



**Ortlieb Fliedner**

# **GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK**

1. Kommunen in Staat  
und Gesellschaft



## Über die KommunalAkademie

Bei der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung qualifizieren sich Kommunalpolitiker\_innen für ihre politische Arbeit. Sie bietet Weiterbildung, Beratung und Dialog für die kommunale Politik und das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune. Durch die Vermittlung von Fachwissen und methodischer Kompetenz im Rahmen von Konferenzen, Seminaren, digitalen Formaten oder Publikationen stärkt die KommunalAkademie die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit insbesondere ehrenamtlich Engagierter in der Kommunalpolitik.

## Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie

Verantwortlich: **Anne Haller**

Redaktionsleitung: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Autor: **Dr. Ortlieb Fliedner**

**Ortlieb Fliedner**

# GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

## 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft



### INHALT

<b>Einleitung</b>	2
<b>1.0 Kommunen als Keimzelle der Demokratie</b>	3
<b>1.1 Die Kommunen im Bundesstaat</b>	6
<b>1.2 Die innere Struktur der kommunalen Ebene</b>	10
<b>1.3 Aufgaben und Finanzen der Kommunen</b>	14
<b>1.4 Die kommunalen Spitzenverbände</b>	19
<b>1.5 Interkommunale Zusammenarbeit</b>	22
<b>1.6 Zivilgesellschaftliches Engagement</b>	28
<b>1.7 Gebiets- und Funktionalreformen</b>	31
<b>1.8 Aufsicht</b>	35
<b>1.9 Kommunen und Europa</b>	38
Literaturverzeichnis	43
Über den Autor dieser Ausgabe	44
Impressum	45

## Einleitung

Das 1. Kapitel der Textreihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ gibt einen Überblick über die wesentlichen Aspekte kommunaler Selbstverwaltung. Zunächst wird die Bedeutung der Kommunen für die Demokratie und ihre geschichtliche Entwicklung behandelt. Weitere Themen sind die rechtliche Einordnung der kommunalen Ebene in den Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland sowie ihre Einflussmöglichkeiten auf Bund und Länder und die Zuständigkeiten und Aufgaben der Kommunen einschließlich der finanziellen Mittel, die ihnen dafür zur Verfügung stehen. Interkommunale Zusammenarbeit, Gebiets- und Funktionalreformen und die Rechts- und Fachaufsicht, der die Kommunen unterliegen, sind ebenfalls Aspekte kommunaler Selbstverwaltung. Abschließend zeigt dieses Kapitel verschiedene Bezüge der Kommunen zu Europa auf.

# 1.0 Kommunen als Keimzelle der Demokratie

## Erfahrbarkeit der Demokratie

Die Kommunen, das ist der Oberbegriff für unsere Städte und Gemeinden, werden oft als Keimzelle der Demokratie bezeichnet. Hier können die Bürger\_innen im Gemeindeparlament unmittelbar erleben, wie die Entscheidungen in der Gemeinde getroffen werden. Sie können sich hier am einfachsten einbringen, weil sie die Probleme vor Ort selbst kennen. Und sie können die von ihnen gewählten Kommunalpolitiker\_innen noch persönlich kennenlernen und ihnen in den angebotenen Bürgersprechstunden auch ihre Anliegen und Vorstellungen zum Beispiel zur Entwicklung der Gemeinde vortragen.

All dies ist auf der Landes- und Bundesebene wesentlich schwieriger. Einen Besuch im Landtag oder im Bundestag zu organisieren ist aufwändig und für die meisten – wenn überhaupt – ein einmaliges Erlebnis. Die Entscheidungen, die im Landtag und im Bundestag getroffen werden, betreffen komplexere Fragestellungen als die der Gemeinde und sind mit all ihren Folgen und Verflechtungen ohne spezielles Fachwissen oft nur schwer nachzuvollziehen. Und Landespolitiker\_innen und Bundespolitiker\_innen kennenzulernen ist auch nicht einfach.

Demokratie ist also in der Gemeinde am leichtesten erfahrbar. Und Demokratie ist hier vor allem erlernbar. Die vielen ehrenamtlichen Kommunalpolitiker\_innen praktizieren Tag für Tag lebendige Demokratie und sorgen so dafür, dass Demokratie nicht nur theoretisch, sondern auch ganz praktisch in der Kommune erlebt werden kann. Nicht zuletzt deshalb haben auch die meisten Poli-

tiker\_innen in den Landesparlamenten und im Bundestag im Kommunalparlament ihre ersten politischen Gehversuche unternommen. Eine erfolgreiche kommunalpolitische Betätigung kann daher auch Sprungbrett für eine politische Karriere im Land oder im Bund sein. Damit die Kommunen ihrer Bedeutung für die Demokratie gerecht werden können, müssen allerdings einige Voraussetzungen und Bedingungen erfüllt sein.

## Das „Kommunalparlament“

„In den (...) Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“, bestimmt Art. 28 Absatz 1 des Grundgesetzes. Diese Vertretung ist zwar im rechtlichen Sinne kein Parlament wie die Landtage oder der Bundestag. Dort genießen die Mitglieder Immunität und Indemnität. Immunität bedeutet strafrechtliche Verfolgungsfreiheit und Indemnität bedeutet, dass ein Abgeordneter nicht für seine Äußerungen im Parlament gerichtlich oder dienstlich verfolgt werden darf.<sup>1</sup> Diese Rechte, die nur Angehörige eines Parlaments haben und die wesensmäßig zu einem Parlament gehören, stehen den Mitgliedern der Gemeindevertretungen nicht zu. Hinzu kommt, dass die Kommunen im Staatsaufbau Teil der vollziehenden Gewalt sind, das heißt, dass sie zur Verwaltung gehören und nicht zur gesetzgebenden Gewalt. Die Gemeindevertretung als Entscheidungsorgan der Kommune ist demnach auch Teil der Verwaltung. Ein „richtiges“ Parlament ist immer eine eigenständige Staatsgewalt, nämlich die gesetzgebende

<sup>1</sup> Vgl. Art. 46 des Grundgesetzes.

Gewalt, die Legislative. Dennoch hat sich der Begriff Kommunalparlament eingebürgert, da die Wahl durch das Volk und die Willensbildung innerhalb der Gemeindevertretung wie in den „richtigen“ Parlamenten erfolgt.

## Voraussetzungen gemeindlicher Demokratie

Demokratie kann aber in der Kommune nur gelebt werden, wenn auch die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

Die Gemeinde muss über die örtlichen Angelegenheiten **eigenverantwortlich entscheiden** können. Das bedeutet, dass die Kommunalaufsicht nur eingreifen darf, wenn die gemeindlichen Entscheidungen geltendes Recht verletzen. Solange dies nicht der Fall ist, darf die Gemeinde ihre örtlichen Angelegenheiten frei und ohne Einflussnahme der staatlichen Aufsicht regeln.

Weiter ist wesentlich, dass den Gemeinden auch ein **angemessener Bestand an Aufgaben** zukommt, die sie eigenverantwortlich wahrnehmen können.

Schließlich müssen den Gemeinden **ausreichende Finanzmittel** zur Verfügung stehen, damit sie ihren Aufgaben gerecht werden können.

Mit diesen Voraussetzungen ist zugleich der Kernbereich der im Grundgesetz in Art. 28 Absatz 2 garantierten kommunalen Selbstverwaltung gekennzeichnet.

Art. 28 Absatz 2 Satz 1 und 3 des Grundgesetzes lauten:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. (...) Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatz zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

Das Bundesverfassungsgericht, das für die verbindliche Auslegung der Regelungen des Grundgesetzes zuständig ist, hat festgestellt, dass zur Konkretisierung des Inhalts der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung auch die geschichtliche Entwicklung miteinzube-

ziehen sei.<sup>2</sup> Darüber hinaus ist es auch für das Verständnis der heutigen kommunalen Selbstverwaltung nützlich, ihre Geschichte zu kennen.

## Entwicklung der Selbstverwaltung

Die ersten Ansätze einer kommunalen Selbstverwaltung lassen sich schon im Mittelalter finden. In manchen Städten war die Selbstverwaltung mit militärischen Mitteln gegenüber dem Stadtherrn erkämpft worden. Andere Städte hatten dem Stadtherrn, der Geld benötigte, die städtische Autonomie abgekauft.

Träger der Selbstverwaltung waren allerdings nur Vollbürger\_innen, die nur einen kleinen Teil der Bewohner\_innen einer Stadt ausmachten. Um den Status eines Vollbürgers, einer Vollbürger\_in zu erlangen, war es nötig, Immobilien zu besitzen. Tagelöhner\_innen, Dienstleute oder Arme waren nur Einwohner\_innen der mittelalterlichen Stadt ohne die Rechte eines Bürgers, einer Bürgerin. Zu den Rechten der Vollbürger\_innen gehörte das Recht zu städtischem Handel, Freizügigkeit, Erbrecht, Schutz durch die Stadt sowie der Teilnahme am sozialen und politischen Leben.

Die Unterscheidung von Bürger\_innen und Einwohner\_innen findet sich noch heute in unseren Gemeindeordnungen (GO). Zum Beispiel lautet § 21 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung:

- „(1) Einwohner ist, wer in der Gemeinde wohnt.  
(2) Bürger ist, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist.“

In der Zeit der absolutistischen Herrscher wurde die Selbstverwaltung der Städte wieder beschnitten und konnte nur in den freien Reichsstädten überleben. Mit der preußischen Städteordnung des Freiherrn vom Stein von 1808 erstarkte die Idee der kommunalen Selbstverwaltung wieder. Ihr Ziel war es, das bürgerliche Element enger mit dem Staat zu verbinden, den Gegensatz zwischen Obrigkeit und Untertanen zu verringern und durch selbstverantwortliche Beteiligung der Bürgerschaft an der öffentlichen Verwaltung in der Kommunalebene den Gemeinsinn und das politische Interesse des Einzelnen neu zu beleben und zu kräftigen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 11, S. 266, 274.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 11, S. 274.

In der Folgezeit stand die kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis zwischen dem monarchischen Staat und der bürgerlichen Gesellschaft. Die demokratische Selbstverwaltung in den Kommunen wurde zum Gegensatz zur obrigkeitlichen Staatsverwaltung. In der Paulskirchenverfassung von 1848/49 wird die kommunale Selbstverwaltung bereits implizit und in der Weimarer Reichsverfassung nach dem Ersten Weltkrieg dann explizit garantiert. Während der nationalsozialistischen Diktatur bestimmten Gleichschaltungstendenzen und das Führerprinzip das Leben in den Gemeinden. Die kommunale Selbstverwaltung war faktisch aufgehoben.

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Kommunen die einzigen noch einigermaßen intakten Organisationen, die die drängenden Verwaltungsaufgaben der Nachkriegszeit übernahmen. Sie bildeten die Basis für den Aufbau des neuen demokratischen Staates Bundesrepublik Deutschland. In der bayerischen Verfassung ist dies bildhaft formuliert:

„Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben.“<sup>4</sup>

Die Länder, die sich in Westdeutschland als erste staatliche Einheiten in Deutschland nach 1945 konstituierten, garantieren die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände in ihren Verfassungen.

Mit der Konstituierung der Bundesrepublik wurde die kommunale Selbstverwaltung mit Art. 28 GG auch im Grundgesetz verfassungsrechtlich abgesichert. Heute besteht kein Gegensatz mehr zwischen staatlicher Verwaltung und kommunaler Selbstverwaltung. Die kommunale Selbstverwaltung ist in den Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland integriert (s. 1.1) und wird vor allem durch das Demokratieprinzip geprägt.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Art. 11 Absatz 4 Bayerische Verfassung.

<sup>5</sup> So das Bundesverfassungsgericht in Band 91, S. 228, 244.

## 1.1 Die Kommunen im Bundesstaat

### „Ewigkeitsgarantie“ für den Bundesstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, heißt es in Art. 20 Absatz 1 unseres Grundgesetzes.

Bundesstaat bedeutet dabei, dass Deutschland ein zweigliedriger Staat ist mit dem Bund als Gesamtstaat und den Bundesländern als Gliedstaaten. Im Gegensatz zu einem Staatenbund ist in einem Bundesstaat den Ländern der Austritt aus dem Gesamtstaat nicht gestattet. Da die Zahl der Bundesländer, derzeit 16, im Grundgesetz nicht festgeschrieben ist, ist es den Ländern grundsätzlich möglich, sich zusammenzuschließen. Jedoch ist verfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben, dass es unter der Bundesebene eine Länderebene geben muss. Darüber hinaus bestimmt das Grundgesetz in Art. 79 Absatz 3, dass eine Änderung des Grundgesetzes, die die Länderebene abschaffen würde, unzulässig ist. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland erhält dadurch eine verfassungsrechtliche „Ewigkeitsgarantie“.

### Kommunen als dritte Ebene im Bundesstaat

Neben dem Bund und den Bundesländern bilden die Gemeinden und die Gemeindeverbände eine dritte Ebene im Gesamtaufbau des Staates – die kommunale Ebene.

Wie der geschichtliche Überblick über die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung gezeigt hat, hat es

Zeiten gegeben, in denen die staatliche Verwaltung und die kommunale Selbstverwaltung einen Gegensatz bildeten. Dieser Gegensatz besteht heute nicht mehr. Die kommunale Ebene bildet die unterste Organisationsebene des Gesamtstaates und ist in vollem Umfang in diesen integriert. Allerdings haben die Kommunen durch die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung und deren Ausgestaltung in den jeweiligen Landesgesetzen eine besondere Rechtsstellung inne.

Bevor näher auf den Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie eingegangen wird, soll die kommunale Ebene im Folgenden noch in die Staatsstruktur eingeordnet werden.

### Kommunen als Teil der Exekutive

Bund und Länder haben in ihren Verfassungen das Prinzip der Gewaltenteilung als Grundprinzip der Staatsstruktur festgeschrieben. Demnach wird die Staatsgewalt in eine gesetzgebende (legislative), vollziehende (exekutive) und rechtsprechende (judikative) Gewalt aufgeteilt, wie es Art. 20 Absatz 2 des Grundgesetzes vorsieht.

Im Grundgesetz ebenso wie in den Verfassungen der Bundesländer ist die Trennung der drei Staatsgewalten – Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – aber nicht strikt, es gibt Verknüpfungen und Verschränkungen. Die Gewaltenteilung ist, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat<sup>1</sup>, auf eine Gewaltenhemmung angelegt – auf eine gegenseitige Kontrolle, Begrenzung und ausgeglichene Verteilung der Gewichte der drei ineinandergreifenden Gewalten zwecks Mäßigung der Staatsmacht.

<sup>1</sup> Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 34, S. 59.

In dieser Staatsstruktur bilden die Kommunen einen Teil der vollziehenden Gewalt. Als unterste Ebene im Staat sind sie in die Länder integriert und bilden damit einen Teil der Verwaltung der Länder.

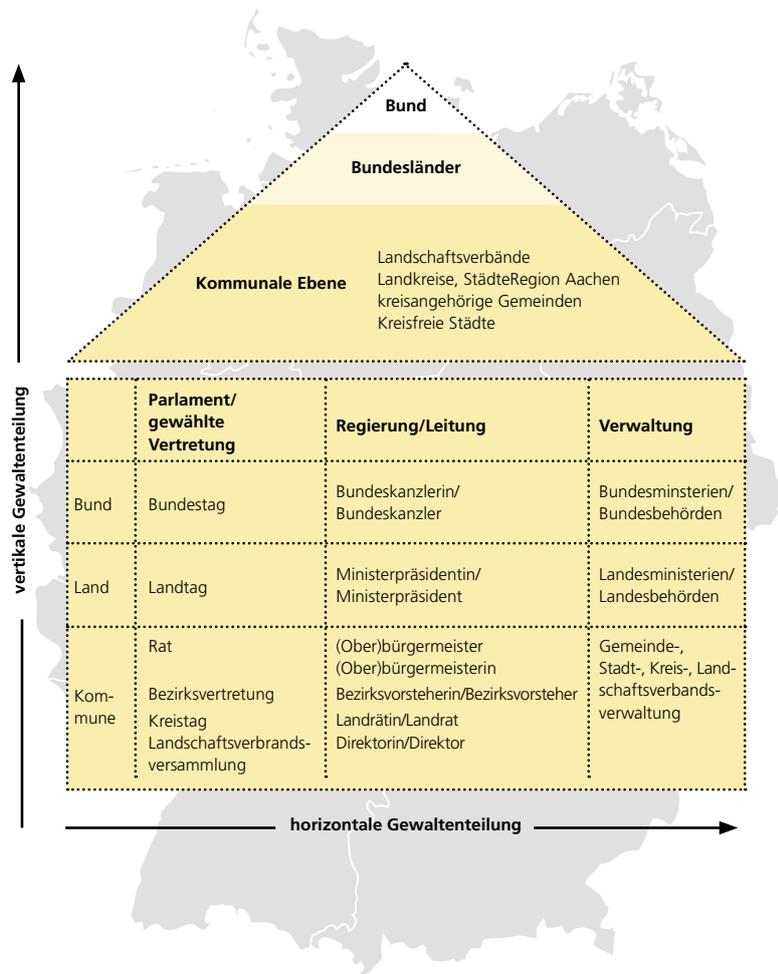
Art. 3 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung zeigt beispielhaft, wie die Einordnung der Kommunen in die Länderverwaltung geregelt sein kann:

- „(1) Die Gesetzgebung steht dem Volk und der Volksvertretung zu.
- (2) Die Verwaltung liegt in den Händen der Landesregierung, der Gemeinden und der Gemeindeverbände.
- (3) Die Rechtsprechung wird durch unabhängige Richter ausgeübt.“

**Kommunen als Teil der Länder**

Diese Einordnung der Kommunen bedeutet zugleich, dass die Aufsicht und die Regelungszuständigkeit für die Gemeinden und Gemeindeverbände bei den Ländern liegen. Dementsprechend sind die Gesetze, in denen die Aufgaben und die Struktur der Gemeinden und Gemeindeverbände festgelegt werden, landesrechtlich. Gefestigt wird die Länderzuständigkeit für die Kommunen durch eine Vorgabe des Grundgesetzes, nach der Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetze keine Aufgaben übertragen werden dürfen (Art. 85 Absatz 1 Satz 2 GG).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Kommunen die unterste Ebene im Staatsaufbau des Bundesstaates bilden, dass sie integraler Bestandteil der Bundesländer sind und dass sie Teil der vollziehenden Staatsgewalt, der Exekutive bzw. der Verwaltung, sind. Durch die im Grundgesetz und in den Landesverfassungen garantierte Selbstverwaltung unterscheiden sich die Kommunen allerdings erheblich von staatlichen Verwaltungsbehörden, die hierarchisch gegliedert und durch Weisungsbefugnisse von oben nach unten gekennzeichnet sind.



