufgaben: Entstehung und Entwicklung	22
2.2	Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?	25
2.3	Was tun die Kreise und andere Gemeindeverbände?	31
3.	Die Gemeindeorgane und die Aufgabenverteilung	34
3.1	Welche Organe hat die Gemeinde?	34
3.2	Die Gemeindevertretung	37
3.3	Die Verwaltung	41
4.	Die Arbeit im Rat und seinen Ausschüssen	44
4.1	Rechte und Pflichten des kommunalen Mandatsträgers	44
4.2	Der Mandatsträger im Spannungsfeld zwischen Ansprüchen und Zwängen der Partei und Fraktion, Bürgern und Verwaltung	48
4.3	Der sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen	51
5.	Akteure der Kommunalpolitik	52
5.1	Wer macht Politik in der Gemeinde?	52
5.2	Aufgaben lokaler Parteien	55
5.3	Zum Verhältnis zwischen Partei und Fraktion	62
5.4	Zur Öffentlichkeitsarbeit von Partei und Fraktion	68
6.	Die Kommunalwahl	71
6.1	Formen kommunalen Wahlrechts im Überblick	71
6.2	Leitlinien kommunalen Wahlverhaltens	73
6.3	Der überzeugende Wahlkampf	75
	Übersicht der Schaubilder	77
	Glossar	78
	Literaturhinweise	81
	Autorenverzeichnis	

1. POLITIK IN DER GEMEINDE

1.1 Was hat Politik in der Gemeinde zu suchen?

Viele Bürger betrachten Politik als etwas Nebulöses, nicht selten auch unverständliches (häufig handelt es sich dann um sogenannte Parteipolitik), jedenfalls als etwas, was sich in mehr oder minder entfernten Hauptstädten ereignet und deshalb uninteressant ist. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil es einen selbst ja nicht betrifft. Hellhörig wird man erst dann, wenn die Erhöhung von Steuern, Gebühren, Abgaben etc. an das eigene Portemonnaie geht oder bisherige Rechte, Vergünstigungen und Leistungen beschnitten werden oder wegfallen sollen. In der Gemeinde jedoch, wo es ihrer Meinung nach nur um Sachprobleme geht, habe Politik nichts zu suchen. Richtig ist daran lediglich, dass nicht alles, was in unserer Gesellschaft und damit auch in der Gemeinde passiert, politisch ist; aber fast alles kann politisch bedeutsam werden, wenn dabei zugleich:

- **Institutionen** der Gesellschaft, wie z.B. Regierungen, Parlamente, Gerichte, Behörden, Schulen, Parteien, Verbände etc. und damit die verfasste Rechtsordnung unter Einschluss der Grundsätze der politischen Willensbildung berührt werden (institutionelle Dimension des Politischen);
- **Interessen** (individuelle, materielle, ideelle) der Gesellschaft tangiert werden und damit die Gestaltung und Aufgabenerfüllung der Politik angesprochen ist (normative Dimension des Politischen) oder
- **Interessenvermittlungen** durch Konflikte oder Konsens und damit alle Formen der Macht und ihrer Durchsetzung zur Diskussion stehen (prozessuale Dimension des Politischen).

Dies macht deutlich, dass es einen allgemein verbindlichen Wesensbegriff des „Politischen“ nicht gibt, ja nicht geben kann, weil Politik mehrdimensional ist. Alle gesellschaftlichen Geschehnisse, die mit der institutionellen, normativen oder prozessualen Dimension des Politischen verknüpft werden können, sind politischer Natur. Politik ist demzufolge weder an einen bestimmten Raum gebunden - auch wenn Sie vorzugsweise in Parlamenten und Hauptstädten sichtbar wird - noch spart sie bestimmte öffentliche Bereiche aus. Damit ist offensichtlich, dass die Gemeinde kein politikfreier Raum ist und sein kann. Auch in ihr gilt es, immer unter mehreren Möglichkeiten zu wählen, die örtlichen Lebensumstände etwas menschlicher, gerechter und sozialer zu gestalten und zugleich die Umwelt als Lebensgrundlage intakt zu halten. Dieses Wählen und Abwägen zwischen einander ausschließenden Alternativen charakterisiert Politik.

Entwickelt und bewertet werden die Alternativen auf der Basis der Werte, die die Parteien generell ihrem Handeln zugrundelegen und denen sie sich verpflichtet fühlen. Diese Werte sind jeweils aus einem bestimmten Menschenbild ableitbar. Entsprechend diesem Menschenbild stehen die Werte eher in einer Hierarchie oder eher in einem Spannungsverhältnis. Werte (Freiheit, Gleichheit, Solidarität), daraus abgeleitete Wertziele (z.B. Selbstbestimmung, Selbstentfaltung, Menschenwürde, Friede, Gemeinwohl) und daraus entwickelte Prinzipien: (z.B. Subsidiarität, Toleranz, Demokratie, soziale und ökologische Marktwirtschaft, Privateigentum, Rechtsstaatlichkeit) prägen demnach das politische Handlungsmuster einer Partei.

Ohne Werte hätte die Politik keine „Wegweiser“, die:

- zur Problemerkennung und -einordnung nötig sind;
- bei der Suche und Auswahl der Problemlösungen und möglicher Alternativen hilfreich sind;
- die Prioritätensetzungen und Entscheidungen begründbar und für den Bürger nachvollziehbar machen.

Ohne Wertorientierungen würde Politik - auch auf kommunaler Ebene - orientierungslos zu einem prinzipienlosen Pragmatismus verkümmern, mit allen negativen Begleiterscheinungen für ein Gemeinwesen.

Im Grundsatz unterscheidet sich die kommunale Demokratie vom Parlamentarismus auf Landes- und Bundesebene nicht. Unterschiede gibt es jedoch im Aufgabenkatalog, im Handlungsspielraum bei der Aufgabenwahrnehmung und damit zusammenhängend im Ausmaß gesetzlicher Bindungen durch höherrangiges Recht (Näheres hierzu im Abschnitt 2.2 „Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?“).

Auch die Kommunalverfassungen sind dem Typus nach parlamentarische Verfassungen. Die Verwischung der Grenze zwischen Legislative und Exekutive sowie die Verpflichtung von Rat und Verwaltung zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung verleiht ihr aber einen eigenständigen Charakter.

[Schaubild 1 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik-Nr. 1.2](#)

1.2 Was charakterisiert Kommunalpolitik?

Was Kommunalpolitik ist oder sein sollte, glaubt jeder zu wissen. Der eine versteht darunter Lokalpolitik und meint damit politisches Handeln innerhalb der Gemeinde. Die Betonung des raumgebundenen Handlungsrahmens von Politik suggeriert jedoch eine gemeindliche Autonomie, die die Verflechtungen und Abhängigkeiten, die zwischen der Kommunalpolitik einerseits und der Landes- und Bundespolitik andererseits bestehen, leicht ausblendet.

Der andere gebraucht den Begriff Kommunalpolitik deckungsgleich mit dem der kommunalen Selbstverwaltung. Der Akzent wird dabei auf „Verwaltung“ gesetzt, um deren vermeintlich unpolitischen Charakter hervorzuheben. In der angeblich politikfreien Gemeinde würden ausschließlich Sachgesetzmäßigkeiten gelten, so wird behauptet. Daher sei es möglich, die jeweils beste Lösung für ein lokales Problem zu finden. Diese vielfach auch heute noch anzutreffende Auffassung ist aber nicht nur falsch (wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt), sondern für unsere Demokratie auch schädlich. Schädlich deshalb, weil die Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene ihre - zweifellos vorhandenen - Maßstäbe und Zielvorstellungen, nach denen sie entscheiden, dann nicht offen legen müssten. Damit unterbliebe sowohl eine öffentliche Diskussion darüber als auch die Notwendigkeit, einen gesellschaftlichen Konsens herbeizuführen. Mit anderen Worten: es würden undemokratische Zustände herrschen und Korruption und Vetternwirtschaft wären die unausweichliche Folge.

Die unpolitische Sichtweise der kommunalen Selbstverwaltung hat zum einen historische und zum anderen psychosoziale Wurzeln. Erstere liegen in der Entstehungsgeschichte der kommunalen Selbstverwaltung begründet (vgl. hierzu den Abschnitt 2.1 „Kommunale

Aufgaben: Entstehung und Entwicklung“), die in unserer Zeit noch Stützen in der Verfassung, in den Gemeindeordnungen und in der staatlichen Gesetzgebungstätigkeit finden.

Letztere sind in der geringen sozialen Distanz zu suchen, die gerade in kleineren Gemeinden (bzw. Ortsteilen) mehr oder minder ausgeprägt ist. Sie führt einerseits zu einer Scheu vor Konflikten und lässt andererseits ein „Wir-Gefühl“ entstehen, aus dem ein Harmoniebedürfnis der Bürger erwächst, das durch abweichende Meinungen oder gar oppositionelles Verhalten gestört und deshalb von ihnen dementsprechend negativ bewertet und behandelt wird.

Zwei Umstände erschweren es allerdings, den politischen Charakter der kommunalen Selbstverwaltung zu erkennen: Da ist zum einen die Doppelrolle des Rates zu nennen. Rat und Verwaltung sollen ja als Tandem gemeinsam in vertrauensvoller Zusammenarbeit die Geschicke der Gemeinde lenken. Deshalb beschränkt sich die Aufgabe des kommunalen Mandatsträgers nicht auf die Gesetzgebungsrolle, wie sonst in Parlamenten üblich, sondern er ist auch stark in den konkreten Aufgabenvollzug eingebunden (Näheres hierzu siehe die Abschnitte 3.2 „Die Gemeindevertretung“ und 4.1 „Rechte und Pflichten des kommunalen Mandatsträgers“). Hinzu kommt zum anderen, dass die Räte gerade in kleineren Gemeinden tendenziell einvernehmliche Entscheidungen bevorzugen.

Lässt man sich hiervon jedoch nicht den Blick verstellen, sondern schaut auf die Handlungsfelder der kommunalen Selbstverwaltung (Daseinsvorsorge, Gesundheits- und Sozialwesen, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Schule, Kultur, Bildung, Sport, Erholung) sowie auf deren Entscheidungspraxis, die von programm- und interessenbezogenen Handlungsalternativen geprägt ist, dann wird ihr politischer Charakter schon deutlicher. Kommunalpolitik besteht heute überwiegend darin, projektbezogene oder einzelfallorientierte Entscheidungen zu treffen, die sich jedoch weitgehend im Bereich politischer Vor-Entscheidungen des Bundes oder des Landes bewegen.

Aber auch hier ist Politik im Spiel, wenn eine Kommune unter dem Zwang gesunkener Zuweisungen durch das Land darüber entscheiden muss,

- in welcher Rangfolge welche Aufgaben wahrgenommen werden sollen und
- auf welche Dienstleistungen oder Problemlösungen vorerst verzichtet werden muss.

So ist es z.B. keine fachliche Entscheidung, sondern eine nach Werthaltungen zu fällende politische Entscheidung, ob eine Gemeinde die Jugendarbeit von (Sport-) Vereinen fördert, ob verkehrsberuhigte Zonen in städtischen Wohnvierteln geschaffen werden, ob die stadt eigenen Verkehrsbetriebe ein attraktives Umwelt- oder Jobticket anbieten oder ob eine Partnerschaft mit einer osteuropäischen Gemeinde eingegangen werden soll.

Schaubild 2 nur in der Print-Version vorhanden

Das politische Element der Arbeit der Gemeinden und Kreise zeigt sich aber auch darin, dass sie bei der Erledigung staatlicher Aufgaben häufig einen eigenen Ermessensspielraum haben (Näheres hierzu im Abschnitt 2.2 „Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?“). Sie entscheiden mit darüber, in welcher Form der einzelne Bürger die Ausführung öffentlicher Aufgaben spürt.

Nicht mehr wegzudiskutieren ist der politische Charakter der kommunalen Selbstverwaltung jedoch, wenn man sich vergegenwärtigt, wie eng inzwischen die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden politisch administrativ verflochten und in ihrer Aufgabenwahrnehmung nicht selten auch voneinander abhängig sind (vertikale Politikverflechtung). Dies hat dazu geführt, dass die Grenze zwischen örtlichen und somit kommunalen und überörtlichen und somit staatlichen Aufgaben zusehends verschwimmt. Vielfältige Abhängigkeiten und Beeinflussungen im Planungs- und Finanzbereich, aber auch bei der Aufgabenwahrnehmung verhindern eine klare Grenzziehung. Folgende Beispiele aus unterschiedlichen Bereichen veranschaulichen dies:

- Ab 1996 will der Bund den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz einführen. Während die Durchführung den Ländern obliegen soll, haben die Gemeinden die Bürde der Umsetzung zu tragen, ohne dass die Finanzierungskosten bislang geregelt worden sind.
- Die ab 1993 gültige und vom Bund erlassene „Technische Anleitung Siedlungsabfall“ gibt der Mittelinstanz (z.B. in NRW: Regierungspräsidium) bzw. dem Land gegenüber dem Kreis oder der Kommune die Handhabe, die weitere Deponierung des Hausmülls zu untersagen und die Müllverbrennung anzuordnen.
- Einer weniger rigiden Fremdsteuerung unterliegen die Gemeinden bei ihrer Aufgabe der Umweltgestaltung, wenn planerische Vorgaben des Bundes oder Landes mit entsprechenden Fördermitteln verknüpft werden (sog. goldener Zügel).

Der seltene Fall einer wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Bund und Kommunen hat sich bei dem vom Bund 1991 initiierten „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ ergeben. Um dem rasanten Wegfall nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern zu begegnen, stimulierte der Bund mit enormem Mitteleinsatz, unter Beteiligung der neuen Länder, zeitlich begrenzt, die öffentliche Nachfrage. Fast alle der diversen Maßnahmen waren jedoch von der kommunalen Verwaltungskraft abhängig, weil sie u.a. planerische Vorarbeiten, funktionierende Kataster- und Grundbuchämter oder die Klärung offener Vermögensfragen erforderten.

Aus dieser Politikverflechtung resultieren oft enge Handlungsspielräume, die von bequemen oder phantasielosen Kommunalpolitikern und Verwaltungen vorschnell verengt und als „Sachzwang“ dargestellt werden. Wird dies unter Mithilfe von Experten jedoch genauer geprüft, dann eröffnen sich häufig vorher nicht gesehene Handlungsmöglichkeiten. Erst die Wahl zwischen einander ausschließenden Handlungsalternativen macht aber aus der kommunalen Selbstverwaltung mehr als Verwaltung, den Vollzug von Sachzwängen oder das Nachvollziehen von Entscheidungen, die von anderen auf staatlicher oder wirtschaftlicher Ebene bereits getroffen wurden.

Nach all dem Für und Wider der kommunalen Selbstverwaltung erhebt sich die Frage, nach ihrem Sinn heute, wo wir uns auf dem Weg nach Europa befinden?

Kommunale Selbstverwaltung macht auch heute noch Sinn!

- Mit ihr existieren örtliche politische Entscheidungszentren als bürgernahe Ergänzungen zur Verwaltung auf Landes- und Bundesebene. Sie sind nicht nur Teil des Fundamentes unseres demokratischen Staatswesens, sondern auch Kristallisationskerne für die Ausbil-

derung von Heimatgefühl, sowie Basis für die politische Willensbildung von unten nach oben.

- Die kommunale Selbstverwaltung ist der Bereich, in dem die Chance der Selbstverwirklichung des Menschen als politisches Wesen besteht. Deshalb bildet sie auch die vorrangige Aktionsbasis der politischen Parteien.
- Als dezentraler Aufgabenträger entlastet die kommunale Selbstverwaltung den Staat und ermöglicht zugleich eine qualitativ bessere Aufgabenwahrnehmung auf lokaler Ebene. Die eigene Trägerschaft stärkt nämlich das Gefühl der Eigenverantwortlichkeit, weckt bürgerschaftliche Eigeninitiative und führt so zu einem politisch lebendigen Gemeinwesen; sie dient damit sowohl der Effizienz als auch der Demokratie.
- Unverzichtbar ist die kommunale Selbstverwaltung auch als institutioneller Pfeiler zum Schutz der Freiheitssphäre der Bürger. Eigenständigkeit und Unabhängigkeit kommunaler Daseinsvorsorge bewahren den Bürger weitgehend vor staatlicher Misswirtschaft und Schikanen. Was dieser Schutz wert ist, zeigt ein Blick auf osteuropäische Staaten, in denen es bis zum Zusammenbruch der kommunistischen Ideologie keine funktionstüchtige gesellschaftliche Selbstverwaltung gegeben hat und die jetzt aus leidvoller Erfahrung heraus sich beim Aufbau demokratischer Strukturen an unserem Modell orientieren.

Diese Argumente sprechen nicht nur dafür, die kommunale Selbstverwaltung beizubehalten, sondern sogar dafür, sie auszubauen und zu stärken. Allerdings müssen sich die kommunalen Vertretungskörperschaften wieder mehr auf das Nötige und Machbare konzentrieren. Dazu gehört, dass sie alle übernommenen Aufgaben daraufhin überprüfen, ob eine öffentliche Aufgabenerledigung unabdingbar ist. Neue Aufgaben sollten nur entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip übernommen werden (vgl. hierzu auch den Abschnitt 2.2 „Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?“). Der gerade in Städten vielfach im „Ruhekissen“ der kommunalen Daseinsvorsorge „entschlummerte“ Bürgersinn ist wieder zu wecken. Dem Bürger ist verstärkt nahe zu legen, seine Aufgaben zunächst einmal selbst in die Hand zu nehmen. Angesichts der länger dauernden „Ebbe“ in den kommunalen Kassen und der erreichten Höhe der Steuer- und Abgabenbelastung kann eine öffentliche Aufgabenerledigung erst dann erfolgen, wenn sich dessen Kräfte als zu schwach erweisen sollten.

Parallel mit dem „Abspecken“ der Aufgaben-Kataloge kommunaler Gebietskörperschaften, die sich in den zurückliegenden Jahren immer mehr als „Dienstleistungsanbieter“ verstanden haben und damit beim Bürger oftmals eine Konsumentenhaltung weckten, sind die vielerorts aufgeblähten Verwaltungen „schlanker“ zu machen. Zusätzlich sind deren Führungs- und Organisationsstrukturen zu modernisieren (z.B. in Form ganzheitlicher Aufgabenwahrnehmung) und ihre Arbeitsweise ist effizienter zu gestalten. Dies erfordert zum einen eine Abkehr vom starren Dienst- und Besoldungsrecht und eine Übernahme bewährter Unternehmenstechniken in die kommunale Verwaltung. Zum anderen ist die bisherige Trennung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt durch eine budgetorientierte Haushaltswirtschaft (Globalhaushalte) zu ersetzen. Damit wird nicht nur die Mittelbewirtschaftung erleichtert sondern überhaupt erst eine dezentrale Ressourcenverantwortung der Ämter ermöglicht. Hierzu sind jedoch Gesetzesänderungen bzw. entsprechende Experimentierklauseln in der Gemeindeordnung nötig. Weit fortgeschritten auf diesem Weg sind u.a. die Städte Offenbach, Duisburg, Köln, Leverkusen und der Landkreis Borken.

1.3 Kommunale Selbstverwaltung: bürgerlicher Bestandteil öffentlicher Verwaltung

Kommunale Selbstverwaltung ist das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze, nach eigenem Ermessen, mit eigenen Mitteln und unter Mitwirkung einer demokratisch gewählten Gemeindevertretung zu regeln (sog. Allzuständigkeit). Diese Form dezentralisierter politischer Entscheidung und Verwaltung stellt somit die orts- und bürgernächste Stufe der Demokratie dar. Sie wird in unserem Grundgesetz institutionell garantiert: so heißt es in Art. 28 Abs. 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.“

Dass allein die Gemeinde sachlich zuständig ist für die örtlichen Angelegenheiten, begrenzt und schützt die kommunale Selbstverwaltung zugleich. Einerseits darf die Gemeinde unter Hinweis auf ihr Selbstverwaltungsrecht keine überörtlichen Aufgaben an sich ziehen. So hat z.B. das Bundesverwaltungsgericht eine gemeindliche Volksbefragung über die Lagerung von Atomwaffen als unzulässig erklärt (vgl. BVerwG 8, 122 f.). Andererseits dürfen weder Bund noch Land der Gemeinde das Selbstverwaltungsrecht vorenthalten oder den „Kernbereich“ selbständiger Aufgaben (dazu zählen die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, vgl. hierzu den Abschnitt 2.2 „Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?“) antasten und so die kommunale Selbstverwaltung aushöhlen.

Diese Selbstverwaltungsgarantie ist auch in den Verfassungen der Bundesländer und in den jeweiligen Gemeindeordnungen verankert. Die kommunale Selbstverwaltung ist als Grundlage des Staatsaufbaus ein wesentlicher Bestandteil unserer Demokratie. Sie gliedert unser demokratisches Gemeinwesen und ergänzt neben dem Föderalismus die vertikale Gewaltenteilung. Als bürgernächste Stufe des demokratischen Staatsaufbaus ist die kommunale Selbstverwaltung also eine strukturell gleichwertige Ebene in unserem mehrstufig organisierten Gemeinwesen. Sie bremst auch die Tendenz moderner Staaten, die gesamte Verwaltung zentral zu organisieren und trägt so mit dazu bei, dass das Entstehen „wasserkopffartiger“ Zentralen eingeschränkt wird. Eine Zentralisierung der Entscheidungsgewalt bläht erfahrungsgemäß zentrale Behörden so auf, dass sie kaum noch zu übersehen, geschweige denn zu koordinieren sind. Die Fülle unterschiedlicher Voraussetzungen, Bedürfnisse und Wünsche überlastet eine zentrale Verwaltung mit politischen Konflikten derart, dass notwendige Entscheidungen unnötig verzögert oder gar unterlassen werden.

Auch treffen zentrale Entscheidungen sogleich überall und alle. Eine bis in Einzelheiten gehende Regelung kann aber nicht für jede Region oder jeden Ort passend sein; es wird wenige Regelungen geben, die gleichermaßen für Hamburg passen wie für die Lüneburger Heide, für Dresden wie für das Erzgebirge.

Hinzu kommt, dass Zentralen ein Eigenleben entwickeln; sie neigen dazu, durch immer engere, genauere Bestimmungen möglichst jeden denkbaren Einzelfall zu erfassen. Bei der Vielfalt und dem Wandel der Lebensumstände ist das aber nie erreichbar, im Gegenteil: Der

Versuch, durch zentrale Regelungen auch in Einzelfällen Gerechtigkeit zu erzielen, führt nur zu bürokratischem Wildwuchs und produziert immer neue Ungerechtigkeiten. Diese müssen dann wieder durch Gesetzesänderungen oder -ergänzungen, Durchführungsverordnungen, Erlasse, Verfügungen und Richtlinien beseitigt werden. Daraus entsteht schnell ein Regelungsdickicht, das selbst von Fachleuten kaum noch zu überschauen ist. Trotz sporadischer Bemühungen um Entbürokratisierung und Deregulierung stehen z.B. in Nordrhein-Westfalen als Hürde vor einer Baugenehmigung immer noch mehr als 200 Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Erlasse des Landes und des Bundes!

Dies hat dazu geführt, dass in der Praxis viele Regelungen nicht beachtet werden, weil der für den konkreten Fall zuständige Sachbearbeiter sie entweder nicht kennt oder weil er sich unbekümmert darüber hinwegsetzt, um das Verfahren zu vereinfachen oder um überhaupt zu einem brauchbaren Ergebnis zu kommen. Die heute oft zu hörende Forderung „schnell und unbürokratisch“ zu entscheiden, bedeutet meistens „schnell und ohne Rücksicht auf Rechtsvorschriften“ zu entscheiden.

Mit der übertriebenen Regelungsdichte erschwert der Staat selbst seine Steuerungsfunktion und gefährdet seine Aufgabe, die Grundrechte zu wahren: im Gegenteil, er beschneidet unnötig die Freiheit der Bürger. Zugleich bläht dies die Verwaltungen kostenträchtig auf, und auch privates Wirtschaften wird so verlangsamt und verteuert.

Dagegen ist die kommunale Selbstverwaltung anpassungsfähig und erfinderisch. Sie kann Fehler machen, aber sie wirken sich örtlich begrenzt aus und können meist relativ schnell korrigiert werden. Viele eigenverantwortlich nebeneinander wirkende lokale Instanzen produzieren auch vielfältige Ideen: erfolgreiche Lösungen vervielfachen den Nutzen durch ihr Beispiel für andere.

Die Vielzahl von Entscheidungs- und Handlungszentren mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung hilft mit, den Freiraum des Bürgers zu sichern. Die kleinere Einheit kann seinen Wünschen und Bedürfnissen eher gerecht werden. Hier kann er begreifen: Die Gemeinde - das sind ja wir selbst, die Gemeinschaft der Bürger. Dies fördert die Identifikation des Bürgers mit seiner Gemeinde und trägt so mit dazu bei, Heimatgefühl zu stiften.

Die kommunale Selbstverwaltung

- beteiligt den Bürger an der Erfüllung örtlicher Aufgaben,
- verbreitert die Basis für die politische Beteiligung,
- sichert den Pluralismus auf den verschiedenen Ebenen und in der Vielzahl kommunaler Verwaltungseinheiten und
- ermöglicht so eine orts- und problemnahe und damit bürgerfreundliche Lösung von Verwaltungsaufgaben; zugleich
- verstärkt sie durch vertikale Gewaltenteilung die demokratisch notwendige Beschränkung und Kontrolle politischer Macht.

Welche Zuständigkeiten hat die Gemeinde?

Basierend auf der Selbstverwaltungsgarantie des GG haben die Gemeinden im Rahmen der Gesetze folgende Zuständigkeiten (Hoheiten):

- a) Gebietshoheit,
- b) Aufgabenhoheit,
- c) Finanzhoheit,
- d) Organisationshoheit,
- e) Personalhoheit,
- f) Planungshoheit und
- g) Satzungshoheit.

Die „Ausstattung“ der Gemeinden mit diesen Hoheitsrechten soll sie vor substantiellen Eingriffen des Landes oder des Bundes in ihre Eigenverantwortlichkeit schützen.

Zu a)

Zu jeder Gemeinde als Gebietskörperschaft gehört eine bestimmte Fläche. Unabhängig von den Besitzverhältnissen gehören nämlich in Deutschland grundsätzlich alle Land- und Wasserflächen zu einer bestimmten Gemeinde. Rechtlich gesehen ist damit die Gemeinde auf ihrem Gebiet und für ihr Gebiet als „juristische Person“ handlungsfähig; sie kann klagen und verklagt werden (Gebietshoheit).

Die Grenzen des Gemeindegebietes sind aus zwei Gründen von Interesse:

- Zum einen erstreckt sich die vom Staat auf die Gemeinden übertragene Hoheitsgewalt auf das gesamte Gemeindegebiet. Von der Gemeindehoheit werden auch die Personen erfasst, die sich in ihrem Gebiet aufhalten, Grundeigentümer sind oder ein Gewerbe betreiben, auch wenn sie nicht in der Gemeinde wohnen.
- Zum anderen darf das Land nur unter gesetzlich normierten Voraussetzungen das Gemeindegebiet verändern. Damit sollen sowohl die Interessen der betroffenen Gemeinde als auch der Wille ihrer Bürger geschützt werden.

Aus den bisher dargestellten verfassungsrechtlichen Verankerungen der Gemeinde ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass jede einzelne Gemeinde auf Dauer in ihrer speziellen Existenz geschützt sei. Grenzänderungen oder Zwangseingemeindungen auf Grund eines Gesetzes sind zulässig. Wie nachhaltig die alten Bundesländer von dieser Möglichkeit im Zuge der Gebietsreform Gebrauch gemacht haben, um die Verwaltungskraft der Gemeinden zu stärken, zeigen folgende Zahlen:

1970 gab es in der Bundesrepublik Deutschland mehr als 24.000 Gemeinden und 425 Landkreise;

1982 waren es nur noch etwa ein Drittel, nämlich 8505 Gemeinden (davon 8414 kreisangehörige Gemeinden und 91 kreisfreie Städte) und 236 Landkreise (Stand: 1.1.1982).

Die Kreisgebietsreform in den jungen Bundesländern hat zu vergleichbaren Relationen geführt: so schrumpfte die Anzahl der Landkreise von 189 auf 87, von denen nur ein einziger seine bisherigen Kreisgrenzen behielt. Eine ebenfalls erforderliche Gemeindegebietsreform steht allerdings noch aus.

Zu b)

Die Aufgabenhoheit als Kernstück kommunaler Selbstverwaltung ist das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selber regeln zu dürfen.

Dieses verfassungsrechtlich verankerte Verteilungsprinzip öffentlicher Aufgaben gilt zugunsten der Gemeinden, wie das Bundesverfassungsgericht 1988 (BVerfGE 79, S. 127 - 161) entschied. Demnach darf der Gesetzgeber eine Aufgabe mit eindeutig örtlichem Charakter den Gemeinden - unabhängig von ihrer Verwaltungskraft - nur aus Gemeininteresse entziehen. Ausdrücklich profitieren von diesem Prinzip auch die kreisangehörigen Gemeinden in ihrem Verhältnis gegenüber den Kreisen.

Was zählt nun zu den örtlichen Angelegenheiten? Allgemein ausgedrückt sind das Aufgaben, die durch das Zusammenleben und Wirtschaften einer größeren Gruppe von Menschen auf begrenztem Raum entstehen und von der Gemeinschaft in eigener Regie bewältigt werden können, z.B.:

- Wasser-, Strom-, Gasversorgung,
- Straßenbau und Nahverkehrswesen,
- Kindergärten und Schulen,
- Alters-, Kinder-, Jugendheime,
- Krankenhäuser,
- Sport- und Grünanlagen,
- Museen, Bibliotheken, Theater,
- Straßenreinigung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung.

Sofern die Gemeinde hierbei wirtschaftlich tätig wird, darf sie dies nur, wenn das öffentliche Interesse es erfordert und ihre finanzielle Belastungsfähigkeit es gestattet. In vielen Bundesländern darf die Gemeinde sogar erst dann zum Unternehmer werden, wenn der Unternehmenszweck nicht von privaten Unternehmern wirtschaftlicher oder besser erfüllt werden kann. Die Privatisierungsmöglichkeiten werden jedoch auch dadurch eingeschränkt, dass manche wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinde vom Gesetzgeber als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten deklariert werden und dadurch dem Marktgeschehen dauerhaft entzogen sind.

Die gemeindlichen Leistungen in dem Bereich der Daseinsvorsorge sollen zwar wirtschaftlich erbracht werden, aber keine Gewinne bringen. Die Gebühren, die die Gemeinden für die zur Verfügung gestellten „Einrichtungen“ (z.B. Müllabfuhr, Straßenreinigung, Energieversorgung, Volkshochschule, öffentliche Bäder, Museen) erheben, sollen allenfalls die Kosten decken.

Zu c)

Die Finanzhoheit gibt den Gemeinden das Recht auf eine eigene Haushaltsführung (einschl. der Festsetzung bestimmter Steuern) und Vermögensverwaltung. Richtschnur sind die haushaltsrechtlichen Vorschriften (Gemeindeordnung, Haushaltsordnung) des jeweiligen Bundeslandes. Wichtigster Grundsatz ist, dass der Haushalt im einzelnen Haushaltsjahr ausgeglichen sein muss. Zu diesem Zweck dürfen die Gemeinden in bestimmten Fällen - mit Genehmigung durch die staatlichen Aufsichtsbehörden - ein Darlehen aufnehmen.

Der Haushaltsplan erhält mit der Verabschiedung der Haushaltssatzung durch den Gemeinderat den Charakter eines (Orts)gesetzes. Deshalb darf die Verwaltung die Ausgabenansätze nur mit besonderer Genehmigung des Rats überschreiten (Weiteres hierzu in Heft 2: „Haushalt & Finanzen“).

Zu d)

Die Organisationshoheit beinhaltet zunächst das Recht der unmittelbaren oder mittelbaren Wahl der Gemeindeorgane. Die Gemeindeordnungen der Bundesländer stecken nur den Rahmen ab für die innere Gemeindeverfassung. Da die Verwaltungsprobleme im Dorf anders sind als in einer Großstadt, muss jede Gemeinde für sich diesen Rahmen ausfüllen. Dies geschieht in der „Hauptsatzung“, die man deshalb auch als örtliches kommunales Verfassungsstatut bezeichnet.

Bestandteile der Hauptsatzung können bzw. müssen u.a. sein:

- Ergänzende Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den Gemeindeorganen (z.B. Abgrenzung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung);
- Anzahl der Ratsausschüsse und deren Aufgaben;
- Form der Bekanntmachung der Ratsbeschlüsse;
- Aufwandsentschädigung und Auslagenersatz der Ratsmitglieder.