**Der Inhalt des Selbstverwaltungsrechts**

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel erwähnt, sind die Voraussetzungen kommunaler Selbstverwaltung, dass die Kommunen örtliche Angelegenheiten eigenverantwortlich entscheiden, sie einen angemessenen Aufgabenbestand bearbeiten können und ihnen für die Aufgabenwahrnehmung ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Ähnlich wie in Art. 28 Absatz 2 GG festgehalten, gewährleisten auch die Landesverfassungen die kommunale Selbstverwaltung. Ausnahmen sind die Länder Hamburg und Berlin, bei denen sich eine Bestimmung über die kommunale Selbstverwaltung erübrigt, da beide Länder jeweils nur aus einer einzigen Kommune bestehen.

Zwei Auszüge aus Landesverfassungen sollen veranschaulichen, wie Regelungen zur kommunalen Selbstverwaltung aussehen können.

So heißt es etwa in Art. 91 der thüringischen Landesverfassung:

- „(1) Die Gemeinden haben das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln.  
 (2) Weitere Träger der Selbstverwaltung sind die Gemeindeverbände. Das Land gewährleistet ihnen das Recht, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln.  
 (3) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.  
 (4) Bevor auf Grund eines Gesetzes allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen, erhalten diese oder ihre Zusammenschlüsse grundsätzlich Gelegenheit zur Stellungnahme.“

Ein anderes Beispiel ist die Regelung der Selbstverwaltung in Art. 78 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung:

- „(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.  
 (2) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.  
 (3) Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden (...).  
 (4) Das Land überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Land kann sich bei Pflichtaufgaben ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten.“

Die beiden Beispiele zeigen, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in den Länderverfassungen im Detail durchaus unterschiedlich geregelt wird. Das in Absatz 3 des Art. 78 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung ausgestaltete Konnexitätsprinzip ist erst in jüngster Zeit aufgenommen worden (siehe Kapitel 1.3).

### Keine Garantie des Status quo

Im Grundgesetz und in den Länderverfassungen wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht auf Selbstverwaltung allerdings nur im Rahmen der Gesetze garantiert. Per Gesetz kann demnach die konkrete Aus-

gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung geregelt werden. Dies geschieht in zahlreichen Gesetzen, insbesondere in den Gemeindeordnungen der Länder. Garantiert wird in den Verfassungen auch nur die Selbstverwaltung als solche, nicht aber die konkrete Gemeinde und ihre Aufgaben. Diese institutionelle Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung lässt es daher zu, dass per Gesetz Gemeinden aufgelöst oder zusammengeschlossen werden können. Ebenso kann in den kommunalen Aufgabenbestand durch Gesetz eingegriffen werden, das heißt, den Gemeinden können einzelne Aufgaben entzogen oder neue Aufgaben übertragen werden. Die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern haben mit ihren Entscheidungen in strittigen Fragen dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum zur Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung zugebilligt. Grenze dieser Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist, so haben es die Gerichte formuliert, dass die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kernbestand und Wesensgehalt nicht angetastet werden darf. Was das im konkreten Fall bedeutet, ist für jede Gemeindehoheit gesondert (siehe die Aufzählung der Gemeindehoheiten am Ende dieses Kapitels) und unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der Selbstverwaltung zu bestimmen.

### Einklagbarkeit des Selbstverwaltungsrechts

Kommunen können gegen den Gesetzgeber gerichtlich vorgehen, wenn sie ihr Recht auf Selbstverwaltung verletzt sehen – auf diese Weise wird die Selbstverwaltungsgarantie abgesichert.

So können Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 93 Absatz 1 Nr. 4 b des Grundgesetzes beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze einlegen, die das kommunale Selbstverwaltungsrecht betreffen. Geht es um Landesgesetze, entscheidet das Bundesverfassungsgericht nur, wenn keine Beschwerde bei einem Landesverfassungsgericht eingelegt werden kann, wie in Hessen und Schleswig-Holstein. Alle anderen Länder sehen die Möglichkeit vor, ein Landesverfassungsgericht anrufen zu können.

Die bisherigen Ausführungen zu kommunaler Selbstverwaltung, zu Eigenverantwortlichkeit, Aufgabenbestand und Finanzausstattung sind noch ziemlich abstrakt und sollen im Folgenden weiter konkretisiert werden, um sie für die tägliche kommunale Arbeit nutzbar zu machen (zu kommunalen Aufgaben und Finanzausstattung siehe Kapitel 1.3).

## Bedeutung der Eigenverantwortlichkeit

Alle Befugnisse, die Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen, müssen sich auf die örtlichen Angelegenheiten beziehen, das heißt, es muss immer ein Bezug zum räumlich abgegrenzten Gemeindegebiet bestehen.

Eine weitere allgemeine Schranke sind die Gesetze: Die eigenverantwortlichen kommunalen Entscheidungen müssen die geltende Rechtsordnung beachten und dürfen nicht gegen Gesetze verstoßen.<sup>2</sup> Diese Einschränkung bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber den Kommunen nach Belieben Vorschriften machen kann. Der Gesetzgeber muss die Verfassung beachten und hat daher die verfassungsmäßige Selbstverwaltungsgarantie zu respektieren. Ansonsten hat die Kommune das Recht, durch das Bundesverfassungsgericht oder ein Landesverfassungsgericht prüfen und darüber entscheiden zu lassen, ob das kommunale Selbstverwaltungsrecht möglicherweise durch ein Gesetz verletzt wurde.

In diesem – räumlichen und gesetzlichen – Rahmen gibt das Selbstverwaltungsrecht den Kommunen eine Reihe von Befugnissen, die sie in eigener Verantwortung ausüben dürfen. Diese Befugnisse werden üblicherweise als Gemeindehoheiten bezeichnet:

- Die **Gebietshoheit** bezeichnet die allgemeine Befugnis, im Gemeindegebiet rechtlich erhebliche Handlungen vorzunehmen und Hoheitsgewalt auszuüben.
- Die **Personalhoheit** ist die Befugnis, die Mitarbeiter\_innen der Gemeindeverwaltung auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen.
- Die **Organisationshoheit** besagt, dass die Gemeinde Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten für die Aufgabenwahrnehmung festlegen kann. Die Verwendung privatrechtlicher Organisationsformen, wie etwa Modellen von Public Private Partnership, ist durch die Organisationshoheit eingeschlossen.

Personal- und Organisationshoheit werden allerdings durch Bundes- und Landesgesetze in erheblichem Maße beeinflusst (siehe Kapitel 14.1 und 14.2). So regeln die Besoldungs- und Versorgungsgesetze die Bezahlung der Gemeindebeamten\_innen und die Gemeindeordnungen enthalten umfangreiche Organisationsvorgaben.

- Die **Finanzhoheit** bezieht sich auf die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.
- Mit der **Abgabehoheit** wird die Befugnis zur Erhebung von Abgaben bezeichnet.
- Die **Planungshoheit** betrifft insbesondere die eigenverantwortliche Aufstellung von Bauleitplänen und die Stadtentwicklung.
- Die **Rechtssetzungshoheit** bezeichnet die Befugnis, generelle Regelungen in Form von Gemeindecapitulationen zu erlassen.
- Die **Kooperationshoheit** betrifft die Befugnis der Kommune, mit anderen Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben gemeinsam zu erledigen (siehe Kapitel 1.5).

Alle diese Gemeindehoheiten sind nur im Rahmen der Gesetze garantiert. Per Gesetz können den Kommunen bei der Ausübung der einzelnen Gemeindehoheit, das heißt bei der eigenständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben, durchaus umfangreiche Vorgaben gemacht werden. Garantiert sind nur der Kernbestand und der Wesensgehalt der gemeindlichen Aufgaben und Befugnisse.

<sup>2</sup> Nach allgemeiner Auffassung kann auch durch Rechtsverordnungen das Selbstverwaltungsrecht eingeschränkt werden, vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 26, S. 228, 2378.

## 1.2 Die innere Struktur der kommunalen Ebene

### Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder räumen Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung ein. Hinter diesen beiden Begriffen verbirgt sich eine bunte Vielfalt kommunaler Körperschaften.

Der Begriff Gemeinde umfasst wie der synonyme Begriff Kommune sowohl die Stadt wie die Gemeinde. Die Bezeichnung Stadt ist nicht an eine bestimmte Einwohnerzahl geknüpft. Eine Gemeinde darf die Bezeichnung Stadt führen, wenn ihr diese Bezeichnung nach bisherigem Recht zusteht oder ihr auf Antrag von der Landesregierung verliehen wurde, so bestimmt es zum Beispiel § 13 Absatz 2 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen.

In manchen Bundesländern werden Kategorien von Städten wie zum Beispiel Mittelstadt, Große Kreisstadt oder selbstständige Stadt gebildet. Mit einem solchen Titel ist dann die Wahrnehmung von Aufgaben verbunden, die sonst üblicherweise vom Landkreis erledigt werden.

Gemeindeverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, in denen mehrere Gemeinden zusammengeschlossen sind. Der bekannteste Gemeindeverband ist der Landkreis, den es in allen Bundesländern gibt, die Flächenstaaten sind. In einigen Bundesländern gibt es zwischen der Gemeinde und dem Landkreis eine Gemeindeverbands Ebene, die durch Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften gebildet wird. Darüber hinaus gibt es in einzelnen Bundesländern Ge-

meindeverbände, die über den Landkreisen einzuordnen sind und die eine spezielle Aufgabenstellung haben. Beispiele hierfür sind die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen oder die Bezirksverbände in Bayern.

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und der Gemeindeverbände ist im Grundgesetz und den Landesverfassungen unterschiedlich verbürgt. Die Gemeinden sind für die örtlichen Angelegenheiten allzuständig. Es gilt das Universalitätsprinzip, das heißt, es gibt keinen gesetzlich abschließend normierten Aufgabenkatalog der Gemeinden. Sie haben, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, das Recht, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht per Gesetz bereits anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung übertragen worden sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.<sup>1</sup> Diese Allzuständigkeit der Gemeinde schließt ein „Aufgabenfindungsrecht“ mit ein.

Die Gemeindeverbände dürfen dagegen nur die Aufgaben wahrnehmen, die ihnen gesetzlich zugewiesen sind. Nur im Rahmen dieses gesetzlich normierten Aufgabenbereichs steht ihnen das Recht der Selbstverwaltung zu.

In Art. 28 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz ist dies folgendermaßen formuliert:

„Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

<sup>1</sup> Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 79, S. 127, 146.

## Die Gemeindeverfassung

Bis in die 1990er-Jahre gab es sehr unterschiedliche Typen von Gemeindeverfassungen in den einzelnen Bundesländern. Man unterschied die norddeutsche von der süddeutschen Ratsverfassung, die Magistratsverfassung von der Bürgermeisterverfassung. Heute haben sich die Gemeindeverfassungen im Grundsatz sehr stark angenähert. Neben dem Kommunalparlament werden – wie in der süddeutschen Ratsverfassung schon immer – jetzt überall auch die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister direkt vom Volk gewählt. Sie stehen an der Spitze der Kommunalverwaltung und sind hauptamtlich tätig.

Nur in Hessen ist die Verwaltungsleitung nicht monokratisch organisiert, sondern erfolgt durch ein Kollegialorgan, das sich aus dem direkt gewählten Bürgermeister oder der Bürgermeisterin und aus hauptamtlichen und ehrenamtlichen Beigeordneten zusammensetzt, die von der Gemeindevertretung gewählt werden.

Einzelne Aspekte sind in den Gemeindeordnungen weiterhin unterschiedlich geregelt. Dies gilt insbesondere für folgende Bereiche:

- Die Wahlzeit der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters differiert zwischen fünf und acht Jahren.
- In einigen Bundesländern stehen der direkt gewählte Bürgermeister oder die direkt gewählte Bürgermeisterin nicht nur an der Spitze der Verwaltung, sondern haben auch den Vorsitz im Kommunalparlament inne. In anderen Ländern sind sie lediglich Verwaltungschef\_in. In diesen Ländern wird der Ratsvorsitz durch die Gemeindevertretung gewählt.
- Die Kompetenzverteilung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister\_in ist nicht überall gleich.
- Unterschiede bestehen auch in der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (siehe Kapitel 3.6) und dem kommunalen Wahlrecht (siehe Kapitel 2.0).

## Unterschiedliche Reformansätze in den Ländern

Einige Länder – wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen – haben in der Vergangenheit kommunale Gebietsreformen und Neugliederungen durchgeführt und durch Zu-

sammenlegung mehrerer Gemeinden größere Kommunen geschaffen. Insgesamt wurde die Zahl der Gemeinden von ursprünglich 2.365 auf 396 verringert. Ziel dieser Reform war es insbesondere, die Verwaltungskraft der Kommunen zu stärken (siehe Kapitel 1.7).

Andere Länder haben historisch gewachsene Gemeinden, auch wenn sie sehr klein waren, als eigenständige Gemeinden bestehen lassen. So gibt es in Rheinland-Pfalz noch 2.305 Gemeinden. Um aber eine angemessene Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben zu gewährleisten, wurde die Möglichkeit oder die Pflicht zu Zusammenschlüssen kleiner Gemeinden geregelt. In Rheinland-Pfalz sind solche Zusammenschlüsse zum Beispiel die Verbandsgemeinden, die aus mehreren Ortsgemeinden gebildet werden. In einigen Ländern wie beispielsweise in Schleswig-Holstein werden mehrere Gemeinden zu Ämtern zusammengefasst, die die Aufgaben erledigen, die die Verwaltungskraft einer einzelnen kleinen Gemeinde übersteigen würde. Andere Länder wie Baden-Württemberg oder Sachsen regeln in ihren Gemeindeordnungen den Zusammenschluss benachbarter kreisangehöriger Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften, die eine vergleichbare Funktion wie die Verbandsgemeinden oder die Ämter haben.

## Untergliederungen in größeren Städten

Fast alle Gemeindeordnungen der Länder sehen die Möglichkeit oder die Pflicht vor, innerhalb einer Gemeinde noch einmal Unterteilungen vorzunehmen, zum Beispiel Stadtbezirke oder Ortsteile, in denen die Einwohner\_innen eine eigene kommunale Vertretung wählen. Ziel dieser Regelungen ist es, dass die Entscheidungen innerhalb der Gemeinde möglichst ortsnah getroffen werden.

In Nordrhein-Westfalen müssen zum Beispiel kreisfreie Städte das gesamte Stadtgebiet in Stadtbezirke einteilen. In den Stadtbezirken muss, wie in der Gesamtstadt, eine Vertretung des Volkes gewählt werden, die hier Bezirksvertretung heißt.<sup>2</sup>

In Bayern können in Städten ab 100.000 Einwohner\_innen in den Stadtbezirken Bezirksausschüsse eingerichtet werden, die von den Bürger\_innen des Stadtbezirks gewählt werden. Verpflichtend sind Bezirksausschüsse nur in Städten mit über 1 Millionen Einwohner\_innen, also nur in München.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vgl. §§ 35ff Gemeindeordnung NRW.

<sup>3</sup> Vgl. § 60 der bayerischen Gemeindeordnung.

In mehreren Bundesländern sieht die Gemeindeordnung vor, dass in selbstständigen Ortsteilen einer Gemeinde von den Bürger\_innen ein Ortsvorsteher gewählt werden kann. Meist ist dann auch ein Ortsbeirat zu wählen. Die Aufgaben dieser unterhalb des Gemeinderates oder Stadtrates gebildeten Vertretungsorgane sind in der Gemeindeordnung oder in der Hauptsatzung der Gemeinde zumeist abschließend geregelt.

## Landkreise und kreisfreie Städte

Über den Gemeinden, die nicht kreisfreie Städte sind, gibt es in allen Bundesländern eine höhere kommunale Verwaltungsebene, die Landkreise.<sup>4</sup> Ihre Aufgabe ist es, alle öffentlichen Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen, zu verwalten.<sup>5</sup>

In Deutschland gibt es 294 Landkreise, die eine Fläche von 96 Prozent des Bundesgebietes umfassen und in denen 68 Prozent der gesamten Bevölkerung leben. Die meisten Landkreise haben zwischen 100.000 und 200.000 Einwohner\_innen, aber die Spannweite ist groß. So hat der kleinste Landkreis nur rund 50.000 Einwohner\_innen<sup>6</sup> und der größte weit über 600.000.<sup>7</sup>

Daneben gibt es 107 kreisfreie Städte, die alle kommunalen Aufgaben wahrnehmen, die bei den kreisangehörigen Gemeinden zwischen Landkreis und Gemeinde aufgeteilt sind.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt, und es gibt in dieser Frage in der Praxis auch immer wieder Probleme. Als typische Aufgaben des Kreises können aber angesehen werden:

- Abfallwirtschaft,
- Sozial- und Jugendhilfe,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Krankenhäuser,
- Berufsschulen und Sonderschulen,
- Straßen.

In der Praxis werden einzelne dieser Aufgaben aber auch von großen kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen.<sup>8</sup>

Ebenso wie die Gemeinde hat der Landkreis eine von den wahlberechtigten Einwohner\_innen des Kreisgebietes gewählte Vertretung, den Kreistag, und eine direkt gewählte Leitung der Kreisverwaltung, den Landrat bzw. die Landrätin.<sup>9</sup> Als Gemeindeverband ist dem Landkreis das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen seiner gesetzlich bestimmten Aufgaben garantiert, wie bereits eingangs dieses Kapitels ausgeführt wurde.

## Der Landrat bzw. die Landrätin als untere staatliche Verwaltungsbehörde<sup>10</sup>

Der Landrat bzw. die Landrätin hat eine Doppelstellung. Er bzw. sie ist nicht nur Organ der Selbstverwaltungskörperschaft Landkreis, sondern zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde und nimmt die staatlichen Verwaltungsaufgaben im Kreis wahr. Wird der Landrat bzw. die Landrätin in dieser Funktion tätig, hat der Kreistag kein Mitspracherecht. Außerdem ist er bzw. sie an Weisungen der vorgesetzten staatlichen Behörden gebunden. In den Bundesländern, in denen alle Aufgaben als Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaft angesehen werden, ist diese Funktion des Landrates bzw. der Landrätin eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (siehe Kapitel 1.3).

Die kreisfreien Städte sind für alle Aufgaben zuständig, die sonst zwischen kreisangehöriger Gemeinde und dem Landkreis aufgeteilt sind. Sie nehmen daher auch die Funktion der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde sind zum Beispiel:

- Kfz-Zulassung,
- Erteilung von Gaststättenerlaubnissen,
- Lebensmittelüberwachung,
- Kommunalaufsicht der Landkreise über die kreisangehörigen Gemeinden.

<sup>4</sup> Sie werden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein „Kreise“ genannt.

<sup>5</sup> So zum Beispiel § 2 Absatz 1 der Landkreisordnung für Baden-Württemberg.

<sup>6</sup> Landkreis Lüchow-Dannenberg in Niedersachsen.

<sup>7</sup> Kreis Recklinghausen in Nordrhein-Westfalen.

<sup>8</sup> Quelle der Zahlen: Deutscher Landkreistag, www.landkreistag.de.

<sup>9</sup> In Baden-Württemberg wird der Landrat noch vom Kreistag gewählt.

<sup>10</sup> In einigen Bundesländern ist diese Funktion dem Landkreis, in anderen dem Landratsamt übertragen.

## Weitere Gemeindeverbände

Die Gemeindeverbände, die insbesondere kleine Gemeinden zusammenfassen und zwischen Gemeinde und Landkreis angesiedelt sind, wurden bereits erwähnt: Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften.

Über den Kreisen gibt es in einzelnen Bundesländern noch weitere Gemeindeverbände, denen spezielle Aufgaben übertragen worden sind. In Nordrhein-Westfalen sind dies zum Beispiel die beiden Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland, die Aufgaben im sozialen Bereich, in der Behinderten- und Jugendhilfe, in der Psychiatrie und in der Kultur erfüllen.

In Hessen ist gesetzlich bestimmt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte den Landeswohlfahrtsverband bilden, eine kommunale Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er nimmt unter anderem Aufgaben auf dem Gebiet der Fürsorgeerziehung und der Gesundheit wahr. In Bayern wurden sieben Bezirke als Zusammenschlüsse mehrerer Landkreise eingerichtet, die unter anderem

Aufgaben der sozialen Sicherung, der gesundheitlichen Versorgung und der Kultur- und Heimatpflege erfüllen.

Auch der kommunale Zweckverband (siehe Kapitel 1.5), ein Zusammenschluss von Gemeinden oder Landkreisen zur Erfüllung einzelner Verwaltungsaufgaben, zählt zu den Gemeindeverbänden.

Während Gemeinden und Landkreise immer eine von den wahlberechtigten Einwohner\_innen gewählte Vertretung haben, ist dies bei den in diesem Abschnitt erwähnten Gemeindeverbänden nicht immer der Fall. Einige Gemeindeverbände haben Vertretungsorgane, deren Mitglieder nicht unmittelbar vom Volk, sondern von den Gemeinderät\_innen gewählt werden.

Dies ist zum Beispiel bei den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden und dem hessischen Wohlfahrtsverband der Fall. Auch die Mitglieder des Amtsausschusses, der Vertretung der Ämter in Schleswig-Holstein<sup>11</sup>, werden von den Gemeinderät\_innen gewählt. Gesetzliche Mitglieder dieser Amtsausschüsse sind die Bürgermeister\_innen der amtsangehörigen Gemeinden.

<sup>11</sup> Vgl. § 9 der Amtsordnung für Schleswig-Holstein.

## 1.3 Aufgaben und Finanzen der Kommunen

### Die Aufgaben der Kommunen

#### Unterschiedliche Ansätze der Aufgabenbeschreibung

Bei der Beschreibung des Aufgabenbereichs der Gemeinden gibt es in den Bundesländern zwei unterschiedliche Ansätze. In der Praxis haben diese Unterschiede aber nur geringe Bedeutung. Der eine Ansatz unterscheidet zwischen **Selbstverwaltungsangelegenheiten** und **Auftragsangelegenheiten** oder, wie es auch heißt, zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis. Auftragsangelegenheiten sind dabei staatliche Aufgaben, die den Gemeinden übertragen wurden. Diese Aufgabenstruktur wird auch als dualistische Aufgabenstruktur bezeichnet.

Der andere Ansatz geht von einer monistischen Aufgabenstruktur aus. Das bedeutet, dass alle Aufgaben der Gemeinden kommunale Aufgaben sind, dass der Staat aber per Gesetz die Gemeinden zur Erledigung bestimmter Aufgaben verpflichtet und sich dabei ein Weisungsrecht vorbehalten kann.

Ein Beispiel für den ersten Ansatz findet sich in der bayrischen Gemeindeordnung.

#### Artikel 6 bis 8 lauten:

##### „Art. 6

##### Allseitiger Wirkungskreis

(1) Den Gemeinden steht in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zu. Ausnahmen bedürfen eines Gesetzes.

(2) Die Gemeindeaufgaben sind eigene oder übertragene Angelegenheiten.

##### Art. 7

##### Eigene Angelegenheiten

(1) Der eigene Wirkungskreis der Gemeinden umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 83 Abs. 1 der Verfassung).

(2) In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises handeln Gemeinden nach eigenem Ermessen. Sie sind nur an gesetzliche Vorschriften gebunden.

##### Art. 8

##### Übertragene Angelegenheiten

(1) Der übertragene Wirkungskreis der Gemeinden umfasst alle Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur Besorgung namens des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zuweist.

(2) Für die Erledigung übertragener Angelegenheiten können die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden Weisungen erteilen (...).“

Ein Beispiel für den zweiten Ansatz enthält § 2 der sächsischen Gemeindeordnung:

##### „§ 2

##### Aufgaben der Gemeinden

(1) Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.

(2) Die Gemeinden können durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben). (...)

(3) Pflichtaufgaben können den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden (Weisungsaufgaben). Das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts.“

Im praktischen Ergebnis sind die Rechtsfolgen hinsichtlich der übertragenen Angelegenheiten und der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung für die Gemeinden im Wesentlichen vergleichbar. Ein Gesetz muss die Erledigung der Aufgabe durch die Gemeinden anordnen und die Aufgabenerfüllung erfolgt nach Weisungen der Fachaufsicht.

### Drei unterschiedliche Aufgabenarten

In beiden Ansätzen sind drei Aufgabenarten der Gemeinden zu unterscheiden:

- freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten,
- Selbstverwaltungsaufgaben, die die Gemeinden erfüllen müssen – die Pflichtaufgaben,
- die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder – wie sie in einigen Gemeindeordnungen genannt werden – die übertragenen Aufgaben.

Hinsichtlich der **freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten** gilt die Allzuständigkeit der Gemeinde. Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft kann die Gemeinde zu ihrer Aufgabe machen. In diesem Bereich ist die Gemeinde frei, ob und wie sie solche Aufgaben erfüllen will.

Freiwillige Aufgaben sind unter anderem:

- Unterhaltung von Sportanlagen (Freibäder, Hallenbäder, Sportplätze) und
- kulturellen Einrichtungen (Theater, Museen, Büchereien, Volkshochschule, Musikschule),

- soziale Angelegenheiten („Offene Türen“ für Jugendliche, Sozialstationen, Altenheime),
- Verkehrseinrichtungen (Straßenbahn, Hafen),
- Erholungseinrichtungen (Grünanlagen, Wanderwege),
- Vereinsförderung,
- Patenschaften mit ausländischen Gemeinden.

Die Gemeinde ist verpflichtet, die Pflichtaufgaben zu erledigen. Sie kann aber selbst darüber entscheiden, wie sie diese Aufgaben im Rahmen der Gesetze erfüllen will. Pflichtaufgaben sind zum Beispiel:

- Feuerwehr,
- Schulen (Gebäude, nicht-lehrendes Personal),
- Bauleitplanung,
- Bereitstellung von Kindertageseinrichtungen,
- Straßenreinigung,
- Gewässerunterhaltung,
- Abwasserbeseitigung.

Bei den übertragenen Aufgaben bzw. den **Pflichtaufgaben** zur Erfüllung nach Weisung ist die Gemeinde auch hinsichtlich der Art der Erfüllung an die Weisungen der zuständigen staatlichen Behörden gebunden.

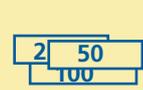
Zu diesen Aufgaben gehören beispielsweise:

- Pass- und Meldewesen,
- Personenstandswesen,
- Bauaufsicht.

#### Freiwillige und Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis

<p><b>Ob</b> <input type="checkbox"/></p> <p><b>Wie</b> <input type="checkbox"/></p>  <p>Jugendfreizeit</p>  <p>Kulturförderung</p>  <p>Migrationsarbeit</p>	<p><b>Ob</b> <input checked="" type="checkbox"/></p> <p><b>Wie</b> <input type="checkbox"/></p>  <p>Straßen und Fußwege</p>  <p>Schulen, Kitas</p>  <p>Abwasser- und Abfallbeseitigung</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung im übertragenen Wirkungskreis

<p><b>Ob</b> <input checked="" type="checkbox"/></p> <p><b>Wie</b> <input checked="" type="checkbox"/></p>  <p>Bauaufsicht</p>  <p>Meldewesen</p>  <p>Ordnungsamt</p>	<p><b>Ob</b> <input checked="" type="checkbox"/></p> <p><b>Wie</b> <input checked="" type="checkbox"/></p>  <p>Passwesen</p>  <p>Wahlen</p>  <p>Soziale Grundsicherung</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## Problematik der Aufgabenaufteilung

Immer mehr Kommunen schaffen es nicht mehr, einen ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden. Die Mehrzahl der Gemeindeordnungen sieht für diesen Fall vor, dass die Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen muss, in dem dargestellt wird, mit welchen Maßnahmen und in welchem Zeitrahmen der Haushaltsausgleich erreicht werden soll. Da die übertragenen Aufgaben und die Pflichtaufgaben erfüllt werden müssen, ergeben sich Sparpotenziale vor allem bei den freiwilligen Aufgaben. Dementsprechend weisen die Aufsichtsbehörden, die das Haushaltssicherungskonzept zu genehmigen haben, solche Gemeinden in der Regel darauf hin, die freiwilligen Aufgaben deutlich zu reduzieren, um wieder einen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Bei diesen freiwilligen Aufgaben handelt es sich aber – wie dargestellt – um die eigentlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde. Müssen diese Aufgaben reduziert werden bei gleichzeitiger Fortführung der gesetzlich auferlegten Pflichtaufgaben oder übertragenen Aufgaben, ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht in hohem Maße beeinträchtigt. Die Finanznot der Kommunen droht daher, ihr Selbstverwaltungsrecht auszuhöheln.

Darüber hinaus gehören viele der sogenannten freiwilligen Aufgaben aus der Sicht der Einwohner\_innen zum zwingenden kommunalen Aufgabenbestand. Dies gilt insbesondere für die Unterhaltung kultureller Einrichtungen wie Theater oder Büchereien oder für die Förderung kultureller oder sportlicher Aktivitäten von bürgerschaftlichen Gruppen oder Vereinen.

Aus diesem Grund wird von Kommunalpolitiker\_innen und Kulturschaffenden immer wieder die Forderung erhoben, insbesondere die Förderung des kulturellen Lebens zu einer kommunalen Pflichtaufgabe zu machen.

Dieser Forderung ist bisher nur das Bundesland Sachsen nachgekommen. In § 2 Absatz 1 des sächsischen Kulturraumgesetzes heißt es ausdrücklich:

„Im Freistaat Sachsen ist die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise.“

In einigen Bundesländern wird zwar die Kulturpflege als Aufgabe der Gemeinden beschrieben<sup>1</sup>, aber die Einordnung in die freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten ist damit nicht aufgegeben.

Solange die Finanznot der Kommunen im derzeitigen Ausmaß bestehen bleibt, werden sie abwägen müssen, welche freiwilligen Aufgaben sie weiterhin übernehmen können und welche nicht – und damit auch, ob zum Beispiel Theater oder Büchereien geschlossen werden.

## Die Finanzverfassung

Mit dem Begriff Finanzverfassung bezeichnet man die Regelungen, die das Finanzwesen der Gemeinde betreffen, insbesondere die Beschaffung von Finanzmitteln zur Erfüllung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben. Im weiteren Sinn erfasst die Finanzverfassung auch die Haushaltswirtschaft.

Im Einzelnen werden Finanzen und Haushalt der Kommunen in den Kapiteln vier und fünf dargestellt. Hier soll daher nur ein kurzer Überblick gegeben werden.

## Die Einnahmemöglichkeiten

Wie schon in Kapitel 1.0 erwähnt, müssen den Kommunen angemessene Finanzmittel zur Verfügung stehen, damit sie ihr Selbstverwaltungsrecht wahrnehmen und ihre Aufgaben erledigen können.

Im Grundgesetz wird diesem Gesichtspunkt an zwei Stellen Rechnung getragen. Zum einen wird in Art. 28 Absatz 2 GG den Gemeinden eine „mit Hebesatz zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle“ garantiert. Zum anderen wird in Art. 106 Absätze 5 bis 7 GG geregelt, in welchem Umfang die Kommunen am allgemeinen Steueraufkommen zu beteiligen sind. Garantiert wird den Kommunen unter anderem ein **prozentualer Anteil am Aufkommen der Einkommens- und Umsatzsteuer**. Darüber hinaus wird dort bestimmt, dass den Kommunen das **Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer** sowie der örtlichen **Verbrauch- und Aufwandsteuern** zusteht. Weitere Einnahmequellen der Kommunen sind vor allem Landeszuweisungen, die Erhebung von Gebühren und Abgaben sowie Kredite.

<sup>1</sup> Vgl. Art. 57 der bayerischen Gemeindeordnung, vgl. § 24 der Gemeindeordnung Brandenburg.

Betrachtet man diese Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden genauer, muss man allerdings feststellen, dass die Spielräume, die Höhe der Einnahmen zu beeinflussen, gering sind. Der prozentuale Anteil am Aufkommen von Einkommen- und Umsatzsteuer wird durch Bundesgesetze festgelegt. Bei der Gewerbesteuer kann die Gemeinde zwar die Höhe des Hebesatzes bestimmen, das Aufkommen ist aber konjunkturabhängig und zudem werden Bund und Land über eine Umlage noch an dieser Steuer beteiligt.

Über Gebühren dürfen Kommunen keine zusätzlichen Einnahmen erzielen, denn diese müssen sich am Äquivalenzprinzip ausrichten. Das heißt, dass sie nur die der Gemeinde für die gebührenpflichtigen Leistungen entstandenen Kosten decken dürfen.

Das Aufkommen der örtlichen Aufwand- und Verbrauchssteuern, zum Beispiel Hunde-, Getränke- oder Zweitwohnungssteuer, ist nur gering. Deshalb werden diese Steuern manchmal auch als „Bagatellsteuern“ bezeichnet.

Die Finanznot führt allerdings dazu, dass einzelne Gemeinden sich in diesem Bereich in kreativer Weise neue Steuerquellen erschließen. So erheben zum Beispiel immer mehr Städte eine spezielle Vergnügungssteuer für „die gezielte Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen in Bars, Sauna-, FKK- und Swingerclubs oder Kraftfahrzeugen“, im Volksmund „Sexsteuer“ genannt. Auch eine Bettensteuer für private Hotelübernachtungen wird in einigen Städten erhoben. Über die Rechtmäßigkeit dieser Steuer wird allerdings noch gestritten.

Einen informativen Überblick über Art der Bagatellsteuern und über die Höhe der Einnahmen in den Städten Nordrhein-Westfalens gibt die Landtagsdrucksache LT NW Dr. 16/14896.

## Der kommunale Haushalt

Die entscheidende Grundlage der kommunalen Verwaltungstätigkeit liefert der kommunale Haushalt. In ihm wird von der kommunalen Vertretung festgelegt, welche Finanzmittel für welche Aufgaben der kommunalen Verwaltung zur Verfügung stehen. Die Gemeindeordnungen der Länder enthalten sehr umfangreiche Vorschriften zur Aufstellung und zum Inhalt des Haushaltsplans. In den letzten Jahren haben mehrere Länder den Gemeinden

vorgeschrieben, nicht mehr das kameralistische System des Haushaltsplans anzuwenden, sondern den Haushaltsplan nach dem System der Doppik zu erstellen.

Im kameralistischen System werden die jährlichen Einnahmen den geplanten Ausgaben gegenübergestellt. Das doppische Haushalts- und Rechnungswesen orientiert sich an den Standards der kaufmännischen doppelten Buchführung bei Unternehmen. Besonders drei Vorteile gegenüber dem kameralistischen System weist die Doppik auf:

- Der Ressourcenverbrauch wird gemessen und transparent gemacht.
- Vermögen und Schulden der Kommune werden vollständig erfasst und dargestellt.
- Der doppische Haushalt enthält aussagekräftige Daten über die Leistungen bzw. Produkte der Verwaltung, insbesondere über ihre Herstellungskosten.

Mithilfe dieser Informationen soll die politische Steuerung der Ausgaben einer Kommune effektiver und transparenter erfolgen.

2003 beschloss die Innenministerkonferenz mit Ausnahme von Berlin die Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesen auf der kommunalen Ebene. Einige Länder geben dabei den Kommunen zunächst noch die Möglichkeit, zwischen Kameralistik und Doppik zu wählen.

## Das Konnexitätsprinzip

Wie zu Beginn dieses Kapitels dargestellt, können den Gemeinden per Gesetz Aufgaben übertragen werden. Bund und Länder haben von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit häufig Gebrauch gemacht. Die den Kommunen durch die Erfüllung dieser Aufgaben entstandenen Kosten wurden dabei allerdings oft nicht in vollem Umfang ausgeglichen. Mit zunehmender Finanznot der Kommunen drängten diese deshalb darauf, dass ihnen nur noch dann neue Aufgaben übertragen werden dürften, wenn ein voller Ausgleich der Mehrbelastung erfolge – nach dem Motto „Wer bestellt, der bezahlt“.

Dieser Forderung sind die Bundesländer in den letzten beiden Jahrzehnten durch die Aufnahme des mehr oder weniger strikten Konnexitätsprinzips in ihre Verfassungen im Wesentlichen nachgekommen.

Rheinland-Pfalz hat zum Beispiel 2004 das strikte Konnexitätsprinzip mit folgender Formulierung in seine Verfassung aufgenommen:<sup>2</sup>

„Überträgt das Land den Gemeinden oder Gemeindeverbänden (...) die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder stellt es besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben, hat es gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; dies gilt auch bei der Auferlegung von Finanzierungspflichten. Führt die Erfüllung dieser Aufgaben und Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Die notwendigen Konkretisierungen wurden in dem 2006 in Kraft getretenen Konnexitätsausführungsgesetz vorgenommen.

Ein weiteres Beispiel einer strikten Konnexitätsregelung enthält die Bestimmung des Art. 78 Absatz 3 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung.

Ähnliche Regelungen haben auch die anderen Bundesländer getroffen, wenn auch im Detail durchaus Unterschiede bestehen. Kernpunkte der Ausführungsregelungen des strikten Konnexitätsprinzips sind vor allem, nach welchen Grundsätzen die Abschätzung der den Kommunen entstehenden Kosten zu erfolgen hat und wie die Kommunen im konkreten Fall zu beteiligen sind.

Auch dem Bund wurde vorgeworfen, mit immer neuen Aufgabenübertragungen die Finanznot der Gemeinden mitverursacht zu haben. Deshalb wurde im Zuge der Föderalismusreform I, mit der umfangreiche Änderungen des Grundgesetzes vorgenommen wurden, ausdrücklich ausgeschlossen, dass durch Bundesgesetze Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden können (Art. 85 Absatz 1 Satz 2 GG).

---

<sup>2</sup> Art. 49 Absatz 5 der rheinland-pfälzischen Landesverfassung.

## 1.4 Die kommunalen Spitzenverbände

### Die kommunalen Spitzenverbände

Städte, Gemeinden und Landkreise haben sich in drei Verbänden zusammengeschlossen: dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und dem Deutschen Landkreistag. Diese drei kommunalen Spitzenverbände vertreten die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber den Ländern, dem Bund und der Europäischen Union. Um sich zu übergreifenden kommunalen Themen gemeinsam zu äußern, haben sich die drei Verbände in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände organisiert.