Mit der Hauptsatzung können jedoch nur die Freiräume ausgefüllt werden, die die Gemeindeordnung gelassen hat; keinesfalls darf gegen ihre Bestimmungen verstoßen werden. Die Freiräume für die Ausgestaltung einer Hauptsatzung werden jedoch zunehmend enger, weil die Landesgesetzgeber in den Gemeindeordnungen immer häufiger auch organisatorische Fragen regeln (z.B. obligatorische Ausländerbeiräte, Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragte).

Zu e)

Zur Personalhoheit gehören die Auswahl, Beförderung, Versetzung oder Entlassung kommunaler Beamter, Angestellter und Arbeiter. Die Möglichkeiten der Gemeinde, ihr gesamtes Personalwesen, also auch die Anzahl und Qualifikation zur Durchführung von Aufgaben, die Arbeitszeit sowie die Vergütung und Versorgung selbst zu regeln, sind u.a. durch die Beamtenengesetze, die Laufbahnvorschriften, Tarifverträge und das Personalvertretungsgesetz fühlbar eingeschränkt.

Zu f)

Die Gemeinden haben das Recht, ihr Gebiet eigenverantwortlich zu ordnen und zu gestalten (Planungshoheit). So können sie in Bebauungsplänen rechtsverbindlich z.B. Art und Form der baulichen Nutzung, Bauweise, Verkehrs-, Versorgungs- und Grünflächen festlegen. Der Spielraum für die gemeindliche Planungshoheit wird begrenzt durch Gesetze (z.B. Bundesbaugesetz, BBauG) und entsprechende Verordnungen, Richtlinien und Erlasse, sowie die jeweilige Landesplanung (Einzelheiten hierzu in den Heften 3 und 4 „Planen Bauen, Umwelt & Verkehr“).

Zu g)

Unter der Satzungshoheit versteht man das Recht der Gemeinden (-verbände), ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich und rechtsverbindlich zu regeln. Auch eine Satzung ist ein Gesetz und innerhalb ihres Geltungsbereiches (Gemeinde, Gemeindeverband) ebenso verbindlich wie ein Landes- oder Bundesgesetz. Dennoch rangieren Satzungen „unterhalb“ staatlicher Gesetze, weil sie sich in den staatlichen Gesetzesrahmen einfügen müssen und ihm nicht widersprechen dürfen.

Die für (Orts)satzungen allein zuständige Gemeinde(-verbands)vertretung wird insbesondere in folgenden Fällen von diesem Recht Gebrauch machen und Satzungen erlassen:

- eine Haushaltssatzung, um die grundsätzlichen Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres verbindlich zu fixieren;
- baurechtliche Satzungen (z.B. Bebauungspläne, Veränderungssperren), um die Nutzung des Gemeindegebietes zu regeln;
- Gebührensatzungen, um die Nutzer gemeindlicher Einrichtungen an den Kosten zu beteiligen (z.B. Benutzungsgebühren für gemeindliche Einrichtungen, Kurtaxen);
- Betriebssatzungen, um gemeindliche Wirtschaftsunternehmen (z.B. Wasserwerk, Verkehrsbetrieb, Schlachthof) ohne eigenen Rechtsstatus - sogenannte Eigenbetriebe - führen zu können;
- Satzungen, die aus Gründen der Volksgesundheit und des Umweltschutzes einen Anschluss- und/oder Benutzungszwang vorsehen (z.B. bei der Wasserver- und -entsorgung, Fernwärme, Schlachthof).

[Schaubild 5 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik-Nr. 1.7](#)

Ausführlich geregelt ist das Satzungsrecht der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in den Gemeinde- und Gemeindeverbandsordnungen, teilweise aber auch in anderen Landesgesetzen und in Bundesgesetzen.

Alle diese „Hoheiten“ stehen unter dem Vorbehalt des Grundgesetzes „. . . im Rahmen der Gesetze. . .“. Der Staat, d. h. das zuständige Bundesland, hat deswegen darüber zu wachen, dass alle gemeindliche Tätigkeit den gesetzlichen Bestimmungen entspricht: bezeichnet wird dies als Rechtsaufsicht (vgl. hierzu auch den Abschnitt 2.2 „Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?“).

1.4 Bürgerbeteiligung in der Gemeinde: mehr als wählen!

In welchem Ausmaß der Bürger sich an der kommunalen Demokratie beteiligen kann und beteiligt und welche Möglichkeiten und Formen ihm dabei offen stehen, ist mitbestimmend dafür, wie legitim der kommunale Anspruch auf Selbstverwaltung ist.

Ein stärkeres bürgerschaftliches Engagement durch Einzelne oder Gruppen (Vereine, Verbände, Vereinigungen, Bürgerinitiativen) setzt zudem Rat und Verwaltung nicht nur unter erhöhten Begründungszwang für ihr Tun, sondern steigert auch den Innovationsdruck und nützt daher der kommunalen Selbstverwaltung. Insofern ist die in den letzten Jahren bei den kommunalen Verfassungsgebern gewachsene Neigung, die plebiszitären Elemente in den Gemeindeordnungen zu stärken, positiv zu werten. Damit wird dem gestiegenen Gestaltungswillen vieler Bürger entsprochen. Jüngste Beispiele hierfür in den alten Bundesländern sind die Einführung:

- der Urwahl des (Ober-)Bürgermeisters und Landrates in Hessen und Rheinland-Pfalz (hier auch die Abwahl der hauptamtlichen Amtsinhaber) durch die Bürger;
- des Kumulierens (Häufeln von Stimmen auf einen Bewerber) und Panaschierens (Stimmabgabe auf mehreren Listen) bei der Kommunalwahl in Rheinland-Pfalz und
- des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids in Rheinland-Pfalz und ab 1999 auch in Nordrhein-Westfalen.

Wie kann sich nun der Bürger in die kommunale Selbstverwaltung einbringen?

Sein wichtigstes Mitwirkungsrecht ist zweifelsohne das im Grundgesetz verankerte Recht, seine Vertretung in der Gemeinde und im Kreis in

- allgemeiner (jede/r volljährige Gemeindebürger/in darf wählen),
- unmittelbarer (die Kandidaten/innen werden direkt gewählt),
- freier (die Wahlentscheidung kann zwanglos ausgeübt werden),
- gleicher (jede Stimme zählt gleich) und
- geheimer (die individuelle Wahlentscheidung bleibt geheim)

Wahl zu bestimmen. Je nach kommunalem Verfassungstyp ist dieses Recht unterschiedlich ausgestaltet (Näheres hierzu im Abschnitt 6.1 „Formen kommunalen Wahlrechts im Überblick“). In vielen Ländern darf er zusätzlich noch den (Ober-)Bürgermeister und teilweise auch den Landrat wählen, die zugleich die Verwaltung führen. Weitere besondere Beteiligungsrechte auf kommunaler Ebene werden im Grundgesetz nicht ausgewiesen, wenn man einmal von der faktisch bedeutungslosen Möglichkeit kleiner Gemeinden absieht, Gemeindeversammlungen als Form direkter Demokratie abzuhalten (Art. 28, Abs. 1 GG).

Mitwirkungsrechte allgemeiner Art bieten sich jedoch über die Inanspruchnahme der Grundrechte:

- Grundlage aller (kommunal)politischen Aktivitäten ist das Recht der Bürger auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und damit zusammenhängend der freien Meinungsäußerung sowie der Freiheit von Presse, Film und Rundfunk (Art. 8, 9 und 5 GG). Erst im Kontext dieser Freiheitsrechte wird die Beteiligung der Bürger an der öffentlichen Meinungsbildung möglich und sinnvoll.
- Nicht minder bedeutsam ist der im Artikel 19, Abs. 4 GG garantierte Rechtsschutz, den jeder Bürger gegenüber allen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt beanspruchen kann. Beispielsweise kann er gegenüber einem kommunalen Verwaltungsakt Widerspruch einlegen, dem ein Verwaltungsgerichtsverfahren folgen kann, sollte das verwaltungsinterne Verfahren zu keinem Interessenausgleich führen.
- Auch das im Artikel 17 GG enthaltene Petitionsrecht kann in manchen Fällen eine Plattform für ein kommunalpolitisches Engagement bieten. Es räumt jedermann das Recht ein, sich einzeln oder in der Gruppe mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen oder die Volksvertretung zu wenden.
- Wer nicht nur gelegentlich oder auf bestimmte Probleme begrenzt, sondern umfassend an der politischen Willensbildung mitwirken will, schließt sich einer Partei an. Den Parteien hat der Verfassungsgeber im Artikel 21 GG ausdrücklich aufgetragen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Gerade auf kommunaler Ebene kann ein Parteimitglied vielfach direkt und sichtbar politische Entscheidungen beeinflussen.

Neben den in unserer Verfassung verankerten politischen Beteiligungsmöglichkeiten des Bürgers gibt es, nach Bundesländern unterschiedlich, weitere gesetzlich normierte Formen der Mitwirkung. Alle Gemeindeordnungen enthalten Anhörungsrechte unterschiedlicher Art. So gibt es in jedem Bundesland als Informations- und Diskussionsforum für die Bürger in wichtigen gemeindlichen Angelegenheiten die Bürger- bzw. Einwohnerversammlung. Zusätzlich hierzu bieten einige Länder (siehe nachstehende Übersicht) die Möglichkeit, in öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung sogenannte Einwohnerfragestunden abzuhalten. Dabei

sind meist nicht nur Fragen zu gemeindlichen Angelegenheiten zulässig, sondern es können vielfach auch Vorschläge und Anregungen zu ihnen unterbreitet werden, sowie Sachverständige und Einwohner gehört werden, die von Beratungsgegenständen betroffen sind. Das bekannteste Anhörungsrecht ist im § 3 des Baugesetzbuches geregelt. Es verpflichtet die Gemeinden, ihre Bürger frühzeitig darüber zu informieren, welche Ziele und Zwecke mit der Bauleitplanung verfolgt werden (näheres hierzu in Kap. 6 von Heft 4 „Planen, Bauen, Umwelt & Verkehr“).

Die meisten Länder eröffnen ihren Bürgern mit dem Bürgerbegehren (Antragsstufe für den Bürgerentscheid) und dem Bürgerentscheid (Entscheidung einer wichtigen Gemeindeangelegenheit durch die Bürger in geheimer Abstimmung) auch die Teilnahme an gemeindlichen Sachentscheidungen. In allen jungen Bundesländern (ausgenommen Thüringen) erstreckt sich diese direkte Mitsprachemöglichkeit der Bürger auch auf die Kreisebene. Um einen Missbrauch dieser Instrumente zu erschweren, wird bereits beim Bürgerbegehren zumeist neben einer Begründung auch ein nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbarer Vorschlag für die Finanzierung der verlangten Maßnahme gefordert.

Weniger weitgehend ist der in vielen Gemeindeordnungen auch enthaltene Bürger- bzw. Einwohnerantrag. Mit ihm kann die Gemeindevertretung gezwungen werden, ein viele Einwohner interessierendes Problem zu behandeln, wenn es zum gemeindlichen Wirkungskreis gehört. Das Entscheidungsrecht bleibt jedoch bei ihr.

Wer für diese Elemente direkter Demokratie antrags- und entscheidungsberechtigt ist, welches Quorum jeweils erforderlich ist, welche Angelegenheiten davon ausgenommen sind (Negativkatalog) und sonstige Bestimmungen sind je nach Bundesland unterschiedlich in der jeweiligen Gemeindeordnung geregelt. Die nachstehende Übersicht über die Möglichkeiten, die die Bürger haben, um direkt über gemeindliche Angelegenheiten zu entscheiden, lässt erkennen, dass plebiszitäre Elemente in den Gemeindeordnungen der jungen Bundesländer höher als in den meisten alten Bundesländern rangieren.

Folgende **plebiszitäre Elemente** gibt es in den Gemeindeordnungen der Bundesländer:

Bundesland (nur Flächenstaaten)	Bürger-/Einwohnerversammlung	Einwohnerfragestunde/ Anhörung	Bürger- bzw Einwohnerantrag	Bürgerbegehren/ Bürgerinitiative	Bürgerentscheid
Brandenburg	X	X	X	X	X
Mecklenburg-Vorpommern	X	X	X	X	X
Sachsen-Anhalt	X	X	X	X	X
Baden-Württemberg	X			X	X
Rheinland-Pfalz	X		X	X	X
Sachsen	X		X	X	X
Schleswig-Holstein	X		X	X	X
Thüringen	X		X	X	X
Hessen	X			X	X
Nordrhein-Westfalen	X	X	X		
Niedersachsen	X		X		
Saarland	X		X		

Bayern

X

X: vorhanden

Über die in der jeweiligen Gemeindeordnung gesetzlich normierten Möglichkeiten hinaus machen viele Gemeinden ihren Bürgern freiwillig weitere Beteiligungsangebote und koppeln dies mit einem Mehr an Informationen und Kommunikation. So werden zum einen die Bürger auch dann in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozess einbezogen, wenn dies nicht ausdrücklich in der Gemeindeordnung verlangt wird. Zum anderen wird beispielsweise in Form von Hearings, Foren, Befragungen etc. mehr kommuniziert. Dabei wird auch weniger „lautstarken“ Gruppen, die sonst leicht überhört und übergangen werden, eine Plattform geboten. Ein Beispiel hierfür sind Beiräte für Senioren, Ausländer (mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die seit 1994 unter bestimmten Voraussetzungen die Bildung von Ausländerbeiräten vorschreiben) oder Bewohner eines Sanierungsgebietes. Solche mitberatenden Gremien sollen die Interessen Betroffener möglichst umfassend in den kommunalen Entscheidungsprozeß „transportieren“. Neben Mitgliedern des Rates können ihm Vertreter kommunaler und staatlicher Behörden und Delegierte von Vereinigungen und Verbänden angehören.

Außerhalb dieser Beteiligungsmöglichkeiten unserer repräsentativen Parteiendemokratie hat sich in den 70er Jahren eine unkonventionelle Form (kommunal-)politischer Aktivität in den alten Bundesländern rasch ausgebreitet, die Bürgerinitiative. Sie stellt eine lockere, meist zeitlich begrenzte Interessenkoalition sozialaktiver Bürger dar, die auf öffentliche Planungen oder auf (kommunal-)politische Handlungen bzw. Versäumnisse - mitunter auch sehr egoistisch - reagieren. Dies reicht von der öffentlichen Meinungsvertretung und der Ausübung politischen Drucks bis zur Selbsthilfe. Charakteristisch für diese Aktionsform ist, dass sich ihre Beteiligten an den üblichen Vermittlungsinstanzen (Verbänden, Parteien, Parlamenten) vorbei direkt an die zuständige Verwaltung bzw. Behörde wenden.

Ihr Arbeitsstil ist nicht einseitig von einer Konfliktstrategie geprägt, die eine Zusammenarbeit mit Parteien, Verbänden oder der Verwaltung ausschließt, sondern kennt auch kooperative Formen, die zu einer Einbeziehung in den formalen Entscheidungsprozeß führen können. Die Palette ihres Handlungsinstrumentariums erstreckt sich von unkonventionellen Aktionsformen wie Go-in, Sit-in bis hin zu begrenzten Regelverletzungen wie unangemeldete Demonstrationen, Verkehrsbehinderungen, „Mahnwachen“ und Hungerstreiks (ziviler Ungehorsam).

Wichtigste Themenfelder von Bürgerinitiativen mit Protestcharakter waren bislang der Verkehr, die Energiegewinnung und der Umweltschutz. Deren Existenz und Wirken übt einen heilsamen Zwang auf Institutionen und Repräsentanten unseres parlamentarischen Systems aus, sich demokratisch zu verhalten und die Sorgen und Nöte der Bürger nicht aus ihrem Blick zu verlieren (vgl. hierzu auch Abschnitt 5.1 „Wer macht Politik in der Gemeinde?“).

Über die bloße Teilnahme an der Wahl hinaus ist der Bürger in stärkerem Maße als früher bereit, sich politisch zu beteiligen: dies belegen nicht nur die zahlreich gewordenen Bürgerinitiativen, sondern auch die eindrucksvollen Proteste gegen Fremdenhass und Rassismus im Winterhalbjahr 1992/93. Generell ist festzuhalten, dass unsere Demokratie von denen lebt, die sich öffentlich - in welcher Form auch immer - am Disput um die bessere Lösung beteiligen und dabei auch für Werte einstehen. Sie stirbt, wie uns das Beispiel der Weimarer Republik

lehrt, wenn fast alle nur noch die Verhältnisse beklagen, die Versäumnisse und Fehler der Parteien und Verwaltungen kritisieren und wegschauen, wenn Zivilcourage gefordert ist.

1.5 Ein Weg in die Kommunalpolitik

Einen „Königsweg“ in die Kommunalpolitik gibt es nicht. Im vorangegangenen Abschnitt klang schon an, wie vielgestaltig der „Einstieg“ in die Kommunalpolitik sein kann. Es hängt ganz davon ab,

- ob man vorrangig an bestimmten Themen oder Problemen interessiert ist, oder
- ob man mehr das Ganze, nämlich die eigene Gemeinde im Visier hat und
- wie viel Zeit man in ein politisches Engagement investieren kann und will.
-

Rechte und Pflichten von Bürgern, Einwohnern und Ortsfremden in der Gemeinde

	Ortsfremde		Einwohner	Bürger
Voraussetzungen	ohne	Mit	Wohnsitz in der Gemeinde	Deutsche Staatsangehörigkeit
	Grundbesitz/Gewerbebetrieb in der Gemeinde			mind. 18 Jahre
				Mindestwohndauer in der Gemeinde 3 bzw. 6 Monate
Rechte	keine	Besitzbezogene Nutzungsrechte; Beschwerde-/Petitionsrecht	Nutzung aller öffentlichen Einrichtungen	Wahlrecht (aktiv/passiv)
			Teilnahme an Bürgerbeteil., Bürger- bzw. Einwohnerversammlung	Teilnahme an Bürgerbegehren, Bürgerentscheid (soweit vorgesehen)
			begrenzt öffentl. Ehrenämter	uneingeschränkt Ehrenämter
Pflichten	Nutzungsentgelte für in Anspruch genommene öffentliche Leistungen	Besitzbezogene Lasten und Pflichten	allgemeine Steuer-/Gebühren-/Beitragspflicht	Wahrnehmung von Ehrenämtern
		Anliegerpflichten	Leistung von Hand- und Spanndiensten	
		Anschluss- und Nutzungszwang	Übernahme bestimmter ehrenamtlicher Tätigkeiten	

Die nachfolgenden Stufen beinhalten jeweils auch die Voraussetzungen, Rechte und Pflichten der Vorstufen

Der direkteste Weg, ohne thematische Beschränkungen in Kauf nehmen zu müssen, führt zweifelsohne über den Eintritt in eine Partei und die Mitarbeit in ihr. Wer dann nicht nur die etwa monatlich stattfindenden Versammlungen besucht, sondern zusätzlich noch etwa einen Abend pro Woche der Parteiarbeit widmet (in Wahlkampfzeiten auch mal etwas mehr), der gehört bald zu den entscheidenden Mitgliedern der lokalen Partei. Sie stellen in aller Regel den Vorstand, die Delegierten zu höheren Organisationsgliederungen und die kommunalen Mandatsträger (bzw. auch sachkundigen Bürger in fast allen Bundesländern).

Bevor man einer Partei in der Absicht beitrifft, die Politik in der eigenen Gemeinde mitgestalten zu wollen, sollte man sich jedoch selbstkritisch fragen, ob man

- ethische Grundsätze und politische Werte nicht nur allgemein anerkennt, sondern für das eigene Handeln zur verbindlichen Richtschnur machen will (Glaubwürdigkeit),
- einen Sinn für das technisch Machbare und wirtschaftlich Vertretbare hat (Realitätssinn),
- ein Gespür für die öffentliche Meinung hat und dennoch auch aus einer Minderheitenposition heraus den Mitbürger von den Vorzügen eigener Lösungsvorschläge überzeugen kann (Kommunikationsfähigkeit),
- im Kampf um Mehrheiten innerhalb und außerhalb der Partei mit Anstand verlieren und die Sache über die Person stellen könnte (Integrationsbereitschaft).

Bejaht man diese Fragen für sich guten Gewissens, dann beginnt man am besten damit, sich über die öffentliche Meinung in der eigenen Gemeinde zu informieren. Aus Lokalzeitungen, dem Lokalfunk, auf Versammlungen etc. erfährt man einiges; aber die öffentliche Meinung entsteht in erster Linie in zahllosen persönlichen Gesprächen: z.B. in Vereinen, in Verbänden, in Parteien, an Stammtischen, kurz bei allen Gelegenheiten, bei denen miteinander geredet wird.

Je vielschichtiger der Kreis der eigenen Gesprächspartner für kommunale Themen ist, desto leichter wird es einem fallen, nicht nur „auf dem Laufenden“ zu sein, sondern auch aufkeimende Probleme zu erkennen oder auch Sorgen solcher Mitbürger aufzuspüren, die keine lautstarke Lobby haben.

Um aus dieser Informationsvielfalt eine eigene Meinung über kommunalpolitische Probleme und Prioritäten formen zu können, kann man sich an folgenden Fragen orientieren:

1. Welche aktuell diskutierten öffentlichen Probleme hält man persönlich für wichtig und welche für weniger wichtig und warum?
2. Zu welchem Zustand sollte eine Problemlösung jeweils führen und weshalb?
3. Welche Lösungsvorschläge wurden bereits gemacht und welche sind noch denkbar?

Hat man diese Phase der Bildung des eigenen politischen Problembewusstseins „durchschritten“, dann gilt es, über Maßnahmen nachzudenken und zu überlegen, wer sie ausführen soll. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend muss dies ja keineswegs gleich die Gemeinde sein. Die zu entwickelnde Maßnahme muss

- rechtlich zulässig,

- wirtschaftlich akzeptabel,
- mit anderen kommunalen Zielen verträglich,
- fachlich sinnvoll und vor allem,
- dem angestrebten Ziel dienlich sein.

Gerade der letztgenannte Gesichtspunkt wird in der Hitze politischer „Gefechte“ leicht aus den Augen verloren, weil rechtliche und finanzielle Fragen schon genug „Zündstoff“ enthalten.

Spätestens jetzt sollte man sich aber einer Partei angeschlossen haben, weil die Entwicklung mehrheitsfähiger Problemlösungen am besten arbeitsteilig in einer Gruppe geleistet werden kann.

Solche Arbeitsgruppen können die Angebote zur politischen Bildung - wie sie vor allem von parteinahen Stiftungen und Vereinen geboten werden - in besonderer Weise nutzen und ergänzen. Hier können im Gespräch mit Fachleuten die rechtlichen, finanziellen und fachlichen Fragen konkreter kommunalpolitischer Probleme aus der eigenen Gemeinde diskutiert werden. Auch lässt sich die Abhängigkeit vieler Probleme und Problemlösungen untereinander aufzeigen und die „hinter“ einzelnen Lösungsvorschlägen stehenden politischen Werte und Ziele können unmittelbar einsichtig gemacht werden. Politische Bildung und aktuelle Problemlösung können eng beieinander liegen.

Wenn der Arbeitskreis Lösungen ausgearbeitet hat, muss festgestellt werden, wie sie realisiert werden können. Nicht immer muss sich der Gemeinderat selbst damit befassen. Manche Angelegenheiten sind einem Ausschuss zu übertragen. Zuweilen kann auch das zuständige Fachamt im Rahmen seiner Kompetenzen unmittelbar tätig werden; zuweilen genügt es, wenn ein Beirat (z.B. Senioren- oder Ausländerbeirat) aktiv wird. In vielen Angelegenheiten ist der Kreis zuständig, so dass es zweckmäßig ist, Kreistagsabgeordnete anzusprechen.

Wenn klar ist, in wessen Zuständigkeitsbereich die für erforderlich gehaltene(n) Maßnahme(n) fällt (bzw. fallen), dann muss geprüft werden, was in dieser Sache möglicherweise bereits geplant ist oder schon getan wurde. Ist keines von beiden der Fall, dann gilt es, die entwickelte Problemlösung durchzusetzen. Erst jetzt wird Politik auch zu einer Machtfrage und nicht bereits bei der Bestimmung dessen, was als Problem anzusehen ist und was nicht! Dabei hängt die Chance, den eigenen Willen auch gegen den Widerstand anderer durchzusetzen, wesentlich von der Fähigkeit ab, andere zu überzeugen.

Diese Fähigkeit lässt sich bei der täglichen Kommunikations„arbeit“ gut trainieren, in dem man selber Informationen vermittelt über:

- politische Werte und Ziele, denen der gegenwärtige Zustand nicht entspricht;
- wesentliche Einzelheiten des angestrebten Zustandes, den die Partei ändern will, der man angehört;
- die geeigneten Maßnahmen, die den angestrebten Zustand herbeiführen können.

Einer lokalen Partei, die bei dieser Überzeugungsarbeit mit „einer Zunge“ spricht und die ihre Gestaltungschancen nutzt, bleibt der (Wahl-)Erfolg auf längere Sicht nicht versagt.

2. AUFGABEN DER GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE

2.1 Kommunale Aufgaben: Entstehung und Entwicklung

Wie kam es eigentlich dazu, dass es bei uns eine kommunale Selbstverwaltung gibt, die (eigenverantwortlich) öffentliche Aufgaben erfüllt ?

Die Idee der Selbstverwaltung reicht bis ins Mittelalter zurück. Ursprünglich meint dieser Begriff genossenschaftliche Verwaltung im Gegensatz zur herrschaftlichen Staatsverwaltung. Bei genossenschaftlicher Verwaltung lässt ein Verband Gleichberechtigter seine Gemeinschaftsaufgaben durch auf Zeit gewählte Amtsträger wahrnehmen. Dagegen überträgt eine herrschaftliche (Staats)verwaltung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben einem zentralisierten Apparat von Berufsbeamten. Dies war z.B. im Zeitalter des Absolutismus die Regel.

Der Selbstverwaltungsgedanke wurde in Deutschland zu Beginn des 19. Jh. durch den Freiherrn vom Stein wiederbelebt. Er glaubte, den in den napoleonischen Kriegen zusammengebrochenen preußischen Staat erfolgreich reorganisieren zu können, indem die gehobenen Schichten des Bürgertums lokale Verwaltungsaufgaben weitgehend ehrenamtlich wahrnehmen.

Auf diese Weise sollten deren Kenntnisse und Ideenreichtum für den Staat mobilisiert und zugleich Verwaltungskosten gespart werden.

Steins Reformvorstellungen fanden ihren Niederschlag in der Preußischen Städteordnung von 1808. Sie eröffnete den Bürgern, die in der Stadt einen selbständigen Gewerbebetrieb oder Grund- oder Hausbesitz besaßen (ab 1853 galt das Dreiklassenwahlrecht), die Möglichkeit, die Geschicke ihrer Stadt zu beeinflussen. Die anderen deutschen Länder folgten diesem Beispiel bald.

Die Stein'sche Städteordnung wurde im Laufe der Zeit stark verändert. Einerseits wurden die Rechte der Stadtverordneten zugunsten des Magistrats und der Staatsaufsicht beschnitten und andererseits wurden die Selbstverwaltungsrechte durch ausgeweitete staatliche Bestätigungs- und Aufsichtsrechte eingeschränkt. In den ländlichen Gemeinden wurde die Selbstverwaltung erst in der zweiten Hälfte des 19. Jh. eingeführt. Insgesamt gesehen blieb die kommunale Selbstverwaltung im 19. Jh. jedoch auf privilegierte Bürger begrenzt und durch die hierarchisch und autoritär organisierte Staatsverwaltung eingeengt.

Ungeachtet dessen entwickelte sich hieraus bis zur Jahrhundertwende eine leistungsfähige Kommunalverwaltung, die Aufgaben des Rechts- und Ordnungswesens, des Schul- und Kulturwesens, des Sozial- und Gesundheitswesens, des Verkehrs- und Versorgungswesens und der Gemeindegewirtschaft umfasste.

Zur Zeit des Ersten Weltkrieges und in den ersten Nachkriegsjahren lag der Vollzug öffentlicher Aufgaben hauptsächlich bei den Kommunalverwaltungen. So waren die Städte und Kreise Hauptträger der individuellen Sozialfürsorge und der Jugendwohlfahrt: sie übernahmen nicht nur die Wohnungsaufsicht, Wohnraumbewirtschaftung und -beschaffung, sondern gaben in der Inflation auch Notgeld aus und trugen solange den Arbeitsnachweis, bis eine Reichsverwaltung aufgebaut war. Öffentliche Angelegenheiten, denen sich bislang gesellschaftliche und karitative Gruppen oder Institutionen widmeten, z.B. Kindergärten, Gesundheitsberatung, Jugendpflege, Sportförderung, Büchereiwesen und Volkshochschule, wurden

zu Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Mit dem Untergang des Kaiserreiches wurde auch in den Gemeinden das undemokratische Dreiklassenwahlrecht abgeschafft und durch die allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahl ersetzt. Unverändert blieben dagegen die bewährten Städteordnungen. Damit änderten sich zwar die Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen in ihrer Zusammensetzung erheblich; die kommunalen Machtstrukturen wurden davon aber kaum berührt. Die lokalen Verwaltungen blieben gegenüber der „Legislative“ politisch dominant.

Die kommunale Selbstverwaltung spielte in der Weimarer Republik eine bedeutende Rolle beim Wiederaufbau, der sozialen Sicherheit, der örtlichen und überörtlichen Daseinsvorsorge und im kulturellen Leben. Kurz vor dem Ende der Weimarer Republik geriet auch sie in eine Krise. Sie wurde ausgelöst durch den Wegfall ergiebiger und elastischer Steuerquellen, einen ungenügenden Finanzausgleich, stark steigende Soziallasten und durch zentralistische Tendenzen, die die Gemeindeverwaltung immer mehr zur lokalen Vollzugseinheit des Staates machten. Der Nationalsozialismus schaffte dann bis auf einige formale Reste die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene ab. Die Vielfalt der Gemeindeverfassungen wurde mit der 1935 erlassenen „Deutschen Gemeindeordnung“ auf ein für alle Stadt- und Landgemeinden einheitliches Verfassungsrecht reduziert.

Nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus, den die Gemeinden praktisch als einzige arbeitsfähige Verwaltungseinheit überdauerten, erfüllten zunächst die Gemeindeverwaltungen die dringendsten Aufgaben und verhinderten ein länger dauerndes Chaos. Obwohl auch die sowjetische Siegermacht die kommunale Selbstverwaltung in ihrer Besatzungszone per Gesetz wieder installierte, nahm deren weitere Entwicklung bald einen anderen Weg als in Westdeutschland. Als die SED-Diktatur den sogenannten demokratischen Zentralismus einführte, wurden die Volksvertretungen auf der Gemeinde- und Kreisebene zwar beibehalten, jedoch ihrer Funktion beraubt. Städte und Gemeinden waren nur noch unterste lokale Verwaltungsebene.

Die Wende in der ehemaligen DDR führte u.a. zu einer Rückbesinnung auf die kommunale Selbstverwaltung. So verabschiedete die frei gewählte Volkskammer im Mai 1990 eine Kommunalverfassung und es wurden im gleichen Monat Kommunalwahlen durchgeführt. Es folgte ein Umbau der Verwaltungsstruktur, der u.a. zur Abschaffung der von der SED eingeführten Bezirke und zur Neubildung der Länder führte. Diese begannen alsbald nach eigenständigen Lösungen für die Kommunalverfassung zu suchen, obwohl sich diese beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung als ein tragfähiges Fundament erwies. Vorrangiger Anstoß hierzu war die Gebietsstruktur der Gemeinden und Kreise, die von ihrer Größe her (knapp die Hälfte der 7563 Gemeinden hatte weniger als 500 Einwohner!) fast ausnahmslos nicht die für den Wiederaufbau nötige Verwaltungskraft mobilisieren konnten.

Um alle neuen Aufgaben übernehmen zu können und um eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen zu erreichen, muss die - inzwischen abgeschlossene - Kreisgebietsreform jedoch noch durch eine Gemeindeverwaltungsreform ergänzt werden. Erst wenn die Größe und die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften feststehen, kann eine endgültige Aufgabenverteilung zwischen Kreisen, Städten und Gemeinden vorgenommen werden.

Im westlichen Deutschland wurde mit den neu entstehenden Ländern auch das einheitliche Gemeindeverfassungsrecht wieder aufgegeben. Die Stellung der Gemeinden im 1949 verkündeten Grundgesetz knüpft an die Bestimmungen der Weimarer Republik an. Mit der Garantie

des demokratischen Staatsaufbaus auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) ist der Gegensatz zwischen obrigkeitlichem Staat und bürgerschaftlicher Selbstverwaltung bei uns verfassungsrechtlich aufgehoben.

Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in den alten Bundesländern ist seit 1949 davon bestimmt worden, dass sich das Leistungsangebot der sozial-staatlichen Daseinsvorsorge ständig wandelte und erweiterte. Dies begründete den kommunalen Finanzausgleich und einen durchgängigen staatlichen Planungsverbund; damit waren zugleich wachsende politische Verflechtungen zwischen der staatlichen und der lokalen Ebene programmiert, die regelmäßig in eine Zentralisierung von Regelungs-, Entscheidungs- und Finanzkompetenzen mündeten.

Der gegenwärtige Zustand der kommunalen Selbstverwaltung ist dadurch gekennzeichnet, dass Bund und Länder

- den kommunalen Entscheidungsspielraum durch eine Flut von Gesetzen und Verordnungen eingeschnürt haben (Aufgabenhoheit);
- die Planungshoheit der Gemeinden durch zahlreiche und detaillierte Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung stark eingeengt ist;
- mit einem Steuerverbundsystem ihre - von den Kommunen in der Regel unbeeinflussbaren - Zuweisungen zum dominierenden Deckungsmittel der kommunalen Haushalte gemacht haben und damit deren Finanzhoheit unterminieren;
- die kommunale Organisationshoheit fühlbar eingeschränkt haben, weil neben der Aufgabenübertragung auch deren innenorganisatorische Einbindung, die Besetzung mit Personal bestimmter Qualifikation, Besoldungsstufen usw. detailliert geregelt wurde.

Dies lähmt den örtlichen Gestaltungswillen. Dagegen lastet auf den zentralen Stellen ein nicht zu bewältigender „Probleberg“, wenn alle öffentlichen Aufgaben lückenlos durch Gesetze, Erlasse und Richtlinien geregelt werden sollen. Unvermeidbar gehen mit der Zentralisierung ein Perfektionismus in der Gesetzgebung und im Erlasswesen, eine ausufernde Planung, eine Überbetonung von Fach- und Ressortinteressen und eine Schematisierung einher. Damit verkomplizieren sich die Verwaltungsverfahren, Abstimmungsvorgänge verzögern sich, Kontrollen werden vermehrt, ohne dass Vollzugsdefizite auf der ausführenden (kommunalen) Ebene verhindert werden können (vgl. hierzu auch Abschnitt 1.3 „Kommunale Selbstverwaltung: bürgernaher Bestandteil öffentlicher Verwaltung“).

Begründet ist diese Fehlentwicklung darin, dass die Verwaltungs- und Gebietsreformen bundesweit nach überwiegend wirtschaftlichen, finanzwissenschaftlichen sowie technokratischen Kriterien vollzogen worden sind. Dabei wurde mehr oder minder außer acht gelassen, dass die Verwaltung in erster Linie dem Bürger zu dienen hat und dass es deshalb nicht nur um eine rationelle Erledigung von Aufgaben geht, sondern auch um Bürgernähe, um die Beteiligungsmöglichkeiten, um die Zufriedenheit des Bürgers mit seiner Verwaltung.

Durch Gesetze, durch staatliche Planungen, Mitwirkungsbefugnisse und Zuschussrichtlinien, durch Berichtspflichten und Genehmigungsvorbehalte ist der Spielraum für kommunale Entscheidungen immer enger geworden. Die Zuständigkeiten sind teilweise verflochten bis verworren und die Verantwortlichkeit entsprechend verwischt. Bei Unklarheiten oder Pannen irren Betroffene zuweilen hilflos zwischen den beteiligten Instanzen hin und her. Zuschusswesen und Mischfinanzierung haben mitunter die Verschwendung gefördert und nicht selten die örtlich gebotene Rangfolge von Investitionen durcheinander gebracht: Objekte, für die der

Staat Zuschüsse bereitstellte, wurden vorgezogen; der Aufwand wurde dazu noch übertrieben, um einen möglichst hohen Zuschuss zu begründen oder um den in den Zuschussrichtlinien zu hoch bemessenen Einrichtungsstandard erfüllen zu können. Oft wurden die Folgekosten für die Erhaltung und den Betrieb neuer Einrichtungen vernachlässigt. Das auf diese Weise gezüchtete Anspruchs- und Besitzstandsdenken erschwert die jetzt von der Finanznot erzwungenen Einschränkungen und die Überprüfung des Katalogs kommunaler Aufgaben.

Die ursprünglich ausgewogene Gewichtsverteilung zwischen Bund, Ländern und kommunaler Selbstverwaltung hat sich durch die Zentralisierung verschoben und nähert sich einer hierarchischen Nachordnung. Eine notwendige Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung müsste vorrangig den repräsentativ-demokratischen Charakter der Kommunalpolitik stärken. Zugleich ist der „Nährboden“ dieser zentralistischen Tendenz durch eine Reform staatlicher und kommunaler Aufgaben (Funktionalreform) „auszutrocknen“. Neben einer funktionsgerechten und klaren Aufgabenzuweisung - gekoppelt mit einer entsprechenden Finanzausstattung - gehört hierzu die Rücknahme der Regelungsdichte (Dezentralisierung/Deregulierung).

Kräftige Anstöße hierzu sind auch aus der Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung in den fünf neuen Bundesländern zu erwarten. Zugleich ergibt sich dort die - auch genutzte - Möglichkeit, den jeweils übernommenen kommunalen Verfassungstyp der alten Bundesländer weiterzuentwickeln und den eigenen Bedürfnissen anzupassen.

2.2 Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?

Die Mehrzahl der öffentlichen Aufgaben erfüllen bei uns die Gemeinden und Gemeindeverbände (vor allem Kreise, aber auch höhere Gemeindeverbände wie z.B. Landschaftsverbände; siehe hierzu den Abschnitt 2.3: „Was tun die Kreise und andere Gemeindeverbände?“).

Kommunale Verwaltungen

- führen etwa 80% aller Bundes- und Landesgesetze aus und
- tätigen etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen sowie
- etwa 25 % aller öffentlichen Aufgaben.

Zusätzlich hierzu erfüllen sie auch noch - eigenverantwortlich - sogenannte freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Dementsprechend bilden die kommunalen Selbstverwaltungseinheiten in ihrer Gesamtheit den größten Bereich der öffentlichen Verwaltung und sind der Hauptansprechpartner für den Bürger und die Wirtschaft in Behördendingen.

Was sind nun öffentliche Aufgaben? Damit sind Angelegenheiten gemeint, die für die Gesellschaft von Interesse sind bzw. als lösungsbedürftig angesehen werden. Was dazu zählt und was demgegenüber in den privatwirtschaftlichen Bereich gehört, liegt nicht ein für allemal fest. Je nach Anschauung, Bedürfnis und Tradition, aber auch dem politischen Willen (öffentliches Wirtschaften versus privates Wirtschaften) können z.B. - bezogen auf die Gemeinden - die Straßenreinigung, die Müllabfuhr, der Schlachthof, die Stadtgärtnerei oder ein Jugendzentrum zu den öffentlichen oder zu den privaten Aufgaben gezählt werden (siehe hierzu den Abschnitt 3.2 „Zur Privatisierung öffentlicher Leistungen“ in Heft 6.: Wirtschaft & Arbeit).

Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden und Gemeindeverbände? Ausgehend vom Grundsatz der gemeindlichen Allzuständigkeit könnte man meinen, deren Aufgabenspektrum sei nahezu unbegrenzt. Das ist jedoch nicht der Fall. In den meisten Fällen entscheiden nicht die Gemeinden, sondern der Staat bestimmt, was (und teilweise auch wie es) zu tun ist. So kann er gemeindliche Aufgaben an sich ziehen oder die Gemeinden dazu zwingen, weisungsgebundene Pflichtaufgaben zu erfüllen. Als Gesetzgeber greift der Staat in Form von Gesetzen und als Staatsverwaltung in Form von Erlassen und Rechtsverordnungen in die Aufgabenhoheit der Gemeinden ein.

[Schaubild 8 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 1.10](#)

Diese sogenannte Kompetenz-Kompetenz des Staates gegenüber den Gemeinden ist aber nicht schrankenlos. Sie ist eingeschränkt durch das Grundgesetz, die Länderverfassungen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. hierzu den Abschnitt 1.3: „Kommunale Selbstverwaltung: bürgernaher Bestandteil öffentlicher Verwaltung“).

Mit dem Begriff der gemeindlichen Allzuständigkeit ist zweierlei gemeint:

- Erstens: Die Gemeinde kann im Rahmen der Gesetze grundsätzlich in jedem Aufgabebereich tätig werden.
- Zweitens: Neben den vom Staat zugewiesenen Aufgaben kann die Gemeinde auch aus eigenem Antrieb lokale Probleme anpacken.

Was zum gemeindlichen Aufgabenspektrum gehört und was nicht, steht nicht allgemeinverbindlich fest. „Meßlatte“ für die Zuordnung öffentlicher Aufgaben sollte das „Subsidiaritätsprinzip“ sein: d. h., eine Aufgabe, die die Gemeinde erledigen kann, gehört nicht in den Aufgabenkatalog des Landes oder des Bundes. Daraus folgt, dass alle dezentral erfüllbaren öffentlichen Aufgaben kommunale Aufgaben zu sein haben. Dieses Prinzip gilt in gleicher Weise für das Verhältnis zwischen der Gemeinde und dem Bürger: erst wenn er eine Aufgabe nicht mehr eigenständig bewältigen kann, wird diese zur öffentlichen und gegebenenfalls kommunalen Aufgabe.

Ein erster Versuch, die gemeindliche Aufgabenvielfalt etwas zu ordnen, führt zu einer Unterteilung in zwei Arten von Aufgaben:

- zum einen versorgt die Gemeinde ihre Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Verkehr, Soziales und Gesundheit, Kultur und Bildung, Sport und Freizeit und
- zum anderen obliegt es ihr, den Prozess der Umweltgestaltung in ihrem Hoheitsgebiet zu steuern (Bauleitplanung: Flächennutzungs-, Bebauungspläne).

Die Bindung der gemeindlichen Allzuständigkeit im GG an den „Rahmen der Gesetze“ legt es nahe, nach einer rechtlichen Systematisierung der gemeindlichen Aufgaben zu suchen. Dabei gerät alsbald der sehr unterschiedliche Handlungsspielraum in das Blickfeld, den die Gemeinde jeweils hat. Mit abnehmender Entscheidungskompetenz bzw. steigender gesetzlicher Bindung der Gemeinde lassen sich daher folgende Aufgabenarten unterscheiden:

- **Selbstverwaltungsaufgaben** (freiwillige Aufgaben (eigener Wirkungskreis) und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben)

- **Pflichtaufgaben** zur Erfüllung nach Weisung (übertragener Wirkungskreis)
- **Auftragsangelegenheiten** des Bundes und des Landes (Fremdverwaltungsbereich)

Art und Umfang einzelner gemeindlicher Aufgaben können vom Staat bestimmt werden. Entsprechend unserem föderalen Staatsaufbau unterscheiden sich deshalb die Gemeindeaufgaben von Land zu Land.

Was zählt zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden?

Der sogenannte eigene Wirkungskreis der Gemeinden umfasst freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben. Bei derartigen Aufgaben darf die Gemeinde - solange sie nicht gegen Gesetze verstößt - tun, was sie will. Die Gemeinde entscheidet selbst,

- was sie tut,
- wann sie es tut und größtenteils auch
- wie es getan und finanziert wird.

Der Umfang der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben hängt von den kommunalen Bedürfnissen und der Finanzkraft der Gemeinde ab. Jede Gemeinde bestimmt selbst, welche freiwilligen Aufgaben sie im Versorgungsbereich, in der Jugend- und Wohlfahrtspflege und im Kultur-, Freizeit- und Bildungsbereich anpackt und in welcher Reihenfolge und mit welchem finanziellen Einsatz sie es tut. Grundsätzlich darf sie jedoch eine freiwillige Aufgabe dann nicht übernehmen, wenn ihre Leistungskraft dadurch so strapaziert werden würde, dass die von ihr vorrangig zu erfüllenden Pflichtaufgaben vernachlässigt werden würden. Freiwillige Aufgaben der Gemeinde sind z.B.

Sportstätten, Badeanstalten, Jugendzentren, Bürgerhäuser, Alters- und Pflegeheime, Krankenhäuser, öffentliche Büchereien, Theater, Museen, Förderung örtlicher Vereine, wirtschaftliche Unternehmungen, öffentliche Verkehrsmittel.

Viele öffentliche Aufgaben werden den Gemeinden von den Ländern zur Pflicht gemacht. Die Gemeinden müssen dann in diesem Aufgabensektor ein Mindestangebot machen, über das sie selbstverständlich jederzeit hinausgehen können. Bei diesen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben hat die Gemeinde lediglich einen Ermessensspielraum beim „Wann“ (eingeschränkt) und beim „Wie“. Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zählen z.B.:

Öffentlicher Verkehr (Straßenbau, Gehwege, Parkplätze) Errichtung und Unterhaltung von Grund- und Hauptschulen, Gesundheitspflege, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Feuerschutz, Friedhöfe, Flächennutzungs- und Bebauungspläne, Durchführung von Kommunalwahlen.

Bei allen Aufgaben des „eigenen Wirkungskreises“ überwacht das Land mit dem „Instrument“ der Rechtsaufsicht, ob die Gemeinden die gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen erfüllen und ob ihre Verwaltungstätigkeit gesetzeskonform ist.

Zuständig für die Rechtsaufsicht der kreisangehörigen Gemeinden ist der Landrat oder Oberkreisdirektor (untere staatliche Verwaltungsbehörde). Die kreisfreien Städte oder größere kreisangehörige Städte und Landkreise werden in den meisten Bundesländern vom Regierungspräsidenten (mittlere staatliche Verwaltungsbehörde, in Thüringen: Landesverwaltungsamt) „beaufsichtigt“. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und im Saarland, wo entsprechende Verwaltungsebenen fehlen, nimmt diese Aufgabe der Innenminister wahr.

Die Aufsichtsmittel reichen vom Informationsrecht und dem Beanstandungs- und Anordnungsrecht über die Ersatzvornahme und die Bestellung eines Beauftragten bis hin zur Auflösung des Gemeinderates, der Anordnung der Neuwahl des 1. Bürgermeisters und der Finanzsperre. Gegen alle rechtsaufsichtlichen Maßnahmen können die Gemeinden vor dem Verwaltungsgericht klagen.

Was gehört zum übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden?

Die nächste Stufe eingeschränkter Entscheidungsfreiheit stellen die „Pflichtaufgaben nach Weisung“ (soweit diese eingeführt sind) dar. Je nach Umfang der Weisung - soweit solche ergangen sind - besteht noch ein unterschiedlich großer Ermessensspielraum beim „Wie“. Solche Aufgaben, zu denen z.B.

- die Bau- und Gewerbeaufsicht,
- das Meldewesen, die Straßenverkehrsaufsicht
- und die Wohnungsbauförderung

zählen, müssen von der Gemeinde im weisungsgemäß bestimmten Rahmen erfüllt werden. Da es sich um Staatsaufgaben handelt, die die kommunale Verwaltungsbehörde zur nachgeordneten Verwaltungsbehörde des Staates werden lässt, spricht man hier auch vom übertragenen Wirkungskreis. Bei den Aufgaben dieses Bereichs üben die Länder eine Fachaufsicht aus. Dabei wird geprüft, ob die Entscheidungen der Gemeinde weisungsgerecht sind. Sofern ein Gesetz es bestimmt, wird sogar in manchen Ländern geprüft, ob die Gemeinde ihren Ermessensspielraum „zweckmäßig“ handhabt (in Bayern geschieht dies generell).

Es kommt vor, dass Land und Gemeinde darüber, was „zweckmäßig“ ist, verschiedener Meinung sind. Teilweise ist das in unterschiedlichen politischen Einstellungen begründet; teilweise fließen neben sachlichen auch finanzielle Überlegungen ein.

Zu den Aufsichtsmitteln zählen das Informationsrecht und das jeweils durch Gesetz bestimmte allgemeine Weisungsrecht, das nur in wenigen Fällen Einzelweisungen zulässt. Widersetzt sich eine Gemeinde Maßnahmen der Fachaufsicht, dann muss die Fachaufsichtsbehörde, die keine eigenen Zwangsmittel hat, die Rechtsaufsichtsbehörde um Hilfe bitten. Ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber den Gemeinden kennen die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland.

Versucht man, ganz knapp die gemeindlichen Aufgaben zu beschreiben, dann lässt sich sagen, dass im eigenen Wirkungskreis Aufgaben der Daseinsvorsorge dominieren und im übertragenen Wirkungskreis die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Mittelpunkt steht.

Wenn die Länder ihren Gemeinden Aufgaben übertragen, müssen sie gleichzeitig die finanzielle Seite regeln. Das heißt weder, dass die Länder alles bezahlen, noch, dass jede Gemeinde ihre gesamten Kosten erstattet bekommt. In der Regel werden solche Aufgaben durch Schlüsselzuweisungen (Näheres hierzu im Heft 2: „Haushalt & Finanzen“) teilweise finanziert. Die Gemeinden müssen mindestens die Personalkosten und die Kosten für Büros tragen.

[Schaubild 9 vorhanden in unserem Internetangebot, Grafik 1.11](#)

Die erhebliche Zunahme der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, aber auch der Pflichtaufgaben ist eine Folge des im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsgebots und der daran gekoppelten Forderung nach einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Dieser Aufgabenzuwachs hat in den zurückliegenden Jahren jedoch dazu geführt, dass der weit überwiegende Teil der Gemeindeeinnahmen für diese beiden Aufgabentypen festgelegt ist. Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die als Kern kommunaler Politik anzusehen sind, bleibt nur noch ein meist unbedeutender Rest. Dem eingegengten finanziellen Handlungsspielraum entspricht der schmale Gestaltungsspielraum der Gemeinden bei der Aufgabenwahrnehmung. So sind z.B. in Nordrhein-Westfalen etwa 90% aller gemeindlichen Aufgaben durch Gesetze, Verordnungen und Erlasse geregelt. In dem Dschungel perfektionistischer Rechtsvorschriften verfängt sich eine Gemeinde nur allzu leicht. So kam es kürzlich dazu, dass eine Stadt, die ihr denkmalgeschütztes Schloss als Schule nutzen wollte, um so das historische Gebäude sinnvoll zu beleben und gleichzeitig den notwendigen Neubau eines Schulgebäudes zu ersparen, „von oben“ daran gehindert wurde: die Größe der historischen Fenster entsprach nicht den Schulbaurichtlinien und eine Änderung der Fenster hätte gegen die Regeln des Denkmalschutzes verstoßen.

In dem Maße, in dem der Bürger mit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung unzufrieden wird und teilweise auch, in dem der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinden schrumpft, fällt immer häufiger das Stichwort „Privatisierung“. Gemeint ist damit zweierlei:

- zum einen die Umwandlung öffentlich-rechtlicher Betriebe in privatrechtliche Gesellschaften in öffentlichem Eigentum (formelle Privatisierung) und
- zum anderen eine teilweise oder vollständige Übertragung bislang öffentlicher Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Bereich (materielle Privatisierung).

Bei nicht wenigen Aufgaben (z.B. Müllabfuhr, Gebäudereinigung, Straßenreinigung, Schlacht- und Viehhof, Stadtgärtnerei, Pfandleihwesen, Bäderwesen, Wirtschafts- und Verkehrsförderung, Versorgungsbetrieben) zeigt sich immer öfter, dass sie „privatisiert“ besser und/oder kostengünstiger wahrgenommen werden. Welche Einsparungs- und Verbesserungsmöglichkeiten hier verborgen sein können, soll mit zwei Argumenten angedeutet werden:

1. Mehr als die Hälfte aller gemeindlichen Aufgaben ist nicht hoheitlicher Art;
2. Der Staat arbeitet systembedingt teurer als die Privatwirtschaft, von der der Wettbewerb ein wirtschaftliches Verhalten erzwingt (vertieft wird das „Für“ und „Wider“ der Privatisierung und ihrer verschiedenen Formen im Heft 6: „Wirtschaft & Arbeit“).

Welche gemeindlichen Aufgaben beinhaltet der Fremdverwaltungsbereich?

Die Gemeinden sind auch als örtliche Instanz des Staates tätig. Sie müssen vom Staat per Gesetz an sie übertragene Aufgaben verwalten. Dies geschieht nur unter eingeschränkter kommunaler Verantwortung und schließt Rechtsmittel der Gemeinde aus. Die mit staatlichen Auftragsangelegenheiten beschäftigten Gemeindebehörden sind deshalb in diesen Fällen nachgeordnete Stellen der jeweiligen Staatsbehörde. Ein Beispiel dafür ist der Chef der Kreisverwaltung (in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen „Oberkreisdirektor“, in anderen Bundesländern „Landrat“), der zwar - mit Ausnahme des Saarlandes - gewählter Beamter ist, zugleich jedoch als staatliches Organ z.B. die Kommunalaufsicht ausübt und teilweise Chef der Polizei ist. Das hat auch den Vorteil, dass der Bürger auf lokaler Ebene für öffentliche Angelegenheiten einen einzigen „Ansprechpartner“ hat.

Zu den „staatlichen Auftragsangelegenheiten“ zählen u.a. die Aufgaben der

- Gesundheits- und Veterinärämter und der
- Standes-, Pass- und Versicherungsämter sowie
- der Wohnraumbewirtschaftung und des Lastenausgleichs;
- Volks- und Viehzählungen;
- Mithilfe der Gemeinden bei den Bundes- und Landtagswahlen.

Der Kreis der Auftragsangelegenheiten unterscheidet sich in den Ländern. In Nordrhein-Westfalen gibt es vor allem folgende Auftragsangelegenheiten des Bundes:

- Aufgaben nach dem Unterhaltssicherungsgesetz (USG), die dazu dienen, den Lebensbedarf von Wehrdienstleistenden und deren Familienangehörigen zu sichern;
- Teilaufgaben im Bereich des Zivilschutzes;
- Mitwirkung im Bereich des Atomschutzgesetzes;
- Aufgaben nach dem Bundesleistungsgesetz, die z.B. der Verteidigungsbereitschaft dienen oder Gefahren für den Bestand unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung abwehren sollen;

und des Landes:

- Durchführung von Aufgaben im Bereich des Gesundheits- und Katasterwesens;
- Flüchtlings- und Asylantenbetreuung;
- Durchführung der Landtagswahlen.

Der Staat hat diese und weitere Aufgaben an sich gezogen, um sie im gesamten Gebiet einheitlich erfüllen zu lassen. Durch eigene Behörden lässt er sie nicht erledigen, um die Einheit der öffentlichen Verwaltung auf örtlicher Ebene nicht zu zerstören und um Kosten zu sparen.

Welche Aufgabenarten gibt es darüber hinaus?

Sehr wirkungsvoll lenken die Länder auch mit dem „goldenen Zügel“ die Aufgabenerfüllung der Gemeinden. Dabei werden die Gemeinden sowohl innerhalb als auch außerhalb der Finanzausgleichsgesetze mit teilweise erheblichen Zuschüssen dazu geködert, bestimmte

Investitionen vorzunehmen. Dies auch dann, wenn sie selbst - z.B. bei freiwilligen Aufgaben - ganz andere zeitliche und sachliche Prioritäten gesetzt haben (siehe hierzu den Abschnitt 6.4 im Heft 2: „Haushalt & Finanzen“).

Zwei Aufgabenarten sind noch zu erwähnen, die aus dem bisherigen Schema herausfallen: die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und g GG und die Aufgaben, die aus Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104, Abs. 4 GG resultieren. Zu den Gemeinschaftsaufgaben zählen Aufgaben, die wegen ihrer Bedeutung für unsere Lebensverhältnisse vom Staat und den Gemeinden (-verbänden) gemeinsam erledigt werden. Bei dieser besonderen Form der Kooperation zwischen Bund/Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften können beide Teile die Aufgabendurchführung sachlich beeinflussen. Zu diesem Aufgabentyp gehören

- die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und
- der Aus- und Neubau von Hochschulen und Kliniken.

Grundsätzlich trägt der Bund bei solchen Aufgaben die Hälfte der Ausgaben.

Ein größeres quantitatives Gewicht haben inzwischen die auf Finanzhilfen des Bundes basierenden Aufgaben erreicht. Hierunter fallen z.B. die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, die Städtebauförderung, der soziale Wohnungsbau, die Krankenhausfinanzierung und die Wohnungsmodernisierung.

[Schaubild 10 vorhanden in unserem Internetangebot: Grafik 1.13](#)

2.3 Was tun die Kreise und andere Gemeindeverbände?

Trotz durchgeführter Gebietsreformen, deren Ziel es u.a. war, leistungsfähige Gemeinden zu schaffen, ist die Mehrzahl der Gemeinden für bestimmte Aufgaben zu klein. Sie haben weder die nötige Finanz- und Verwaltungskraft, noch die entsprechende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. So wäre es z.B. überflüssig und verschwenderisch, wenn eine kleine Stadt trotz zu geringer Schülerzahlen alle Schultypen anbieten würde, obwohl es sie bereits in einer benachbarten größeren Stadt gibt. Ähnliches gilt u. a für Krankenhäuser, Wasserwerke, Mülldeponien, Kläranlagen, Schlachthöfe usw.

Öffentliche Aufgaben, die die verwaltungstechnische oder finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde übersteigen oder wirksamer auf übergemeindlicher Ebene zu bewältigen sind, werden deshalb von sogenannten Gemeindeverbänden erledigt. Am bedeutsamsten sind die (Land)kreise. Alle Gemeinden - auch die kreisangehörigen Städte - eines Gebietes gehören aufgrund entsprechender Landesgesetze zu einem bestimmten Landkreis. So gibt es in den alten Bundesländern Deutschlands 235 Kreise, denen 99 v. H. aller Gemeinden (64 v. H. der Bevölkerung) angehören. Die 91 kreisfreien Städte erfüllen neben ihren gemeindlichen Aufgaben auch die Aufgaben eines Kreises. Sie unterscheiden sich von den anderen Gemeinden also nur durch einen erweiterten Aufgabenkreis.

Als „Stadt“ werden solche Gemeinden bezeichnet, die nach bisherigem Recht diesen Titel führten oder denen aufgrund eines Antrages dieser Titel verliehen wurde. Besondere Rechte oder vermehrte finanzielle Zuweisungen sind damit jedoch nicht verknüpft. Im Gegensatz zu

der früher üblichen Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden kennen die Gemeindeordnungen heute nur noch Gemeinden.

Die „Kreise“ sind öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften und als Träger der öffentlichen Verwaltung zwischen dem Land und den Gemeinden angesiedelt. Entsprechend ist deren Aufgabenspektrum „doppelgesichtig“: zum einen sind die Kreise untere staatliche Verwaltungsbehörde und zum anderen haben sie nach Art. 28 Abs. 2 GG für die auf ihr Gebiet begrenzten übergemeindlichen Angelegenheiten ein - abgeschwächtes - Selbstverwaltungsrecht. Deshalb haben sie sowohl eigenständige Wahlen zu einer „Kreistag“ genannten Vertretungskörperschaft als auch eigene Haushalte.

Wie die Gemeinden, so haben auch die Kreise weisungsfreie und weisungsgebundene Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Zugenommen haben in letzter Zeit gemeinschaftlich finanzierte Vorhaben zwischen dem Landkreis und den Gemeinden einerseits und dem Land andererseits. Die nach Ländern sehr unterschiedlichen Aufgabenbereiche und Kompetenzen der Kreise sind jeweils in Kreisordnungen detailliert festgelegt.

Die freiwilligen Aufgaben der Kreise, die durch Kreistagsbeschluss übernommen werden, unterteilen sich in übergemeindliche (z.B. Kreisstraßen, Abfallbeseitigung, regionale Wirtschaftsförderung, Sonderschulen), ergänzende (z.B. Kreisbücherei, Kreiskrankenhaus, Alten- und Jugendheime, Berufsschule, Volkshochschule) und ausgleichende Maßnahmen und sind weisungsfrei. Während der Kreis für die übergemeindlichen Aufgaben ausschließlich zuständig ist, weil diese auf den Verwaltungsraum des Kreises und die Bedürfnisse der Kreiseinwohner insgesamt bezogen sind, sind seine ergänzenden Aufgaben durch das Subsidiaritätsprinzip bestimmt. Das bedeutet, dass der Landkreis gemeindliche Aufgaben nur an sich ziehen darf, sofern die Leistungskraft seiner Gemeinden nicht ausreicht oder dies aus Gründen einer einheitlichen Aufgabenerfüllung geboten ist. Mit der Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden nach Gebietsreformen entwickelten sich solche Kreisaufgaben in der Vergangenheit stark zurück.

Die Ausgleichsaufgabe des Kreises besteht darin, seine Einwohner gleichmäßig zu versorgen und zu betreuen und so - dem Sozialstaatsprinzip folgend - einheitliche Lebensverhältnisse anzustreben. Erreicht wird dies durch verwaltungstechnische Hilfe für kreisangehörige Gemeinden, z.B. bei der Bauleitplanung, im Gesundheitswesen oder bei der Denkmalpflege und durch einen finanziellen Lastenausgleich. Dabei wird den „reicheren“ Gemeinden etwas genommen und den „ärmeren“ Gemeinden etwas gegeben. Dieser Lastenausgleich erfolgt auf zwei Wegen:

- Der eine Weg besteht darin, dass der Kreis seinen finanzschwachen Gemeinden - durch zweckfreie oder zweckgebundene Zuschüsse - hilft, ihre Aufgaben zu erfüllen, ohne in deren Zuständigkeit einzugreifen.
- Der andere Weg führt über die einheitliche Kreisumlage, deren Höhe von der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinde abhängt.

Neben der Kreisumlage können die Kreise zur Finanzierung ihrer Aufgaben; Gebühren, Beiträge und Steuern erheben. Vom Land erhalten sie zusätzlich Finanzaufweisungen.

Die ebenfalls zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten des Kreises zählenden Pflichtaufgaben sind dagegen gesetzlich festgelegt und unterliegen entweder einer Rechtmäßigkeitskontrolle oder einem Weisungsrecht durch den Staat. In allen Flächenländern außer Niedersach-

sen erwachsen dem Kreis aus seiner zusätzlichen Rolle als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde weitere Aufgaben, wie z.B.: Kommunalaufsicht, Ausländerrecht, Gewerberecht, Katastrophenschutz, Kreispolizeibehörde etc. Seine von Land zu Land erheblich differierenden Aufgabenbestände und die rechtlichen Konstruktionen der Aufgabenträgerschaft sind aus der jeweiligen Kommunalverfassung bzw. Kreisordnung ersichtlich.

Da die innere Kreisverfassung durch eine ähnliche Rechtszersplitterung charakterisiert ist wie die innere Gemeindeverfassung, soll hier nur ein kurzer Blick auf die Organe des Kreises geworfen werden:

- In allen Bundesländern ist der Kreistag oberstes Organ der Selbstverwaltungskörperschaft „Kreis“.
- In allen Kreisordnungen - mit Ausnahme von Hessen - ist der Hauptverwaltungsbeamte (Landrat/Oberkreisdirektor) als Kreisorgan ausgewiesen. Aber auch in Hessen hat der Landrat eine herausgehobene Stellung.
- Drittes Kreisorgan ist in den meisten Ländern der Kreisausschuss mit unterschiedlich geregelter Zuständigkeit.

Unterhalb der Kreise sind die engeren und oberhalb die höheren Gemeindeverbände angesiedelt. Engere Gemeindeverbände sind die Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen) bzw. der Verwaltungsverband (Sachsen), die Samtgemeinde (Niedersachsen), die Verbandsgemeinde (Rheinland-Pfalz) und die Ämter (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein). Sie helfen den in ihnen zusammengeschlossenen kreisangehörigen kleineren Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben, entlasten sie von Aufgaben, die hauptamtliches Personal erfordern und erledigen die Aufgaben, die ihnen von den einzelnen Gemeinden oder durch Landesgesetze übertragen worden sind.