### Der Deutsche Städtetag

Im Deutschen Städtetag haben sich die kreisfreien Städte, aber auch viele kreisangehörige Städte zusammengeschlossen. Mitglieder sind sowohl Städte unmittelbar sowie 16 Landesverbände mit ihren Mitgliedsstädten. Insgesamt vertritt der Deutsche Städtetag etwa 3.400 Städte und Gemeinden.

Seine Aufgaben definiert der Städtetag so<sup>1</sup>:

- „Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.

- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.“

Oberstes Organ des Deutschen Städtetages ist die Hauptversammlung, die alle zwei Jahre zusammenkommt. In ihr sind die Mitgliedsstädte und die Landesverbände mit 750 bis 800 stimmberechtigten Delegierten vertreten.

Der Hauptausschuss, der drei Mal jährlich tagt, setzt sich aus 135 von den Landesverbänden entsandten Mitgliedern zusammen. 14 Fachausschüsse beraten die Hauptgeschäftsstelle bei der Vorbereitung von Entscheidungen des Präsidiums und des Hauptausschusses. Das 41-köpfige Präsidium des Deutschen Städtetages wird vom Hauptausschuss gewählt. An der Spitze stehen ein Präsident oder eine Präsidentin und ein Vizepräsident oder eine Vizepräsidentin. Die Hauptgeschäftsstelle, die von einem geschäftsführenden Präsidialmitglied geleitet wird, befindet sich in Köln und Berlin.<sup>2</sup> Während die angeführten Gremien mit Personen aus den Mitgliedsstädten besetzt sind, die im Deutschen Städtetag ehrenamtlich tätig sind, sind die rund 120 Mitarbeiter\_innen in der Hauptgeschäftsstelle hauptamtlich beschäftigt. Der Deutsche Städtetag unterhält außerdem ein Europabüro in Brüssel.

Weitere Informationen unter: [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de).

<sup>1</sup> [www.staedtetag.de/10/wir/aufgaben/index.html](http://www.staedtetag.de/10/wir/aufgaben/index.html).

<sup>2</sup> Die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetags wird in Personalunion mit dem Städtetag Nordrhein-Westfalen geführt.

## Der Deutsche Städte- und Gemeindebund

Die 17 Mitgliedsverbände des Deutschen Städte- und Gemeindebundes repräsentieren über 11.000 Städte und Gemeinden. Seine Aufgaben beschreibt der Deutsche Städte- und Gemeindebund folgendermaßen<sup>3</sup>:

„Der Deutsche Städte- und Gemeindebund arbeitet als

- **kommunale Interessenvertretung:**  
Durch kontinuierliche Kontaktpflege zu politischen Entscheidungsträgern auf Bundesebene und in der Europäischen Union und die gezielte Einbindung kommunalpolitischer Themen und Positionen in politische Entscheidungsprozesse.
- **kommunales Informationsnetzwerk:**  
Durch Sensibilisierung und Mobilisierung von Politik und Öffentlichkeit für kommunalpolitische Interessen mittels Medienarbeit und Veranstaltungen.
- **kommunale Koordinierungsstelle:**  
Für den permanenten Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den siebzehn Mitgliedsverbänden.
- **kommunales Vertretungsorgan:**  
Durch Repräsentation in zentralen Organisationen, die kommunalen Interessen dienen oder sie fördern.“

Gremien des Städte- und Gemeindebundes sind das Präsidium, der Hauptausschuss und acht Fachausschüsse. An der Spitze des Präsidiums stehen ein Präsident, eine Präsidentin und mehrere Vizepräsident\_innen. Die in Berlin ansässige Hauptgeschäftsstelle wird vom Geschäftsführenden Präsidialmitglied geleitet. Außerdem gibt es ein Büro in Bonn und in Brüssel.

Weitere Informationen unter: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de).

## Der Deutsche Landkreistag

Der Deutsche Landkreistag ist der Zusammenschluss der 294 Landkreise. Unmittelbare Mitglieder sind die Landkreistage der 13 Flächenländer sowie acht höhere Kommunalverbände (zum Beispiel der Landeswohlfahrtsverband Hessen, die nordrhein-westfälischen Landesverbände und der Verband der bayerischen Bezirke).

Seinen Aufgabenbereich formuliert der Deutsche Landkreistag so<sup>4</sup>:

„Die zentrale Aufgabe des Deutschen Landkreistages besteht darin, die den Landkreisen grundgesetzlich verbürgte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu fördern, den Erfahrungsaustausch unter den Landkreisen zu pflegen und die gemeinsamen Belange der kommunalen Körperschaften gegenüber Staat und Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen.

Die meisten Gesetze des Bundes werden durch die Kommunalverwaltungen vollzogen. Der Deutsche Landkreistag wird daher an Gesetzesvorhaben, die kommunale Anliegen berühren, vom Deutschen Bundestag und von den Bundesministerien beteiligt. Zudem wirkt er in einer Vielzahl von Gremien und Einrichtungen des Bundes und der Länder beschließend oder beratend mit.

Der Wirkungsbereich des Deutschen Landkreistages umfasst die gesamte Bandbreite kommunaler Funktionen und reicht von Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge, des weiterführenden Schulwesens und des Berufsschulwesens, der Wirtschaftsförderung, der kommunalen Arbeitsmarktpolitik und der Sparkassen über das Sozial-, Jugend- und Gesundheitswesen sowie die Lebensmittelkontrolle bis hin zu Fragen des eGovernments, der Verwaltungsmodernisierung und des öffentlichen Dienstrechts. Ein Arbeitsschwerpunkt liegt in der Vertretung der Interessen des ländlichen Raumes und hier in der Sicherung und Herstellung gleichwertiger Lebens-, Versorgungs-, Arbeits- und Entwicklungsbedingungen im Verhältnis zum städtischen Bereich.“

Gremien des Deutschen Landkreistages sind das Präsidium, der Haupt- und der Haushaltsausschuss sowie sieben Fachausschüsse. Die Hauptgeschäftsstelle, die sich in Berlin befindet, wird vom Geschäftsführenden Präsidialmitglied geleitet. Auch der Deutsche Landkreistag unterhält ein Europabüro in Brüssel.

Weitere Informationen unter: [www.landkreistag.de](http://www.landkreistag.de).

## Beteiligung an der Gesetzgebung

Alle drei kommunalen Spitzenverbände sehen es als eine wichtige Aufgabe an, die kommunalen Interessen in die Beratungen der Gesetze einzubringen. Die meisten Ge-

<sup>3</sup> [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de).

<sup>4</sup> [www.landkreistag.de](http://www.landkreistag.de).

setze werden in den jeweils zuständigen Bundesministerien vorbereitet und formuliert. Deshalb ist es notwendig, dass die kommunalen Spitzenverbände bereits in diesem Stadium frühzeitig beteiligt werden – so sieht es die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vor.<sup>5</sup>

Die kommunalen Spitzenverbände werden bei dieser Beteiligung an der Gesetzesvorbereitung durch die Bundesministerien nicht wie die allgemeinen Fach- und Interessenverbände behandelt, sondern haben eine privilegierte Stellung im Anhörungsverfahren. Das bedeutet, dass sie beteiligt werden müssen, wenn kommunale Belange durch ein geplantes Bundesgesetz berührt sind.

Auch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sieht eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vor, wenn durch eine Vorlage wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt sind. Demnach soll den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene vor der Beschlussfassung in einem Ausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.<sup>6</sup> Außerdem sind die Auffassungen der kommunalen Spitzenverbände in den schriftlichen Berichten der Bundestagsausschüsse darzustellen.<sup>7</sup>

An den Verfahren zur Landesgesetzgebung beteiligen sich die jeweiligen Landesverbände. Einige Landesverfassungen sehen eine Verpflichtung des Gesetzgebers vor, die kommunalen Spitzenverbände rechtzeitig zu hören, bevor durch Gesetz oder Rechtsverordnung allgemeine Fragen geregelt werden, die die Gemeinden und die Gemeindeverbände unmittelbar berühren.<sup>8</sup>

### Mitwirkung im Konjunkturrat und im IT-Planungsrat

Gesetzlich bestimmt ist eine Mitwirkung kommunaler Vertreter im Konjunkturrat der öffentlichen Hand. Der Konjunkturrat wurde durch § 18 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft eingesetzt. Seine wesentliche Aufgabe ist es, sich zu Maßnahmen zur Förderung von Stabilität und Wachstum zu beraten. Mitglieder sind Wirtschafts- und Finanzminister\_in, Vertreter\_innen der Bundesländer sowie vier Vertreter\_innen der Gemeinden und der Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden.

In Umsetzung des Art. 91 c GG wurde ein Staatsvertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen. Der IT-Planungsrat hat die Aufgabe, die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik zu koordinieren. Drei Vertreter\_innen der Kommunen gehören dem IT-Planungsrat in beratender Funktion an.

### Kommunale Fachverbände und Institute

Neben den kommunalen Spitzenverbänden gibt es noch eine Reihe von Fachverbänden, Fachvereinigungen oder Instituten, die die Kommunen bei ihrer Arbeit fachlich unterstützen.

Als Beispiele seien genannt:

Die **Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)** ist der tarifpolitische und arbeitsrechtliche Dachverband der kommunalen Verwaltungen und Betriebe.

Die **kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** berät die Mitgliedskommunen bei der Entwicklung moderner und zukunftsorientierter Verwaltungsstrukturen.

Der **Verband der kommunalen Unternehmen e.V. (VKU)** vertritt die Interessen der kommunalen Wirtschaft in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung, Telekommunikation und Umweltschutz.

Das **Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)** ist ein Forschungsinstitut, das für die Gemeinden und Gemeindeverbände Stadtforschung und Fortbildung betreibt und Informationen auf wissenschaftlicher Ebene zu kommunal interessanten Themen liefert.

Der **Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV)** ist der Dachverband der Sparkassen-Finanzgruppe. Er vertritt ihre Interessen und organisiert die Willensbildung innerhalb der Gruppe.

Mehrere Parteien unterstützen ihre kommunalpolitisch engagierten Mitglieder durch kommunalpolitische Vereinigungen, so beispielsweise die SPD durch die **sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK)** oder die CDU/CSU durch ihre **kommunalpolitische Vereinigung (KPV)**.

<sup>5</sup> Vgl. § 47 Absatz 1 GGO.

<sup>6</sup> Vgl. § 69 Absatz 5 GO Bundestag.

<sup>7</sup> Vgl. § 66 Absatz 2 GO Bundestag.

<sup>8</sup> Vgl. als Beispiel Art. 97 Absatz 4 der brandenburgischen Landesverfassung.

## 1.5 Interkommunale Zusammenarbeit

### Interkommunale Zusammenarbeit hat Tradition

Interkommunale Zusammenarbeit wird seit Jahrhunderten praktiziert. Die Kooperation der Hansestädte im Mittelalter ist eine besonders bekannte frühe interkommunale Zusammenarbeit.

1912 wurde der Zweckverband Groß-Berlin gegründet, der die Aufgabe hatte, die Bereiche Verkehr, Bebauung und Erholungsflächen für die noch selbstständigen Berliner Gemeinden zu koordinieren. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der 1920 gegründet wurde und der die Zersiedlung des Ruhrgebietes durch gemeinsame Planung von Grün- und Freiflächen verhindern sollte, ist ein weiteres Beispiel früher interkommunaler Zusammenarbeit.

Die Bemühungen um interkommunale Zusammenarbeit wurden verstärkt, als in den Ländern in den 1960er- und 1970er-Jahren Gebietsreformen diskutiert wurden, um die Verwaltungskraft der Gemeinden durch Zusammenlegungen zu erhöhen (siehe Kapitel 1.7). Dem dadurch drohenden Verlust der Eigenständigkeit versuchten manche Gemeinden dadurch zu entgehen, dass sie sich mit Nachbargemeinden zusammaten, um gemeinsam notwendige kommunale Aufgaben zu bewältigen. 30 Jahre später war es vor allem die Finanznot der Gemeinden, die die interkommunale Zusammenarbeit wieder in vielen Kommunen auf die Tagesordnung setzte. Sowohl die Kommunalparlamente als auch die Kommunalaufsichten sahen und sehen in der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben nicht unbeträchtliche Sparpotenziale für die kommunalen Haushalte.

Heute ist die kommunale Zusammenarbeit alltäglich und auf den unterschiedlichsten Gebieten und in vielfältigen Formen zu finden.

### Gründe für eine Zusammenarbeit

Die allgemeine Finanznot der Gemeinden ist ein wesentlicher Faktor dafür, dass der interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet wird. Durch interkommunale Zusammenarbeit kann eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungsangebote erreicht werden. Es können durch Synergieeffekte Kosten reduziert und es kann sichergestellt werden, dass die gemeindlichen Aufgaben erfüllt werden. Von Bedeutung ist auch der demografische Wandel, der in vielen Fällen zur Schrumpfung der Gemeinden und gleichzeitig zu einer älteren Einwohnerschaft führt. Die vorhandene Infrastruktur der Gemeinde entspricht dann oft nicht mehr den Bedürfnissen der Einwohner\_innen. Einige Einrichtungen sind jetzt zu groß dimensioniert, andere sind nicht ausreichend vorhanden. Zur Auslastung überdimensionierter oder zur Errichtung neuer Einrichtungen bieten sich Kooperationen zwischen Nachbargemeinden an.

Ein weiterer Grund für interkommunale Zusammenarbeit ergibt sich aus der Stadt-Umland-Problematik. Der Wunsch vieler Menschen nach einem Haus im Grünen, aber auch hohe Mieten in der Stadt, haben häufig dazu geführt, dass um größere Städte herum in den Umlandgemeinden große Wohngebiete entstanden sind. Für die Städte ist dies meist mit negativen Folgeerscheinungen verbunden. Denn die Bewohner\_innen der Umlandgemeinden haben

ihren Arbeitsplatz weiterhin in der Stadt, sie besuchen hier die kulturellen und andere Infrastruktureinrichtungen und belasten dadurch die Verkehrswege, die in die Stadt führen. Planungsverbände zwischen Stadt und Umlandgemeinden können hier auf eine für alle beteiligten Gemeinden zufriedenstellende Entwicklung hinwirken, indem z.B. die weitere Ausweisung von Wohngebieten und Gewerbeflächen gemeinsam geplant wird.

In touristischen Regionen ist die Zusammenarbeit zwischen den zur Region gehörenden Gemeinden in besonderem Maße sinnvoll, um die Attraktivität des Gebietes zu erhöhen. Auch die dynamische Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien bietet Anreize zu kommunaler Zusammenarbeit. Ein gemeinsames Call-Center, das die Anfragen der Bürger\_innen mehrerer Städte beantwortet, ist ein Gewinn für die zusammenarbeitenden Städte ebenso wie für die Bürger\_innen, da ein solches Center länger erreichbar sein und professioneller besetzt werden kann.

### Beispiele kommunaler Zusammenarbeit

Tourismusförderung und Regionalmarketing sind die Bereiche, in denen eine interkommunale Zusammenarbeit am häufigsten erfolgt. Touristisch attraktive Gebiete umfassen in der Regel mehrere Gemeinden. Es liegt daher nahe, dass sich diese Gemeinden zusammenschließen, um gemeinsam für ihre Region zu werben.

Zwei Beispiele einer solchen Zusammenarbeit machen die Vielfalt der möglichen Formen von kommunaler Kooperation deutlich:

2011 wurde der **Zweckverband Touristikzentrum westliches Weserbergland** gegründet. Ihm gehören an: die Gemeinden Auetal und Emmerthal, die Städte Rinteln, Hessisch Oldendorf und Porta Westfalica sowie der Flecken Aerzen.

Der Verband will durch die Zusammenarbeit aller interessierten Stellen im Rahmen der Regionalplanung die Tourismusregion Westliches Weserbergland so entwickeln, dass ihre Potenziale erschlossen, gebündelt und aufeinander abgestimmt werden. Tourist\_innen sollen schlüssige Gesamtkonzepte vorfinden.<sup>1</sup>

Der **Tourismusverband Spreewald** wurde als eingetragener Verein gegründet.<sup>2</sup> In ihm haben sich Landkreise, Städte, Gemeinden, Vereine und Organisationen zusammengeschlossen, um den Tourismus in diesem Gebiet zu fördern.

Neben der Betreuung seiner Mitglieder gehören zu den Aufgaben des Verbands:

- Förderung der Entwicklung und ständigen Verbesserung der touristischen Infrastruktur,
- konzeptionelle Erarbeitung einer Marketingstrategie mit regionaler und überregionaler Wirkung,
- Imagewerbung für das Verbandsgebiet im In- und Ausland.

Kommunale Zusammenarbeit ist bei sehr vielen kommunalen Aufgaben möglich. Die nachfolgende Grafik zeigt die Handlungsfelder kommunaler Zusammenarbeit und auf welchen Gebieten am häufigsten eine interkommunale Zusammenarbeit stattfindet<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Vgl. [www.rinteln.de/interkommunale-zusammenarbeit-ikz-tourismus](http://www.rinteln.de/interkommunale-zusammenarbeit-ikz-tourismus).

<sup>2</sup> Vgl. [www.spreewald.de](http://www.spreewald.de).