Kennzeichnend für die höheren Gemeindeverbände - die es nur in den alten Bundesländern gibt - ist, dass sie mehrere Stadt- und Landkreise umfassen und vor allem Aufgaben im sozialen Bereich, der Landschaftspflege und der regionalen Planung wahrnehmen. Hierzu zählen die 7 Bezirke in Bayern (sie sollen die öffentlichen Angelegenheiten erledigen, die sich auf das Bezirksgebiet beschränken, aber über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Städte hinausgehen); die 11 Regionalverbände in Baden-Württemberg (ihre Hauptaufgabe ist es, den Landesentwicklungsplan auf regionaler Ebene zu konkretisieren); die beiden Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen (sie haben einen festen Katalog pflichtiger und freiwilliger Verbandsaufgaben auf den Gebieten der Wohlfahrtspflege, der Jugendwohlfahrt und Gesundheitspflege, des Straßenwesens, der landschaftlichen Kulturpflege, der Kommunalwirtschaft und des Sozialversicherungswesens); der Bezirksverband Pfalz in Rheinland-Pfalz, der Hessische Landeswohlfahrtsverband und die Landeswohlfahrtsverbände in Baden und Württemberg sowie der Oldenburgische Bezirksverband und die Ostfriesische Landschaft.

Neben diesen gebietsmäßig bestimmten Gemeindeverbänden gibt es sowohl freiwillige als auch gesetzlich vorgeschriebene kommunale Zusammenschlüsse, um einzelne von vornherein bestimmte Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, sogenannte kommunale Zweckverbände. Die Palette der „Zwecke“ reicht von der Müllbeseitigung über die Wasserversorgung und das Feuerlöschwesen bis zur Volkshochschule und Jugendhilfe. Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Körperschaft „Kommunaler Zweckverband“ können neben Gemeinden und Gemeinde-

verbänden auch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, aber auch juristische oder natürliche Personen sein.

Um kommunale Interessen wirksamer gegenüber Bund und Ländern vertreten zu können, aber auch um die Mitglieder zu informieren und zu beraten und um den Erfahrungsaustausch untereinander zu organisieren, haben sich Städte und Gemeindeverbände (Landkreise) freiwillig in sogenannte kommunale Spitzenverbände zusammengeschlossen. Ältester und größter kommunaler Spitzenverband ist der 1905 gegründete Deutsche Städtetag, zu dessen Mitgliedern neben den drei Stadtstaaten die kreisfreien und teilweise auch kreisangehörige Städte zählen. Mittlere und kleinere Städte sowie die ländlichen Gemeinden haben sich im Deutschen Städte- und Gemeindebund vereinigt, während die Landkreise dem Deutschen Landkreistag angehören. Die Bedeutung, die der Arbeit der kommunalen Spitzenverbände zugemessen wird, dokumentiert sich am augenfälligsten darin, dass sie seit 1975 auch bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen des Bundes förmlich mitwirken.

3. DIE GEMEINDEORGANE UND DIE AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN IHNEN

3.1 Welche Organe hat die Gemeinde?

Die jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder benennen die Gemeindeorgane nicht nur verschieden, sondern geben ihnen auch unterschiedliche Kompetenzen. Um einen ersten Überblick zu gewinnen, ist es daher nützlich, die kommunalen Verfassungsordnungen nach wichtigen Gemeinsamkeiten hin zu typisieren. Gegenwärtig lassen sich vier Formen von Gemeindeordnungen unterscheiden:

1. Norddeutsche Ratsverfassung (Niedersachsen, bis 1999 noch Nordrhein-Westfalen),
2. Süddeutsche Ratsverfassung (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen),
3. Magistratsverfassung (Hessen, Schleswig-Holstein),
4. Bürgermeisterverfassung (Rheinland-Pfalz, Saarland).

Gemeinsam ist allen Gemeindeordnungen, dass die Gemeindevertretung das höchste Organ der Gemeinde ist. Das zweite Organ neben dem Gemeinderat ist die Verwaltungsspitze, die die Gemeindeverwaltung führt.

Wir haben also hier die
Verwaltung:
eine Organisation mit fachlich ausgebildeten und geschulten hauptberuflichen Beamten und Angestellten, angeführt von der Verwaltungsspitze;

und dort den
Gemeinderat,
dessen von den wahlberechtigten Bürgern gewählte Mitglieder nebenberuflich Kommunalpolitik betreiben und darüber entscheiden, welchen Weg die Gemeinde gehen soll.

Wie sich die kommunalen Verfassungstypen voneinander unterscheiden, wird am augenfälligsten darin sichtbar, welche Stellung der Vorsitzende der Gemeindevertretung einerseits und die Verwaltungsspitze andererseits haben. Zwischen beiden Funktionen können die Aufgaben

[Schaubild vorhanden in unserem Internetangebot: Grafik 1.16](#)
[Schaubild vorhanden in unserem Internetangebot: Grafik 1.17](#)
[Schaubild vorhanden in unserem Internetangebot: Grafik 1.18](#)

- Vorsitz im Rat,
- Repräsentation der Gemeinde und
- Leitung der Verwaltung

ganz verschieden verteilt sein. Alle drei Aufgaben können aber auch auf eine Person - den von den Bürgern direkt gewählten Bürgermeister - konzentriert sein, wie das bei der süddeutschen Ratsverfassung der Fall ist.

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen den beiden Organen der Gemeinde wird als „innere Gemeindeverfassung“ bezeichnet. Sie beeinflusst maßgeblich den Ablauf der Kommunalpolitik und teilweise auch ihre Inhalte. Aufschluss darüber, wie die Zuständigkeiten zwischen der Gemeindevertretung und der Verwaltung verteilt sind, bringt ein Blick in die Gemeindeordnung des eigenen Bundeslandes. Als Leitfaden sind dabei folgende Fragen nützlich:

- Wie wird die Gemeindevertretung bezeichnet und wie groß ist sie?
- Wie ist die Gemeindevertretung als Hauptorgan der Gemeinde beschrieben?
- Welche Aufgaben sind der Gemeindevertretung vorbehalten?
- Wer ist das oberste Verwaltungsorgan und wie wird es bezeichnet?
- Von wem und für wie lange wird das oberste Verwaltungsorgan gewählt?
- Für welche Aufgaben ist das oberste Verwaltungsorgan ausschließlich zuständig?

Entsprechend diesen Fragen soll in Umrissen ein Überblick über die Gemeindeordnungen der Länder gegeben werden.

Gemeindevertretung

Die Gemeindevertretung ist das „Hauptorgan“ der kommunalen Selbstverwaltung. Sie geht wie die Parlamente des Bundes und der Länder aus einer allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahl hervor (vgl. hierzu auch den Abschnitt 6.1 „Formen kommunalen Wahlrechts im Überblick“). Die Gemeindevertretung repräsentiert damit den Willen der im Gemeindegebiet wohnenden wahlberechtigten Bürger.

Die Gemeindevertretung, aber auch ihr Vorsitzender werden je nach Bundesland unterschiedlich benannt und heißen in

Bundesland (nur Flächenstaaten)	Bezeichnung der Gemeindevertretung		Vorsitzender der Gemeindevertretung
	in Gemeinden (G)	in Städten (S)	
Baden-Württemberg	Gemeinderat	Stadtrat	(Ober-)Bürgermeister
Bayern	Gemeinderat	Stadtrat	(Ober-)Bürgermeister
Brandenburg	Gemeindevertretung (in G bis zu 100 EW: Gemeindeversammlung)	Stadtvertretung	Vorsitzender
Hessen	Gemeinderat	Stadtverordneten- versammlung	Bürgermeister/Stadt- verordnetenversammlung

		versammlung	verordnetenvorsteher
Niedersachsen	Rat	Rat	(Ober-)Bürgermeister
Nordrhein-Westfalen	Gemeinderat	Stadtrat	(Ober-)Bürgermeister
Mecklenburg-Vorpommern	Gemeindevertretung	Stadtvertretung, Bürgerschaft	Vorsitzender, in S: Stadtpräsident
Rheinland-Pfalz	Gemeinderat	Stadtrat	(Ober-)Bürgermeister
Saarland	Gemeinderat	Stadtrat	(Ober-)Bürgermeister
Sachsen	Gemeinderat	Stadtrat	(Ober-)Bürgermeister
Sachsen-Anhalt	Gemeinderat	Stadtrat	Vorsitzender, in S: Bürgermeister
Schleswig-Holstein	Gemeindevertretung	Stadtvertretung, Stadtrat, Bürgerschaft	Bürgervorsteher in G mit hauptamtl. Verwaltungschef, Stadtpräsident in kreisfreien S
Thüringen	Gemeinderat	Stadtrat	(Ober-)Bürgermeister

Hinter der am häufigsten für den Vorsitz der Gemeindevertretung verwandten Bezeichnung (Ober-)Bürgermeister verbergen sich jedoch sehr unterschiedliche Positionen und Zuständigkeiten:

- Während nämlich in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (nur noch bis 1999) der Bürgermeister als ehrenamtlicher Vorsitzender des Rates der Verwaltung gegenüber steht,
- vereinigen die Bürgermeister von Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen, sowie die Bürgermeister der ehrenamtlich verwalteten Landgemeinden in Brandenburg, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt zwei Ämter in einer Person: Sie führen den Vorsitz der Gemeindevertretung und leiten gleichzeitig die Verwaltung!

Ganz besonders stark ist aber die Stellung der Bürgermeister in fast der Hälfte aller Flächenländer, nämlich in: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen; denn sie werden hier von den Bürgern direkt gewählt. Dies verschafft ihnen ein von der Ratsmehrheit unabhängiges politisches Gewicht.

Verwaltungsführung

In fast allen Bundesländern leitet eine Einzelperson mit der Amtsbezeichnung „Bürgermeister“ die Verwaltung; sie wird in größeren Städten „Oberbürgermeister“ genannt. Dagegen leitet eine Personenmehrheit mit der Bezeichnung „Magistrat“ die Verwaltung in den Städten Hessens und Schleswig-Holsteins; der Vorsitzende dieses Gremiums nennt sich jedoch ebenfalls „Bürgermeister“ bzw. „Oberbürgermeister“. Alle Mitglieder des Magistrats haben bei ihren gemeinsamen Entscheidungen das gleiche Stimmrecht. Ihre hauptamtlichen Mitglieder leiten als Dezernenten zugleich Teilbereiche der Stadtverwaltung; die ehrenamtlichen können Dezernate erhalten.

Obwohl in Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen der Rat grundsätzlich für alle gemeindlichen Angelegenheiten zuständig ist (Norddeutsche Ratsverfassung), hat hier auch

der Verwaltungschef (Gemeindedirektor/Stadtdirektor, in kreisfreien Städten: Oberstadtdirektor) eigene Leistungszuständigkeiten. Deshalb spricht man in diesem Fall von einer Gemeindeverfassung mit „doppelter Verwaltungsspitze“. Der (Ober-)Bürgermeister ist bei dieser Verfassung kein kommunaler Wahlbeamter, sondern der aus der Mitte des Rates gewählte Vorsitzende, der die Gemeinde repräsentiert. Die Nachteile dieser Doppelspitze haben den Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen jetzt nach langer Diskussion dazu bewogen, diesen Dualismus zwischen Bürgermeister bzw. Landrat und Verwaltungschef ab 1999 abzuschaffen. Während der Übergangszeit verhindert ein inzwischen erlassenes Vorschaltgesetz, dass Vertretungskörperschaften weiterhin den Verwaltungschef ihrer Gebietskörperschaft wählen.

Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gelten als Länder. Deshalb wird in ihnen nicht zwischen gemeindlichen und staatlichen Tätigkeiten unterschieden. Verwaltungsspitze und Landesregierung in einem ist jeweils der „Senat“.

Auch die Verwaltungsführung wird je nach Bundesland unterschiedlich bezeichnet; ebenso verschieden sind deren Wahlmodi und Amtsdauer, wie die nachstehende Übersicht zeigt:

Bundesland (nur Flächen- staaten)	Bezeichnung der Verwaltungsführung in Gemeinden	in Städten	Wahl durch:	Amtsdauer (in Jahren)
Baden- Württemberg	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	8
Bayern	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	6
Brandenburg	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	8 bzw. 5 (teilw. ehrenamtlich)
Hessen	Gemeindevorstand (Vors.: Bürgermeister)	Magistrat (Vors.: Bürgermeister /Oberbürgermeister	Vorsitzender durch Bürger	6
Niedersachsen	Gemeindedirektor	(Ober-)Stadtdirektor	Gemeindevertretung	6 oder 12
Nordrhein- Westfalen	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	5
Mecklenburg- Vorpommern	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	mindestens 7, höchstens 9; (teilw. ehren- amtlich)
Rheinland- Pfalz	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	8 (bei Haupt- amtlichkeit)
Saarland	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Gemeindevertretung	10
Sachsen	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	7 (teilw. ehren- amtlich)
Sachsen- Anhalt	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	7 (teilw. ehren- amtlich)
Schleswig- Holstein	Bürgermeister	Magistrat (Vors.: Bürgermeister /Oberbürgermeister	Gemeindevertretung	6-12 (bei Hauptamtlich- keit)
Thüringen	Bürgermeister	(Ober-)Bürgermeister	Bürger	6 (teilw. ehren- amtlich)

3.2 Die Gemeindevertretung

Die moderne Demokratie ist bestrebt, Machtmonopole jeglicher Art auszuschließen. Deshalb geht in einem demokratischen Rechtsstaat die Staatsgewalt vom Volk aus. Staatliche Macht in einem demokratischen Staat wird einerseits durch Gewaltenteilung zwischen Legislative,

Exekutive und Judikative und andererseits durch ein komplexes System von Gewichten und Gegengewichten innerhalb und zwischen diesen „Teilmächten“ begrenzt.

In unserem Gemeinwesen ist durch bestimmte Verfahren und Prinzipien (z.B. regelmäßige Wahlen, föderaler Staatsaufbau, Repräsentation) sichergestellt, dass diese grundgesetzliche Forderung immer wieder Realität werden kann. Die politischen Parteien haben dabei auch auf kommunaler Ebene die Aufgabe, den Prozess mitzugestalten, in dem aus den individuellen Meinungen der einzelnen Bürger politischer Wille des Volkes wird (vgl. hierzu auch den Abschnitt 5.2: „Welche Aufgaben haben die Parteien im kommunalen Bereich?“).

Dieser Wille muss dann jedoch in Form von - mitunter schnell zu treffenden - Entscheidungen Gestalt annehmen. Die wahlberechtigten Bürger können alle für die Steuerung einer Gemeinde notwendigen Entscheidungen nicht mal für mal gemeinsam fällen. Das würde nämlich u.a. voraussetzen, dass

- alle Wähler nicht nur hinreichend interessiert und sachkundig sind, sondern auch an entsprechenden Versammlungen teilnehmen (können) und
- dabei rational begründete Beschlüsse fassen, deren Umsetzung sie nach einer bestimmten Zeit kontrollieren.

In kleineren Gemeinden wäre ein derartiges Verfahren eventuell noch denkbar. In größeren Gemeinden übersteigen dagegen Problemfülle und -komplexität rasch die zeitliche und fachliche Lösungskapazität von Basisversammlungen. Einen Ausweg aus diesem Dilemma eröffnen die Grundsätze der repräsentativen Demokratie. Sie geben dem politischen Entscheidungsprozeß einen rechtlichen Rahmen und verknüpfen ihn zugleich mit der politischen Willensbildung:

Die wahlberechtigten Bürger wählen Repräsentanten, die stellvertretend für sie die politischen Entscheidungen treffen. Die Repräsentanten werden gewählt, weil sie das Vertrauen der Bürger gewonnen haben, und sie werden nicht wiedergewählt, wenn sie es verloren haben (siehe hierzu den Abschnitt 6.2: „Leitlinien kommunalen Wahlverhaltens“). Deshalb handeln Politiker immer auch mit einem Seitenblick auf die Wirkung ihres Handelns beim Wähler.

Mit der Wahl geben die Bürger den Gewählten einen Vertrauensvorschuss für die kommenden Jahre bis zur nächsten Wahl. Das dies kein Blankoscheck ist, merkt mancher Gewählte am nächsten Wahltag, der nicht umsonst als „Zahltag“ gilt. Die Arbeit der Ratsvertreter wird nämlich nicht nur von den besonders kritischen „Augen“ der Meinungsführer und Medien ständig beobachtet und kommentiert, sondern auch von den Wählern und von interessierten bzw. betroffenen Bürgergruppen bewertet. Gegebenenfalls wird die Arbeit der Repräsentanten auch von der Kommunalaufsicht oder von den Gerichten korrigiert.

In der Kommunalpolitik werden die Bürger von den Verwaltungsorganen repräsentiert. Alle Gemeindeordnungen enthalten jedoch auch - in unterschiedlichem Ausmaß - plebiszitäre Elemente, d. h., der Bürger kann in Fragen seiner Gemeinde direkt mitreden oder mitbestimmen (siehe hierzu die Abschnitte 1.4 „Bürgerbeteiligung in der Gemeinde: mehr als wählen!“ und 4.3 „Der sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen“).

Als Träger der öffentlichen Gewalt im kommunalen Bereich sind die Gemeindevertretungen ausschließlich für alle Aufgaben zuständig, die unmittelbar die Hoheitsrechte der Gemeinden berühren.

Dies sind in allen Gemeindeordnungen folgende Aufgaben:

- zur Gebietshoheit:
die Änderung des Gemeindegebiets;
- zur Organisationshoheit:
die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll;
- zur Personalhoheit:
die allgemeinen Grundsätze für die Ernennung, Einstellung, Beförderung und Entlassung, für die Bezüge und Vergütungen sowie der Versorgung von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Gemeinde, soweit nicht ihre Rechtsverhältnisse durch das allgemeine Beamten- und Tarifrecht geregelt sind;
- zur Finanzhoheit:
den Erlass der Haushaltssatzung, die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Festsetzung des Investitionsprogramms;
- zur Abgabehoheit:
die Festlegung allgemein geltender öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte;
- zur Satzungshoheit:
den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen;
- zur Planungshoheit:
das Verbindlichmachen von Planungen durch entsprechende Satzungen und sonstige ortsrechtliche Bestimmungen (z.B. Bebauungsplan).

Die Gemeindeordnungen behalten der Gemeindevertretung im einzelnen noch weitere Angelegenheiten vor. Welche dies sind, ist in der jeweiligen Gemeindeordnung festgelegt. Die der Gemeindevertretung vorbehaltenen Angelegenheiten stellen aber nur einen Teil ihrer Aufgaben dar (siehe hierzu den Abschnitt 2.2: „Welche öffentlichen Aufgaben haben die Gemeinden?“).

Wie kommt es dazu, dass sich der Gemeinderat mit einem bestimmten Problem befasst?

Die erste Anregung kann von einem Gemeinderatsmitglied bzw. einer Ratsfraktion oder von der Verwaltung kommen.

Die Verwaltung erhält Anstöße sowohl durch die eigene praktische Arbeit als auch von Bürgern. Oft erzwingen aber auch geänderte rechtliche Bestimmungen, dass der Gemeinderat früher beschlossene Regelungen abändert.

Die Gemeindevertreter erhalten die Anregungen meist durch ihr eigenes Erleben in der Gemeinde, oft aus den Reihen ihrer Parteifreunde und - wenn sie im vorpolitischen Raum aktiv sind - auch von anderen Bürgern.

Vom ersten Anstoß, über ein Problem nachzudenken, bis zur Entscheidung im Gemeinderat ist es ein weiter Weg: es müssen Daten zusammengestellt und analysiert (meist erfolgt das in der Verwaltung), die Meinung der Öffentlichkeit und der Betroffenen ermittelt, in Fraktionen und ihren Arbeitskreisen über Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden, bevor aus einer ersten

Anregung überhaupt ein Antrag wird. Der Antrag wird in aller Regel dann zunächst in einem Ausschuss beraten und entscheidungsreif gemacht; erst danach kann der Gemeinderat entscheiden.

Sehr viele kommunalpolitische Entscheidungen erfordern ein beachtliches Wissen, viel Überlegung und haben weitreichende Folgen; deshalb müssen sie sorgfältig vorbereitet sein.

Hastig „übers Knie gebrochene“, Entscheidungen können unerwünschte und kostspielige Folgen haben! So z.B. eine von der knappen Ratsmehrheit durchgedrückte Trassenführung, die nicht enden wollende Bürgerproteste provoziert, oder die prestigeträchtige Mehrzweckhalle, deren Folgekosten der Gemeinde über den Kopf wachsen.

In der Regel spezialisieren sich Gemeindevertreter bald auf ein oder zwei Fachgebiete und arbeiten dann um so intensiver in den Arbeitsgruppen ihrer Fraktionen und in den Ausschüssen des Gemeinderates. Erst Ausschüsse machen den Gemeinderat arbeits- und leistungsfähig, da es unmöglich ist, jedes Problem im Gemeinderat in voller Breite und Tiefe zu diskutieren (vgl. hierzu auch den Abschnitt 4.3: „Der sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen“).

Alle Gemeindeordnungen gestatten es, beratende Ausschüsse zu bilden, und sie erlauben es auch (mit Ausnahme von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen), den Ausschüssen - durch die Hauptsatzung - bestimmte Angelegenheiten zur Beschlussfassung zu übertragen (beschließende Ausschüsse).

[Schaubild 15 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 1.21](#)

In Nordrhein-Westfalen beispielsweise schreibt die Gemeindeordnung vor, dass drei Ausschüsse auf jeden Fall zu bilden sind (Pflichtausschüsse):

- der Hauptausschuss,
- der Finanzausschuss und
- der Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Hauptausschuss hat die Aufgabe, die Arbeit der anderen Ausschüsse aufeinander abzustimmen und solche Angelegenheiten zu entscheiden, die unter Termindruck stehen.

Der Finanzausschuss bereitet die Haushaltssatzung vor und entscheidet darüber, wie der Haushaltsplan ausgeführt werden soll (die Aufgaben des Finanzausschusses können dem Hauptausschuss übertragen werden).

Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen die Jahresrechnung der Gemeinde.

In den neuen Bundesländern wurde darauf verzichtet, Pflichtausschüsse vorzusehen. Lediglich Mecklenburg-Vorpommern verlangt selbst in Kleinstgemeinden, dass ein (beratender) Finanzausschuss eingerichtet wird.

Die jeweilige Gemeindeordnung steckt lediglich die (landesgesetzlichen) Grenzen für die politische Arbeit in der einzelnen Gemeinde ab. Innerhalb dieser Grenzen muss in jeder Gemeinde noch vieles näher geregelt werden, und das geschieht vor allem in der Hauptsat-

zung und in der Geschäftsordnung. Sie enthalten die für den kommunalpolitischen Alltag wichtigen „Spielregeln“.

Zusammenfassend lässt sich das Aufgabenprofil der gemeindlichen Vertretungskörperschaft folgendermaßen skizzieren:

- Sie setzt für das Gemeindegebiet durch Satzungen Recht;
- sie entwickelt Richtlinien dafür, wie die Verwaltung den gemeindlichen Handlungsspielraum ausfüllen soll;
- sie gibt der Verwaltung Aufgaben, die einen spezifischen Bezug zur „örtlichen Gemeinschaft“ haben;
- sie kontrolliert, ob die Verwaltung ihre Beschlüsse ausgeführt hat;
- sie beschließt die gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben und verfügt über das Gemeindevermögen;
- sie wählt in allen Ländern die Beigeordneten und zusätzlich in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern (bis 1999), Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein auch den Hauptverwaltungsbeamten.

3.3 Die Verwaltung

Unter dem „Dach“ der kommunalen Selbstverwaltung, das die Gemeindevertretung und die Verwaltung umfasst, soll die Verwaltung

- einerseits die Entscheidungen der Vertretungskörperschaft vorbereiten und deren Beschlüsse durchführen und
- andererseits die „laufenden Geschäfte“ (Verwaltungshandeln innerhalb getroffener Grundsatzentscheidungen oder laufender Programme) fachgerecht, zügig, bürgernah, wirtschaftsgerecht und kostengünstig erledigen.

Die Kommunalverwaltung ist noch überwiegend eine bürokratische Organisation (zum Modernisierungsbedarf kommunaler Verwaltungen siehe S. 11). Deshalb sind Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung bestimmten Stellen der jeweiligen Verwaltungseinheit hierarchisch zugeordnet. „Bürokratisch“, d. h. regelhaft im Verfahren sowie gleichförmig und berechenbar in den Handlungen, ist die Verwaltung, weil:

- ihre Mitarbeiter fachlich ausgebildet und in der Regel als Beamte oder Angestellte fest angestellt sind;
- nach Regeln entschieden wird (z.B. Bundes- und Landesgesetzen, Anweisungen, grundsätzlichen Entscheidungen der Gemeindevertretung), und zwar „ohne Ansehen der Person“, also nicht nach persönlicher Zuneigung etc.;
- alle Vorgänge, Sachverhalte und Gründe, die für eine Verwaltungsentscheidung wesentlich waren, in Akten schriftlich festgehalten werden und diese Akten nur verwaltungsintern verwendet werden;
- sie das ausführt, was andere, höhere Organe beschlossen haben (z.B. Gemeindevertretung).

Bürokratie in positivem Sinne ist notwendig: Sie gewährleistet geregelte Zuständigkeiten, geordnete Verwaltungsverfahren sowie gerechte und nachprüfbar Entscheidungen; davon profitiert auch der Bürger.

Jedermann weiß natürlich, dass in der „Bürokratie“ auch Missstände auftreten können: wenn nur ausgeführt wird, was „höheren Orts“ beschlossen wurde, werden auch Probleme übersehen; wenn die Entscheidungswege lang sind, verzögert sich die Arbeit; wenn nur routinemäßig nach (manchmal veralteten) Regeln - ohne Ansehen der Person - entschieden wird, dann gerät der Mensch oder ein Unternehmen leicht aus dem Blickfeld. Im Sprachgebrauch hat es sich deshalb eingebürgert, den Begriff „Bürokratie“ in negativer Weise für diese an sich nützliche Verwaltungsform zu benutzen. Der Unterschied wird an einigen Begriffspaaren (nach v. Wiese) deutlich:

Bürokratie:

Präzision
 Disziplin
 Gerechtigkeit
 Ordentliche Aktenführung
 Diskretion
 Unabhängigkeit
 Regelgebundene Berechenbarkeit

Entartung:

Pedanterie
 Obrigkeitsgläubigkeit
 Schablonenhaftigkeit im Einzelfall
 Papierkrieg
 Vertuschungsverdacht
 Überheblichkeit
 vom Regeldickicht verursachte
 Unsicherheit und Langsamkeit

Nun bemühen sich gerade Kommunalverwaltungen darum, bürgerfreundlich zu handeln:

- sie beraten den Bürger, was er tun kann;
- sie versuchen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Bürger so günstig wie möglich zu arbeiten;
- sie sind auch auf höheren hierarchischen Ebenen direkt ansprechbar;
- sie betreiben auch selbst Problemsuche.

Die Verwaltungsgliederung

Die meisten Gemeindeverwaltungen sind heute ungefähr so gegliedert, wie es der von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte „Verwaltungsgliederungsplan“ vorschlägt.

Diese praxisorientierte Gliederung basiert auf dem Prinzip, eine Verwaltung so zu gliedern, wie es ihren Aufgaben entspricht:

In der Regel sind die Kommunalverwaltungen dreistufig aufgebaut. Die wichtigste organisatorische Einheit ist das „Amt“. Über die Größe der Ämter sagt der Verwaltungsgliederungsplan nichts aus. In kleineren Gemeinden kann es vorkommen, dass mehrere Ämter von einer Person geleitet werden. Häufiger sind die Ämter jedoch so groß, dass sie in „Abteilungen“ untergliedert sind und diese in „Sachgebiete“.

Je nach der Größe der Gemeinde werden Ämter in Dezernaten zusammengefasst. Während kleinere Städte meist mit zwei Dezernaten auskommen, benötigen Mittelstädte etwa vier und Großstädte sechs und mehr Dezernate (Bonn hat beispielsweise 8 Dezernate bei einer

Einwohnerzahl von rund 312.000). Die Dezernate werden eigenverantwortlich von Dezer-
 nenten (je nach Land auch Beigeordneten oder Stadträten) geleitet. Für die Arbeit in den
 ihnen unterstellten Ämtern sind sie dem (Ober)Stadt/Gemeindedirektor bzw. Oberkreisdirek-
 tor („Hauptverwaltungsbeamter“) als Verwaltungschef verantwortlich, der selbst wiederum
 einem Teil der Ämter vorsteht. Wie die Ämter den „Dezernenten“ zugeteilt werden und
 welche Mitarbeiter innerhalb der Verwaltung die einzelnen Aufgaben wahrnehmen
 (Geschäftsverteilungsplan), bestimmt die Verwaltungsleitung bzw. im Leitungsbereich der
 Rat.

Im Zuge solcher Personalentscheidungen wird gelegentlich der Vorwurf der
 „Ämterpatronage“ erhoben. Oft verbirgt sich jedoch dahinter zu kurz gekommenes
 „Eigeninteresse“. Der Wunsch der Mehrheitspartei(en), den meist nicht unerheblichen Hand-
 lungs- und Entscheidungsspielraum kommunaler Verwaltungen unter Kontrolle zu behalten,
 ist aber als legitim anzusehen. Ihrer Verantwortung für die Geschicke der Gemeinde kann die
 Ratsmehrheit nämlich nur nachkommen, wenn sie auch den von der Verwaltung ausfüllbaren
 Politikbereich „im Griff“ hat und so verhindern kann, dass ihr Wille unterlaufen wird. So
 verstanden entspringt das Interesse lokaler Parteien an der Wahl bzw. Ernennung von Kandi-
 daten für kommunalpolitisch wichtige Verwaltungspositionen dem Verantwortungsgefühl
 gegenüber ihrem Wählerauftrag und nicht - wie oberflächlich oft unterstellt wird - purem
 Machtstreben. Solche kommunalpolitisch wichtigen Verwaltungspositionen sind nicht nur in
 der Verwaltungsspitze und auf der Dezernentenebene angesiedelt, sondern auch auf der Amts-
 und teilweise auch Abteilungsleiterebene.

Mit „Personalpolitik“ allein lässt sich der politische Wille des Rates aber nicht in die Praxis
 umsetzen. Beispielsweise erfordert der allgemeine Beschluss, ein Stadtviertel zu sanieren,
 laufend Folgeentscheidungen. Will der Rat dabei die Initiative behalten, muss er „am Ball
 bleiben“, d. h. sich ständig informieren und mit seiner Verwaltung zusammenarbeiten. Dabei
 soll er sich jedoch auf seine Steuerungsfunktion beschränken und nicht die „Ober“verwaltung
 „spielen“ wollen.

Unabhängig von den sehr unterschiedlichen kommunalen Verfassungssystemen hat die
 Verwaltungsspitze folgendes Aufgabenprofil:

- sie ist befugt, die Gemeinden gesetzlich zu vertreten (mit Ausnahme von Hessen, hier
 obliegt dies dem Gemeindevorstand und den Städten Schleswig-Holsteins, hier ist der
 Magistrat dazu befugt);
- sie erledigt die Aufgaben, die ihr von der Vertretungskörperschaft (bzw. in Niedersachsen
 vom Verwaltungsausschuss) übertragen wurden;
- sie nimmt die „einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung“ wahr;
- sie hat die Beschlussvorlagen für die Vertretungskörperschaft (einschließlich ihrer
 Ausschüsse) vorzubereiten, ihre Beschlüsse auszuführen und ihrer Informationspflicht zu
 genügen;
- sie hat die Beschlüsse und Wahlen der Vertretungskörperschaft (einschließlich ihrer
 Ausschüsse) zu beanstanden, wenn damit geltendes Recht verletzt wird.

4. DIE ARBEIT IM RAT UND SEINEN AUSSCHÜSSEN

4.1 Rechte und Pflichten des kommunalen Mandatsträgers

Das Mandat des Gemeindevertreters wird grundsätzlich ehrenamtlich ausgeübt. Das hat allerdings in Baden-Württemberg, Bayern und in allen neuen Bundesländern zur Folge, dass Gewählte nach der Wahl zur Übernahme des Mandats verpflichtet sind (mit wenigen Ablehnungsgründen). In den übrigen Bundesländern entscheidet der gewählte Bürger selbst, ob er die Wahl zur Gemeindevertretung annimmt oder aber auf sein Mandat verzichtet. Nimmt er es an, so übernimmt er damit eine Reihe von Rechten und Pflichten, deren wichtigste in allen Gemeindeordnungen inhaltlich gleich festgelegt und in der jeweiligen Geschäftsordnung der Vertretungskörperschaft zu berücksichtigen sind.

Der Gemeindevertreter unterscheidet sich vom Bundestags- oder Landtagsabgeordneten zum einen dadurch, dass er keine Haftungs- und Strafverfolgungsfreiheit (Idemnität, Immunität) besitzt und zum anderen dadurch, dass er auch „Teil der Verwaltung“ ist. Die Rolle der kommunalen Vertretungskörperschaft besteht nämlich zum größten Teil darin, im Rahmen der Gesetze als Verwaltungsorgan einzelne Aufgaben konkret zu regeln und weniger darin, abstrakte Rechtsnormen zu setzen.

Dennoch erfordern die unterschiedlichen Aufgabenprofile dieser beiden Organe (vgl. hierzu die Abschnitte 3.2 „Die Gemeindevertretung“ und 3.3 „Die Verwaltung“) eine Grenzziehung zwischen Amt und Mandat (Inkompatibilität). Deshalb erklären die Kommunalverfassungen bzw. Kommunalwahlgesetze aller Länder die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer Vertretung und die hauptamtliche Tätigkeit als Beamter oder Angestellter bei der Verwaltung dieser Vertretung für unzulässig; eingeschränkt ist auch die Vereinbarkeit von Amt und Mandat für Mitarbeiter von Aufsichtsbehörden.

Das kommunale Mandat ist ein freies Mandat

Die Mitglieder des Gemeinderates sind als Volksvertreter nur an die Verfassungen und Gesetze gebunden. Sie üben „ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmten Überzeugung aus und sind an Aufträge und Wünsche der Wähler nicht gebunden“. (So § 35 der Hessischen GO; inhaltlich gleich auch in den anderen Ländern.) Der kommunale Mandatsträger kann frei darüber entscheiden, ob er sich einer Fraktion anschließt und mit einer Partei zusammenarbeitet. Der einzelne Mandatsträger wird jedoch in eine Fraktion „eingebunden“ langfristig mehr leisten und erreichen können (vgl. hierzu auch den Abschnitt 5.3: „Zum Verhältnis zwischen Partei und Fraktion“).

In größeren Gemeinden hat es sich deshalb längst eingebürgert, dass die durch gemeinsame politische Grundanschauungen verbundenen Ratsmitglieder Fraktionen bilden, um arbeitsteilig mehr leisten zu können. Dieser Tatsache hat der Gesetzgeber inzwischen Rechnung getragen, in dem die meisten Gemeindeordnungen durch entsprechende Bestimmungen über die Fraktionen ergänzt wurden. Damit einhergehend ist es kommunale Praxis, die Kosten für die Geschäftsführung der Fraktionen aus „Haushaltsmitteln“ zu finanzieren und auch Sitzungsgelder an die Teilnehmer von Fraktionssitzungen zu zahlen, sofern sie vorbereitender Bestandteil der Ratsarbeit sind.

Ein „imperatives Mandat“, also ein Zwang, als Mitglied eines Gemeinderates das auszuführen, was die Fraktion, eine Gruppe oder eine Parteiversammlung beschlossen hat, verbieten die Gemeindeordnungen. Sollte sich ein Mandatsträger dennoch verpflichtet haben, bestimmte Weisungen oder Aufträge im Gemeinderat auszuführen, so sind derartige Bindungen kraft Gesetzes aufgehoben und somit nicht einklagbar. Ohne die Unabhängigkeit der Mandatsträger gibt es keine demokratische Politik und ohne demokratische Politik gibt es keine Freiheit der Bürger.

Abgesichert wird die Unabhängigkeit der Vertretungsmitglieder durch das Recht auf eine ungestörte Mandatsausübung. Es verbietet die Kündigung oder Entlassung eines Arbeitnehmers, der sich um ein Mandat beworben hat oder es ausübt. Die meisten Gemeindeordnungen verpflichten zudem den Arbeitgeber bzw. Dienstherrn, die notwendigen Arbeitsbefreiungen zu gewähren, um das Mandat wahrnehmen zu können.

Der Mandatsträger als informierter und politisch aktiver Gemeindebürger

Wer eine politische Entscheidung treffen will, muss sich vorher informieren: über die genauen lokalen Umstände, über die fachlichen Probleme und über die zu beachtenden Rechtsregeln. Darüber bleibt mitunter unbeachtet, wie sich das Problem oder die dafür in Aussicht genommene Lösung in den allgemeinen politischen Zusammenhang einordnet: welche Abhängigkeiten es zu anderen Politikbereichen gibt und welche Folgewirkung eine entsprechende Entscheidung haben könnte. Nach der Entscheidung sollte er sich darüber informieren, ob der Beschluss der Vertretungskörperschaft durchgeführt wurde und ob die beabsichtigten Folgen eingetroffen sind.

Entsprechend dieser Verantwortung kann der Mandatsträger von der Verwaltung verlangen, über alle wichtigen Fakten, Vorgänge und Bestimmungen informiert zu werden: Die Verwaltungsspitze muss den Gemeinderat unterrichten und mit ihm zusammenarbeiten.

Sie tut dies, indem sie

- dem Gemeinderat regelmäßig über wichtige Verwaltungsangelegenheiten berichtet (z.B. Planungsvorhaben, gravierende Abweichungen auf der Einnahmeseite des Haushaltsplanes);
- die Ratsentscheidungen vorbereitet (z.B. Ratsinitiativen in eine beschlussreife Form bringt, alternative Beschlussvorlagen erarbeitet);
- Anfragen der Fraktion oder einzelner Gemeinderatsmitglieder beantwortet und
- Akteneinsicht gewährt (nur, wenn der Gemeinderat es mit Mehrheitsbeschluss verlangt; in einigen Bundesländern genügt ein Viertel bzw. ein Drittel der Mitglieder, um Akteneinsicht durchzusetzen).

Da nach dem Grundgesetz (Art. 28) die Gemeinden demokratisch selbstverwaltet werden, haben alle Ratsmitglieder grundsätzlich die gleichen Mitwirkungsrechte im Gemeinderat: Sie dürfen Anträge einbringen, Anfragen stellen und sich zu Wort melden. Dieses Recht darf die Geschäftsordnung nicht in der Weise einengen, dass bestimmte Gemeinderatsmitglieder (z.B. Fraktionslose) benachteiligt werden. Als „Einzelkämpfer“ hat es ein Fraktionsloser dennoch schwerer, fruchtbare Gemeinderatsarbeit zu leisten und wiedergewählt zu werden:

Ratsentscheidungen werden nämlich sehr häufig in Ausschüssen vorbereitet. Deshalb bündeln sich hier die meisten Informationen und es wird intensiv argumentiert; ein Fraktionsloser hat aber in der Regel keine Chance, in einen Ausschuss gewählt zu werden. Zwar ist es ihm nicht verwehrt, bei nichtöffentlichen Sitzungen - zumeist nur - als Zuhörer teilzunehmen. Im politischen Entscheidungsprozeß bleibt er jedoch ein „Außenstehender“.

Entschädigungsleistungen für Mandatsträger

Trotz des mitunter hohen Arbeitsaufwandes erhalten Gemeinderatsmitglieder keine Diäten wie Bundes- und Landtagsabgeordnete, da sie ihr Mandat ehrenamtlich, d. h. nebenberuflich und unentgeltlich auszuüben haben. Um zu verhindern, dass einem Mandatsträger aus einem Ehrenamt unmittelbar finanzielle Nachteile erwachsen, bzw. nur finanziell Unabhängige es sich „leisten“ können, sind Entschädigungsleistungen statthaft. Diese sind in der Hauptsatzung oder einer besonderen Entschädigungssatzung zu regeln, sofern sie nicht vom zuständigen Innenminister festgesetzt wurden. Dazu zählen entweder der Ersatz

- des Verdienstausfalls (an den Arbeitnehmer bzw. Selbständigen und
- der Fahrtkosten (nach Maßgabe des Landesreisekostengesetzes)

oder

- eine pauschale Aufwandsentschädigung (bei ehrenamtlichen Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden erhöht).

Die Tätigkeit für eine Gemeinderatsfraktion, die rechtlich als unselbständiger Teil der Vertretungskörperschaft gilt, ist in gleicher Weise zu entschädigen.

Die vorgesehenen Sitzungsgelder oder pauschalen Aufwandsentschädigungen (gelegentlich auch Sitzungsgelder und Aufwandspauschalen) gelten als Auslagenersatz und sind in der Regel so niedrig, dass sie tatsächlich oft nicht einmal für die Auslagen reichen. In welcher Größenordnung sich die steuerfreien pauschalen Entschädigungen und Sitzungsgelder bewegen, zeigen folgende Beispiele:

Für Gemeinderatsmitglieder in Thüringen sind die pauschalen monatlichen Höchstsätze - ohne zusätzliches Sitzungsgeld - folgendermaßen gestaffelt:

in Gemeinden bis zu 5.000 Einwohner:	200,- DM
in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohner:	300,- DM
in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohner:	400,- DM
in Gemeinden bis zu 100.000 Einwohner:	500,- DM
in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohner:	600,- DM

Die meisten Gemeinden dieses Landes zahlen ihren Ratsvertretern jedoch geringere Aufwandsentschädigungen.

Ein anderes Beispiel: Die kreisangehörige Stadt Sankt Augustin in Nordrhein-Westfalen gewährt ihren Stadtratsmitgliedern eine monatliche Aufwandspauschale (ohne zusätzliches Sitzungsgeld) von DM 509,-. Die ebenfalls in diesem Bundesland gelegene Großstadt Dortmund liegt etwas über diesem Niveau. Sie zahlt ihren Ratsmitgliedern als Aufwandsentschä-

digung neben einem monatlichen Pauschalbetrag von DM 567,- ein Sitzungsgeld von DM 26,- für die Teilnahme an Sitzungen des Rates, der Ausschüsse, des Ältestenrates, der Sonderausschüsse, Beiräte, Kommissionen und Unterausschüsse.

Treue- und Verschwiegenheitspflicht

Der Mandatsträger hat aber nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Elementar sind seine:

- Verpflichtung zur Treue und Verschwiegenheit und seine
- Offenbarungspflicht bei Befangenheit.

Aus der Treuepflicht des Vertretungsmitgliedes folgt, dass seine Tätigkeit gesetzeskonform zu sein hat, seiner freien Überzeugung entspricht und am Gemeinwohl orientiert ist. Konkret heißt dies, dass der Mandatsträger weder eigene noch fremde Interessen gegen das Wohl der Gemeinde weder innerhalb noch außerhalb des Gemeinderates vertreten darf. Kollidieren die Interessen der Gemeinde mit denen eines Bürgers, eines Verbandes oder eines sonstigen Dritten, dann geht das Wohl der Gemeinde immer vor.

Ein Rechtsanwalt oder Steuerberater z.B., der selbst Gemeindevertreter ist, darf also die Interessen seines Klienten nicht gegen die Gemeinde vertreten (Vertretungsverbot). Ausgenommen sind die Fälle der gesetzlichen Vertretung (z.B. Eltern, Vormund). Damit soll verhindert werden, dass die aus dem Ehrenamt erwachsene Stellung im öffentlichen Leben unangemessen für die eigene Berufsausübung genutzt wird.

Ein Beispiel soll eventuellen Missverständnissen vorbeugen: Ein Vater kann zwar - auch als Mitglied des Gemeinderates - zugunsten seines Kindes einen Prozess gegen die Gemeinde führen, ohne damit gegen die Treue zu verstoßen; denn seine Vaterpflicht geht vor. Wenn aber der Gemeinderat sich mit dem Prozess beschäftigt, dann muss der Vater die Ratssitzung solange wegen Befangenheit verlassen!

Eng verknüpft mit der Treuepflicht ist die Pflicht der Vertretungsmitglieder (einschließlich sachkundiger Bürger), ihr Wissen um vertrauliche Dinge, das sie durch ihre Ratstätigkeit erlangt haben, für sich zu behalten. Allgemein gelten solche Angelegenheiten als vertraulich, deren Weitergabe an Dritte den berechtigten Interessen einzelner oder dem Wohl der Gemeinde schaden könnte. Speziell unterliegen Informationen über Grundstücksberatungen, Personalberatungen, Angelegenheiten der Zivilverteidigung und Steuergeheimnisse der Verschwiegenheitspflicht; dies gilt für Fraktionssitzungen und für jene Beratungen, deren Vertraulichkeit der Gemeinderat ausdrücklich beschlossen hat. Zwar wird die Öffentlichkeit über die Ergebnisse nachträglich informiert, die Diskussionsbeiträge, das Abstimmungsverhalten, und sonstige Einzelheiten haben jedoch geheim zu bleiben.

Gemeinderatsmitglieder, die gegen die Treue- und Verschwiegenheitspflicht verstoßen, müssen nicht nur mit parteipolitischen, sondern auch mit juristischen Folgen rechnen. So können nach den Gemeindeordnungen Geldbußen verhängt werden und unter Umständen ist auch eine Bestrafung nach dem Strafgesetzbuch (§ 535 b) möglich.

Offenbarungspflicht bei Befangenheit

Können Gemeinderats- oder Fraktionsentscheidungen einem Vertretungsmitglied zum Vor- oder Nachteil gereichen, dann darf es weder an den Beratungen noch an den Abstimmungen teilnehmen (Beratungen über Anfragen ausgenommen). Es muss vielmehr von sich aus seine Befangenheit mitteilen (Offenbarungspflicht): bei nichtöffentlicher Sitzung muss es den Raum verlassen; wird die Angelegenheit, in der es befangen ist, öffentlich beraten, so kann es beispielsweise in Rheinland-Pfalz zwischen den Zuhörern Platz nehmen, nach den meisten Gemeindeordnungen muss es dann auch den Raum so lange verlassen (Mitwirkungsverbot). Verstößt das Gemeinderatsmitglied gegen diese Verpflichtung, dann kann die betreffende Ratsentscheidung innerhalb einer bestimmten Frist als rechtswidrig angefochten werden.

Die Begriffe Vor- oder Nachteil sind dabei weit auszulegen. Damit soll erreicht werden, dass nicht erst die faktische Interessenkollision verhindert wird, sondern bereits der Anschein einer unzulässigen Einflussnahme vermieden wird. Nur so lassen sich „Filz“ und Korruption aus der Kommunalpolitik fernhalten. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Wird darüber beraten, ob der Sportplatz auf Kosten des Gartens eines nahen Verwandten des Gemeindevertreters XY vergrößert werden soll oder nicht, dann darf dieses Vertretungsmitglied an diesbezüglichen Beratungen nicht teilnehmen. Andererseits greift das Mitwirkungsverbot nicht bereits dann, wenn das Vertretungsmitglied zu einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe zu zählen ist, deren Interessen insgesamt durch eine Ratsentscheidung berührt werden. So darf z.B. ein Mandatsträger mit Grundbesitz in einer ländlichen Gemeinde bei der Entscheidung über den Hebesatz bei der Grundsteuer sehr wohl mitwirken.

4.2 Der Mandatsträger im Spannungsfeld zwischen Partei und Fraktion, Bürgern und Verwaltung

Die vielfältigen Aufgaben, Ansprüche und Zwänge, mit denen es der kommunale Mandatsträger zu tun hat, stellen an ihn als einen „Teilzeit“-Politiker Anforderungen. Die Interessen der Bürger kann er nur dann vertreten, wenn er

- willens und in der Lage ist, sich allgemein über die Entscheidungszusammenhänge zu informieren;
- die Gemeindeorgane und die Aufgabenverteilung zwischen ihnen kennt und die Kommunalverwaltung für ihn kein „böhmisches Dorf“ ist;
- ein Gefühl dafür hat, was finanziell machbar und wirtschaftlich sinnvoll ist, sowie seine Rechte und Pflichten kennt und dementsprechend handelt.

Falsch wäre es jedoch, hieraus das Idealbild eines kommunalen Mandatsträgers als eines „pädagogisierenden Winkeladvokates“ abzuleiten, der unentwegt mit der Verwaltung um die bessere Ratsvorlage konkurriert. Ratsmitglieder und Fraktionen, die sich auf einen solchen Wettbewerb mit der professionell ausgestatteten und arbeitenden Verwaltung einlassen, sind von vornherein chancenlos. Ein derartiges Verhalten würde die Bedeutung des Informationsvorsprungs und der „Verarbeitungs“kapazität der Verwaltung nur noch vergrößern.

Aufgabe eines politisch eingestellten Mandatsträgers ist es vielmehr, der Verwaltung die politischen Ziele und Programme vorzugeben, nach denen geplant wird und Vorlagen (möglichst mit Alternativen!) ausgearbeitet werden (Steuerungsaufgabe). Einige Zeit nach der

Ratsentscheidung ist dann zu prüfen, ob der Beschluss ausgeführt wurde, welche Wirkungen er hatte und ob damit das angestrebte Ziel erreicht worden ist (Kontrollaufgabe).

Mandatsträger und Fraktionen, die aus zeitlicher Überlastung oder aus Bequemlichkeit ihre (Ziel- und) Programmfunktion (vgl. hierzu den Abschnitt 5.3 „Zum Verhältnis zwischen Partei und Fraktion“) nicht wahrnehmen, erzeugen damit ein Vakuum, das die Verwaltung notgedrungen ausfüllt. Die Verwaltung kann jedoch nicht permanent unter Umgehung des Rates die kommunalpolitischen Leitlinien bestimmen und entsprechend planen, ohne in die Gefahr zu geraten, dass ihr früher oder später die erforderliche Zustimmung verweigert wird. Deshalb braucht sie eine Rückkoppelung, die häufig im sogenannten Vorentscheider-Kreis erfolgt. Diesem informellen Kreis gehören in aller Regel die Verwaltungsspitze [(Ober)Bürgermeister, (Ober)Stadtdirektor], die Dezernenten und die Fraktionseliten an. Hier fließen formlos Informationen zusammen, werden Anregungen aufgegriffen und deren Für und Wider erörtert, sowie Vorlagen bis zur Diskussionsreife in den offiziellen Gremien (Fraktionen, Ämter, Ausschüsse) entwickelt. Auf dieser Ebene sichert sich die Verwaltung ab, bevor sie Ratsvorlagen in den formalen Entscheidungsprozeß einspeist. Die Ratsarbeit wird damit aber vorlageorientiert, und die Vertretungskörperschaft verliert leicht die politische Initiative.

In dem Maße, in dem der Rat es der Verwaltung gestattet, seine politische Rolle zu übernehmen, steigt deren Einfluss auf die Kommunalpolitik. Die wesentlichen und weitreichenden Entscheidungen werden dann von ihr „programmiert“. Die Ratsarbeit droht konzeptionslos zu werden, und das Ratsplenum „verkümmert“ leicht zum „Ratifikationsorgan“.

Die weitgehende Übernahme parlamentarischer Spielregeln auf kommunaler Ebene bewirkt - besonders unter den Bedingungen der Magistratsverfassung (Hessen, Schleswig-Holstein) und der norddeutschen Ratsverfassung (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) -, dass sich nicht mehr Rat und Verwaltungsführung gegenüberstehen, sondern Ratsmehrheit und Verwaltungsführung einerseits und Ratsminderheit andererseits (sogenannter neuer Dualismus). Dies führt zu einer „Politisierung“ der Verwaltungsspitze und tendenziell auch der nachgeordneten Dienstkräfte, weil Mehrheits- und Minderheitsfraktion(en) ihre Hauptaufgabe darin sehen, die Personalentscheidungen in der Gemeinde zu beeinflussen.

In den Räten, die neben parlamentarischen Spielregeln zugleich den Vorentscheider-Mechanismus kennen, ist die Ratsminderheit zumeist aus dem politischen Entscheidungsprozeß ausgeschaltet. Damit besteht die Gefahr, dass die von ihr repräsentierten bürgerschaftlichen Interessen im kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß unter den Tisch fallen.

In kleineren Gemeinden führt die oft reduzierte oder sogar fehlende Ausschussarbeit dazu, dass die Ratsmitglieder angesichts der Vielfalt der Themen meist weniger gut vorbereitet in Plenumsitzungen gehen. Auch hier „münzt“ sich dann - wenn auch auf andere Weise - der Informationsvorsprung der Verwaltung in politisches Gewicht um.

Die Fraktion als „Stütze“ des Mandatsträgers

In dem Maße, in dem das Ratsmitglied in Ausschüssen arbeitet, gewinnt seine Fraktion für ihn an Bedeutung. Für den kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in Großstädten sind die Fraktionen bereits unentbehrlich. Hier strömen die Detailinformationen

zusammen, die die Fraktionsexperten in den einzelnen Ausschüssen sammeln konnten. Dieses Wissen dient u.a. dazu, fraktionseinheitliche Positionen zu Verwaltungsvorlagen zu formulieren, die dann von den Experten in die Ausschüsse eingebracht werden. Faktisch verlagern sich so die originären Ratsaufgaben der Beratung und Entscheidung in die Fraktionen. Die Flut von Vorlagen versuchen diese durch eine Aufgliederung in Arbeitskreisen und -gruppen zu bewältigen. Ob der Informationsvorsprung der Verwaltung so verringert werden kann und Rat und Fraktionen mehr Einfluss auf die Vorbereitung der Entscheidung gewinnen können, ist angesichts der Praxis jedoch zu bezweifeln.

Besonders schwer können die Ratsvertreter ihrer Rolle gerecht werden, die Mitglied einer Oppositionsfraktion sind, die unter polarisierten Verhältnissen arbeiten muss. Sie sind zum einen bei der Vorbereitung von Entscheidungen benachteiligt, weil sie trotz der Informations- und Auskunftspflicht der Verwaltung (mit Ausnahme von Bayern) oft nicht rechtzeitig und ausreichend informiert werden. Noch schwieriger ist zum anderen ihre Aufgabe, die Verwaltung zu kontrollieren. Dies um so mehr, als die Ratsmehrheit zumeist bestrebt ist, sich mit „ihrer“ Verwaltung zu solidarisieren und sie gegen Oppositionsangriffe zu verteidigen; öffentlich kontrollieren müssen daher in aller Regel die oppositionellen Ratsmitglieder. Mit der Beschlusskontrolle ist die Opposition vielfach zeitlich aber auch fachlich überfordert. In der Regel verstreicht soviel Zeit zwischen dem Ratsbeschluss und dessen abgeschlossener Durchführung, dass nicht mehr „aus der Erinnerung“ heraus kontrolliert werden kann. Den erforderlichen Kontrollapparat von zwei bis sechs Mitarbeitern haben bislang aber nur wenige Oppositionsfraktionen (vgl. zur Oppositionsfraktion auch den Abschnitt 5.3 „Zum Verhältnis zwischen Partei und Fraktion“).

Welchen Zeitaufwand erfordert die Mandatsausübung?

Unabhängig davon, ob die Ratsmitglieder einer Minderheits- oder Mehrheitsfraktion angehören, klagen sie über die zeitliche Belastung, die das Mandat mit sich bringt. Der für die Mandatsausübung erforderliche Zeitaufwand wächst mit steigender Gemeindegröße, weil mit ihr der Entscheidungsbedarf zunimmt. Dies äußert sich nicht nur in häufigen Rats-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen, sondern auch in einem sprunghaft ansteigenden Zeitaufwand für die Informationsbeschaffung und -verarbeitung. In Großstädten braucht der Mandatsträger üblicherweise mehr Zeit dafür, um sich zu informieren und um Kontakte zu knüpfen und zu pflegen, als dafür, um an Rats-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen teilzunehmen.

Da bei zeitlich stärker beanspruchten Mandatsträgern die berufliche Freistellung eine Rolle spielt, ist die Frage interessant, welche Arbeitgeber die berufstätigen Gemeindevertreter haben. Hierzu ergab eine Umfrage bei großstädtischen Ratsfraktionen im Ruhrgebiet, dass etwa je ein Drittel der Ratsmitglieder aus dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft kam, während etwa jeder zehnte Mandatsträger einen Verband als Arbeitgeber hatte.

Die hohe zeitliche Belastung der Ratsmitglieder insbesondere in Großstädten erzwingt deren häufige berufliche Freistellung. Da dies unterschiedlich „gern“ gesehen wird, entfernt sich die Zusammensetzung der Räte zunehmend von der Bevölkerung. Hinzu kommt, dass auch parteiintern rhetorisch geübte Kandidaten wie z.B. Lehrer, Verbandsfunktionäre, Rechtsanwälte größere Chancen haben. Arbeiter, Landwirte, Handwerksmeister und andere können da oft nicht mehr mithalten. Ihr Fehlen führt nicht selten dazu, dass auch der Kontakt mit den entsprechenden Bevölkerungsgruppen abreißt. Die Verengung des Kandidatenspektrums geht

meist Hand in Hand mit einer Verengung des „Blickwinkels“ der entsprechenden Fraktion: viele Ratsmitglieder suchen und erhalten ihre Anregungen bevorzugt in engen Parteizirkeln und in der Verwaltung und kaum vor Ort, beim Bürger.

Auf kommunaler Ebene ist der Trend zum „Vollzeitpolitiker“, zur Professionalisierung deshalb bedenklich, weil es hier weniger darum geht, sich in komplexen Politikbereichen fachkundig zu machen, als darum, die Alltagssorgen und Nöte der Bürger im räumlich überschaubaren Gemeindebereich zu erkennen und bei Entscheidungen seinen gesunden Menschenverstand gegen vermeintliche Sachzwänge zu mobilisieren. Deshalb spricht hier mehr dafür, die Ehrenamtlichkeit des Vertretungsmitgliedes beizubehalten. Dies ist zeitlich auch möglich, wenn der Gemeindevertreter sich darauf konzentriert,

- die Verwaltung durch politische Zielvorgaben und Programme zu steuern und
- die Ausführung der Ratsbeschlüsse durch die Verwaltung zu kontrollieren.

4.3 Der sachkundige Bürger in den Ratsausschüssen

Unser repräsentatives System schafft zwar klare Verantwortlichkeiten und ist den ständig komplizierter werdenden gesellschaftlichen Verhältnissen eher gewachsen als es z.B. eine Basisdemokratie wäre. Dennoch lässt sich auch bei uns noch das eine oder andere verbessern. Zum Beispiel ist eine stärkere Beteiligung der Bürger am (kommunal)politischen Entscheidungsprozeß wünschenswert. Da der Bürger gerade in seiner Gemeinde von den unterschiedlichsten politischen Entscheidungen direkt berührt wird, entsteht zunehmend der Wunsch, an ihnen mitzuwirken oder auch mitzubestimmen. Das Engagement vieler Bürger in den über 100 000 Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen ist ein Indiz hierfür. Diesem Wunsch entsprechen inzwischen fast alle Gemeindeordnungen (vgl. hierzu die Übersicht über die plebiszitären Elemente in den Gemeindeordnungen der Bundesländer auf S. 25). Der Bürger wird - wenn auch unterschiedlich stark - in die Ratsarbeit einbezogen. Jüngst haben die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger erweitert (vgl. hierzu den Abschnitt 1.4 „Bürgerbeteiligung in der Gemeinde: mehr als wählen!“).

Voll mitbestimmen können „sachkundige Bürger“ in den Ratsausschüssen von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Sie beraten und beschließen gleichberechtigt mit den Ratsmitgliedern. Dabei ist aber immer darauf zu achten, dass die anwesenden Ratsmitglieder in der Überzahl bleiben. In Nordrhein-Westfalen sind davon allerdings der Hauptausschuss, der Finanz- und der Rechnungsprüfungsausschuss ausgenommen. Dagegen beschränkt Mecklenburg-Vorpommern dieses Recht auf Ausschüsse mit beratendem Charakter. In den übrigen Ländern haben die sachkundigen Bürger (teilweise auch sachkundige Einwohner!) nur ein Beratungs- und kein Stimmrecht. Berufen werden die sachkundigen Bürger auf Vorschlag der im Rat vertretenen Fraktionen und Gruppen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis.

Da diese auf die Anzahl der einer Partei zustehenden Ausschusssitze angerechnet werden, lässt sich insbesondere dort, wo eine Vertretungskörperschaft viele Fachausschüsse hat, die anfallende Ratsarbeit auf mehr Schultern verteilen. Dies entlastet die Mandatsträger jedoch nur dann, wenn die sachkundigen Bürger nicht vorrangig nach parteilichen, sondern mehr nach fachlichen Gesichtspunkten ausgesucht werden.

Keine ständige Beteiligung von Bürgern an der Ausschussarbeit gibt es in Hessen und im Saarland. Während im Saarland der Gemeinderat beschließen kann, dass zu seinen und seiner Ausschüsse Sitzungen nicht stimmberechtigte Sachverständige eingeladen werden oder zu bestimmten Beratungsgegenständen Personen oder Personengruppen gehört werden, können in Hessen die Ausschüsse nur Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen hinzuziehen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden und Sachverständige anhören.

Die Möglichkeit, den Gemeinderat durch sachkundige Bürger oder auch Einwohner ohne bürgerschaftliches Mandat zu erweitern, hat viele Vorteile, z.B.:

- Kleine Gemeinderäte mit wenigen Experten können sich so erweitern und auf fachkundige Mitbürger zurückgreifen, die nicht in einer Partei mitarbeiten wollen.
- Mit der Beteiligung sachkundiger Bürger an der Ratsarbeit wird die Voraussetzung dafür verbessert, dass der Gemeinderat die ständig schwieriger und zahlreicher werdenden kommunalen Aufgaben bewältigt.
- Sachkundige Bürger in den Ausschüssen verbreitern die Informationsbasis der Ratsmitglieder und machen so die Entscheidungsgrundlagen tragfähiger.
- Die Mitarbeit ratsfremder Personen in den Ausschüssen kann die Diskussion versachlichen und politische Spannungen abbauen. Insbesondere ist dies dort möglich, wo ausländische Mitbürger in die Ratsarbeit einbezogen werden können, so z.B. in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen durch die Zuwahl in Ausschüsse, in Hessen und Niedersachsen durch die Wahl in Kommissionen oder wie in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz, das unter bestimmten Voraussetzungen die Bildung von Ausländerbeiräten vorschreibt.
- Der Kreis der sachkundigen Bürger stellt für die lokalen Parteien auch ein personelles Nachwuchsreservoir dar, aus dem sie neue Ratsmitglieder gewinnen können. Auf diese Weise können sie zugleich auch ihre Problemlösungskompetenz stärken.

Die in den Gemeindeordnungen enthaltenen Möglichkeiten, sachkundige Bürger und Einwohner an der Ausschussarbeit zu beteiligen, nehmen die Gemeinden - kreisfreie Städte eher als kleinere Gemeinden -, überwiegend wahr. Sie stärken damit auch die kommunale Selbstverwaltung und festigen deren Rückhalt in der Bürgerschaft.

5. AKTEURE DER KOMMUNALPOLITIK

5.1 Wer macht Politik in der Gemeinde?

Im Arbeits- und Wirtschaftsleben unserer komplexen und arbeitsteiligen Industrie - und Dienstleistungsgesellschaft wird das Individuum erst durch seine Einbindung in organisierte Gruppen „sprach-“ und handlungsfähig. Gleiches gilt für den Bürger in der Politik. Erst wenn sich in unserer pluralistischen Gesellschaft Bürger mit gleichartigen Interessen und gleichgerichteten Ziel- und Wertvorstellungen zusammenschließen, überwinden sie die aus der Individualisierung resultierende Einflusslosigkeit und „erobern“ sich Chancen zur politischen Gestaltungsmöglichkeit des Gemeinwesens. Eine zentrale Rolle in diesem Prozess der Interessenbündelung, Zielaggregation und Programmentwicklung haben die Parteien.

Auch auf kommunaler Ebene sind die Parteien in unserer repräsentativen Demokratie nicht nur als „Motor“ der politischen Meinungs- und Willensbildung unverzichtbar, sondern sie

stellen darüber hinaus die Rekrutierungsagentur für das politische Führungspersonal dar. Dabei müssen sie allerdings in manchen Ländern (z.B. Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) mit kommunalen Wählervereinigungen konkurrieren. Dagegen beschränken sich andere Gruppierungen wie z.B. Vereine, Verbände, Vereinigungen oder Bürgerinitiativen darauf, direkt oder indirekt die kommunalpolitische Meinungs- und Willensbildung zu beeinflussen. Gerade letztere entwickelten sich in den 70er Jahren zu einem Massenphänomen in den alten Bundesländern.

In wachsenden Bevölkerungskreisen entstand seinerzeit das Bedürfnis nach mehr Partizipation, mehr direkter Mitsprache und Mitbeteiligung am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Dem Wunsch der Bürger, die sie bedrängenden Probleme aufzugreifen, sie zu analysieren, mit ihnen zu besprechen und gemeinsam angemessene Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln, entsprachen die (lokalen) Parteien nicht in dem gebotenen Maß. Dagegen entwickelten die Bürgerinitiativen und andere politische Aktionsgruppen schnell die Fähigkeit, Probleme aufzugreifen, die von den Politikern entweder nicht (rechtzeitig) gesehen oder aber bewusst nicht öffentlich diskutiert wurden.