<sup>3</sup> Quelle: Behr, Markus und Niemann, Patrick: Interkommunale Zusammenarbeit – Kompensation oder Utopie? [http://www.p8-management.de/fileadmin/Dateien/Lehre/Demografischer\\_Wandel/Behr\\_Niemann\\_270606.pdf](http://www.p8-management.de/fileadmin/Dateien/Lehre/Demografischer_Wandel/Behr_Niemann_270606.pdf)



## Landesgesetze regeln die interkommunale Zusammenarbeit

Die Formen interkommunaler Zusammenarbeit werden in entsprechenden Landesgesetzen geregelt, so zum Beispiel im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Als mögliche Formen kommunaler Zusammenarbeit sieht das Gesetz die Arbeitsgemeinschaft, den Zweckverband, gemeinsame Kommunalunternehmen und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung vor.<sup>4</sup>

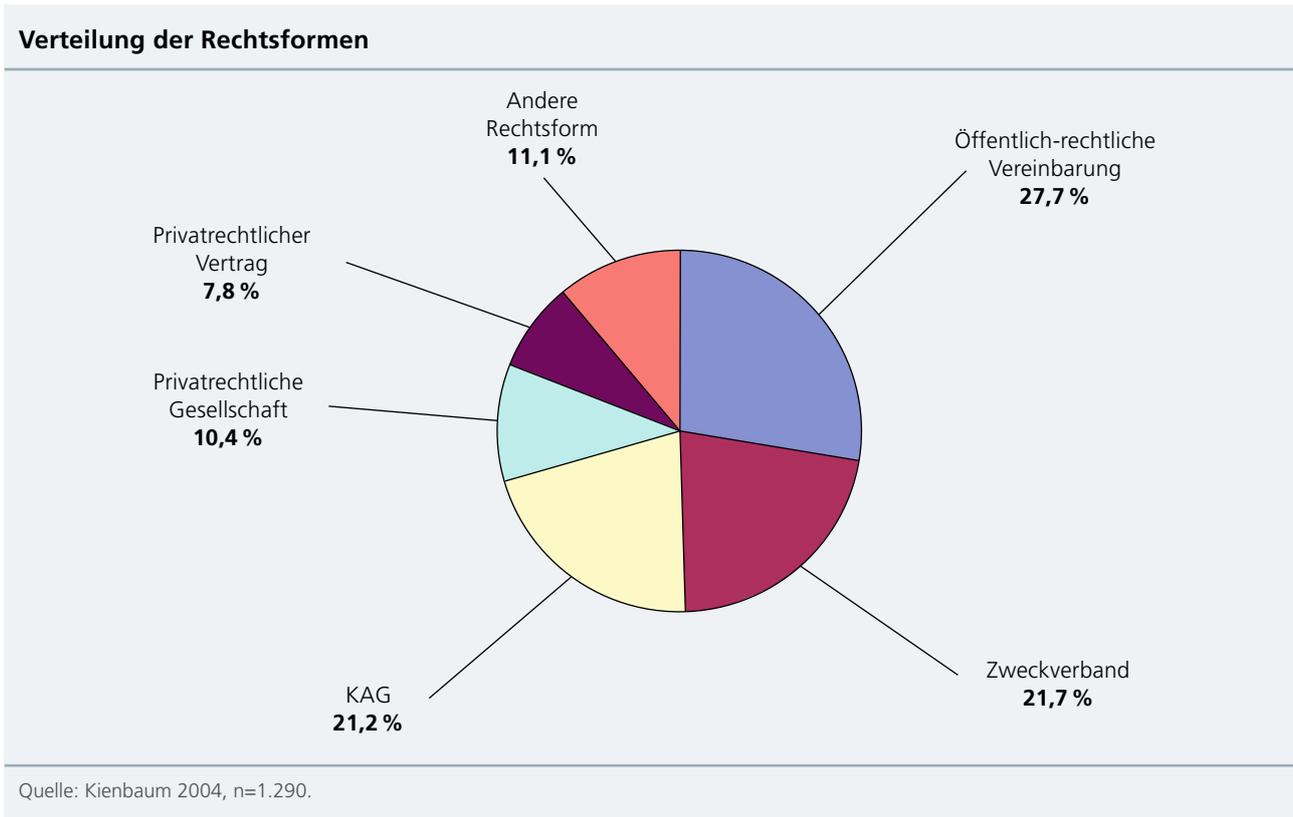
Neben diesen öffentlich-rechtlichen und in den Landesgesetzen geregelten Formen der kommunalen Zusammenarbeit kann die Kooperation auch in privatrechtlichen Rechtsformen erfolgen,<sup>5</sup> wie beispielsweise im Rahmen einer gemeinsam gegründeten GmbH oder wie im Fall des Tourismusverbandes Spreewald im Rahmen eines eingetragenen Vereins.

Welche Rechtsformen in der Praxis genutzt werden, zeigt die folgende Grafik:<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Vgl. § 13 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

<sup>5</sup> Vgl. § 23 Absatz 1 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

<sup>6</sup> Quelle: Behr, Markus und Niemann, Patrick: Interkommunale Zusammenarbeit – Kompensation oder Utopie? [http://www.p8-management.de/fileadmin/Dateien/Lehre/Demografischer\\_Wandel/Behr\\_Niemann\\_270606.pdf](http://www.p8-management.de/fileadmin/Dateien/Lehre/Demografischer_Wandel/Behr_Niemann_270606.pdf)



## Der Zweckverband

Der Zweckverband ist, wie schon in Kapitel 1.2 erwähnt, ein Gemeindeverband mit eigener Rechtspersönlichkeit. Dem Zweckverband wird von den Mitgliedsgemeinden eine bestimmte Aufgabe zur vollständigen, alleinigen und eigenverantwortlichen Erledigung übertragen. Die Wasserversorgung oder die Abwasserentsorgung sind Aufgaben, die oft von Zweckverbänden wahrgenommen werden.

Die Organisation eines Zweckverbandes ist mit der Organisation verschiedener Gemeindeverbände vergleichbar. Organe sind die Verbandsversammlung, die aus Vertreter\_innen der Mitglieder besteht, und der Verbandsvorsteher. Die Verbandssatzung muss unter anderem die Aufgabe und den Maßstab bestimmen, nach dem die Mitglieder zur Deckung der entstehenden Aufwendungen beizutragen haben.

Die Verbandssatzung muss von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Zumeist geschieht die Bildung eines Zweckverbandes freiwillig. Unter bestimmten Vorausset-

zungen kann die Aufsichtsbehörde aber auch die Bildung eines Pflichtverbandes verfügen.<sup>7</sup>

## Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung können Gemeinden oder Gemeindeverbände vereinbaren, dass einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in seine Zuständigkeit übernimmt oder sich verpflichtet, solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen.<sup>8</sup>

Im ersten Fall gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgabe auf den Beteiligten über, der die Aufgabe in seine Zuständigkeit übernommen hat. Im zweiten Fall, wenn nur eine Verpflichtung zur Durchführung der Aufgabe vereinbart wurde, bleiben die Rechte und Pflichten der ursprünglichen Aufgabenträger unberührt.<sup>9</sup> Auch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung muss durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

<sup>7</sup> Vgl. § 13 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

<sup>8</sup> Vgl. § 23 Absatz 1 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

<sup>9</sup> Vgl. § 23 Absatz 2 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

## Das gemeinsame Kommunalunternehmen

Kommunen können zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft errichten. Die Rechtsverhältnisse, die Aufgaben und der Wirkungsbereich des Kommunalunternehmens sind unter anderem in einer Unternehmenssatzung zu regeln, die von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden muss.<sup>10</sup>

## Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist eine Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit, bei der keine Aufgaben- oder Zuständigkeitsübertragung erfolgt. Grundlage der kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist eine Vereinbarung. Vereinbart werden kann zum Beispiel, dass Angelegenheiten, die die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft gemeinsam berühren, gemeinsam beraten und aufeinander abgestimmt werden oder dass Gemeinschaftslösungen getroffen werden, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.<sup>11</sup>

## Probleme kommunaler Zusammenarbeit

Gemeinden stehen oft in Konkurrenz zueinander, zum Beispiel bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben oder bei der Ausweisung von Wohngebieten mit dem Ziel, die Einwohnerzahlen zu erhöhen.

Diese Konkurrenzsituation kann ein Hindernis für interkommunale Zusammenarbeit sein: Denn von Konkurrenten will man sich abgrenzen anstatt mit ihnen zusammenzuarbeiten. Sind mehrere Gemeinden an der Zusammenarbeit beteiligt, können Zuständigkeitsprobleme entstehen. Auch die Verantwortlichkeiten können unübersichtlicher werden, was wiederum zu einer geringeren Aufgabenkontrolle führen kann.

Befürchtet wird außerdem, dass das Übertragen von Aufgaben auf eine Nachbargemeinde zu Unzufriedenheit unter den Einwohner\_innen führt, da die Leistung nun

nicht mehr unmittelbar vor Ort, in der eigenen Gemeinde, erbracht wird und weitere Wege zurückgelegt werden müssen, um sie in Anspruch zu nehmen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Abstimmungsprozesse komplizierter werden, länger dauern können und nicht mehr die für die Gemeinde und ihre Einwohner\_innen günstigste Lösung erreicht werden kann, weil man sich mit anderen Gemeinden verständigen und möglicherweise Kompromisse schließen muss.

Diese Gesichtspunkte sind vor allem für die Mitglieder des Kommunalparlaments bedeutsam, das letztendlich die interkommunale Zusammenarbeit beschließen muss. Denn sie wollen von ihren Bürger\_innen wieder gewählt werden und müssen darauf achten, dass ihre Entscheidungen die Bürger\_innen zufriedenstellen.

Das Kommunalparlament ist daher sehr frühzeitig in die Vorbereitungen für eine interkommunale Zusammenarbeit einzubeziehen. Auch müssen die Vorteile dieser Zusammenarbeit sehr klar skizziert werden. Sinnvoll ist auch eine frühzeitige Unterrichtung der Bürger\_innen, um eventuelle Widerstände erkennen und ihnen gegensteuern zu können.

## Erfolgsfaktoren kommunaler Kooperation

Wie die vorangegangene Darstellung der Probleme kommunaler Kooperation deutlich gemacht hat, ist interkommunale Zusammenarbeit kein Selbstläufer. Sie ist daher sehr sorgfältig zu planen und vorzubereiten.

Der Nutzen für die beteiligten Kommunen und die Aufwendungen, die durch die Zusammenarbeit verursacht werden, müssen ehrlich abgeschätzt werden. Und natürlich muss der Nutzen für alle Beteiligten höher sein als die erforderlichen Aufwendungen. Die Organisation der Zusammenarbeit muss klar strukturiert und die Zuständigkeiten müssen auch für die Bürger\_innen der beteiligten Kommunen transparent sein. Welche Kommune welche Ressourcen in die Zusammenarbeit einbringt, muss frühzeitig geklärt und festgelegt werden. Die Notwendigkeiten der Einbindung der Politik und einer frühzeitigen Bürgerinformation wurden schon erwähnt. Wesentlich ist

<sup>10</sup> Vgl. §§ 27, 28 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

<sup>11</sup> Vgl. § 2 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

schließlich noch, dass die Zusammenarbeit freiwillig ist, auf gegenseitigem Vertrauen beruht und dass alle Beteiligten gleichberechtigt sind.

Eine lange bestehende Unsicherheit über die Anwendung des Vergaberechts bei interkommunaler Zusammenarbeit ist mit der Neuordnung des Vergaberechts in der EU im Wesentlichen beseitigt. Gemäß § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der die einschlägigen Vorschriften der EU-Richtlinie ins innerdeut-

sche Recht transformiert, ist bei öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit das Vergaberecht unter den dort formulierten Voraussetzungen nicht anwendbar.

**Hinweis:**

Eine ausführliche Darstellung aller Aspekte interkommunaler Zusammenarbeit enthält Band 4 der Texte der Kommunalakademie der Friedrich-Ebert-Stiftung: Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, erschienen 2008.

## 1.6 Zivilgesellschaftliches Engagement

### Vom Passiv- zum Aktivbürger, von der Passiv- zur Aktivbürger\_in

Das Verhältnis zwischen den Bürger\_innen und ihrer Kommune hat sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert.

In den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Bürger\_innen noch kaum an öffentlichen Angelegenheiten beteiligt. Sie gingen zwar am Wahlsonntag im Festtagsaufzug ins Wahllokal, um ihre Stimme abzugeben, nahmen aber hin, was ihre gewählten Vertreter\_innen und die Kommunalverwaltungen entschieden. Den Ratsmitgliedern und den Verwaltungsmitarbeiter\_innen war diese Haltung sehr recht, sie legten wenig Wert auf kritische Bürgermeinungen und entschieden lieber allein, wie sich die Gemeinde entwickeln sollte. Sie bauten Schulen, Theater oder Schwimmbäder und glaubten, auf diese Weise bei den Wahlen die erforderliche Zustimmung der Bürger\_innen erhalten zu können.

Erst zu Beginn der 1970er-Jahre, als Folge der durch die 68er-Bewegung erzeugten Aufbruchsstimmung und Willy Brandts Losung „Mehr Demokratie wagen“, forderten die Bürger\_innen mehr Mitsprache- und Beteiligungsrechte. Die Stimmabgabe am Wahlsonntag genügte ihnen nicht mehr.

Vielerorts gründeten sich örtliche Bürgerinitiativen, die sich intensiv in die kommunalpolitische Diskussion – in der Regel projekt- oder themenbezogen – einmischten. Von den Kommunalparlamenten und den Kommunalver-

waltungen wurde dieses Engagement allerdings zumeist noch mit Skepsis betrachtet und nicht selten als Störung der eigenen Tätigkeit empfunden. Viele Bürgerinitiativen wollten aber nicht nur mitdiskutieren, sondern auch mitgestalten. So bildeten sich für städtische Einrichtungen wie Schulen, Theater, Büchereien oder Museen Fördervereine, die sich aktiv an der Gestaltung dieser Einrichtungen beteiligten und ihren Betrieb auch materiell unterstützten.

Vor allem in den 1990er-Jahren wurden die rechtlichen Grundlagen für mehr Mitsprachemöglichkeiten der Bürger\_innen geschaffen, insbesondere wurden überall Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt<sup>1</sup> (ausführlich dazu siehe Kapitel 3.6).

Parallel zu dieser Entwicklung begann die Modernisierung der Kommunalverwaltungen, die vor allem auf der Grundlage des von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelten „Neuen Steuerungsmodells“ erfolgte. Mit diesem Modell, das die Lehren des „New Public Management“ für die Kommunen anwendbar machen sollte, wurden in die Kommunalverwaltungen betriebswirtschaftliche Elemente eingeführt. Bürger\_innen wurden zu „Kund\_innen“, für die die Gemeinde Dienstleistungen erbringt. Der Aufwand für diese Dienstleistungen oder Produkte wurde nach überprüfbaren Kriterien gemessen, um die vorhandenen Haushaltsmittel effizienter und bedarfsgerechter einsetzen zu können. Wie bei Wirtschaftsunternehmen üblich, wurde in den Rathäusern auch die Kundenzufriedenheit der Bürger\_innen abgefragt.

<sup>1</sup> Eine Ausnahme ist Baden-Württemberg, das bereits 1955 diese Instrumente der Bürgerbeteiligung eingeführt hat.

Der Kunde, die Kundin als König\_in wurde zwar hofiert, aber er oder sie war immer noch in einer mehr oder weniger passiven Rolle: Entscheidungen über die Dienstleistungen und Produkte der Kommune beeinflussten die Bürger\_innen kaum.

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hat sich diese Betrachtungsweise geändert. Staat und Kommunen haben erkannt, dass Bürger\_innen bei der Bewältigung der öffentlichen Aufgaben unterstützen können und wie wichtig das aktive Mitmachen der Bürger\_innen für eine stabile und lebendige Demokratie ist. Staat und Kommunen fördern daher jetzt das zivilgesellschaftliche Engagement<sup>2</sup>.

Begrifflich wird heute allerdings noch überwiegend vom bürgerschaftlichen Engagement gesprochen. Aber auch Einwohner\_innen, die nicht den Rechtsstatus von Bürger\_innen haben, engagieren sich in ihrer Gemeinde. Soweit dies möglich ist, wird daher hier der Begriff zivilgesellschaftliches Engagement benutzt.

Das Leitbild ist heute die lebendige Zivilgesellschaft, die vom aktivierenden Staat gefördert wird. Staat und Gesellschaft teilen sich in einem kooperativen und partnerschaftlichen Verhältnis die Verantwortung für die öffentlichen Angelegenheiten. Auf der kommunalen Ebene manifestiert sich dieses veränderte Verständnis in dem Leitbild der Bürgerkommune, das die KGSt so beschreibt:

„Das Leitbild der Bürgerkommune betont die Bedeutung der kommunalen Ebene im demokratischen föderalen Staat und fordert mehr Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaft durch Partizipation und Bürgerengagement. Transparenz, Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken sind konstitutive Bestandteile der Bürgerkommune.“<sup>3</sup>

## Übernahme öffentlicher Aufgaben

Bürger\_innen beteiligen sich immer stärker an der Erledigung von Aufgaben, die öffentliche Angelegenheiten sind. Dies geschieht zum einen, weil sie aktiv an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilhaben wollen. Zum anderen springen nicht selten die Bürger\_innen einer Gemeinde ein und übernehmen Aufgaben in pri-

vater Trägerschaft, die die Gemeinden aus Finanznot nicht mehr oder nur noch reduziert wahrzunehmen.

Die Formen der Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Bürger\_innen sowie die dabei erfolgende Zusammenarbeit mit der Gemeinde sind äußerst vielfältig. Einige Beispiele sollen diese Vielfalt illustrieren.

Eine Gemeinde beschließt, ein Freibad, dessen Betrieb erhebliche Verluste einführt, zu schließen. Bürger\_innen, bei denen das Freibad sehr beliebt ist, protestieren. Es bildet sich eine Initiative, die den Betrieb des Bades auch für die Zukunft sicherstellen will. Diskutiert wird, ob die Initiative das Bad in eigener Verantwortung ohne irgendwelche Unterstützung durch die Gemeinde übernehmen kann. Allerdings stellt sich heraus, dass der kostendeckende Betrieb des Freibades nur unter sehr günstigen Umständen möglich ist.

Die Initiative versucht deshalb, die Gemeinde an den Kosten zu beteiligen. Ein Lösungsvorschlag ist, dass die Gemeinde die Unterhaltungskosten, die Initiative die Betriebskosten trägt. Denkbar wäre auch, dass sich die Gemeinde nur mit Zuschüssen an dem Betrieb des Bades beteiligt. Dabei können die Zuschüsse auch darin bestehen, dass die Gemeinde Wasser und Energie kostenlos liefert oder auf kommunale Gebühren für Abwasser, Straßenreinigung und Abfallbeseitigung verzichtet.

Kommt es im Ergebnis zu einer vertraglich abgesicherten Kostenbeteiligung der Gemeinde, kann in weiterem Sinn von einer Public Private Partnership gesprochen werden. In der Regel werden öffentlich-rechtliche Partnerschaften allerdings von der Gemeinde initiiert mit dem Ziel, eine öffentliche Aufgabe auf diese Weise kostengünstiger zu erledigen.

Ein weiteres Beispiel der Übernahme öffentlicher Aufgaben durch private bürgerschaftliche Initiativen ist die Spielplatzbetreuung durch Elterninitiativen. Hier verpflichtet sich eine Elterninitiative, einen bestimmten Spielplatz in Ordnung zu halten und zu beaufsichtigen. Die Gemeinde kann dieses Engagement dankbar entgegennehmen, kann aber auch selbst einen Beitrag leisten und sich verpflichten, schadhaftes Gerät regelmäßig auszutauschen.

Eine sehr verbreitete Form zivilgesellschaftlichen Engagements sind Fördervereine, die eine bestimmte gemeind-

<sup>2</sup> So machte eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages umfangreiche Vorschläge, um die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement zu verbessern. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf>

<sup>3</sup> [www.kgst.de/buergerkommune](http://www.kgst.de/buergerkommune). Ausführlich zur Bürgerkommune auch Bogumil, Jörg und Holtkamp, Lars: Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01431.pdf>

liche Einrichtung unterstützen. Viele Schulen haben Fördervereine, die bei der Anschaffung von Lehrmitteln helfen oder bedürftigen Kindern mit einem Zuschuss die Teilnahme an der jährlichen Klassenfahrt ermöglichen. Fördervereine für Museen helfen beim Ankauf von Kunstwerken, Fördervereine für Büchereien beim Ankauf von Büchern.