In der Vielzahl der Bürgerinitiativen und sonstiger Protestgruppen und -aktionen sahen Pessimisten eine ernste Gefahr für die Stabilität unseres Parteiensystems. Sie wurden durch die Entwicklung seither widerlegt. Ein großer Teil des damaligen Protestpotentials hat sich in Form der Partei „DIE GRÜNEN“ (seit 1993: „Bündnis '90/Die Grünen“) in unser Parteiensystem integriert. Die Zahl der Bürgerinitiativen ging auf ein Normalmaß zurück. Es hat sich gezeigt, dass sie die Funktion eines „Frühwarnsystems“ erfüllen, wenn sie berechtigte Probleme und Missstände aufgreifen. Die Bürgerinitiativen verhindern damit, dass diese letztlich die Legitimation unseres politischen Systems bedrohen.

Sie ergänzen aber auch den vorpolitischen Raum unserer repräsentativen Demokratie dort, wo die Parteien (und auch Verbände) kaum oder nicht wirksam sein können. Sie reintegrieren die vernachlässigten Interessen einzelner oder von Kleingruppen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Damit sind die - sich im Rahmen der Verfassung bewegenden - Bürgerinitiativen „Vorreiter“ auf dem Wege zu vermehrter Bürgerbeteiligung und Reaktivierung von Bürgersinn, aber auch eine Herausforderung an die Parteien (vgl. hierzu den Abschnitt 1.4 „Bürgerbeteiligung in der Gemeinde: mehr als wählen!“).

Warum auch in der Gemeinde Parteien nötig sind

Mancher wird jetzt vielleicht fragen: Brauchen wir in der „überschaubaren“ Gemeinde überhaupt Parteien? Zweifellos „Ja“: die Mehrzahl der Gemeinden - von Gemeindeverbänden gar nicht zu reden - ist nach der Gebietsreform keineswegs mehr überschaubar, und die allermeisten Bürger wollen keine direkte Demokratie. Sie würde ihnen nämlich eine ausgeprägte politische Interessiertheit, Informiertheit und Beteiligungsbereitschaft abverlangen, weil es weder Parteien und Interessenverbände noch repräsentative Organisationsprinzipien und eine Gewaltenteilung gäbe. Ohne (Volks)Parteien ist deshalb eine repräsentative Demokratie in einem hochindustrialisierten und bevölkerungsreichen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland nicht vorstellbar.

Eine Volkspartei spiegelt eine Vielfalt teilweise gegensätzlicher Interessen und widersprüchlicher Wünsche und Erwartungen wider und versucht, sie in einem pluralistisch angelegten Programm mit einer bestimmten politischen Grundorientierung zu vereinigen. Kritiker bele-

gen solche Versuche abwertend gern mit dem Etikett „Warenhauskatalog“. Jede Volkspartei wirbt mit ihren aus allen sozialen Schichten stammenden Mitgliedern und Politikern bei allen Bürgern um Zustimmung und Unterstützung für ihr Programm. Allein Volksparteien sind deshalb bei uns in der Lage, Millionen Bürger zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen, zu mobilisieren und so auch gegen mächtige Interessen Reformen durchzuführen.

Was ist eigentlich eine politische Partei? Von einer politischen Partei wird dann gesprochen, wenn eine dauerhaft organisierte Gruppe von Bürgern ein über örtliche Probleme hinausgehendes Programm hat und sich mit eigenen Kandidaten an der Wahl zum Deutschen Bundestages oder mindestens eines Landtages beteiligt. Nimmt eine solche Vereinigung nach ihrer Gründung sechs Jahre lang weder an einer Bundestags- noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teil, dann verliert sie ihre Rechtsstellung als Partei.

Die Aufgabe der Parteien besteht nach unserem Grundgesetz darin, dass sie an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Es stellt ferner Grundanforderungen an ihre demokratische Struktur und Zielsetzung. Das 1967 beschlossene und zuletzt 1988 geänderte Parteiengesetz präzisierte die Aufgaben, die verfassungsrechtliche Stellung, die allgemeine Bestimmung der Organe und Gremien, die Kandidatenaufstellung und die Finanzierung der Parteien.

Der Gesetzgeber hat die Arbeit der Parteien jedoch nicht auf die Bundes- und Länderebene beschränkt. So wird in § 1 Abs. 2 des Parteiengesetzes von den Parteien erwartet, dass sie sich mit Kandidaten an den Wahlen in Bundesländern und Gemeinden beteiligen.

Obwohl in unserem Grundgesetz eine „Parteiendemokratie“ angelegt ist, haben diese selbstverständlich kein Monopol auf die politische Willensbildung. Daran sind z.B. auch Verbände, Kirchen, Gewerkschaften, Medien und in den Gemeinden eine Vielzahl freier Wählervereinigungen beteiligt.

Was unterscheidet nun die (lokalen) Parteien von den Freien Wählervereinigungen?

Das politische Gewicht Freier oder kommunaler Wählervereinigungen hat zwar in den letzten Jahren abgenommen, dennoch sind sie vor allem in kleineren Gemeinden und in Ländern, in denen das kommunale Wahlrecht dem Bürger großen Entscheidungsspielraum gibt (Näheres hierzu im Abschnitt 6.1 „Formen kommunalen Wahlrechts im Überblick“), nicht bedeutungslos geworden. In Städten spielen sie allerdings mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bayern heute keine Rolle mehr.

Rathausparteien, wie Freie Wählervereinigungen auch genannt werden, sind keine politischen Parteien im Sinne des Art. 21 GG, weil sie nur lokal orientiert sind. Hingegen weisen die politischen Parteien auch eine überregionale und gesamtheitliche Orientierung auf. Da es zum Wesen kommunaler Wählervereinigungen gehört, sich an Kommunalwahlen zu beteiligen, sind sie in der Regel Konkurrenten der Parteien. Dennoch kommt es auch vor, dass die Parteien mit ihnen gemeinsame Wahllisten aufstellen oder sich sogar unter dem Deckmantel einer Freien Wählervereinigung verbergen, weil sie sich davon bessere Wahlchancen erhoffen.

Versuche einzelner Bundesländer, die Rathausparteien von der Teilnahme an kommunalen Wahlen auszuschließen, hat das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig untersagt.

Auf welchem Nährboden „wachsen“ Freie Wählervereinigungen?

- Ein günstiges „Wachstumsklima“ besteht dort, wo die Parteien nicht präsent oder existent sind.
- Insbesondere in kleinen Gemeinden ist noch häufig eine Harmoniebedürfnis der Bürger anzutreffen, das zu einer unpolitischen Sichtweise der kommunalen Selbstverwaltung und zu einer Ablehnung der Parteienkonkurrenz führt (vgl. hierzu auch den Abschnitt 1.2 „Was charakterisiert Kommunalpolitik?“).
- In der Gemeinde unterstützen angesehene und bekannte Bürger oft durch ihre Kandidatur Freie Wählervereinigungen. Deren „Werbewirksamkeit“ veranlasst dann mitunter lokale Parteien, auf eine Konkurrenz zu verzichten, da sie glauben, kein überzeugendes und wählerwirksames „Gegenangebot“ machen zu können. Ihre Mitglieder versuchen statt dessen, sich ebenfalls auf Listen kommunaler Wählervereinigungen zu platzieren.
- Ursache für das Entstehen einer Rathauspartei können auch persönliche innerparteiliche Differenzen oder eine generelle Unzufriedenheit örtlicher Personen(gruppen) mit der Vertretung ihrer Interessen im Rat bzw. in der Verwaltung sein.

Kommunale Wählervereinigungen, Bürgerinitiativen und sonstige politische Aktionsgruppen unterscheiden sich somit grundlegend von (Volks)Parteien: insbesondere dadurch, dass sie sich nicht um alle Problembereiche kümmern und dadurch, dass sie nur lokal oder sogar nur gruppenegoistisch orientiert sind. Die (Volks)Parteien bieten am ehesten die Gewähr dafür, dass die anstehenden Probleme „gemeinwohlgemäß“ und in einer dem „Ganzen“ förderlichen Weise bewältigt werden.

5.2 Aufgaben lokaler Parteien

An der Basis Aktive werden fast unisono sagen: „Wahlkämpfe gewinnen“. Fragt man nach dem „Wie“, dann wird man schon recht unterschiedliche Antworten bekommen. Die Mehrzahl der Antworten dürfte sich aber auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen: einen guten Wahlkampf führen. Unter Wahlkampf wird dabei fast ausnahmslos die etwa vierwöchige „heiße“ Wahlkampfphase verstanden. Nur wenige handeln nach dem sicheren Erfolgsrezept: Der nächste Wahlkampf beginnt am Tag nach der Wahl! Das soll nun nicht heißen, dass der „heiße“ Wahlkampf von wenigen Wochen auf die gesamte Wahlperiode ausgedehnt werden sollte. Gemeint ist vielmehr ein stetiges Bemühen und Werben einer Partei um Wähler in dem Sinne, dass sie einen ständigen Dialog mit dem Bürger in allen sozialen Gruppen führt. Nur im Gespräch mit ihm, das eine Partei ständig - nicht nur in der (Vor)wahlzeit! - suchen muss, kann sie die tatsächlichen Interessen und aktuellen Konflikte in der Gemeinde ermitteln.

Diese Gesprächsbereitschaft muss allerdings gepaart sein mit ihrer Bereitschaft, zuzuhören, und gegebenenfalls auch eigene Fehler einzugestehen. Wer vorschnell für jede Kritik und jedes Problem fertige Lösungsmuster parat hat, weckt nur unrealistische Erwartungen an eine vermeintliche „Omnipotenz“ seiner Partei, die zwangsläufig über kurz oder lang in Enttäuschung umschlägt und zur Parteienverdrossenheit führt.

Dennoch kann eine Partei diesen Dialog mit dem Bürger auch behutsam dazu nutzen, für eigene Positionen zu werben und den Konsens in den Lebensfragen einer Gemeinschaft zu

sichern bzw. anzustreben. Auf diese Weise überzeugt eine Partei den Bürger am wirksamsten davon, dass sie das zukunftsweisende Programm und die leistungsfähigeren Politiker hat.

„Außenorientierte“ Parteiarbeit als Erfolgsrezept

So einleuchtend dieses „Erfolgsrezept“ klingt, so mühselig ist dessen Umsetzung im politischen Alltag. Es setzt beim Politiker Kontaktfähigkeit und Kommunikationsbereitschaft, aber auch eine andere Einstellung voraus. Im direkten - aber häufigeren bzw. regelmäßigen Gespräch - mit dem Bürger erwirbt der Kommunalpolitiker am sichersten Vertrauen; jedenfalls dann, wenn es ihm erkennbar darum geht, dem Gemeinwohl zu dienen und nicht darum, um jeden Preis Macht zu erwerben oder zu behalten. Zugleich erfährt er, wie seine Positionen auf den Bürger wirken.

Die andere Einstellung besteht darin, weniger binnenorientiert (d. h. die eigene Parteigruppe, Fraktion, „Hausmacht“ etc. im Auge zu haben) als vorrangig außenorientiert aktiv zu sein und z.B. das eigene Wohnquartier, dort tätige Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen in's „Visier“ zu nehmen, deren Probleme und Anliegen öffentlichkeitswirksam aufzugreifen und in die Partei- und Ratsarbeit einzubringen. Wer tut, was er sagt, und sagt, was er tun will, erwirbt Vertrauen und gewinnt bzw. behält auch die Mehrheit.

Die Frage, ob es sich denn überhaupt lohnt, die eingefahrenen Gleise zu verlassen, kann nur mit einem „Ja“ beantwortet werden, denn:

- Innerparteilich sind diejenigen Ortsparteien und Gruppierungen mittel- und langfristig erfolgreicher, die Parteiarbeit im angedeuteten Sinne betreiben.
- Im Wettbewerb der Parteien (und parteiähnlichen Gruppen, wie z.B. Rathausparteien, Wählervereinigungen, etc.) untereinander werden diejenigen mehr Wähler auf ihre Seite ziehen, die nicht nur vom Bürgerinteresse und Bürgernähe reden, sondern entsprechend agieren.
- Es zahlt sich nicht aus, den größten Teil der Kräfte der Partei für die „heiße“ Wahlkampfphase aufzusparen. Die Wahlforschung hat erwiesen, dass sich die meisten Wähler in größerem Abstand zum Wahltermin für oder gegen eine Partei bzw. Kandidaten entscheiden.
- Gegen eine Konzentration der Parteiaktivitäten auf die letzten Wochen vor der Wahl spricht auch die dann generell verminderte Glaubwürdigkeit dieser Aktivitäten. Das aktivste Werben um den Wähler vier bis sechs Wochen vor dem Wahltag überzeugt nicht, wenn die lokale Partei in den Jahren davor den Bürger (oder einzelne Gruppen) wie ein Stiefkind behandelt hat.
- Hinzu kommt, dass andere Parteien und Gruppen in den Wochen vor der Wahl ebenfalls den Wähler umwerben. Der „Ertrag“ von Parteiaktivitäten, die sich auf die „heiße“ Wahlkampfphase konzentrieren, verringert sich also auch von daher.
- Intensive Parteiaktivitäten im skizzierten Sinne sind der „Nährboden“ für Wahlerfolge. Die Wahlforschung schätzt, dass durch lokale Parteiaktivitäten der Stimmenanteil einer Partei um drei bis fünf Prozentpunkte gesteigert werden kann. Unumgänglich für dauerhafte Wahlerfolge ist es aber, dass die lokale Partei von Zeit zu Zeit ihre Arbeit überprüft. Das, was gestern zu Recht vorrangig war, kann heute schon ein „alter Hut“ sein. Politische Arbeit braucht deshalb einen Kompass in Form der Frage: „Was ist gegenwärtig und in naher Zukunft wichtig und vorrangig?“ Um hierbei nicht falsche Antworten zu finden,

braucht die Partei das ständige Gespräch mit dem Bürger und die kooperative Zusammenarbeit mit ihrer Ratsfraktion.

[Schaubild 17 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 1.3](#)

Die eigene politische Arbeit wird mit den drei „Was“ auf den „Prüfstand“ gestellt:

1. Was ist? (Problemanalyse)
2. Was könnte in Zukunft sein? (Prognose)
3. Was sollte sein? (Programm)

Aktivitäten einer Partei, die den Wähler ansprechen und einbeziehen, überzeugen und lassen Vertrauen zu dieser Partei wachsen; sie sind daher die beste Werbung für eine Partei. Gleichzeitig wird damit ein Stück „Wahlkampf“ geleistet; denn um Wähler wird keineswegs nur in der „heißen“ Wahlkampfphase geworben.

Der Wähler ist kein „homo politicus“!

Bei allen Aktivitäten darf eines nicht aus dem Auge verloren werden: Der Wähler ist weder ein „homo politicus“ - also eine rundum politisch informierter und handelnder Mensch - noch ein generell apolitisches Wesen, sondern ein Mensch,

- für den Politik nur ein Lebensbereich neben anderen ist (wie z.B. Beruf, Familie, Freizeit) und keineswegs der wichtigste und
- der in eine Vielzahl sozialer Verflechtungen einbezogen ist.

Entsprechend „investiert“ er nur einen Teil seiner „Aufnahme- und Verarbeitungskapazität“ in den Lebensbereich Politik, um seine Rolle als Wähler zu erfüllen. Sein Wahrnehmungsverhalten ist selektiv. Das heißt, er bewertet (positiv oder negativ) die Reaktion von Politikern und Parteien auf politische Ereignisse nur insoweit, als sie ihn interessieren und er sie wahrnimmt (Näheres zum Wahlverhalten im Abschnitt 6.2 „Leitlinien kommunalen Wahlverhaltens“).

Erst Mitglieder machen eine Partei „lebendig“!

Erfolgreich kann eine lokale Partei das gelegentlich auch unbequeme Gespräch mit dem Bürger nur dann führen, wenn sie „lebt“, der notwendige innerparteiliche Wettbewerb nicht zum Selbstzweck degeneriert und zu undemokratischen Verhältnissen führt. Diese Arbeit im vorpolitischen Raum (auch Basisarbeit genannt) kann nur die Partei leisten, die:

- vorrangig über die Rangfolge von Werten und Zielen und nicht über Personen und Posten streitet;
- ihre Mitglieder für den Dialog mit dem Bürger motiviert und befähigt und sie dabei unterstützt (z.B. durch Programme, Argumentationshilfen, Rhetorikseminare, etc.);
- neue Mitglieder wirbt, insbesondere aus den sozialen Schichten, in denen ihr Rückhalt abbröckelt.

Dies gelingt der Partei, in der die Begriffe *Kommunikation, Partizipation und Integration* keine „Fremdworte“ sind.

Welche Aufgaben sind für lokale Parteien von existentieller Bedeutung?

Eine lokale Partei, die ihre kommunikative Aufgabe nach außen im skizzierten Sinne wahrnimmt, übernimmt damit ihre Mittlerrolle zwischen Bürgern und kommunaler Verwaltung (siehe hierzu auch den Abschnitt 5.4 „Zur Öffentlichkeitsarbeit von Partei und Fraktion). Indem sie lokale Konflikte öffentlich macht, sich nicht hinter vermeintlichen Sachzwängen „verschanzt“ und gemeinsam mit dem Bürger Alternativen sucht, trägt eine Partei dazu bei, diese rational auszutragen und Entscheidungen vorzubereiten. Wenn dabei akzeptable Lösungsvorschläge allein deshalb ignoriert werden, weil sie vom politischen Gegner stammen, untergräbt dies nur die eigene Glaubwürdigkeit. Mit dieser Vorgehensweise erreicht die lokale Partei zweierlei: zum einen profitiert sie vom Fachwissen ihr nahestehender Experten und zum anderen anerkennt sie vor einem öffentlichen Forum deren Fachkompetenz, lässt diese an ihrem Willensbildungsprozess partizipieren und praktiziert so Bürgernähe.

Eine Partei erwirbt so Problemlösungskompetenz, legitimiert sich als führende politische Kraft in einer Gemeinde und nimmt zugleich ihre partizipatorische Aufgabe wahr. Zu dieser gehört es auch, dass sie sich der fachlich interessierten Öffentlichkeit, z.B. über Arbeitskreise und Projektgruppen öffnet. Beide Formen finden oft größere Resonanz, weil in ihnen fruchtbarere Arbeitsmethoden angewandt werden können, als in Fraktions- und Parteigremien im engeren Sinne, deren Arbeit eher von (partei-)politischen Überlegungen bestimmt wird. Für die Parteiarbeit ist der Arbeitskreis (aber ebenso die Projektgruppe) deshalb vielversprechend, weil er als Forum längerfristiger konzeptioneller Arbeit einer Partei helfen kann, selbst Problembereiche zu thematisieren und in die Diskussion einzuführen. Insbesondere Oppositionsfraktionen können sich auf diese Weise von der fachlichen Kompetenz der Kommunalverwaltung unabhängig machen.

Damit stärkt eine lokale Partei ihre Fähigkeit, am kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß aktiv teilzunehmen und nicht nur auf Initiativen anderer Akteure oder der Verwaltung zu reagieren. Bei thematisch und zeitlich begrenzten Aufgaben bieten sich die Formen der Projektgruppe und des Forums an. Hier werden sich diejenigen Mitglieder und Sympathisanten angesprochen fühlen, die am Problem interessiert sind und Kenntnisse einbringen können, aber nur temporär mitarbeiten wollen.

Mancher kenntnisreiche Spezialist etwa der Energiepolitik, des Umweltschutzes, der Organisationstechnik u.a. m. hat sich wegen beruflicher Belastung oder einfach nur, weil er (noch) nicht angesprochen wurde, bisher nicht für die Kommunalpolitik engagiert. Die lokale Partei könnte mit entsprechenden Veranstaltungen über kommunale Themen diesen Sachverstand „mobilisieren“ (z.B. „Forum für Umweltschutz“, „Forum für Stadtentwicklung“, „Forum für Ausländerfragen“ usw.). Diese Arbeit wird um so erfolgreicher sein, je mehr die Teilnehmer erfahren, dass ihre Ideen und Anregungen tatsächlich aufgenommen werden und über die Ratsfraktion in die kommunalpolitische Sacharbeit einfließen.

Die in Arbeitskreisen, Projektgruppen und Foren geleistete Arbeit ist in besonderer Weise geeignet,

- die aktivitätsbereiten Mitglieder dazu zu motivieren, ihre politische Arbeit fortzusetzen;
- aus mithelfenden Sympathisanten mitarbeitende Mitglieder zu machen und
- die innerparteiliche Diskussion zu beleben, zu befruchten und insgesamt einigend auf die Partei zu wirken.

Die integrative Aufgabe einer lokalen Parteiorganisation ist im Spannungsfeld zwischen Konflikt und Konsens zu erbringen. Einerseits muss sie für Übereinstimmung unter ihren Mitgliedern über die politischen Werte und Ziele sorgen, die die Wegweiser ihrer Politik sein sollen. Andererseits muss sie Konflikte darüber zulassen und austragen, welche Wege oder Umwege beschritten werden sollen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen.

Die richtige Kandidatenauswahl programmiert den Erfolg!

Erfolge bringt eine derart angelegte Parteiarbeit dann, wenn sie keine „Eintagsfliege“ bleibt. Teilweise müssen auch personelle Konsequenzen hinzukommen. Eine lokale Partei, die mit dem Bürger im Dialog argumentieren will, muss die in der „heißen“ Wahlkampfphase übliche Rolle des Alles- und Besserwissers ablegen können. Vertrauen erweckt eher derjenige, der auch einmal sucht und fragt und nicht auf alles bereits Antworten bereit hat. Argumentieren und einen vertrauenstiftenden Dialog mit dem Bürger führen kann aber nur derjenige, der sich sachkundig gemacht hat.

Fachleute für die verschiedenen Problembereiche braucht eine Partei nicht nur an der Spitze und in den Parlamenten, sondern auch an ihrer Basis. Deshalb sollte auch die lokale Partei ihr Führungspersonal sehr sorgfältig auswählen und auf Qualifikationen achten. Die Vorstellung, die Politiker seien die einzige Gruppe, die unter den Bedingungen unserer hochindustrialisierten Gesellschaft keine Aus- und Fortbildung braucht, ist nicht nur ein Trugschluss, sondern geradezu gefährlich.

Bei der Kandidatenkür sollten die verschiedenen sozialen Gruppen eines Wahlbezirks im Kandidatenspektrum vertreten sein; dabei empfiehlt es sich, insbesondere den großen Gruppen in einer Gemeinde Repräsentanten anzubieten, die diesen Gruppen auch entstammen. Bedeutsam ist dieser Gesichtspunkt deshalb, weil der Wähler zu einem Politiker, der der gleichen sozialen Schicht entstammt wie er selbst, zunächst mehr Vertrauen hat. Er traut diesem Politiker eher zu, dass er die Probleme (er-)kennt und löst, die ihn bewegen. An einem Beispiel konkretisiert heißt das, dass es für einen Kandidaten aus dem selbständigen Mittelstand wesentlich schwieriger ist, eine Vertrauensbasis zu Arbeitern aufzubauen, als es für einen Kandidaten wäre, der dieser Gruppe sozial „näher“ steht oder ihr zuzurechnen ist. Dies hängt im wesentlichen mit den nach Bevölkerungsschichten unterschiedlichen Grundauffassungen zusammen.

Erwägenswert ist auch, die Kandidaten nicht wie bisher ausschließlich durch Delegierte, sondern durch alle Mitglieder wählen zu lassen (Urwahl) und diese eventuell auch an der Suche nach geeigneten Kandidaten zu beteiligen.

Kritisch zu betrachten sind die Kandidaten, die Doppel- und Mehrfachmandate haben bzw. anstreben. In den meisten Fällen dürfte dies zu einer zeitlichen Überforderung führen und zu Lasten des einzelnen Mandats gehen. Außerdem entsteht dadurch die Gefahr, dass engagierte und häufig jüngere Mitglieder demotiviert werden, wenn das altgediente Führungspersonal seine Macht im innerparteilichen Wettstreit ausspielt, um weiter „im Sattel“ zu bleiben.

Innerparteiliche Demokratie erweist sich auch darin, dass der Wettbewerb um Führungspositionen nicht als eine Form von Verrat gehalten wird, sondern erwünscht ist.

Die Auslese und Nominierung der Kandidaten sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgen, d. h., sobald das Wahlgesetz es zulässt. Das hat den Vorteil, dass sich die Kandidaten frühzeitig auf ihre Rolle einstellen können. Sofern sie „Neulinge“ sind, können sie bereits im Vorwahlkampf Kontakte zu ihren Wählern knüpfen. Sehr wichtig für Kandidaten ohne parlamentarische Erfahrung ist es, dass sie ausreichend auf ihre Aufgabe vorbereitet werden. Je intensiver dies durch Weitergabe der Erfahrungen bisheriger Mandatsträger und durch eine Schulung der Kandidaten geschieht (d. h. Informationsveranstaltungen über Sachthemen, wie z.B. Gemeindeordnung, Geschäftsordnung, etc. und Diskussions- und Rednerschulung), desto sicherer und überzeugender können diese Kandidaten den Kampf um Wählerstimmen führen und erfolgreich bestehen.

Erst ein Programm gibt einer Partei ein unverwechselbares Profil!

Wenn (Kommunal-)Politik nicht zum platten und ziellosen Pragmatismus (d. h. der Fixierung auf tagespolitische Notwendigkeiten) „verkommen“ soll, dann muss eine Partei

- Werte wie Freiheit, Gleichheit und Solidarität als „Kompass“, daran orientierte
- Wertziele (z.B. Selbstbestimmung, -entfaltung, Menschenwürde, Friede, Gemeinwohl) als „Wegweiser“ und daraus entwickelte
- Prinzipien (z.B. Subsidiarität, Toleranz, Demokratie, Soziale Marktwirtschaft, Privateigentum)

als unabdingbare Grundlage ihres Handelns akzeptieren und berücksichtigen. Besonders wichtig ist dies dann, wenn die Menschen in Krisen- und Umbruchzeiten vermehrt nach Sinn und neuem Halt suchen. Eine Politik, die dieses Verlangen ignoriert, erzeugt mit ihrer Sinnleere ein Vakuum, das ideologischen und nationalistischen „Rattenfängern“ den Boden bereitet.

[Schaubild 18 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 1.4](#)

Die zukünftige Gesellschaft und das künftige „Bild“ einer Gemeinde müssen aber vorgedacht und vorgeplant werden, wenn Fehlentwicklungen, Wildwuchs oder sogar ein Chaos vermieden werden sollen und die politische Willensbildung eine Basis erhalten soll. Deshalb braucht eine Partei - auch im eigenen Interesse - eine programmatische Zukunftsplanung (Langzeitprogramm):

- sie macht eine Partei erkennbar und von anderen Parteien unterscheidbar;
- sie dient als Orientierungsrahmen für die politische Arbeit einer Partei und des Mitglieds und stellt zugleich eine inhaltliche Selbstbindung dar;
- sie liefert den „Hintergrund“ für die Identifikation des Stammwählers mit „seiner“ Partei und
- sie bildet die Basis für Wahlkampfprogramme (Näheres hierzu im Abschnitt 6.3 „Der überzeugende Wahlkampf“).

Versucht man abschließend einen systematischen Überblick über das Aufgabenspektrum politischer Parteien im kommunalen Bereich zu geben, dann sind in Anlehnung an das Parteiengesetz folgende acht Hauptaufgaben zu nennen:

1. **Einflussnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung** u.a. durch:
 - ständigen Dialog mit den Bürgern, den Verbänden, Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, Kirchen und Vereinen mit dem Ziel, diese von den politischen Vorstellungen der lokalen Parteigruppe zu überzeugen;
 - Formulierung eines kommunalpolitischen Programms und entsprechender Werbung in den lokalen Medien;
 - Einflussnahme in persönlichen Gesprächen, Veranstaltungen, etc.

2. **Anregung der politischen Bildung** u.a. durch:
 - Aufklärung über das Zustandekommen politischer Entscheidungen in der Gemeinde, im Kreis;
 - Aufzeigen von Partizipations- und Einflussmöglichkeiten des Bürgers;
 - Einbeziehung des Bürgers bei der Bearbeitung aktueller Probleme in der Gemeinde (z.B. Bürgerforen).

3. **Förderung der aktiven Teilnahme der Bürger am politische Leben** u.a. durch:
 - Veranstaltungen, Bürgersprechstunden, Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Bürgerbefragungen, Bürgerentscheid;
 - Einbindung sachkundiger Bürger in die Parteiarbeit;
 - Einbeziehung dieser Bürger in die Vorbereitung der Ratsarbeit.

4. **Heranbildung befähigter Bürger zur Übernahme politischer Ämter** u.a. durch:
 - Einbindung befähigter Bürger in die politische Arbeit als ein Schritt auf dem Weg zur Übernahme politischer Ämter;
 - Einbeziehung der Parteimitglieder in die Vorbereitung von Initiativen zu kommunalen Sachfragen;
 - Arbeitskreise zu aktuellen Problemen;
 - Delegation von Aufgaben und Funktionen in der Partei;
 - Aus- und Weiterbildung kommunaler Mandatsträger.

5. **Kandidatenaufstellung für Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden** u.a. durch:
 - Feststellung von Auswahrichtlinien zur Kandidatenaufstellung;
 - Sicherstellung eines breiten beruflichen und regionalen Spektrums bei der Kandidatenauswahl;
 - Auswahl, Urwahl und Nominierung geeigneter Kandidaten zum Stadt-/Gemeinderat, zur Verbandsgemeindevertretung, zum Kreistag, zum Land- und Bundestag;
 - Unterstützung nominierter Kandidaten im Wahlkampf und Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft zum Engagement für die Kandidaten der Partei.

6. **Einflussnahme auf die politische Gestaltung in Parlament und Regierung** u.a. durch:
 - Einbeziehung von Bürgerwünschen in die Arbeit des Stadt-/Gemeinderates und der Verwaltung;
 - Einwirken auf die Fraktion und Mithilfe bei der Kontrolle der Verwaltung, z.B. durch Hinweise auf Versäumnisse;

- Diskussion über Berichte der Fraktion an die Partei;
- Umsetzung der Parteiprogrammatik in Vorschläge der Fraktion zur Kommunalpolitik;
- Strategie und Taktik in Partei- und Fraktionsarbeit.

7. **Einbringung ihrer politischen Ziele in den Prozess staatlicher Willensbildung** u.a. durch:

- Stellungnahme der lokalen Parteigruppen zu kommunalen und gleichzeitig überregionalen Problemen, z.B. Energiesicherung, Waldsterben, Trinkwasserversorgung;
- Information von und Diskussion mit Abgeordneten aus Land- und Bundestag;
- Erarbeitung eines Parteiprogramms;
- Auswahl solcher Kandidaten, die sich in der Fraktions-/Ratsarbeit am Parteiprogramm orientieren;
- Umsetzung der von der lokalen Partei gesetzten kommunalpolitischen Schwerpunkte in die Gemeinde-/Stadtpolitik.

8. **Gewährleistung der Verbindung zwischen Volks- und Staatsorganen** u.a. durch:

- Mittlertätigkeit von Partei und kommunalen Mandatsträgern zwischen den kommunalen Organen und der Bevölkerung;
- Intensivierung der Kontakte zum Bürger, z.B. in Form von Sprechstunden und Hausbesuchen (Canvassing).

Erfolgreich arbeiten kann eine lokale Partei jedoch nur, wenn sie ihre Fraktion im Rat als Teil der Partei begreift und zwischen beiden ein vertrauensvolles und arbeitsteiliges Verhältnis besteht und gepflegt wird.

5.3 Zum Verhältnis zwischen Partei und Fraktion

Die Gemeinderats- bzw. Kreistagsfraktion ist Teil und ständige Gliederung einer Vertretungskörperschaft. In ihr schließen sich freiwillig gleichgesinnte Vertretungsmitglieder zusammen. Um den „Fraktionsstatus“ zu erhalten, sind - nach Ländern unterschiedlich - mindestens zwei gewählte Vertretungsmitglieder nötig, die nicht bereits einer anderen Fraktion angehören dürfen. Da deren Existenz an die der Vertretungskörperschaft gebunden ist, besteht eine Fraktion immer nur für die betreffende Wahlperiode.

Die Rechte und Pflichten einer kommunalen Fraktion werden in:

- der Gemeinde- bzw. Kreisordnung des Landes,
- der jeweiligen Hauptsatzung, sowie
- der Geschäftsordnung der einzelnen Gemeinde bzw. des Landkreises geregelt.

[Schaubild 19 vorhanden in unserem Internetangebot; Grafik 1.22](#)

Obwohl der Fraktion ein öffentlich-rechtlicher Status zukommt, ist sie dennoch ein rechtlich unselbständiger Teil der Vertretungskörperschaft und ihre rechtlichen Beziehungen sind auf diese beschränkt.