Seit Mitte der 1990er-Jahre sind in vielen Städten Bürgerstiftungen entstanden. Diese Bürgerstiftungen sind in einem breiten Spektrum auf lokaler oder regionaler Ebene tätig. Sie fördern insbesondere zivilgesellschaftliche Projekte im kulturellen Sektor, in den Bereichen Bildung, Jugend und Soziales oder Natur und Umwelt.

Auch Selbsthilfegruppen und Selbsthilfevereine nehmen in ihrem Tätigkeitsbereich öffentliche Aufgaben wahr. In vielen Städten und Kreisen gibt es Selbsthilfekontaktstellen, die Informationen, Kontakte und gegebenenfalls Unterstützung für Selbsthilfeinteressierte und Selbsthilfegruppen anbieten.

Für ehrenamtliche Tätigkeiten besteht seit 2005 unter bestimmten Voraussetzungen Unfallversicherungsschutz, wenn die Tätigkeit im Interesse der Gemeinde liegt und in ihrem Auftrag oder mit ihrer Zustimmung erfolgt.

Auch die Beteiligung der Bürger\_innen an den gemeindlichen Planungen ist im weiteren Sinn bürgerschaftliches Engagement in öffentlichen Angelegenheiten. Das Baugesetzbuch sieht bei der Erstellung der Bauleitpläne ein förmliches Beteiligungsverfahren vor. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang der von der UNO weltweit initiierte Prozess der lokalen Agenda 21 zu nennen. Mit der Teilnahme an diesem Prozess wurde in vielen Kommunen eine dauerhafte Plattform geschaffen, in deren Rahmen die Bürger\_innen mitdiskutieren können, wie sich ihre Gemeinde weiterentwickeln soll.

## Die freien Träger

Freie Träger übernehmen öffentliche Aufgaben, für deren Übertragung und Erledigung durch die Zivilgesellschaft es gesetzliche Regelungen gibt. Der Begriff freie Träger bezeichnet private, das heißt, nicht staatliche Organisationen (in der Regel Vereine, Wohlfahrtsverbände, GmbHs oder Stiftungen bürgerlichen Rechts), die vorrangig in der Alten-, Gesundheits-, Jugend- oder Sozialhilfe tätig sind.

Der Gesetzgeber hat, im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, in verschiedenen Vorschriften den freien Trägern

Vorrang vor öffentlichen, kommunalen Einrichtungen gegeben. So soll zum Beispiel die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen, wenn anerkannte Träger der freien Jugendhilfe bereits ein geeignetes Angebot vorhalten.<sup>5</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diese Vorrangstellung der freien Träger gegenüber kommunalen Einrichtungen als noch zulässige Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung angesehen.<sup>6</sup> Für ihre Tätigkeit in den angeführten Bereichen erhalten die freien Träger Zuschüsse der öffentlichen Hand.

Zwei Probleme bestehen in diesem Bereich, die noch einer endgültigen Klärung bedürfen. Zum einen gibt es auch privat-gewerbliche Träger, die solche Angebote machen. Hier stellt sich die Frage, ob sie den freien Trägern gleichgestellt werden müssen. Dies wird von einigen verneint, von anderen bejaht.

Zum anderen treten auch freie Träger als „Unternehmen“ auf, so dass unklar ist, ob das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union Anwendung finden muss – dann wären staatliche Beihilfen grundsätzlich unzulässig.

Auch diese Frage ist noch nicht endgültig entschieden.

## Public Private Partnership

Als Public Private Partnership wird eine Kooperation öffentlicher Verwaltung mit privaten Wirtschaftsunternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezeichnet. Angewandt wird eine solche öffentlich-private Partnerschaft häufig in Fällen, in denen der öffentlichen Verwaltung die Mittel fehlen, um ein bestimmtes Vorhaben durchzuführen. Für den Straßenbau wurde mit dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz eine gesetzliche Grundlage für eine solche Kooperation geschaffen. Im Übrigen gibt es keine gesetzlichen Regelungen für die öffentlich-private Partnerschaft und die Formen der Kooperation sind sehr vielfältig.

In den Kommunen wird Public Private Partnership zum Beispiel beim Schulbau, beim Bau von Verwaltungsgebäuden, im Sport, im Freizeit- und Tourismusbereich oder im Verkehrsbereich praktiziert. Diese Form der gemeindlichen Investitionen nimmt zwar zu, hat aber im Verhältnis zu den Gesamtinvestitionen, die in den Kommunen getätigt werden, mit zwei bis drei Prozent noch einen relativ geringen Stellenwert (siehe hierzu auch Kapitel 9).

<sup>4</sup> Vgl. § 2 Absatz 1 Nr. 10a SGB VII.

<sup>5</sup> Vgl. § 4 Absatz 2 SGB VIII.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 22, S. 180.

## 1.7 Gebiets- und Funktionalreformen

### Gebietsreformen in Westdeutschland

Ende der 1960er- und während der 1970er-Jahre wurden in den Bundesländern Westdeutschlands in größerem Umfang Gebietsreformen durchgeführt.

Die bestehenden Gebietszuschnitte auf der kommunalen Ebene stammten noch aus dem 19. Jahrhundert oder aus noch früherer Zeit. Viele kleine Gemeinden waren aufgrund ihrer geringen Bewohnerzahl und ihrer geringfügigen Leistungskraft nicht mehr in der Lage, die wachsenden Aufgaben mit ausreichender Qualität und im notwendigen Umfang wahrzunehmen.

Wesentliches Ziel der Gebietsreformen war es, eine gleichwertige öffentliche Grundausstattung in den Städten und in den ländlichen Regionen zu schaffen. Zum anderen sollten Verwaltungseinheiten entstehen, die in der Lage waren, die Verwaltungsaufgaben, Selbstverwaltungsaufgaben sowie übertragenen Aufgaben wirtschaftlich, in guter Qualität und bürgernah zu erledigen.

Für die Entscheidung über die neue Aufteilung der Verwaltungseinheiten war zum einen die Einwohnerzahl von Bedeutung: Nur eine ausreichende Anzahl an Einwohner\_innen kann ausreichende Benutzerzahlen für öffentliche Einrichtungen und damit ihre Wirtschaftlichkeit gewährleisten. Die Leistungskraft der Gemeinde entschied darüber, inwieweit qualifiziertes Personal eingestellt und welche öffentlichen Einrichtungen für die Bürger\_innen vorgehalten werden konnten. Größere territoriale Ein-

heiten waren außerdem für eine geordnete Planung günstiger.

Das Ergebnis der durchgeführten Gebietsreformen war eindrucksvoll. Die Zahl der Gemeinden in Westdeutschland reduzierte sich von 24.078 auf 8.506, die Zahl der Kreise von 425 auf 237 und die Zahl der kreisfreien Städte von 236 auf 91.<sup>1</sup> Die Länder gingen bei ihren Gebietsreformen jedoch unterschiedlich vor. So entfielen in Hessen 86 Prozent aller Gemeinden, in Schleswig-Holstein waren es nur 18 Prozent.<sup>2</sup> Einige Länder setzten zunächst auf Freiwilligkeit und förderten den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden.

Vollzogen wurden die Gebietsreformen durch Landesgesetze, gegen die viele aufgelöste Gemeinden klagten. Nur in wenigen Fällen gaben die Gerichte den klagenden Gemeinden recht. Im Wesentlichen wurden die Landesgesetze bestätigt.<sup>3</sup>

Die Auflösung von rund 16.000 Gemeinden und fast 200 Landkreisen wurde zum Teil heftig kritisiert: Für viele Bürger\_innen sei die Verbundenheit mit ihrer Heimatgemeinde verloren gegangen. Außerdem seien so viele kommunale Mandate abgeschafft worden, dass die Demokratie auf der kommunalen Ebene geschwächt worden sei. Als Gegenargument wurde angeführt, dass in den Zwerggemeinden oft ein fest gefügter Honoratiorenkreis die Mandate innegehabt habe. In den größeren Gemeinden stünden dagegen nun die Parteien im Wettbewerb. Dadurch hätten die Bürger\_innen mehr Auswahl-

<sup>1</sup> Vgl. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, S. 150.

<sup>2</sup> Vgl. Franzke, Jochen: Kommunale Gebietsreformen im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltungseffizienz, in: Prieb, Axel, von Saldern, Adelheid und Scholl, Rose (Hrsg.): Junge Städte in ihrer Region, S. 129ff.

<sup>3</sup> Ein Beispiel ist die Stadt Wesseling, die in die Stadt Köln eingemeindet worden war, aber aufgrund ihrer Leistungskraft selbstständig bleiben konnte.

möglichkeiten bei den Personen und Programmen und die Demokratie sei in den Kommunen nicht geschwächt, sondern belebt worden.

In den ostdeutschen Ländern begannen schon bald nach der Wiedervereinigung Gebietsreformen, die allerdings schrittweise angegangen wurden, sodass sie bis heute noch nicht abgeschlossen sind.

## Die Funktionalreformen

Ziel der Gebietsreformen war es, Gemeindegrößen und kommunale Einheiten zu schaffen, die eine wirtschaftliche und qualifizierte Erledigung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben begünstigten. Währenddessen geht es bei den Funktionalreformen in erster Linie darum, die notwendigen Verwaltungsaufgaben den Verwaltungsstellen zuzuordnen, die die Aufgabe am besten erledigen können.

Es geht also einmal um die Fragestellung, ob alle Aufgaben, die derzeit von der Verwaltung bearbeitet werden, auch wirklich von der Verwaltung erledigt werden müssen, oder ob nicht Private besser geeignet sind, diese Aufgabe zu erfüllen. Um diese Frage zu beantworten, wurden die Instrumente „Aufgabenanalyse“ und „Aufgabenkritik“ eingesetzt. In der Folge wurden einige Verwaltungsaufgaben privatisiert. Im Rahmen von Funktionalreformen wird weiter diskutiert und untersucht, welche Aufgabe welcher Verwaltung zugeordnet werden sollte, um am besten – wirtschaftlich, effizient und bürgernah – erfüllt werden zu können.

Vor diesem Hintergrund wurde zum einen die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen diskutiert, da man so die größtmögliche Bürgernähe zu erreichen glaubte. Zum anderen wurde besprochen, ob nicht kleine Organisationseinheiten mit kurzen Entscheidungswegen ein effizientes Verwaltungshandeln am besten gewährleisten könnten. Eine weitere Frage war, ob durch die Abschaffung von staatlichen Sonderbehörden und die Bündelung der Aufgaben in einer Verwaltung eine bessere Koordinierung des Verwaltungshandelns erreicht werden könnte.<sup>4</sup>

Die ersten Funktionalreformen fanden in den westdeutschen Ländern im Anschluss an die Gebietsreformen statt. Dabei erhielten die neuen, größer gewordenen kommunalen Einheiten neue Aufgaben und die Zuständigkeiten zwischen Landkreisen und Gemeinden wurden zum Teil neu aufgeteilt.

Die Ergebnisse dieser ersten Funktionalreformen wurden allerdings als eher „mager“ beurteilt. Denn am Zustand der Landesverwaltungen änderte sich wenig.<sup>5</sup>

## Haushaltskonsolidierung als Triebkraft der neuen Welle der Verwaltungsreformen

Seit den 1990er-Jahren begannen dagegen umfangreichere und einschneidende Funktionalreformen. Die Triebkraft dieser Reformen ist nicht mehr in erster Linie die beste funktionale Zuordnung der Aufgaben, sondern die Haushaltskonsolidierung durch Einsparung von Personal und Finanzmitteln. Insbesondere die drohenden Pensionslasten verbunden mit der demografischen Entwicklung erzeugten einen starken Handlungsdruck in den Bundesländern, deren Personalkosten in der Regel über 40 Prozent des Haushalts ausmachten.

Schwerpunkt dieser Verwaltungsreformen, die in West- und Ostdeutschland in etwa zeitgleich betrieben wurden und noch immer andauern, sind die Auflösung von Verwaltungseinheiten, um vor allem Personal zu sparen, sowie die Schaffung klarer Verwaltungsstrukturen und die Aufgabenbündelung, um mehr Transparenz für Bürger\_innen und Unternehmen und insgesamt ein wirtschaftlicheres und effizienteres Verwaltungshandeln zu erreichen.

Die einzelnen Bundesländer sind dabei zum Teil sehr unterschiedliche Wege gegangen. Baden-Württemberg beschloss zum Beispiel zum 1. Januar 2005 350 Sonderbehörden abzubauen, zusammenzulegen oder in die allgemeine, dreistufige Verwaltung einzugliedern. Die oberen Sonderbehörden wurden in die Mittelinstanzen, die unteren Sonderbehörden in die Kommunen verlagert.

Einen ganz anderen Weg ging Niedersachsen. Hier wurde die Mittelinstanz – die Regierungsbezirke – ersatzlos abgeschafft. Ihre Aufgaben wurden auf die Ministerien, Sonderbehörden und Kommunen aufgeteilt.

<sup>4</sup> So wurden zum Beispiel in Baden-Württemberg die Gesundheits- und Veterinärämter in das Landratsamt integriert.

<sup>5</sup> Bogumil, Jörg und Ebinger, Falk: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, S. 1, [www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/bogumil\\_ebinger\\_08-verwaltungspolitik.pdf](http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/bogumil_ebinger_08-verwaltungspolitik.pdf)

Neben Niedersachsen gibt es noch einige andere Länder mit einem zweistufigen Verwaltungsaufbau, während die übrigen Länder am dreistufigen Verwaltungsaufbau festhalten.

Ob die Funktionalreformen ihre Ziele, insbesondere die Konsolidierung des Haushalts, erreicht haben, lässt sich derzeit nicht beantworten, denn es liegen hierzu keine ausreichenden Untersuchungen vor. Das liegt auch daran, dass sich die Verantwortlichen vor einer Evaluierung der Reformmaßnahmen scheuen.<sup>6</sup>

Einen ersten Einblick können jedoch die Berichte der Landesrechnungshöfe geben, die keine nennenswerten Einsparungen verzeichnen, die auf die Reformen zurückzuführen wären.<sup>7</sup>

## Regionsbildung

Der Begriff Region wird in Deutschland mit unterschiedlichem Inhalt gebraucht. Zum einen bezeichnet er geografische Teile Deutschlands, die durch ein bestimmtes Kennzeichen zusammengefasst werden. Bekanntes Beispiel ist die Deutsche Weinstraße in Rheinland-Pfalz.

Zum anderen werden regionale Zusammenschlüsse zum Zwecke des Erreichens gemeinsamer Ziele und der Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben unter dem Begriff Region subsumiert, wenn das betroffene Gebiet eine gewisse Größe erreicht hat.

Im Kapitel 1.5 (Interkommunale Zusammenarbeit) wurde bereits die Region Spreewald erwähnt, die sich unter dem Dach des Tourismusverbandes Spreewald aus dem Zusammenschluss von Landkreisen, Städten, Gemeinden, Vereinen und Organisationen gebildet hat und dadurch den Tourismus in dieser Region fördern möchte.

Die Tourismusförderung ist in vielen Fällen der Antrieb, sich zu einer Region zusammenzuschließen. Eine andere Motivation, eine Region zu bilden, ist die Stadt-Umland-Problematik, die beispielsweise Anstoß für die Bildung der Regionen Hannover und Stuttgart war.<sup>8</sup>

Die Region Hannover entstand aus einem Zusammenschluss des Landkreises Hannover und des Kommunalverbandes Großraum Hannover. Sie ist eine Gebietskörperschaft, die unter anderem für die Regionalplanung, den öffentlichen Personennahverkehr, die Abfallentsorgung oder die kommunalen Krankenhäuser in der ganzen Region zuständig ist. Der Regionspräsident, die Regionspräsident\_in, oberste\_r Repräsentant\_in und Chef\_in der Regionsverwaltung, sowie die 84 Mitglieder der Regionsversammlung werden von den wahlberechtigten Einwohner\_innen der Region gewählt.

Die Region Stuttgart ist durch das Gesetz über die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet worden. Zuständigkeiten und Organisation werden in dem Gesetz im Einzelnen geregelt.

Die Mitglieder der Regionalversammlung werden auch hier von den wahlberechtigten Einwohner\_innen der Region gewählt. Die Leitung wird von einer Doppelspitze gebildet: dem oder der von der Regionalversammlung gewählten ehrenamtlichen Vorsitzenden oder Vorsitzender und dem oder der hauptamtlichen Regionaldirektor\_in, der oder die der Verwaltung Verwaltung vorsteht.

## Europäische Metropolregionen

Eine neue Form der Regionsbildung sind die Europäischen Metropolregionen. Sie fassen wesentlich größere Gebiete zusammen. Ziele dieser Metropolregionen sind die Schaffung großer, wachstums- und innovationsorientierter Regionen, die sich in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, der Wissenschaft, den Kommunen, den Ländern, dem Bund und der EU in Europa positionieren können.<sup>9</sup>

Kooperations- und Organisationsmodelle werden innerhalb der jeweiligen Metropolregion entwickelt und sind daher unterschiedlich.

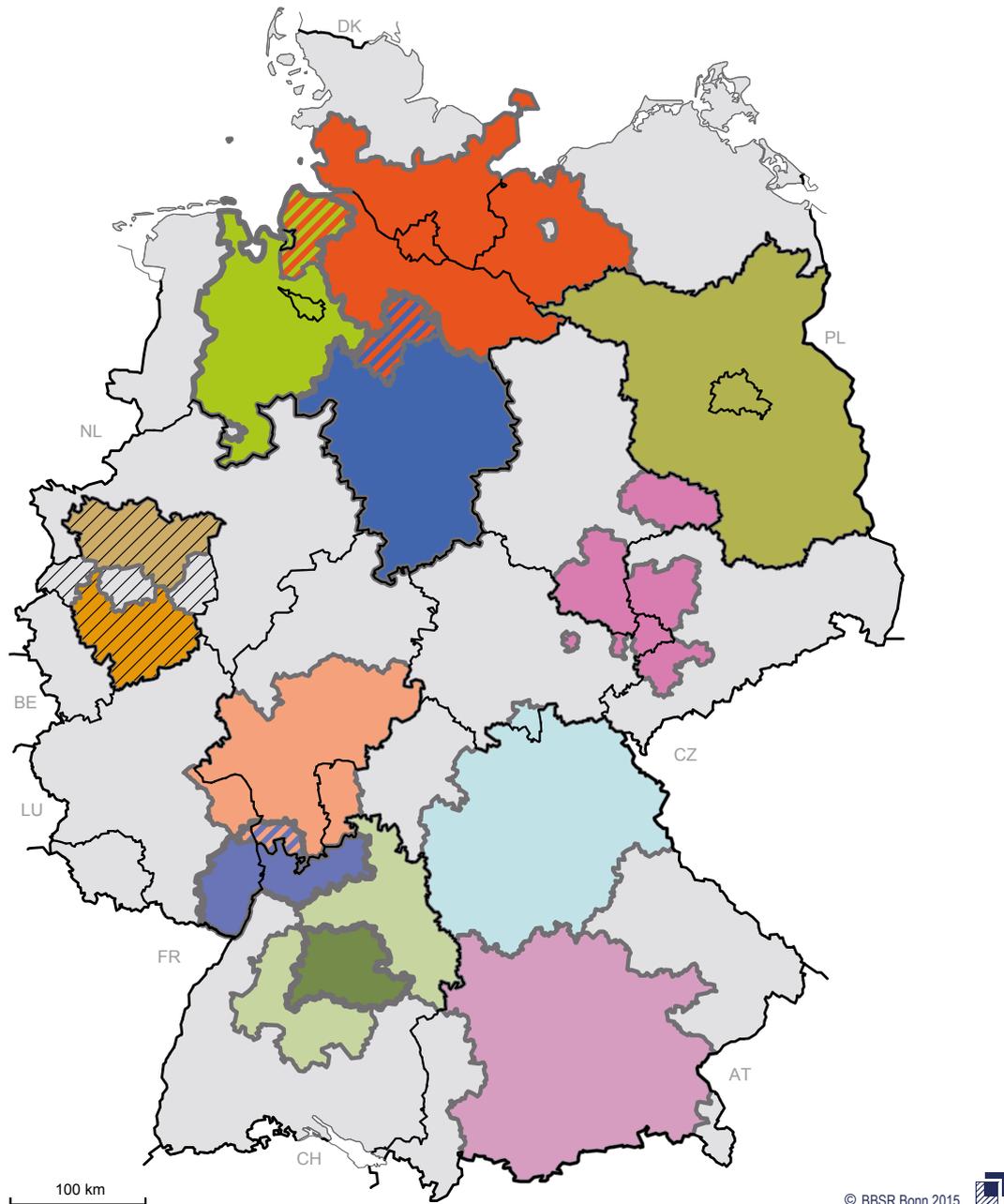
In Deutschland hat die Ministerkonferenz für Raumordnung elf europäische Metropolregionen festgelegt:

<sup>6</sup> Eine Ausnahme macht Baden-Württemberg. Dort wurde die Verwaltungsreform nach zwei Jahren evaluiert. Aufgrund dieser Evaluierung wurden Veränderungen an den ursprünglichen Reformmaßnahmen vorgenommen (siehe Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform, Landtagsdrucksache 14/2999 vom 15.7.2008).