Die Aufgabe der Fraktionen ist es, „den technischen Ablauf der Meinungsbildung in der Vertretungskörperschaft, in der sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern“ (BVerfGE 38, 258 (273 f.)). Sie tun dies, indem sie die innerfraktionelle Meinungsvielfalt zu einem mehrheitlich für richtig gehaltenen Standpunkt bündeln. Die loka-

len Parteien können auf diese Weise die politische Willensbildung in der Vertretungskörperschaft vorformen und eher zu tragfähigen Mehrheiten gelangen.

In der kommunalpolitischen Praxis gehören die Fraktionen neben der Verwaltung, den Ausschüssen und dem informellen Kreis der Vorentscheider zu den entscheidungsvorbereitenden Instanzen (vgl. hierzu auch den Abschnitt 4.2: „Der Mandatsträger im Spannungsfeld zwischen Partei und Fraktion, Bürgern und Verwaltung“).

Für die Ratsarbeit nehmen die Fraktionen eine Schlüsselrolle ein. Durch sie können die Parteien die auseinanderstrebenden Interessen ihrer Mandatsträger bündeln und der Zersplitterung des politischen Willensbildungsprozesses durch das Ausschusssystem entgegenwirken. Fraktionen steuern und erleichtern also die parlamentarische Arbeit auch im kommunalen Bereich.

Dennoch werden sie in manchen Gemeinde- und Kreisordnungen nicht erwähnt. Unabhängig davon ist aber die „Parlamentarisierung“ der Ratsarbeit, die sich Hand in Hand mit einer Stärkung der Parteien im kommunalen Bereich vollzog, inzwischen die Norm. Den Fraktionen werden in den meisten Gemeinde- und Kreisordnungen bestimmte Rechte gewährt und ihre Bildung, Zusammensetzung und Finanzierung wird geregelt.

Um die Rechte der Mitglieder einer Fraktion zu schützen und die Fraktionsgeschäfte rechtlich zu ordnen, geben sich die Fraktionen in aller Regel eine Geschäftsordnung. Sie sollte Vorschriften über die Mitglieder (Rechte, Pflichten, Aufnahmen, Ausschluss, Suspendierung), die Bildung und die Befugnisse des Vorstandes, die Einberufung, den Sitzungsablauf und das -protokoll, die Beschlussfähigkeit und die Abstimmungsregeln, die Ausschüsse, die Fraktionsgäste und das Personal, sowie die Finanzierung der Fraktionsarbeit enthalten.

Ihrer Aufgabe als gestaltende Kraft der Kommunalpolitik kann eine Fraktion jedoch nur in dem Maße gerecht werden, in dem sie geschlossen auftritt, „ihre“ Partei in der Vertretungskörperschaft repräsentiert und deshalb der programmatischen Richtlinienbestimmung durch die örtliche Parteiorganisation folgt (Fraktionsdisziplin). Das Bemühen einer lokalen Partei um eine Fraktions„linie“ und um ein einheitliches Fraktionsvotum bei wichtigen Entscheidungen hat somit nichts mit dem imperativen Mandat zu tun, sondern ist eine Frage der Verwirklichung des Wählerwillens. Schließlich ist der einer Fraktion angehörende Mandatsträger überwiegend mit Hilfe seiner Partei zu seinem öffentlichen Ehrenamt gelangt. Ihre internen Diskussionen und Beschlüsse braucht die Fraktion nicht zu veröffentlichen, auch muss sie nicht öffentlich tagen. Tut die Fraktion dies in bestimmten Fällen dennoch, dann muss sie dabei ihre Verschwiegenheitspflicht nach dem Kommunalrecht beachten.

Im Entscheidungsprozeß einer Fraktion können drei Arten von Entscheidungsvorlagen beobachtet werden:

1. Unstrittige Vorlagen der Verwaltung, die nach kurzer, nicht kontroverser Debatte gebilligt werden können.
2. Vorlagen, die auf unterschiedliche Ansichten und Interessen in der Fraktion stoßen und bei denen die Fraktionsführung wegen der politischen Bedeutung Position bezogen hat oder noch beziehen muss. Nach intensiver Information und kontroverser Diskussion folgen in diesen Fällen die Fraktionsmitglieder in der Regel ihrer Führung oder stimmen eine möglichst einheitliche Fraktionslinie ab.

3. In der Fraktion umstrittene Vorlagen, bei denen sich die Fraktionsspitze nicht engagiert. Hierzu gehören häufig Personalentscheidungen, aber auch Sachentscheidungen von geringerer politischer Bedeutung.

Im Entscheidungsprozeß spielen die Fraktionen in Großstädten eher eine politische Rolle als in den kleineren Gemeinden. Weder hier noch dort ist die Fraktion aber eine Untergliederung einer Partei. Dennoch gibt es in der Praxis naturgemäß enge Verflechtungen zwischen der lokalen Parteiorganisation und ihrer Ratsfraktion. Die Selbständigkeit der Fraktion gegenüber der sie tragenden Partei wird durch das freie Mandat des Ratsmitgliedes gewährleistet. Gelegentlich dient das als Vorwand für ein Abdriften der Fraktion von der Partei. Dies ist aber kein rechtliches, sondern ein innerparteiliches Problem und eine politische (Führungs)Aufgabe.

Was spricht für eine arbeitsteilige Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion?

Die vielfältigen Aufgaben im kommunalen Bereich können eher bewältigt werden, wenn Partei und Fraktion die Arbeit gemeinsam „schultern“:

- Die lokale Partei formuliert die Ziele der politischen Arbeit und setzt die Schwerpunkte (Zielplanung).
- Die Ratsfraktion entwickelt entsprechende Handlungsprogramme und Maßnahmen, mit denen die von der Partei gesteckten Ziele erreicht werden können (Programmplanung).

Um die politischen Ziele erreichen zu können, sind strategische und taktische Maßnahmen nötig, die in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen. Dies ist um so eher zu erreichen, je reibungsloser die arbeitsteilige Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion funktioniert:

- Die lokale Partei entfaltet Aktivitäten, die Konstellationen und Situationen herbeiführt, die für ihre Ziele günstig sind (Strategie), während
- die Fraktion mit gezielten Einzelmaßnahmen diese Konstellationen und Situationen dazu nutzt, um den gesteckten Zielen näher zu kommen (Taktik).

Ein Beispiel hierzu:

Nachdem die lokale Partei öffentlichkeitswirksam für die Privatisierung geworben hat, gelungene Beispiele aus anderen Gemeinden präsentierte und erfolgreich „Bundesgenossen“ in der eigenen Gemeinde gewonnen hat (z.B. Betroffene/Nutzer, Mittelstand, Steuerzahler), nennt die Fraktion die öffentlichen Aufgaben der eigenen Gemeinde, bei denen ihr dieses Vorhaben lohnenswert erscheint (z.B. Müllabfuhr, Gebäudereinigung, Schlachthof) und bringt im Zuge der Haushaltsberatungen entsprechende Anträge im Rat ein.

Will eine Partei ihre Rolle als Mittler zwischen Bürgerschaft und Rat erfüllen, dann muss sie ein Gespür für das entwickeln, was den Bürger im Alltag interessiert und bewegt. Im Gespräch kann sie den Bürger über das kommunalpolitische Geschehen informieren, ihn zur Stellungnahme bewegen, Vorschläge für kommunalpolitische Aktivitäten sammeln und ihn von ihren Problemlösungsvorschlägen überzeugen (Bürgerdialog). Aufgabe der Fraktion ist es dann, derartig vorbereitete Vorschläge in Anträge umzusetzen und zur Sprache zu bringen (Umsetzung).

[Schaubild 20 vorhanden in unserem Internetangebot: Grafik 1.23](#)

Konzentriert sich die lokale Partei sinnvoller Weise darauf, politische Schwerpunkte zu bestimmen (Schwerpunktsetzung), so steuert und kontrolliert die Fraktion die Arbeit der Verwaltung (Steuerung, Kontrolle).

Im politischen Alltag formuliert heute noch oft allein die Fraktion die kommunale Politik. Deshalb hängt das Bild, das der Bürger von der Problemlösungskompetenz einer Partei in kommunalpolitischen Fragen hat, fast vollständig von der Qualität der Arbeit „ihrer“ Ratsfraktion ab.

Die lokale Partei beschäftigt sich dagegen hauptsächlich mit personellen, innerorganisatorischen und verwaltungstechnischen Problemen. Partei und Fraktion führen in der Praxis meist ein mehr oder minder starkes Eigenleben. Ein Nebeneinander von Partei und Fraktion, das teilweise auch zu einem Gegeneinander entartet, führt aber zu unnötigen Reibungsverlusten, Aneinandervorbeiarbeiten und Missverständnissen. Zwangsläufig leidet darunter die Leistung von Partei und Fraktion, aber auch deren Ansehen beim Bürger. Hinzu kommt, dass sich die Arbeit von Partei und Fraktion oft zu sehr auf den binnenorganisatorischen Bereich von Rat, Fraktion und Partei konzentriert. Außenaktivitäten (z.B. Bürgerdialog, Kontakte zu Vereinen und Verbänden, Engagement in Schulpflegschaften und Bürgerinitiativen) kommen dagegen meist zu kurz.

Erfolgreich kann Parteiarbeit nur sein, wenn Partei und Fraktion Hand in Hand arbeiten. Die Fraktionsarbeit ist deshalb unbedingt als ein Teil der Parteiarbeit zu betrachten.

Welche Voraussetzungen erleichtern die arbeitsteilige Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion?

Eine leistungssteigernde Arbeitsteilung zwischen Partei und Fraktion gelingt eher, wenn die jeweiligen Spitzenfunktionen personell entflochten sind. Das heißt beispielsweise, dass Fraktions- und Parteivorsitz nicht in einer Hand liegen sollten. Beide Positionen haben nämlich erfahrungsgemäß einen sehr großen Arbeitsanfall. Da sie außerdem von ihrer Aufgabenstellung her teilweise unterschiedliche Anforderungen stellen, ist eine Person zumeist überfordert, wenn sie beide Spitzenfunktionen auf sich vereinigt. Zudem kann ein arbeitsteiliges Vorgehen überzeugender auch in anderen Bereichen gefordert werden, wenn die Spitze mit gutem Beispiel vorangeht.

Auch für die Organisation der Parteiarbeit und insbesondere für den Parteivorstand ist eine an den unterschiedlichen Aufgaben orientierte Arbeitsteilung gewinnbringend. Eine an den wahrzunehmenden Funktionen orientierte Aufgabenverteilung innerhalb des Vorstandes sollte jedoch nicht erst nach der Wahl vorgenommen werden. Zweckmäßig ist es, wenn bereits vor den Wahlen weitgehend geklärt ist, welche Vorstandsämter mit welchen Aufgabenbereichen verknüpft sind. Dadurch würden die Verantwortlichkeit, die Effektivität der Arbeit und die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten wesentlich erhöht. Um jedoch möglichst vollständig die innerparteilichen Kräfte in die Parteiführung einzubinden, werden in der Praxis nicht alle Vorstandspositionen vorab an bestimmte Aufgaben gekoppelt.

Wichtige Aufgaben des Vorstandes sind auch:

- Die Arbeitskreise zu koordinieren und ihre Arbeitsergebnisse sichtbar zu verwerthen;
- die Informationsarbeit nach innen und außen zu intensivieren und auszuweiten;
- die Kontakte zu den unteren Organisationseinheiten einer Partei zu verstärken und sie vermehrt an der kommunalpolitischen Arbeit zu beteiligen;
- aus der Vielzahl der anfallenden Probleme die politisch wichtigen auszuwählen;
- die Art und Weise und den Zeitplan festzulegen, wie diese Probleme behandelt werden sollen und
- Beschlüsse in Form von Rahmenplanungen zu fassen.

Bei Aufgaben, die weit in die Zukunft reichen (z.B. Stadtentwicklungsplanung, Verkehrsplanung) empfiehlt es sich, die Mitgliederversammlung einzubeziehen. Solcherart legitimierte Empfehlungen und Beschlüsse haben nämlich deutlich mehr Gewicht im politischen Entscheidungsprozeß.

Eine arbeitsteilige Zusammenarbeit von Partei und Fraktion kann nur dann auf Dauer funktionieren, wenn sie auf einer institutionell abgesicherten Kooperation zwischen ihnen basiert. So sollte der Parteivorsitzende, sofern er nicht Mitglied der Fraktion ist, an den Beratungen der Fraktion teilnehmen dürfen (soweit nicht kommunalrechtliche Geheimhaltungsvorschriften dem entgegenstehen), während der Fraktionsvorsitzende im örtlichen Parteivorstand eingebunden sein sollte.

Weitere Kooperationsmöglichkeiten ergeben sich mit dem Instrument Arbeitskreis. Folgende praktisch bewährte Formen lassen sich hier unterscheiden:

1. Gemeinsame Arbeitskreise von Partei und Fraktion.
2. Arbeitskreise der Fraktion, in die Parteimitglieder entweder auf Dauer oder von Fall zu Fall mit Rede- und Stimmrecht oder nur mit Rederecht hinzugezogen werden.
3. Arbeitskreise der Partei, in die Mitglieder der Fraktion kooptiert werden.

Die Arbeitskreise bieten dem Mandatsträger die Möglichkeit, sich zu informieren und an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Die Gefahr, dass darin ein imperatives Mandat gesehen wird, aus dem rechtliche Probleme erwachsen würden, ist unbegründet; an eventuelle Abstimmungen sind die Mandatsträger nämlich nicht gebunden. Im Gegenteil: Weil die Mandatsträger an Aufträge und Weisungen rechtlich nicht gebunden sind, haben sie erst die Möglichkeit, sich umfassend zu informieren und damit ihre eigene Meinungs- und Willensbildung zu fundieren.

Für die Fraktion haben Arbeitskreise den Vorteil, dass sie sich bei ihren Entscheidungen auf eine breitere Informationsbasis stützen kann.

Trotz der arbeitsteiligen Zusammenarbeit mit der lokalen Partei bleibt die Fraktion aber der entscheidende Partner der kommunalen Selbstverwaltung. Der Schwerpunkt der kommunalpolitischen Arbeit liegt bei den durch Wahlen legitimierten Mandatsträgern.

Die Fraktion sollte daher personell so zusammengesetzt sein, dass alle kommunalpolitischen Aufgabenfelder durch „eigenes“ Fachwissen „abgedeckt“ sind. Nur wenn dies gewährleistet ist, können die Mandatsträger ihren politisch wegweisenden Part in der kommunalen Selbstverwaltung spielen und „ihre“ Verwaltung steuern und kontrollieren (vgl. hierzu den

Abschnitt 4.2 „Der Mandatsträger im Spannungsfeld zwischen Partei und Fraktion, Bürgern und Verwaltung“).

Die folgende Übersicht zeigt noch einmal zusammenfassend, wie Partei und Fraktion sich die kommunalpolitische Arbeit leistungssteigernd aufteilen sollten.

Arbeitsteilige Zusammenarbeit zwischen:

<p>Partei</p> <p>Zielplanung Formulierung der Ziele der politischen Arbeit.</p> <p>Strategie Langfristig angelegte Planung und Herbeiführung von Konstellationen und Situationen, Die den eigenen politischen Zielen günstig sind.</p> <p>Bürgerdialog Und Aktivierung von Bürgern zur Meinungsäußerung; Vorklärung der Position durch Diskussion.</p> <p>Schwerpunktsetzung Und Bestimmung der Rangfolge Politischer Ziele.</p>	<p>und</p>	<p>Fraktion:</p> <p>Programmplanung Prüfung der politischen Umsetzungsmöglichkeiten, Entwicklung entsprechender Handlungsprogramme und Maßnahmen.</p> <p>Taktik Kurzfristige Beeinflussung und Nutzung solcher Konstellationen und Situationen, um den gesteckten Zielen näher zu kommen.</p> <p>Umsetzungen Kommunalpolitischer Vorschläge in Ratsanträge; Diskussion der Lösungsvorschläge.</p> <p>Kontrolle der Arbeit der Mehrheitsfraktion und der Verwaltung.</p>
---	-------------------	--

Was belastet und behindert die Arbeit von Partei und Fraktion?

Sowohl die Parteiarbeit als auch die Fraktionsarbeit für sich sind oft unter Belastungen zu leisten und müssen gegen Hindernisse ankämpfen. Solche Belastungen und Hindernisse, unter denen die Aufgabenerfüllung leidet, sind z.B.

- der deutliche Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber der Vertretungskörperschaft. Er führt dazu, dass diese oft nur noch das beschließen kann, was in der Verwaltung bereits vorentschieden wurde. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die politische Handlung kennzeichnende Auswahlfunktion auf die Verwaltung übergeht und die Vertretungskörperschaft zu einem Ratifikationsorgan verkümmert;
- dass der Rat oft mehr verwaltungs- und weniger bürgerorientiert ist. Deshalb erfüllt er seine Initiativ- und Kontrollfunktion oft nur unzureichend;
- die aus mangelnder Bürgerorientierung erwachsende Vernachlässigung der Kommunikation mit dem Bürger;
- die mit längerfristig stabilen Mehrheitsverhältnissen oft einhergehende - über die Auswahl von Wahlbeamten hinausgehende - personelle Verfilzung zwischen Mehrheitspartei(en) und Verwaltung;

- die zu starke Einbeziehung der Fraktion in die alltägliche Verwaltungsarbeit. Sie gerät damit in die Gefahr, ihre eigentlichen politischen Aufgaben zu vernachlässigen;
- die Häufung von Ämtern auf den Schultern einzelner. Nicht wenige Kommunalpolitiker üben gleichzeitig mehrere politische und ehrenamtliche Ämter aus und vernachlässigen meist zwangsläufig die Partei- und/oder Fraktionsarbeit. Auch hier kann eine arbeitsteilige Zusammenarbeit zwischen Partei und Fraktion entlastend wirken.

Besonders mühsam ist die Arbeit einer Minderheitsfraktion. Sie ist vielfach - mehr oder minder stark - vom Informationsfluss der Verwaltung abgeschnitten und de facto aus dem Entscheidungskreis ausgeschlossen. Meist reagiert sie deshalb nur noch auf Verwaltungsvorlagen. Nur selten legt eine Minderheitsfraktion ihre Arbeit langfristig an oder ergreift sie öffentlichkeitswirksam politische Initiativen (zur Oppositionsfraktion vgl. auch den Abschnitt 4.2 „Der Mandatsträger im Spannungsfeld zwischen Partei und Fraktion, Bürgern und Verwaltung“). Entsprechend „farblos“ ist dann das Profil dieser lokalen Partei.

Die Minderheitsfraktion kann ihre Leistungsfähigkeit aber dadurch verbessern, dass sie sachverständige Parteimitglieder an ihrer Arbeit beteiligt. Generell müssen verstärkt aus der Partei die Hilfen kommen, die sie von der Verwaltung nicht erhält. Das bedingt jedoch, dass die Fraktion ihr stellenweise anzutreffendes Misstrauen gegenüber der Partei abbaut und die Furcht vor einer Bevormundung überwindet.

Welche Oppositionsstrategie ist erfolgversprechend?

Heftig umstritten ist die Frage, welche Oppositionsstrategie erfolgversprechend ist. Die einen plädieren für ein einvernehmliches Verhältnis zur Mehrheitsfraktion und für eine Beteiligung an Macht und Repräsentation entsprechend dem Proporz. Die Anhänger dieser Oppositionsstrategie „kommunaler Mitwirkung“ sind an den Vorteilen interessiert, die ihnen die Machtteilhabe bringt. Die Gefahr ist, dass darüber die mühevollste Konkurrenz um die Machtübernahme zu kurz kommt.

Für die Anhänger einer konsequenten Oppositionspolitik, steht der politische Machtwechsel im Vordergrund. Eine derart eingestellte Fraktion wird planvoll nach einem langfristig angelegten Konzept vorgehen. Dazu gehört u.a. eine leistungsfähige Fraktionsgeschäftsstelle, die mithelfen kann, die Umsetzungsmöglichkeiten politischer Ziele zu prüfen und entsprechende Handlungsprogramme und Maßnahmen vorzuschlagen. Ihre Aufgabe darf daher nicht darauf reduziert werden, mit der Verwaltung um die bessere Vorlage an den Rat zu konkurrieren oder Reden für Kommunalpolitiker zu entwerfen.

5.4 Zur Öffentlichkeitsarbeit von Partei und Fraktion

Um Wähler und deren Meinung wird ständig „gerungen“. In unserer repräsentativen Demokratie geschieht dies öffentlich und zumeist über die Medien.

Deshalb ist Politik vielfach Rhetorik, d. h. ein Kampf um Begriffe und deren Sinnbesetzung (z.B.: Müllverbrennung oder thermische Verwertung; Privatisierung oder Arbeitsplatzgefährdung; Haushaltskonsolidierung oder Sozialabbau), die Wahl des richtigen Sprachstils, die Wahl des geeigneten Zeitpunkts, kurz: überreden und überzeugen. Erst das Wort, die Rede, der Appell, das Verdikt eines Politikers bzw. einer Partei machen ihn bzw. sie in unserer

medienbeherrschten Öffentlichkeit sichtbar, hörbar und somit wirksam; unser politisches System reguliert sich durch Kommunikation. Sprache ist daher die Quelle, aus der sich Legitimität „speist“, sofern sie mit Glaubwürdigkeit gepaart ist.

Glaubwürdig wirkt der Politiker, der seinen Worten Taten folgen lässt und der vorher sagt, was er tun will. Dabei verbietet es sich, unrealistische Versprechungen zu machen oder vermeintliche Patentrezepte zu verkünden. Ebenso wenig bedeutet die vom Politiker immer wieder geforderte Bürgernähe den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen und unverbindliche „Sprechblasen zu verteilen“. Politische Herrschaft in der repräsentativen Demokratie basiert somit letztlich auf Sprache und vollzieht sich durch sie.

Entsprechend macht die „Sprachlosigkeit“ politische Akteure für den Wähler „unsichtbar“ und deren Handeln damit weitgehend wählerunwirksam. Deshalb ist auch auf kommunaler Ebene Öffentlichkeitsarbeit permanent nötig. Wird sie zur lästigen Nebensache degradiert, dann können auch mit einem gut angelegten und gut geführten Wahlkampf diese Versäumnisse nicht mehr aufgeholt werden.

Daher reicht es nicht, wenn eine lokale Partei hin und wieder eine Veranstaltung durchführt, gelegentlich eine Pressemitteilung abfasst oder Redemanuskripte verschickt und im übrigen darauf vertraut, dass die Mitglieder dem Bürger schon ein überzeugendes und attraktives Bild von der eigenen Partei vermitteln werden. Öffentlichkeitsarbeit muss ideenreich sein, wenn sie Aufmerksamkeit erzielen will und dabei trotzdem sorgfältig geplant und organisiert und vor allem ständig betrieben werden.

Aufmerksamkeit sichernde Maximen der Öffentlichkeitsarbeit

Aufmerksamkeit erringen kommunalpolitische Akteure dann, wenn sie die Maximen jeglicher Öffentlichkeitsarbeit beherzigen:

- Sei relevant!
- Sei verständlich!
- Sei glaubwürdig!

Die Forderung, in der Kommunikation relevant zu sein, ist gerade in unserer medienbeherrschten Zeit „überlebenswichtig“ für den politischen Akteur und dessen Botschaft. Der Überfluss an Informationen und der Mangel an Zeit, diese auch zu „verarbeiten“, sorgen nämlich dafür, dass irrelevante Botschaften schnell untergehen. Nur wenn ein politischer Akteur über etwas redet, was auch der Bürger für wichtig hält, hat er die Chance, dass man ihn bemerkt und ihm zuhört.

Zu diesen relevanten Themen gehört in der Regel nicht - wie bei vielen Politikern und Journalisten - die Auseinandersetzung um Personen in und zwischen den Parteien und die Besetzung leitender Positionen und damit die wenig bzw. nichtssagenden Fragen: „Wer gewinnt?“, „Wer verliert?“! Den Bürger interessiert stärker die Lösung von Sachproblemen, insbesondere solcher, von denen er persönlich betroffen ist. Werden von ihm als dringlich erachtete Problemlösungen zu lange oder zu nachhaltig durch den Streit um Personen überlagert, wenden sich viele Bürger enttäuscht ab und werden zu Nicht- oder Protestwählern (vgl. hierzu auch den Abschnitt 6.2 „Leitlinien kommunalen Wahlverhaltens“).

Wenn eine Botschaft beim Bürger „ankommen“ soll, dann muss sie von ihm verstanden werden können. Gerade hier wird in der politischen Kommunikation am meisten „gesündigt“. Nicht nur die Politiker, auch die Medien, und hier vor allem das Fernsehen, tragen Mitschuld daran, wenn immer mehr Bürger resignieren und „abschalten“.

Bei vielen Politikern besteht das Problem darin, dass sie sich als Experten betrachten und nur noch in ihrer jeweiligen Fachsprache reden können. Verständlichkeit reduzieren sie auf ein Vermittlungsproblem, dass eine Politik, die für die Bürger unverständlich bleibt, letztlich undemokratisch ist.

Bei den Medien und insbesondere dem Fernsehen liegt das Problem einerseits in der Nachrichtenflut und andererseits in der regelmäßig zu knappen Zeit, die für die Erklärung eines politischen Problems und dem „Für und Wider“ von Lösungsvorschlägen zur Verfügung steht.

Gerät der Bürger in Orientierungsnot, dann verlässt er sich auf die Glaubwürdigkeit des „Senders“. Davon profitieren die Politiker, die Partei und die Medien, die er in der Vergangenheit als glaubwürdig erlebt hat. Relevanz- und Glaubwürdigkeitslücken bleiben zudem nicht lange unbesetzt. Populistische Vereinfacher und „Verführer“ fühlen sich von ihnen magisch angezogen und füllen diese dann zum Schaden unserer Demokratie aus.

Vermittler und Produzenten lokaler Öffentlichkeit

Vermittler und zugleich Produzenten lokaler Öffentlichkeit sind neben den kommunalpolitischen Akteuren (Parteien/Fraktionen, Wählerinitiativen, Rathausparteien, Verwaltungen) die Verbände und Vereine sowie die lokalen Medien. Entsprechend sind für die Öffentlichkeitsarbeit auf kommunaler Ebene neben der lokalen Presse und dem Lokalfunk bzw. -fernsehen weitere Nachrichtenträger von Interesse, wie z.B. Mitteilungsblätter der Ortsparteien, Vereine, Verbände, Vereinigungen, Bürgerinitiativen, aber auch Anzeigenblätter. Andere Mittel der Öffentlichkeitsarbeit sind beispielsweise: Informationsstände, regelmäßige Sprechstunden und Gesprächsrunden wie Frühschoppen und Stammtische sowie Diskussionsveranstaltungen zu speziellen Themen bzw. für bestimmte Zielgruppen und Hausbesuche. Öffentlichkeit, die durch das persönliche Gespräch hergestellt wird, ist allen anderen Formen der Öffentlichkeitsarbeit vorzuziehen. Es hinterlässt einen nachhaltigen Eindruck und wirkt am glaubwürdigsten.

Im Vordergrund der Öffentlichkeitsarbeit einer kommunalen Fraktion sollten deshalb der direkte Kontakt zum Bürger auch in Form öffentlicher Fraktionssitzungen stehen und die regelmäßige Information der Parteimitglieder.

Pressearbeit als Kernstück lokaler Öffentlichkeitsarbeit

Die die kommunale Ebene - noch - beherrschenden gedruckten Medien lassen in Städten die Pressearbeit zum Kernstück der lokalen Öffentlichkeitsarbeit werden. Dies könnte sich ändern, wenn - insbesondere in Großstädten - durch die „neuen Medien“ (z.B. Kabelfernsehen, Bildschirmtext) sich neue Informationsgewohnheiten entwickeln. Um in der Pressearbeit Erfolg zu haben, müssen Partei und Fraktion möglichst „mit einer Zunge“ sprechen, d. h. in der Regel auch einen gemeinsamen Pressereferenten haben.

Welche Grundregeln schaffen die Voraussetzung dafür, dass die Arbeit des Pressereferenten Früchte trägt?

- Leitlinie seiner Arbeit muss sein, die lokale Öffentlichkeit über die praktische und programmatische Arbeit von Partei und Fraktion so zu informieren, dass ein positiver Eindruck beim Bürger haften bleibt. Das heißt jedoch nicht, dass parteiinterner Zwist in jedem Falle „unter den Teppich zu kehren“ ist; im Gegenteil: Innerparteiliche Diskussionen, die der Konsensfindung dienen, zeigen, dass eine Partei nicht von „oben herab kommandiert“ wird, sondern demokratisch strukturiert ist.
- Er kann dem immer unter Zeitdruck stehenden Journalisten seine Arbeit dadurch erleichtern, dass er schnell und eindeutig informiert und auch bei brisanten oder ausgefallenen Fragen hilfsbereit und zuverlässig Auskunft gibt.
- Er muss „pressegerecht“ schreiben, d. h., er darf nicht erwarten, dass der Journalist seine Zeitung zur Propagandabühne einer Partei werden lässt. Positiv ausgedrückt heißt das, schon in den ersten Sätzen muss alles den Leser Interessierende und Wichtige stehen: statt Kommentare lieber Berichte über interessante Ereignisse; statt Eigenlob lieber Fakten für die Partei sprechen lassen; statt fachsimpelnder und langatmiger Abhandlungen lieber kurze, aber lesenswerte Informationen mit lokalem „Aufhänger“ bringen.

Parteien und Fraktionen, die kontinuierlich Öffentlichkeitsarbeit im beschriebenen Sinne betreiben, geben dem Bürger Orientierungshilfen für sein politisches Leben. Damit erwerben sie Vertrauen bei ihm und verhindern zugleich, dass lokale Medien die Pressefreiheit erfolgreich in den Anspruch ummünzen können, die „moralische Instanz“ zu sein.

6. DIE KOMMUNALWAHL

6.1 Formen kommunalen Wahlrechts im Überblick

Vor allem in einer repräsentativen Demokratie stellen Wahlen die wichtigste Legitimationsgrundlage für staatliche Herrschaft dar. Deshalb werden entsprechend dem Artikel 28 unseres Grundgesetzes auch die Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen für die - je nach Land unterschiedliche - Dauer von vier bis sechs Jahren gewählt. Um die Mehrheitsverhältnisse in der jeweiligen Bürgerschaft möglichst unverzerrt abzubilden, haben sich alle Länder am Verhältniswahlrecht orientiert. Je nach Land wird es verschieden stark durch Elemente der Persönlichkeitswahl modifiziert. Bei diesem Wahlmodus hat der Bürger üblicherweise die Auswahl zwischen mehreren Namenslisten (meist von Parteien), auf denen die Kandidaten in einer festen oder veränderbaren Reihenfolge aufgeführt sind. Je nach dem, wie eine Liste in einer Gemeinde abschneidet, sind mehr oder weniger dieser Kandidaten für die Vertretungskörperschaft gewählt.

Abweichend von Wahlen auf Bundes- und Landesebene können bei Kommunalwahlen jedoch auch Freie Wählergemeinschaften und parteiungebundene Einzelbewerber kandidieren. Ziel dieser Ausgestaltung des Wahlrechts ist es, kleinere Parteien und Gruppierungen, sowie Einzelbewerber, angemessen in die kommunale Selbstverwaltung einzubinden.

Für ein politisches „Mindestgewicht“ sorgt dabei auch auf kommunaler Ebene meist die 5-Prozent-Hürde bzw. andere Sperrklauseln mit Ausnahme von Brandenburg, Niedersachsen,

Sachsen und Sachsen-Anhalt, die keine gesonderte Zugangssperre zur Vertretungskörperschaft kennen.

Die (Aus-)Wahl- und Veränderungsmöglichkeiten des Wählers bei seiner Entscheidung sind sehr unterschiedlich; entsprechend verschieden ist das politische Gewicht seines Votums. Während er in manchen Ländern nur eine Stimme auf einer starren (d.h. nicht veränderbaren) Liste vergeben kann, verfügt er in anderen Ländern über mehrere Stimmen und kann dementsprechend differenziert votieren (vgl. hierzu die nachstehende Übersicht der wesentlichen Bestandteile kommunaler Wahlsysteme der Bundesrepublik Deutschlands). Dabei kann der Wähler je nach Wahlsystem entweder die Reihenfolge der Kandidaten auf einer Liste verändern (lose gebundene Liste) oder er hat gänzlich freie Veränderungsmöglichkeiten innerhalb und zwischen den Listen (freie Liste). Verknüpft ist dies zumeist mit der Möglichkeit, zu kumulieren (Abgabe mehrerer Stimmen auf einen Kandidaten) und zu panaschieren (Verteilung der Stimmen auf Kandidaten mehrerer Listen). Zusätzlich kann der Bürger in den meisten Ländern - ausgenommen in Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein - noch den (Ober-)Bürgermeister und teilweise auch den Landrat wählen. Damit ist dem „Persönlichkeitsfaktor“ bei der Kandidatenauswahl in diesen Ländern ein noch höherer Stellenwert als sonst einzuräumen.

Das aktive und passive Wahlrecht für Kommunalwahlen haben üblicherweise die Bürger eines Landes, die

- Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 GG sind,
- das 18. Lebensjahr vollendet haben und
- seit drei Monaten ihren (Haupt-)Wohnsitz im Wahlgebiet haben.

Als bislang einzigstes Bundesland hat Schleswig-Holstein 1989 ein eingeschränktes Ausländerwahlrecht eingeführt. Es wird auf Antrag solchen ausländischen Mitbürgern gewährt, die sich seit mindestens fünf Jahren bei uns aufhalten, die sonstigen Wahlvoraussetzungen erfüllen und aus Ländern stammen, in denen auch deutschen Staatsbürgern das kommunale Wahlrecht eingeräumt wird (z.B. Dänemark, Niederlande, Schweiz). Allerdings hat es das Bundesverfassungsgericht vorläufig untersagt, diese Regelung anzuwenden.

Mit dem 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag, der eine Unionsbürgerschaft vorsieht, wird sich dies jedoch ändern. Diese Unionsbürgerschaft beinhaltet nämlich nicht nur das aktive und passive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament für alle Bürger der Europäischen Union, unabhängig davon, wo sie leben; es beinhaltet auch das Recht, sich aktiv und passiv an den Kommunalwahlen des Gastlandes zu beteiligen.

Um die Partei- und/oder Kandidatenpräferenzen der Wähler in Stimmen und diese in Mandate übertragen zu können, sind Regelungen nötig über:

- die Einteilung der Wahlkreise,
- die Bedingungen der Kandidatenaufstellung,
- den Modus der Stimmgebung und
- das Verfahren der Stimmenverrechnung.

Die technischen Regelungen, die alle kommunalen Wahlsysteme treffen, erstrecken sich also über den gesamten Wahlprozess. Da bei diesen mitunter komplizierten Verfahren Fehler und Versäumnisse passieren können, sieht das Wahlprüfungsgesetz eine Kontrolle vor. Sie wird

auf Antrag von Wahlberechtigten oder Parteien bzw. Kandidaten von einem Wahlprüfungsausschuss durchgeführt.

Die Einzelheiten des sehr unterschiedlich ausgeformten kommunalen Wahlrechts und -systems sind in der jeweiligen Gemeinde- bzw. Kreisordnung und im Kommunal-Wahlgesetz des Landes festgelegt.

6.2 Leitlinien kommunalen Wahlverhaltens

Auch in den meist noch überschaubaren Gemeinden kann die Stimmabgabe des Wählers bei einer Kommunalwahl nicht kausal und quantifizierbar auf einen oder wenige Gründe und Motive zurückgeführt werden. Das Wählerverhalten ist vielmehr immer als ein Entwicklungsprozess anzusehen, in den viele Beweggründe und auch Emotionen eingehen. In die Wahlentscheidung (oder auch die Nichtwahl) fließen neben psychisch-emotionalen auch sozialkulturelle und politisch-institutionelle Faktoren ein. Sie sind jeweils sowohl das Ergebnis subjektiver Wertungen als auch kollektiver Re-Aktionen. Trotz aller Komplexität des Wählerverhaltens hat die Wahlforschung auch beim kommunalen Wahlverhalten prinzipiell die gleichen Reaktions- und Entscheidungsmuster feststellen können, wie sie bei Bundes- und Landtagswahlen zu beobachten sind.

Konstanten des „Wählerbildes“ sind, dass der Wähler

- sich politisch - wenn auch nur partiell - interessiert und informiert, besonders wenn er sich betroffen fühlt und dass
- er die Fähigkeiten „seiner Partei“ zur Lösung der von ihm als wichtig erachteten Probleme und deren Führungsqualitäten registriert und bewertet.

Unter den zur Wahl stehenden Parteien bevorzugt der Wähler diejenige, von der er annimmt, dass sie die für ihn bedeutsamen politischen Ziele und Positionen am erfolgreichsten vertritt. Bei der Verknüpfung zwischen politischen Problemen/Ereignissen und politischen Parteien spielt das Partei-Image - also die Gesamtheit aller mit einer Partei verbundenen Vorstellungen - eine zentrale Rolle. In dem Maße, in dem die aus dem Partei-Image abgeleiteten Erwartungen mit den für den Wähler sichtbaren Konsequenzen des politischen Handelns einer Partei übereinstimmen, festigt sich seine positive oder negative Vorstellung von dieser Partei (Parteibindung). Diese gefühlsmäßige Orientierung des Wählers beeinflusst ihrerseits das Tempo, in dem sich seine Partei-Images wandeln. Längerfristige positive Erfahrungen mit der Problemlösungskompetenz einer Partei lassen ihn gelegentliche negative Erfahrungen als zufällige Abweichungen betrachten und eine Zeitlang hinnehmen. Erst nach länger andauernden schlechten Erfahrungen passt er sein Vorstellungsbild von einer Partei den nicht mehr zu leugnenden Realitäten an (sinngemäß gilt dies umgekehrt ebenso).

Der Wähler ändert seine Einstellung und daran anschließend auch sein Verhalten, wenn das politische Ereignis

- sich für ihn sichtbar vom politischen Alltagsgeschäft abhebt, also in den Massenmedien entsprechend behandelt wird;
- von ihm mit bedeutsam eingeschätzten Folgen verknüpft wird und
- auf eine bestimmte Partei oder politische Akteure rückbezogen wird.

Da der Mensch nicht wie Robinson auf einer einsamen Insel lebt, werden die Kriterien, nach denen das politische Handeln, die Kompetenz der Parteien zur Lösung wichtiger Probleme und die Einschätzung der Qualifikation ihres Führungspersonals von seiner sozialen Umwelt beeinflusst.

Wählermeinungen werden sowohl von sozialen Kontakten und Gruppenbindungen als auch von den Massenmedien beeinflusst. Dies erklärt, warum die Öffentlichkeitsarbeit (vgl. hierzu den Abschnitt 5.4 „Zur Öffentlichkeitsarbeit von Partei und Fraktion“) einer Partei durch eine aktive Mitgliederbasis abgestützt und verstärkt werden muss, wenn sie nicht ins Leere laufen soll.

Charakteristisch für den Wähler auf kommunaler Ebene ist, dass er

- weniger partei- und programmorientiert und stärker kandidatenorientiert ist;
- seine Meinungsbildung weniger nach parteilichen Bindungen und ideologischen Bewertungsmustern erfolgt, sondern stärker ortsbezogenen Themen, Problemen und Leistungen gewidmet ist;
- die Parteien weniger trennscharf als auf Landes- oder Bundesebene wahrnimmt und deshalb schwächere Parteibindungen hat und eher zu „Experimenten“ neigt;
- die Kommunalwahl für weniger wichtig als Landtags- und Bundestagswahlen hält und deswegen zum einen eine generell geringere Wahlbeteiligung und zum anderen ein ausgeprägteres Protestwahlverhalten zu beobachten sind.

Gemeinsame Grundlage dieser Merkmale kommunalen Wahlverhaltens ist einerseits die räumliche Nähe und (relative) Überschaubarkeit der Gemeinde für den Wähler, aus der Vertrautheit mit den örtlichen Wünschen und Problemen, aber auch den politischen Akteuren erwächst. Sie lässt ihm ideologische Bewertungsmuster bei seiner Informationsverarbeitung meist als überflüssig erscheinen. Allemal wichtiger ist dem Wähler die - möglichst unter Beweis gestellte - Problemlösungskompetenz (s)einer Partei.

Gewichtigen Einfluss darauf, wie sich die vorgenannten Merkmale ausprägen, haben andererseits die persönlichkeitsorientierte Ausgestaltung des kommunalen Wahlrechts und teilweise gegebene weitere Wahl- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger bei der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. hierzu den Abschnitt 1.4 „Bürgerbeteiligung in der Gemeinde: mehr als wählen“ und den vorangegangenen Abschnitt). Die stärkere Kandidatenorientierung des kommunalen Wählers - die mit sinkender Gemeindegröße noch wächst - hat zur Folge, dass der Anteil der Wechselwähler über dem bei Landtags- und Bundestagswahlen liegt. Zu dieser Kategorie werden solche Wähler gezählt, die bei zwei aufeinanderfolgenden Wahlen des gleichen Typs jeweils verschiedene Parteien gewählt haben. Im Gegensatz hierzu behält der Stammwähler über zwei oder mehr Wahlperioden seine Parteipräferenz bei.

Falsch wäre es jedoch, hieraus den Schluss zu ziehen, dass die Wechselwähler, die keine homogene Gruppe sind, Wahlen entscheiden. Das Wahlergebnis und die Stimmenanteile der Parteien und Kandidaten sind vielmehr das Resultat aus dem Verhältnis vier verschiedener Einflussgrößen, die von Wahl zu Wahl unterschiedliches Gewicht haben:

1. Veränderungen der Struktur der Wählerschaft;
2. Anteil der Nichtwähler;
3. Verhältnis zwischen Stamm- und Wechselwählern;

4. Anteil der floating voters; dazu gehören neben den Wechselwählern alle unentschlossenen Wähler und solche mit instabilen Parteibindungen.

Kennzeichnend für die kommunale Ebene ist auch, dass sich hier eher Unmut und Protest über sozioökonomische Entwicklungen oder soziale Ängste artikuliert und formiert. Solche Reaktionen sind in den Augen des Bürgers auf gemeindlicher Ebene keine Existenzbedrohung für das politische System insgesamt. Diese Sichtweise verschafft daher neuen politischen Kräften eine Aktionsbasis. Beispiele hierfür sind die Ökologie-, Friedens- und Frauenbewegungen, die sich in der zunächst mit dem Anspruch der Antipartei auftretender Sammlungsbewegung DIE GRÜNEN organisierten und jetzt unser Parteiensystem über die kommunale Ebene hinaus ergänzt haben. Gerade im großstädtischen Bereich erweisen sich kommunale Wahlen nicht selten als ein „Frühwarnsystem“ für Land und Bund.

6.3 Der überzeugende Wahlkampf

Der „Wahlkampf“ ist eine Mixtur aus programmatischen, (partei-)organisatorischen und kommunikativen Maßnahmen der kandidierenden Personen und Parteien. Mit ihnen sollen die wahlberechtigten Bürger informiert und in ihrer Stimmabgabe beeinflusst werden.

Wie gewinnt man einen Wahlkampf? Eine Antwort gilt immer: Der Bürger darf nicht erst vier Wochen vor der Wahl „entdeckt“, angesprochen und umworben werden, sondern bereits am Tage nach einer Wahl ist damit zu beginnen (vgl. hierzu den Abschnitt 5.2 „Aufgaben lokaler Parteien“). Die daran anschließende Frage nach der richtigen Wahlkampfstrategie, d. h. dem Grundmuster des Wahlkampfes in seiner „heißen“ Phase vier bis sechs Wochen vor dem Wahltermin, kann nur jeweils vor Ort beantwortet werden. Realistisch und situationsgerecht ist eine kommunale Wahlkampfstrategie in ihrer Planung und Zielsetzung dann, wenn sie:

- die programmatische Grundlinie einer Partei erkennen lässt;
- die aktuelle kommunalpolitische Problemsituation aufgreift;
- die lokale Konkurrenzsituation und das aktuelle politische Meinungsklima zutreffend einschätzt und
- die Leistungsbereitschaft der lokalen Parteiorganisation nicht überfordert.

In dem Maße, in dem das oben angesprochene Leitbild die politische Praxis einer Partei prägt, beantwortet sich die Frage nach der richtigen Wahlkampfstrategie fast von selbst.

Mit anderen Worten: wegen der Bedeutung der einer Partei zugemessenen Problemlösungskompetenz für das Wahlverhalten ist bevorzugt ein Leistungswahlkampf zu führen. Dies wird einer Partei in der Regel dann leicht fallen, wenn sie die „Zügel in den Händen“ hält. Dabei genügt es jedoch nicht, auf das Erreichte hinzuweisen. Zu begründen ist ebenso, warum eventuelle Versprechungen nicht eingehalten werden konnten. Dies wirkt glaubwürdiger als eine aus der Defensive heraus vom Wahlkampfgegner erzwungene Begründung. Die Leistungsbilanz ist zu ergänzen und abzustützen durch programmatische Aussagen und eine überzeugende Mannschaft, die in den Augen des Wählers auch in Zukunft Erfolge erwarten lässt.

Muss eine Partei dagegen den Wahlkampf aus der Opposition heraus führen, dann empfiehlt es sich, betont einen Programmwahlkampf zu führen. Hierbei muss die Partei auf der Basis eines kommunalpolitischen Programms verdeutlichen, dass sie die besseren Problemlösungen

anbietet und leistungsfähige Politiker für das Rathaus hat. Das auf einem Langzeitprogramm basierende Wahlkampfprogramm muss von Grundsätzen ausgehend konkrete Leistungsmöglichkeiten für örtliche Probleme in leicht verständlicher Sprache enthalten. Bei der Problembeschreibung empfiehlt es sich, an die Sichtweise des Bürgers anzuknüpfen, die sich meist stark von der bürokratischen, technokratischen und fiskalischen Problemsicht unterscheidet!

In dem Maße, wie die Kandidatenorientierung Gewicht auf das Wahlverhalten besitzt, ist der Akzent auf den Persönlichkeitswahlkampf zu legen. Dies setzt natürlich voraus, dass die lokale Partei einen oder mehrere überzeugende Persönlichkeiten hat, denen der politische Gegner keine(n) ebenbürtigen Kandidaten entgegensetzen kann.

Generell gilt, dass sich eine lokale Partei weder den Wahlkampfstil des politischen Gegners aufzwingen noch die Wahlkampfthemen durch ihn bestimmen lassen sollte.

Mit einem situationsgerechten Wahlkampf kann einiges bewegt werden. Richtig angelegt, gut organisiert und geführt kann er ein Wählerplus von mehreren Prozentpunkten erbringen. Die Möglichkeiten eines Wahlkampfes dürfen aber nicht überschätzt werden. Das für das politische Verhalten des Bürgers bedeutsame Image einer Partei (vgl. hierzu den vorangegangenen Abschnitt) kann durch ihn nur „aufgefrischt“ und „aufpoliert“ werden. Allenfalls können kleine Retuschen erreicht werden. „Umkrempeln“ lässt sich das Image einer Partei durch einen Wahlkampf dagegen nicht.

Seine Hauptwirkung ist vielmehr - insbesondere die eigenen Stammwähler - zu mobilisieren. Wenn dabei auch Images verändert werden und eine Partei verloren gegangene Wähler zurückgewinnt, dann sind das erfreuliche - aber nicht planbare - Nebenwirkungen. Wahlreden-, -spots, -plakate, -flugblätter usw. rütteln die Wähler auf und bringen deren verborgene politische Einstellungen „an die Oberfläche“. Deren politisches Interesse wächst im Verlaufe des Wahlkampfes; ihre Meinungen verfestigen sich im Gespräch mit der Familie, mit Freunden, Nachbarn und Kollegen. Hat der Wahlkampf genügend latente Einstellungen und Gefühle geweckt und konnten plausible Begründungen für ein bestimmtes Verhalten (z.B. Wahl der Partei X) gewonnen werden, dann kristallisiert sich bei dem Teil der Wähler, der bis zum Beginn des Wahlkampfes noch unentschlossen war, die (Wahl)entscheidung heraus.

Unabhängig von der gebotenen Strategie empfiehlt es sich, einen Wahlkampf

- auf wenige Themen (-bereiche) zu konzentrieren und
- bei der Wahlkampfaussage am persönlich -beruflichen Lebensbereich des Bürgers anzuknüpfen.

Bereits in der Vorwahlkampfzeit sollte eine lokale Partei einen Slogan prägen, den Sie als Motto über alle kommunalpolitischen Aktivitäten stellen kann. Sie erhöht damit nicht nur die Aufmerksamkeit für ihre politischen Ziele, sondern kann so beim Wähler leichter Verknüpfungen zwischen sich und bestimmten Problemlösungsvorschlägen herstellen. Dies gelingt jedoch nur, wenn der Slogan bei allen Wahlkampfmitteln benutzt wird, weil er so beim Wähler immer wieder in Erinnerung gerufen wird.

Welche Wahlkampfinstrumente geraten immer zu einem Bumerang?

Der Wettbewerb um Wähler wird gelegentlich so leidenschaftlich geführt, dass er leicht zu einer „Material- und Schlammschlacht“ eskalieren kann. Wer es dazu kommen lässt und den politischen Gegner nur noch schmäht und verteufelt, untergräbt damit letztlich auch seine eigenen Wahlchancen. Es ist allemal besser, die Unterschiede und Alternativen zu gegnerischen Positionen sachlich darzustellen und auf die Urteilskraft gerade der „floating voters“ zu vertrauen, die fast immer für eine Stimmenmehrheit nötig sind.

Ein fairer und sachlicher Wahlkampf ist außerdem für das eigene Image vorteilhafter, weil er mit der Problemlösungskompetenz korrespondiert, die für die eigene Partei reklamiert wird. Zudem beugt er auch der Ausbreitung der Parteienverdrossenheit und damit dem Nichtwahlverhalten vor. Nicht zuletzt erleichtert eine faire und sachorientierte Wahlkampfführung auch eventuell notwendige Koalitionsvereinbarungen nach einem „unbequemen“ Wahlergebnis.

In einen solchen Wahlkampf passen nicht:

- persönliche Verunglimpfungen und Beleidigungen des politischen Gegners bzw. dessen Partei;
- organisierte Störungen von Wahlkampfveranstaltungen anderer Parteien;
- Beschädigungen oder Zerstörungen der Plakatierungen anderer Bewerber oder
- die Verwendung solchen Werbematerials, durch das die Adressaten über den Urheber irregeführt werden.

Ein Wahlkampf, der sich allein an der kurzfristigen Vorteilssuche im zwischenparteilichen Wettbewerb orientiert, fördert nicht nur eine apolitische Konsumentenhaltung beim Bürger, sondern verstärkt auch dessen Politik- und Wahlmüdigkeit.

Übersicht der Schaubilder

1. Wertmaßstäbe setzen ein bestimmtes Menschenbild voraus und prägen politische Handlungsmuster
2. Bestandteile der Kommunalpolitik
3. Kommunalpolitik: Forum, örtliche Entscheidungsebene, gesamtstaatlicher Vollzug
4. Grundstruktur der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland
5. Zuständigkeitsbereiche der Gemeinden
6. Rechte und Pflichten von Bürgern, Einwohnern und Ortsfremden in der Gemeinde
7. Kommunales Handeln in gesamtstaatlicher Verpflichtung und Einbindung
8. Subsidiarität - Ordnungsprinzip gesellschaftlichen und staatlichen Handelns
9. Spektrum kommunaler Aufgaben
10. Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung durch:
- 11.-14. Kommunalverfassungen: Schematische Darstellung der Grundformen
15. Entscheidungswege und -schritte in der Kommunalpolitik
16. Rahmengliederungsplan für kommunale Verwaltungen
17. Werte als „Wegweiser“ der politischen Meinungs- und Willensbildung
18. Wertesysteme politischer Akteure: Hierarchie oder Spannungsverhältnis?
19. Funktionen der Fraktionen im Rat
20. Aufgabenschwerpunkte und Arbeitsteilung zwischen Partei und Fraktion

Glossar

Allzuständigkeit:

Grundsatz, nach dem die Gemeinden alle Aufgaben erledigen, die nicht gesetzlich anderen Ebenen (Kreis, Land, Bund oder EU) übertragen worden sind.

Amt:

Kleinere aufgabenbezogene Verwaltungseinheit innerhalb einer Kommunalverwaltung.

Auftragsangelegenheit:

S. Selbstverwaltung und Schaubild 9.

Ausländerbeirat:

Freiwilliges - teilweise gesetzlich vorgeschriebenes - Beteiligungsangebot für ausländische Mitbürger in Form eines beratenden Ausschusses der Gemeindevertretung.

Ausschüsse:

Organe einer Vertretungskörperschaft, die bestimmte Selbstverwaltungsangelegenheiten beraten und teilweise auch beschließen. Mitglieder sind überwiegend kommunale Mandatsträger, aber auch sachkundige Bürger/Einwohner.

Beigeordneter:

Politischer Beamter auf Zeit, der von der Vertretungskörperschaft gewählt wird und einen großen Bereich einer Kommunalverwaltung leitet.

Bürgerantrag:

Mit diesem auch Einwohnerantrag genannten Instrument können die Bürger ihre Gemeindevertretung zwingen, ein sie interessierendes Problem zu behandeln, wenn es zum gemeindlichen Wirkungskreis gehört.

Bürgerbegehren:

Antragsstufe für den Bürgerentscheid, dessen Modalitäten in den Gemeindeordnungen unterschiedlich geregelt sind.

Bürgerentscheid:

Direkte Entscheidung der Bürger in geheimer Abstimmung über eine wichtige Gemeindeangelegenheit.

Bürgerinitiative:

Lockere, meist zeitlich begrenzte Interessenkoalition aktiver Bürger, die auf öffentliche Planungen oder auf (kommunal-)politische Handlungen bzw. Versäumnisse reagieren.

(Ober)Bürgermeister:

In den meisten Bundesländern vom Bürger direkt auf Zeit gewählter Repräsentant und oft auch Vorsitzender der Gemeindevertretung einer Kommune, der zugleich meist auch die Gemeindeverwaltung leitet und in kreisfreien Städten Oberbürgermeister heißt.

Dezernent:

s. Beigeordneter

Exekutive (Verwaltung):

Institution, die öffentliche Aufgaben im Rahmen der Gesetze erledigt.

Kreis (Landkreis):

Aus mehreren Gemeinden bestehende öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, die solche Aufgaben erledigt, für die Gemeinden zu klein sind.

Kreistag:

„Parlament“ eines Landkreises, dessen Zusammensetzung ebenfalls im Zuge von Kommunalwahlen bestimmt wird.

Kumulieren:

Möglichkeit des Wählers bei Kommunalwahlen mehrere Stimmen abzugeben und alle einem Kandidaten oder einer Partei zu geben.

Land (bzw. Bundesland):

Große Gebietseinheit in Deutschland, die neben eigenen Aufgaben und Steuern auch eine eigene Gesetzgebung (Legislative), Verwaltung (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) hat.

Landrat:

Vom Kreistag gewählter Repräsentant eines Landkreises, der in vielen Bundesländern zugleich auch die Kreisverwaltung leitet.

Legislative (Gesetzgebung):

Bezeichnung für gesetzgebende Organe.

Magistrat:

Führungsgremium einer Stadt in Schleswig-Holstein und Hessen, dem neben dem Bürgermeister gleichberechtigt die Beigeordneten (bzw. Stadträte) als Leiter der großen Ämter einer kommunalen Verwaltung angehören.

Mandat, imperatives:

Von den Gemeindeordnungen verbotener Zwang, als Mitglied eines Parlaments das auszuführen, was die Fraktion, eine Gruppe oder eine Parteiversammlung beschlossen hat.

Mandatsträger:

Gewähltes Mitglied einer Volksvertretung auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene.

Mehrheitswahl:

Wahlsystem, das dem Wähler in Wahlkreisen die Auswahl unter mehreren Direktkandidaten (meist bestimmter Parteien) erlaubt. Dieser Wahlmodus begünstigt große Parteien und sorgt eher für regierungsfähige Mehrheiten, weil nur derjenige gewählt ist, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt hat.

Oberkreisdirektor:

Vom Kreistag auf Zeit gewählter Chef der Kreisverwaltung in Niedersachsen und bislang in Nordrhein-Westfalen.

Panaschieren:

Möglichkeit des Wählers bei Kommunalwahlen in vielen Ländern, seine Stimmen auf verschiedene Kandidaten oder Listen zu verteilen.

Partei, politische:

Dauerhaft organisierte Gruppe von Bürgern, die ein über örtliche Probleme hinausgehendes Programm hat und sich mit eigenen Kandidaten an der Wahl des Deutschen Bundestages oder mindestens eines Landtages beteiligt.

Pflichtaufgaben:

S. Selbstverwaltung und Schaubild 9.

Fachaufsicht:

Bei allen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Pflichtaufgaben nach Weisung und staatliche Auftragsangelegenheiten) überwacht das Land die Aufgabenerledigung durch die Gemeinden nicht nur mit dem Instrument der Rechtsaufsicht, sondern zusätzlich durch eine Fachaufsicht, um sicherzustellen, dass diese Aufgaben einheitlich und sachgerecht erfüllt werden.

Fraktion:

Die Gemeinderats- bzw. Kreistagsfraktion ist (rechtlich unselbständiger) Teil und ständige Gliederung einer Vertretungskörperschaft, zu der sich freiwillig gleichgesinnte Vertretungsmitglieder zusammenschließen.

Gebietsreform:

Zusammenschluss bislang selbständiger Gemeinden oder Kreise zu größeren und damit leistungsfähigeren Gebietseinheiten.

Gebühren:
Nutzungsentgelt für kommunale Leistungen.

Gemeindedirektor:
Vom Gemeinderat auf Zeit gewählter Chef einer Gemeindeverwaltung in Niedersachsen und bislang in Nordrhein-Westfalen.

Gemeinde(Kreis-)ordnung:
Vom Landesgesetzgeber verabschiedete „Verfassung“ für die Gemeinden und Kreise eines Landes.

Gemeinderat:
Teilweise auch andere Bezeichnung für die Vertretung der Bürger einer Gemeinde, die je nach Land unterschiedlich alle 4 bis 5 Jahre neu gewählt wird.

Geschäftsordnung:
Unter anderem auch: Regelwerk für Sitzungen und Verfahrensabläufe kommunaler Gremien und kommunalpolitischer Akteure.

Hauptsatzung:
Kommunales Verfassungsstatut, das die von der Gemeindeordnung gelassenen Freiräume ausfüllt und die Kompetenzen und Verfahrensweisen der Organe einer Gemeinde, einer Stadt oder eines Kreises regelt.

Haushaltssatzung(-plan):
Wichtigste, meist jährlich neue Satzung jeder kommunalen Gebietskörperschaft, in der alle - in der Regel ausgeglichenen - Einnahmen und Ausgaben enthalten sind.

Hoheiten (Hoheitsrechte):
Auf der Selbstverwaltungsgarantie des GG basierende Zuständigkeiten der Gemeinden (z.B. Aufgaben-, Finanzhoheit).

Inkompatibilität:
Unvereinbarkeit zwischen Amt und Mandat.

Judikative (Rechtsprechung):
Bezeichnung für die Rechtsprechung als dritte Gewalt in einem demokratischen Rechtsstaat neben der Legislative und Exekutive.

Kommunalpolitik:
Vorwiegend projektbezogene oder einzelfallorientierte Entscheidungen der kommunalen Vertretungskörperschaften, die sich jedoch weitgehend im Bereich politischer Vor-Entscheidungen des Bundes oder des Landes bewegen.

Rechtsaufsicht:
Bei allen kommunalen Aufgaben überwacht das Land mit diesem Instrument, ob sie die gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen erfüllen und ob ihre Verwaltungstätigkeit gesetzeskonform ist.

Satzung:
Örtliche Rechtsetzung mit verbindlichem Charakter durch die Gemeinde- (Gemeindeverbands-) Vertretung zu einem bestimmten Bereich gemeindlicher Angelegenheiten (z.B. Haushalts-, Gebührensatzung).

Selbstverwaltung:
Im GG verankertes Recht der Gemeinden und Kreise, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Regie unter Mitwirkung einer demokratisch gewählten Vertretung zu regeln (sog. Allzuständigkeit). Ihr Aufgabenspektrum umfasst neben freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (eigener Wirkungskreis) auch Pflichtaufgaben nach Weisung und staatliche Auftragsangelegenheiten (übertragener Wirkungskreis; siehe auch Schaubild 9).

(Ober)Stadtdirektor:

Vom Stadtrat auf Zeit gewählter Chef einer (kreisfreien) Stadtverwaltung in Niedersachsen und bislang Nordrhein-Westfalen.

Stadtstaaten:

Großstädte in Deutschland, die zugleich den Status eines Bundeslandes haben (Berlin, Bremen, Hamburg).

Stadtrat:

S. Beigeordneter.

Steuern:

Zweckfreie Abgaben der Einwohner an den Staat und die Gemeinden zur Finanzierung der Aufgaben.

Subsidiaritätsprinzip:

Dieses Prinzip ordnet das Verhältnis zwischen Bürger (Individuum, Familie), Gesellschaft und Staat. Es verlangt, dass die größere gesellschaftliche oder staatliche Einheit nur dann helfend eingreifen darf, wenn die Kräfte der kleineren Einheit zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen.

Verband:

Zusammenschluss von Firmen, Institutionen oder Körperschaften zur Interessenbündelung, Beratung der Mitglieder oder gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung.

Verhältnisswahl:

Wahlssystem, das dem Wähler die Auswahl unter verschiedenen (Partei-)listen erlaubt. Dieser Wahlmodus gewährleistet eine Repräsentanz der gewählten Listen im Parlament, berücksichtigt damit auch kleinere Parteien.

Verwaltungsgemeinschaft:

Gemeinsame Erledigung der Verwaltungsaufgaben mehrerer kleinerer Gemeinden unter Beibehaltung ihrer Selbständigkeit.

Wählervereinigungen, kommunale:

Unterscheiden sich grundlegend von (Volks-)Parteien dadurch, dass sie sich nicht um alle Problembereiche kümmern und nur lokal oder sogar nur gruppenegoistisch orientiert sind.

Zweckverband:

Vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden zur Erledigung bestimmter - meist übergemeindlicher - Angelegenheiten (z.B. Wasserversorgung, Müll- und Abwasserbeseitigung).

Literaturhinweise

- Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren: Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung beim Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V./Schuster, Franz/Dill, Günter W. (Hrsg.). - Köln: Deutscher Gemeindeverlag
- Beger, Bernhard: Handbuch der kommunalen Sitzungspraxis/von Bernhard Beger. - Köln: Deutscher Gemeindeverlag; Köln: Kohlhammer, 1991 (Schriftenreihe fortschrittliche Kommunalverwaltung; Bd. 43)
- Bormann, Manfred/Stietzel, Cornelia: Stadt und Gemeinde. Kommunalpolitik in den neuen Bundesländern. Reihe „Thema im Unterricht“ Nr. 1/93, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1993 (Lehrerheft 16 Seiten, Schülerheft 40 Seiten)
- Buch, Rainer: Bürger machen Politik. Einflußnahme, Strategien, Bürgerinitiativen, Beltz Verlag, Weinheim 1991.
- Haus, Wolfgang/Schmidt-Eichstaedt, Gerd/Schäfer, Rudolf (Hrsg.): Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden, Bibliographisches Institut, Mannheim, Wien, Zürich 1986.
- Lazarus, Rosemarie/Kur, Friedrich: Wirksam in die Kommunalpolitik eingreifen! Eichborn Verlag, Frankfurt/M. 1989.
- Lübking, Uwe: Leitfaden für die Ratsarbeit. - Düsseldorf 1990.
- Naßmacher, Hiltrud und Karl-Heinz: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Leske Verlag + Budrich, Opladen 1979.

- Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden, Leske Verlag + Budrich, Opladen 1994.
- Rothe, Karl-Heinz: Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften: eine praxisbezogene Gesamtdarstellung/von Karl-Heinz Rothe. - Köln: Deutscher Gemeindeverlag; Köln: Kohlhammer, 1989.
- Schuster, Franz/Dill, Günter W. (Hrsg.): Kommunale Aufgaben im Wandel. Theoretische und empirische Grundlagen. Köln, Stuttgart u.a. 1992.
- Stober, Rolf: Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland/von Rolf Stober. - 2., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. - Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1992.
- Vogelsang, Klaus: Kommunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen - Organisation - Aufgaben/von Klaus Vogelsang; Uwe Lübking; Helga Jahn. Berlin: Erich Schmidt, 1991.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Westdeutscher Verlag, Opladen 1984.
- Zielke, Beate: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit: rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten/von Beate Zielke. Berlin: Erich Schmidt, 1993.

Zeitschriften:

- Das Rathaus, Das Rathaus Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Essen
- Demokratische Gemeinde, Vorwärts Verlag GmbH, Bonn
- Der Landkreis, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart
- Der Städtetag, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart
- Kommunalpolitische Blätter, Kommunal-Verlag, Düsseldorf
- Stadt und Gemeinde, Verlag Otto Schwarz & Co., Göttingen
- Städte- und Gemeinderat, Verlag R. Meyer, Düsseldorf