<sup>7</sup> So Holtkamp, Lars: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells? – Debatte, in: dms, der moderne Staat, Heft 2, 2005, S. 431, der die Rechnungshofberichte daraufhin durchgesehen hat.

<sup>8</sup> Das gilt auch für die Region Aachen, die 2009 aus der Stadt Aachen und dem ehemaligen Kreis Aachen gebildet wurde.

<sup>9</sup> Vgl. Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, Regionales Monitoring 2008, S. 6, [www.deutsche-metropolregionen.org](http://www.deutsche-metropolregionen.org).



Datenbasis: Angaben des Initiativkreis Europäischer  
Metropolregionen in Deutschland IKM  
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014

### Europäische Metropolregionen in Deutschland, Stichtag 1.11.2015

 Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg	 Metropolregion Hamburg	 Metropolregion Rhein-Neckar
 Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten	 Metropolregion Hannover-Braunschweig- Göttingen-Wolfsburg	 Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr <i>dar. Metropole Ruhr</i> <i>dar. Metropolregion Köln/Bonn</i>
 Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main	 Europäische Metropolregion München	 Metropolregion Stuttgart <i>dar. Verband Region Stuttgart</i>
 Metropolregion Mitteldeutschland	 Metropolregion Nürnberg	

Quelle: Pütz, Thomas: Empirische Zusammenschau der europäischen Metropolregionen in Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5.2016, S. 545.

## 1.8 Aufsicht

### Rechtsaufsicht und Fachaufsicht

Die Kommunen sind, wie in Kapitel 1.1 dargestellt, als Teil der Länder in vollem Umfang in den Aufbau des Staates integriert. Ihnen ist das Recht der Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert, sie sind bei der Ausübung dieses Rechts aber an die Gesetze gebunden.<sup>1</sup>

Die Kommunalaufsicht wacht darüber, dass die Kommunen das geltende Recht beachten. Neben dieser Rechtsaufsicht gibt es die Fachaufsicht. Sie betrifft die Aufgaben der Kommunen, die ihnen vom Staat übertragen wurden oder die – wie es einige Gemeindeordnungen ausdrücken – Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind (siehe Kapitel 1.3).<sup>2</sup>

### Die Rechtsaufsicht

„Die Aufsicht des Landes schützt die Gemeinden in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten“, heißt es in § 11 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung.

Die Kommunalaufsicht wird nach dem Opportunitätsprinzip ausgeübt, das heißt, ob und wie die Aufsichtsbehörden einschreiten, liegt in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Die Aufsichtsbehörde muss einem bekannt ge-

wordenen Rechtsverstoß zwar nachgehen, sie muss aber nicht in jedem Fall einschreiten. Maßgebliche Abwägungskriterien für die Aufsichtsbehörde sind die Schwere der Rechtsverletzung und das öffentliche Interesse am Einschreiten auf der einen Seite, die Verhältnismäßigkeit des Eingreifens sowie das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde auf der anderen Seite. Bei schwerwiegenden Verstößen gegen geltendes Recht greift die Aufsichtsbehörde in der Regel ein.

Die Rechtsaufsicht über die Gemeinden soll aber nicht nur Rechtsverstöße beseitigen, die durch ein Handeln der Gemeinde erfolgen. Ein wesentlicher Teil der Aufsicht besteht darin, die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten, zu fördern und zu schützen.<sup>3</sup> Die Beratung der Gemeinden durch die Aufsichtsbehörden ist untrennbarer Bestandteil der Rechtsaufsicht. Allerdings muss ein Beratungsbedarf der Gemeinde erkennbar sein. Denn wenn sich die Beratungsfunktion der Rechtsaufsicht zu einer „Einmischungsaufsicht“ entwickelt, dann ist dies mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht vereinbar.

Die Zuständigkeiten für die Rechtsaufsicht über die Kommunen sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.<sup>4</sup> Bei kreisangehörigen Gemeinden wird die Rechtsaufsicht vom Landkreis<sup>5</sup>, vom Landratsamt<sup>6</sup> oder vom Landrat<sup>7</sup> als untere staatliche Verwaltungsbehörde aus-

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind dabei nicht nur an Gesetze im förmlichen Sinn, sondern auch an Rechtsverordnungen und andere untergesetzliche Rechtsnormen gebunden, soweit diese auf einer verfassungskonformen gesetzlichen Ermächtigung beruhen. Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 26, S. 237 und Band 76, S. 117.

<sup>2</sup> In diesen Fällen wird der Begriff Sonderaufsicht gebraucht, vgl. zum Beispiel § 119 Absatz 2 GO NW.

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel Art. 108 bayerische GO: „Die Aufsichtsbehörden sollen die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verständnisvoll beraten, fördern und schützen sowie die Entschlusskraft und die Selbstverantwortung der Gemeindeorgane stärken.“

<sup>4</sup> So der Bayerische Verfassungsgerichtshof, Bayerische Verwaltungsblätter 1989, S. 237.

<sup>5</sup> Vgl. § 128 Absatz 1 Satz 2 GO Niedersachsen.

<sup>6</sup> Vgl. Art. 110 Satz 1 bayerische GO.

<sup>7</sup> Vgl. § 120 Absatz 1 GO NW.

geübt. Kreisfreie Städte und Landkreise werden von der Mittelbehörde (Regierungspräsident\_in, Bezirksregierung, Landesverwaltungsamt) oder, wenn diese nicht existiert, direkt vom Innenministerium<sup>8</sup> beaufsichtigt.

## Unterrichtungsrecht

Um ihrer Verpflichtung zur Rechtsaufsicht nachkommen zu können, kann sich die Aufsichtsbehörde jederzeit über die Angelegenheiten der Gemeinde unterrichten.<sup>9</sup> Wie die Aufsichtsbehörde dieses Informationsrecht wahrnimmt, steht in ihrem Ermessen. Im Normalfall wird sie zunächst einen Bericht der Gemeinde anfordern, um die konkrete Angelegenheit zu prüfen. Wenn nötig, kann sie aber auch Akten einsehen oder Ortstermine wahrnehmen.

## Anzeige- und Genehmigungsvorbehalt

Bestimmte Beschlüsse der Gemeinde müssen der Aufsichtsbehörde angezeigt werden, damit diese vorab prüfen kann, ob sie mit den Gesetzen in Einklang stehen. Beispielsweise ist die Gründung einer Gesellschaft oder die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts durch die Gemeinde anzeigespflichtig.<sup>10</sup>

Einige Beschlüsse der Gemeinde bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, damit sie wirksam werden. Das gilt zum Beispiel für ein Haushaltssicherungskonzept, das erforderlich wird, wenn in einem Jahr ein Haushalt nicht mehr ausgeglichen werden kann.<sup>11</sup>

## Beanstandungs- und Aufhebungsrecht

Wenn ein Gemeinderat Beschlüsse fasst, die das geltende Recht verletzen, ist bereits der Bürgermeister, die Bürgermeisterin verpflichtet, den Beschluss zu beanstanden. Diese Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Der Rat muss sich dann erneut mit der Angelegenheit befassen. Bestätigt er den beanstandeten Beschluss, muss der Bürgermeister, die Bürgermeisterin die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einholen.<sup>12</sup>

Dieses Verfahren kann aber auch von der Aufsichtsbehörde initiiert werden, wenn sie der Auffassung ist, dass ein Beschluss des Rates oder eines Ausschusses das geltende Recht verletzt. Sie weist dann den oder die Bürgermeister\_in an, eine entsprechende Beanstandung vorzunehmen.<sup>13</sup> Bleibt der Rat oder der Ausschuss bei seinem Beschluss, kann die Aufsichtsbehörde ihn schließlich aufheben.<sup>14</sup>

Ist die Aufsichtsbehörde der Auffassung, dass eine Anordnung des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin das Recht verletzt, kann sie diese Anordnung beim Rat beanstanden. Billigt der Rat die Anordnung des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin dennoch, kann die Aufsichtsbehörde diese Anordnung aufheben.<sup>15</sup>

## Anordnung und Ersatzvornahme

Erfüllt eine Gemeinde die gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, kann die Aufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde dies innerhalb einer bestimmten Frist nachholen muss.<sup>16</sup> Die Anordnung muss schriftlich erfolgen und begründet werden.

Kommt die Gemeinde der Anordnung nicht innerhalb der gesetzten Frist nach, kann die Aufsichtsbehörde die Anordnung an Stelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchführen oder die Durchführung einem Dritten übertragen.<sup>17</sup> Voraussetzung für eine solche Ersatzvornahme ist, dass die vorherige Anordnung bestandskräftig geworden ist.

## Bestellung eines Beauftragten

Wenn die Verwaltung der Gemeinde in erheblichem Umfang nicht den Erfordernissen einer gesetzmäßigen Verwaltung entspricht und die bisher dargestellten Befugnisse der Aufsichtsbehörde nicht ausreichen, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinde zu sichern, kann die Aufsichtsbehörde einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf ihre Kosten wahrnimmt.<sup>18</sup>

<sup>8</sup> § 121 Absatz 2 GO Schleswig-Holstein.

<sup>9</sup> § 121 GO NW.

<sup>10</sup> § 115 Abs. 1 GO NW.

<sup>11</sup> § 76 GO NW.

<sup>12</sup> Vgl. § 54 Absatz 2 GO NW.

<sup>13</sup> § 122 Absatz 1 Satz 1 GO NW.

<sup>14</sup> § 122 Absatz 1 Satz 2 GO NW.

<sup>15</sup> § 122 Absatz 2 GO NW.

<sup>16</sup> § 123 Absatz 1 GO NW.

<sup>17</sup> § 123 Absatz 2 GO NW.

<sup>18</sup> Vgl. § 124 GO Baden-Württemberg, § 117 sächsische GO.

Da die Bestellung eines solchen Zwangsbeauftragten in hohem Maße in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde eingreift, muss der rechtswidrige Zustand schon ein erhebliches Ausmaß erreicht haben, sodass er mit den Mitteln der Beanstandung, der Anordnung und der Ersatzvornahme nicht mehr beseitigt werden kann. Der Beauftragte hat die Stellung eines Gemeindeorgans. Seine Handlungen werden der Gemeinde zugerechnet. Die Aufsichtsbehörde kann dem Beauftragten Weisungen erteilen.

Um diesen sehr erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung zu vermeiden, ist in der Praxis das Instrument des beratenden Beauftragten entwickelt worden. Dieser wird von der Aufsichtsbehörde beauftragt und soll der Gemeinde helfen, zum Beispiel ihre Finanzen wieder in Ordnung zu bringen (im Volksmund: „Sparkommissar“).

### Auflösung des Gemeinderats

Mehrere Gemeindeordnungen sehen die Möglichkeit vor, dass ein Gemeinderat aufgelöst werden kann, wenn er dauernd beschlussunfähig ist oder eine ordnungsgemäße Erledigung der Gemeindeaufgaben aus anderen Gründen nicht gesichert ist.<sup>19</sup> Diese schärfste Zwangsmaßnahme der Kommunalaufsicht setzt voraus, dass die rechtmäßige Verwaltung der Gemeinde auf Dauer nicht mehr möglich ist und nur noch durch Neuwahlen wiederhergestellt werden kann.

### Rechtsmittel gegen Aufsichtsmaßnahmen

Gegen Maßnahmen der Aufsichtsbehörde kann die Gemeinde Rechtsmittel einlegen. In der Regel sind die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde Verwaltungsakte, die nach der Verwaltungsgerichtsordnung angefochten werden können. In einigen Gemeindeordnungen ist geregelt, dass die Gemeinde die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde ohne Widerspruchsverfahren unmittelbar vor dem Verwaltungsgericht anfechten kann.<sup>20</sup> Wird eine erforder-

liche Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde nicht erteilt, steht der Gemeinde als Rechtsmittel die Verpflichtungsklage zur Verfügung.

### Die Fachaufsicht

Ist der Gemeinde eine staatliche Aufgabe übertragen worden, unterliegt sie der Fachaufsicht.<sup>21</sup> Die Fachaufsicht kann Weisungen sowohl hinsichtlich der Rechtmäßigkeit als auch der Zweckmäßigkeit geben.

Wie bei der Rechtsaufsicht umfasst das Weisungsrecht der Fachaufsichtsbehörde auch das Recht, sich über die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde zu informieren. Die Fachaufsicht kann für die Behandlung von Einzelfällen oder von näher bezeichneten Gruppen von Fällen im Voraus Weisungen erteilen oder Richtlinien erlassen, die den Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgabe Spielräume belassen.

Das Weisungsrecht umfasst die Möglichkeit, gemeindliche Beschlüsse aufzuheben oder zu ändern. Zwangsmittel stehen der Fachaufsichtsbehörde allerdings nicht zu. Für den Fall, dass Zwangsmittel notwendig werden, um eine fachliche Weisung durchzusetzen, muss die Fachaufsichtsbehörde die Amtshilfe der Rechtsaufsichtsbehörde in Anspruch nehmen.<sup>22</sup>

Auch das Weisungsrecht der Fachaufsichtsbehörde unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit.<sup>23</sup> Im Einzelnen ist das Weisungsrecht in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt. Dies gilt insbesondere für die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Art und Umfang des Weisungsrechts müssen hier gesetzlich geregelt sein.<sup>24</sup>

Da bei den übertragenen Aufgaben bzw. den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht betroffen ist, haben die Gemeinden kein Klagerecht gegen diese Weisungen. Die Gemeinde kann allerdings gerichtlich geltend machen, dass eine Weisung den Rahmen der Fachaufsicht überschreite und deshalb ihr Selbstverwaltungsrecht verletzt sei.

<sup>19</sup> Vgl. § 141a hessische GO, § 125 GO NW.

<sup>20</sup> § 126 GO NW.

<sup>21</sup> Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wird der Begriff Sonderaufsicht gebraucht, vgl. zum Beispiel § 119 Absatz 2 GO NW.

<sup>22</sup> Vgl. zum Beispiel Art. 116 Absatz 1 Satz 1 bayerische GO, § 127 GO NW.

<sup>23</sup> Art. 109 Absatz 2 Satz 2 bayerische GO.

<sup>24</sup> Vgl. § 2 Absatz 3 sächsische GO.

## 1.9 Kommunen und Europa

### Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa

Auf der europäischen Ebene ist das Recht der kommunalen Selbstverwaltung durch die **Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung** gewährleistet. Sie wurde von den Mitgliedsstaaten des Europarates 1985 verabschiedet und trat am 1. September 1988 in Kraft. Die Charta regelt in einem ersten Teil die materiellen Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung, unter anderem die Eigenverantwortung, die Wahl der Gemeindevertretung und den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung.

Das in Art. 4 Absatz 3 der Charta formulierte Subsidiaritätsprinzip, wonach öffentliche Aufgaben vorzugsweise auf der den Bürger\_innen nächsten Ebene wahrgenommen werden sollen, sichert den Gemeinden einen eigenverantwortlichen Aufgabenbestand. Allerdings erlaubt die Charta den Mitgliedsstaaten, bestimmte Vorschriften für ihr Hoheitsgebiet nicht zu übernehmen und bestimmte Formen von Gebietskörperschaften vom Anwendungsbereich der Charta auszunehmen.<sup>1</sup>

Deutschland hat von dieser Möglichkeit in zwei Fällen Gebrauch gemacht. Zum einen wird die Anwendung der Charta auf Gemeinden, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und die Kreise beschränkt. Zum anderen ist das Recht auf kommunale Steuern mit eigenem Hebesatz (Art. 9 Absatz 3) nur für die Kommunen für anwendbar erklärt worden.

Im Rahmen der Europäischen Union ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht im Vertrag von Lissabon verankert worden. Der **Vertrag von Lissabon** wurde 2007 verabschiedet und trat Ende 2009 in Kraft. Mit dem Lissabon-Vertrag wurden die bestehenden EU- und EG-Verträge zum Teil geändert und verschiedene Neuerungen eingeführt, so unter anderem die Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechts-Charta, die stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an der EU-Rechtssetzung, die Einführung einer Europäischen Bürgerinitiative, die Gründung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes oder das neue Amt des Präsidenten, der Präsidentin des Europäischen Rates.

Die beiden grundlegenden EU-Verträge heißen jetzt „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV).

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Art. 4 Absatz 2 Satz EUV angesprochen:

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Damit ist die kommunale Selbstverwaltung – soweit sie national gewährleistet ist – auch durch den EUV anerkannt.

<sup>1</sup> Vgl. Art. 12 und 13 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

Darüber hinaus schützt Art. 5 Absatz 3 EUV die kommunalen Zuständigkeiten durch eine klare Regelung des Subsidiaritätsprinzips:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

### Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen

Im Rahmen der EU sind die Kommunen im **Ausschuss der Regionen** vertreten. Der Ausschuss der Regionen hat vor allem die Aufgabe, im Gesetzgebungsprozess der EU die Interessen und Auffassungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften einzubringen. Kommission, Rat und Parlament müssen dem Ausschuss der Regionen Gelegenheit zur Stellungnahme zu neuen Rechtsvorschriften geben, wenn sie eines der Politikfelder berühren, die für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von Bedeutung sind.

Der Ausschuss der Regionen hat 350 Mitglieder und ebenso viele Stellvertreter\_innen aus den (noch) 28 Mitgliedsstaaten der EU. Die Mitglieder müssen entweder gewählte Mandatsträger\_innen in einer lokalen oder regionalen Gebietskörperschaft oder in einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein. Sechs Fachkommissionen bereiten die Stellungnahmen des Ausschusses vor, der im Jahr in der Regel sechs Plenartagungen abhält.

Der Lissabon-Vertrag hat die Bedeutung des Ausschusses der Regionen in zweifacher Weise erhöht. Zum einen wurden die Anhörungsrechte des Ausschusses ausgeweitet, zum anderen hat der Ausschuss ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten, wenn er der Auffassung ist, dass ein Rechtsakt der EU gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt.

Im Rahmen des Europarates gibt es den **Kongress der Gemeinden und Regionen**. Er ist die institutionelle Ver-

tretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der 47 Mitgliedsstaaten des Europarates. Er ist zum einen ein Forum, um gemeinsame Belange der Kommunen zu diskutieren, Erfahrungen auszutauschen und politische Vorschläge zu entwickeln. Zum anderen wird er vor Entscheidungen des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates gehört, wenn es um Belange der Kommunen oder Regionen geht.

Der Kongress besteht aus zwei Kammern: der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen. Die Versammlung der beiden Kammern besteht aus 315 Vertreter\_innen der 47 Europaratsmitglieder. In vier Fachausschüssen werden die Stellungnahmen und Vorschläge der Kammer der Gemeinden vorbereitet.

Die kommunalen Spitzenverbände (siehe Kapitel 1.4) unterhalten in Brüssel Europabüros, um die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber den Organen der EU unmittelbar vertreten zu können. Über 40 nationale kommunale Spitzenverbände haben sich in einem Dachverband, dem internationalen Rat der Gemeinden und Regionen Europas, zusammengeschlossen.

### Rechtliche Einwirkungen der EU auf die kommunale Ebene

Die dargestellten Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen an Entscheidungen der EU sind vor allem auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil sehr viele Entscheidungen, die von der EU getroffen werden, unmittelbare Auswirkungen in den Kommunen haben. So sind seit 1994 Unionsbürger\_innen, also Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der EU, bei Kommunalwahlen aktiv und passiv wahlberechtigt. Und mehr als die Hälfte aller Gesetze und Verordnungen, die für die Kommunen von Bedeutung sind, werden von der EU initiiert.

Die umfangreichen Regelungen zur Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen wie Telekommunikation, Post, Strom und Gas hatten und haben erhebliche Auswirkungen auf das Leben vor Ort. In den Bereichen Energieversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung sind maßgebliche Regelungen auf der Ebene der EU getroffen worden. Die kommunale Planungshoheit wird durch EU-Umweltschutzvorschriften tangiert.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Zum Beispiel durch die UVP-Richtlinie Nr. 85/337 EWG, ABl. EG L 175, S. 40 und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie Nr. 92/43 EWG, ABl. EG L 206,7.

Europäische Wettbewerbs- und Beihilfavorschriften haben erhebliche Auswirkungen auf Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge oder die Vergabe öffentlicher Aufträge. Bauaufträge müssen europaweit ausgeschrieben werden, wenn sie den Betrag von 5.548.000 Euro überschreiten, Dienstleistungs- und Lieferungsufträge allgemein bereits ab einer Höhe von 221.000 Euro und im Bereich Trinkwasser, Energie und Verkehr ab 443.000 Euro.<sup>3</sup> Die Dienstleistungsrichtlinie mit der Regelung eines einheitlichen Ansprechpartners für Dienstleistungsunternehmen greift in die Organisationshoheit der Kommunen ein.

Von den umfangreichen Förderprogrammen, die die EU aufgelegt hat, können Kommunen vielfach profitieren. Nachfolgend werden einige für die Kommunen besonders wichtige Aspekte europäischer Regelungen dargestellt.

## Europäisches Wettbewerbsrecht und Beihilferegulungen

Die Wettbewerbsregelungen, die vor allem in den Artikeln 102 bis 109 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) formuliert sind, gelten grundsätzlich auch, wenn sich die Kommunen mit eigenen Unternehmen wirtschaftlich betätigen. So sind nach EU-Recht zum Beispiel wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zwischen Unternehmen oder die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung verboten.

Von besonderer Bedeutung für die Kommunen sind die Wettbewerbsregelungen, die staatliche Beihilfen betreffen. Denn in vielen Fällen werden Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge subventioniert oder bezuschusst, unabhängig davon, ob die Leistung von einem kommunalen Unternehmen selbst oder von einem Dritten, dem die Aufgabe übertragen wurde, erbracht wird.

Die Grundregelung ist in Art. 107 Absatz 1 AEUV enthalten:

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit

dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Mittel aus kommunalen Haushalten sind dabei staatliche Mittel im Sinne dieser Vorschrift. Der Vertrag sieht einige Ausnahmen von diesem Beihilfeverbot vor und gibt die Möglichkeit, Beihilfen durch die EU-Kommission genehmigen zu lassen. Grundsätzlich müssen Beihilfen vor ihrer Gewährung der Kommission notifiziert werden, die dann über die Zulässigkeit entscheidet.

Eine Sonderregelung gilt für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind. Unter diesen Begriff fallen kommunale Unternehmen oder Dritte, die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge erfüllen.

Nach dieser Sonderregelung sind die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften, also auch die Beihilfavorschriften, nicht anwendbar, soweit die Erfüllung der einem Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben durch die Anwendung dieser Vorschriften rechtlich oder tatsächlich verhindert würde.<sup>4</sup>

Der Inhalt dieser sehr abstrakten Regelung wurde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs und im Anschluss daran durch ein Maßnahmenpaket der EU-Kommission in Bezug auf das Beihilfeverbot konkretisiert, um es für die Kommission<sup>5</sup> und die Mitgliedsstaaten besser handhabbar zu machen. Nun gelten für Zuwendungen der Kommunen an Unternehmen – kommunale Unternehmen oder beauftragte dritte Unternehmen –, die Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen, die folgenden Grundsätze:

Das Unternehmen muss einer **wirtschaftlichen Tätigkeit** nachgehen. Dabei ist wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten. Auch – nach deutschem Rechtsverständnis – hoheitliche Tätigkeiten wie Abwasser- und Abfallentsorgung sind wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne des EU-Rechts.

Keine wirtschaftlichen Dienstleistungen sind die Ausübung öffentlicher Gewalt, Tätigkeiten zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit, nationale Bildungssysteme oder Grundversorgungssysteme der sozialen Sicherheit.

<sup>3</sup> Stand 2019. [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/oeffentliche-auftraege-und-vergabe.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/oeffentliche-auftraege-und-vergabe.html)

<sup>4</sup> Art. 106 Absatz 2 AEUV.

<sup>5</sup> Das sogenannte Monti-Paket, das 2011/12 durch das Almunia-Paket reformiert wurde. Ein umfangreicher Leitfaden der EU-Kommission vom 19.4.2013 enthält Antworten auf oft gestellte Fragen.

Die Zuwendung muss eine **Begünstigung** darstellen. Neben finanziellen Zuwendungen können auch andere geldwerte Vorteile Begünstigungen darstellen, zum Beispiel der Verkauf von Grundstücken unter dem marktüblichen Wert oder die Befreiung von kommunalen Steuern und Abgaben oder Sondertarife für kommunale Leistungen.

Eine solche Zuwendung ist dann keine Beihilfe im Sinne des EU-Rechts, wenn die Zuwendung zum Ausgleich für die Erfüllung der Aufgabe der Daseinsvorsorge gewährt wird. Dafür müssen allerdings nachprüfbar Kriterien erfüllt sein: Das Unternehmen muss förmlich mit der Aufgabe betraut und die Aufgabe der Daseinsvorsorge muss klar definiert worden sein. Die Parameter für die Berechnung des Ausgleichs müssen vorher objektiv und transparent festgelegt worden sein. Der Ausgleich darf außerdem nicht über das Maß hinausgehen, das erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Aufgabe der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns zu decken. Darüber hinaus muss noch eine Vergleichsrechnung angestellt werden, wenn das Unternehmen nicht aufgrund einer Ausschreibung mit der Aufgabe der Daseinsvorsorge betraut wurde. Nur wenn diese Kriterien erfüllt sind, ist die Begünstigung keine Beihilfe und muss daher auch nicht der EU-Kommission notifiziert werden.

Zur einfacheren Handhabung der Beihilferegulungen sind weitere Regelungen erlassen worden, so zum Beispiel die De-minimis-Regelung<sup>6</sup>, nach der eine Beihilfe für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse dann nicht vorliegt, wenn die Zuwendung in einem Zeitraum von drei Jahren 500.000 Euro nicht überschreitet.<sup>7</sup>

Wenn die Auswirkungen der Zuwendung sich auf den lokalen Bereich beschränken, sind die Beihilfevorschriften ebenfalls nicht anzuwenden. So wurde es zum Beispiel für die Zuwendungen für ein städtisches Schwimmbad, das im Wesentlichen nur von den Bewohner\_innen der Stadt besucht wurde, entschieden. In diesem Zusammenhang ist für Unternehmen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen, noch die Transparenzrichtlinie bedeutsam<sup>8</sup>. Sie schreibt eine strikte Trennung der Buchführung vor, wenn Unternehmen, die für die Erfüllung der Aufgabe der Daseinsvorsorge einen finanziellen Ausgleich erhalten, zugleich andere wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben.

## EU-Förderprogramme

Von den umfangreichen Förderprogrammen der EU können auch die Kommunen profitieren. Die aktuelle Förderperiode läuft noch bis 2020.

Einen Überblick über die EU-Förderung in Deutschland gibt die nachfolgende Darstellung der EU-Kommission (vgl. [https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants\\_de](https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants_de)):

### EU-Struktur- und Investitionsfonds

Über 76 Prozent des EU-Haushalts werden partnerschaftlich mit nationalen und regionalen Behörden verwaltet, und zwar hauptsächlich über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF). Deutschland erhält zwischen 2014 und 2020 insgesamt 19,2 Mrd. Euro aus diesen vier Fonds:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) – regionale und städtische Entwicklung
- Europäischer Sozialfonds (ESF) – soziale Eingliederung und gute Verwaltungsführung
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
- Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF)

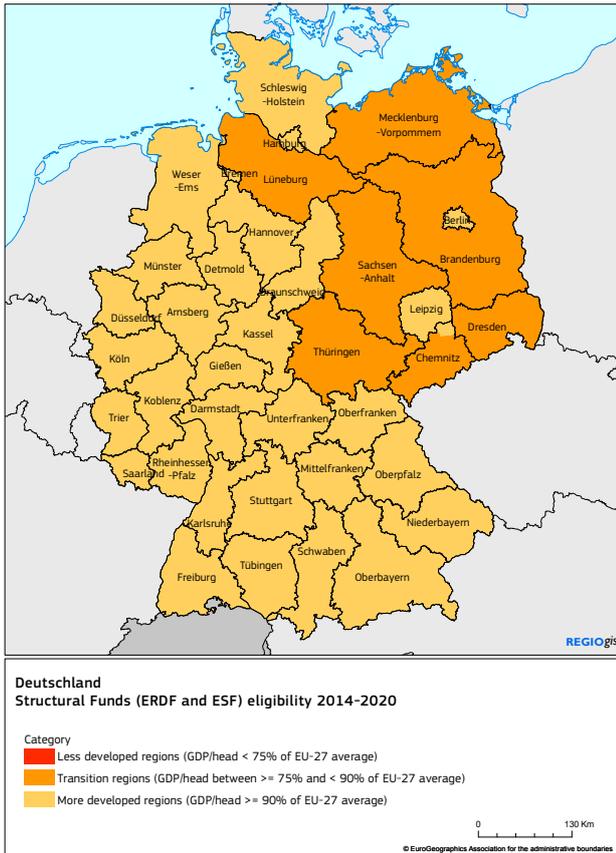
Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds werden in Deutschland durch

- 15 Programme des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE),
- 15 Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF),
- ein nationales Programm des Europäischen Sozialfonds (ESF),
- ein Multi-Fonds Programm vom EFRE und ESF in Niedersachsen,
- 14 Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (ELER) und
- ein nationales Programm für den Europäischen Meeres- und Fischereifonds umgesetzt.

<sup>6</sup> Vgl. Verordnung EG Nr. 69/2001 ABl. L 10,30.

<sup>7</sup> Bei Unternehmen im Bereich Straßentransportsektor beträgt die Obergrenze 100.000 Euro.

<sup>8</sup> Vgl. Richtlinie 2006/111 EG ABl. 318,3 17.



Von den insgesamt 19,2 Mrd. Euro, die in Deutschland auf die beschriebenen Fonds aufgeteilt werden, gehen:

- 9,772 Mrd. Euro in Übergangsregionen (BIP pro Kopf < 75% des EU-Durchschnitts)
- 8,498 Mrd. Euro in entwickelte Regionen (BIP pro Kopf > 90% des EU-Durchschnitts)
- 0,965 Mrd. Euro in die Europäische Territoriale Zusammenarbeit

### Investitionsprioritäten

Die EU-Förderung hat folgende prioritäre Ziele:

- regionale Disparitäten in der Wettbewerbsfähigkeit reduzieren,
- Forschung und Innovation fördern,
- Unterstützung in der Energiewende und verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien,
- Arbeitsmarktpotenziale nutzen, soziale Inklusion stärken und Bildungserfolge steigern.

### Die Dienstleistungsrichtlinie

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie<sup>9</sup>, die 2006 verabschiedet und bis Ende 2009 von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden musste, hat das Ziel, die rechtlichen und administrativen Hindernisse für den Handel im Dienstleistungssektor zu beseitigen und für Dienstleistungsunternehmen wie für Verbraucher\_innen Transparenz zu schaffen, wenn sie eine Dienstleistung erbringen oder in Anspruch nehmen.

Geregelt wird in der Dienstleistungsrichtlinie unter anderem

- der einheitliche Ansprechpartner für Dienstleistungserbringer,
- die Einführung umfangreicher Informationsrechte,
- die Verpflichtung zu elektronischer Verfahrensabwicklung,
- eine Genehmigungsfiktion nach Fristablauf.

Die Vorgabe, dass ein einheitlicher Ansprechpartner für Dienstleistungserbringer geschaffen werden muss, ist für die Kommunen von besonderer Bedeutung, da Ansiedlung und Bestandspflege von Unternehmen eine wichtige kommunale Aufgabe ist. Dienstleister dürfen für alle Verfahren, Genehmigungen und Formalitäten nur noch einen einheitlichen Ansprechpartner haben. Das bedeutet, dass die Stelle, die die Aufgabe des einheitlichen Ansprechpartners übernimmt, alle notwendigen Verfahren koordinieren muss, und dass die unterschiedlichen Behörden, die für unterschiedliche Genehmigungen zuständig sind und bleiben, zu einer engen Zusammenarbeit verpflichtet sind.

Die Länder haben die Verpflichtung, einheitliche Ansprechpartner einzurichten, sehr unterschiedlich umgesetzt. Einige Länder haben den einheitlichen Ansprechpartner bei den Kreisen und den kreisfreien Städten angesiedelt.<sup>10</sup> Andere haben für das ganze Bundesland eine Stelle als einheitlichen Ansprechpartner benannt.<sup>11</sup> Über das Internet-Portal „Dienstleiste leicht gemacht“, [www.dienstleiste-leicht-gemacht.de](http://www.dienstleiste-leicht-gemacht.de), kann schnell der jeweils zuständige einheitliche Ansprechpartner in allen Bundesländern gefunden werden.

<sup>9</sup> Vgl. RL 2006/123/EG.

<sup>10</sup> So zum Beispiel Nordrhein-Westfalen.

<sup>11</sup> So zum Beispiel Hessen.

## Literatur

Burgi, Martin: Kommunalrecht, 5. Auflage, München 2015.

Erlenkämper, Friedel und Zimmermann, Uwe (Hrsg.): Rechtshandbuch für die kommunale Praxis, Baden-Baden 2009.

Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht, 4. Auflage, München 2016.

Gern, Alfons und Brüning, Christoph: Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2017.

Mann, Thomas und Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1: Grundlagen der Kommunalverfassung, 3. Auflage, Berlin und Heidelberg 2007.

# Über den Autor dieser Ausgabe

## **Dr. Ortlieb Fliedner**

Rechtsanwalt, Bürgermeister a.D.

Ortlieb Fliedner war lange Jahre im Bundesinnenministerium beschäftigt und u.a. mit den Themen Verfassungsrecht, Dienstrechtsreform, Verwaltungsvereinfachung und gute Gesetzgebung befasst. Von 1995 bis 1999 war er erster hauptamtlicher Bürgermeister der Stadt Marl. Seit 2000 ist er freiberuflich als Rechtsanwalt tätig. Er berät u. a. osteuropäische Staaten bei der Anpassung ihrer Gesetzgebung an europäische Standards. In Bonn war er 17 Jahre lang Mitglied des Rates und u.a. Kultursprecher seiner Fraktion. Fliedner hat zahlreiche Beiträge zu den Themen Demokratie, Gesetzgebung, Verwaltungsmodernisierung, Entbürokratisierung, Recht und Politik veröffentlicht.

## **IMPRESSUM:**

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2019  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
Telefon +49 (0) 228 883-7126  
[www.fes.de/kommunalakademie](http://www.fes.de/kommunalakademie)  
Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de)  
Titelfoto: [Patrick Lienin/Fotocase.de/Retusche](http://Patrick.Lienin/Fotocase.de/Retusche) [pellens.de](http://pellens.de)  
Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent  
Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem  
Blauen Engel)

**ISBN 978-3-96250-457-1**

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES  
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche  
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

[www.fes.de/kommunalakademie](http://www.fes.de/kommunalakademie)



Wie funktioniert Kommunalpolitik? Was wird auf kommunaler Ebene entschieden und gestaltet? Welche Politikfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich von Städten und Gemeinden? Welche Schwerpunkte legt eine sozialdemokratische Kommunalpolitik?

Die Textreihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ bietet Antworten auf die grundlegenden Fragen der Kommunalpolitik: In 15 Heften bekommen die Leserinnen und Leser fundierte Informationen zu Themen wie Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf kommunaler Ebene. Sie lernen, wie ein kommunaler Haushalt aufgestellt wird, man dem demografischen Wandel auf kommunaler Ebene begegnen kann oder Rats- und Fraktionsarbeit funktioniert. So können sich vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über die unterschiedlichen Handlungsbereiche einer Kommune informieren. Es bietet Information und Orientierung, wie Politik auf kommunaler Ebene im Sinne einer sozial gerechten Gesellschaft gestaltet werden kann. Die KommunalAkademie will mit den anschaulichen und übersichtlichen Kapiteln die lokale politische Arbeit unterstützen und erleichtern.

Eine Übersicht der einzelnen Hefte finden Sie hier:

[www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik](http://www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik)