

## GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

### 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft

#### 1.0 Kommunen als Keimzelle der Demokratie

Dr. Ortlieb Fliedner

##### Erfahrbarkeit der Demokratie

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

All dies ist auf der Landes- und Bundesebene wesentlich schwieriger. Ein Besuch im Landtag oder im Bundestag ist aufwendig und meist nur ein einmaliges Ereignis. Die Entscheidungen im Landtag und im Bundestag sind abstrakter als in der Gemeinde und oft nur noch mit speziellem Fachwissen zu verstehen. Und das persönliche Kennenlernen von Landespolitikern und Bundespolitikern ist auch nicht einfach.

Demokratie ist also in der Gemeinde am leichtesten erfahrbar. Vor allem ist Demokratie hier erlernbar. Die vielen ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker 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 Politikerinnen und Politiker in den Landes-

parlamenten und im Bundestag als Kommunalpolitiker angefangen und 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.

Um der Bedeutung der Kommunen für die Demokratie gerecht zu werden, 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 sie gehören zur Verwaltung und nicht zur gesetzgebenden Gewalt. Die Gemeindevertretung als Ent-

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

scheidungsorgan der Kommune ist demnach auch Teil der Verwaltung. Ein „richtiges“ Parlament ist immer eine eigenständige Staatsgewalt, nämlich die gesetzgebende 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 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 entscheiden ohne Einflussnahme der staatlichen Aufsicht.

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 in einer Entscheidung festgestellt, dass zur Kon-

kretisierung des Inhalts der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung auch die geschichtliche Entwicklung miteinzubeziehen sei.<sup>2</sup> Darüber hinaus ist es auch für das Verständnis der heutigen kommunalen Selbstverwaltung nützlich, die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland zu kennen.

## Entwicklung der Selbstverwaltung

Die ersten Ansätze einer kommunalen Selbstverwaltung finden sich in den Städten des Mittelalters. 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, die nur einen kleinen Teil der Bewohner einer Stadt ausmachten. Um den Status eines Vollbürgers zu erlangen, war es nötig, Immobilien zu besitzen. Tagelöhner, Dienstleute oder Arme waren nur Einwohner der mittelalterlichen Stadt ohne die Rechte eines Bürgers.

Zu den Rechten der Vollbürger gehörte das Recht zu städtischem Handel, Freizügigkeit, Erbrecht, Schutz durch die Stadt sowie die Teilnahme am sozialen und politischen Leben.

Die Unterscheidung von Bürgern und Einwohnern 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 wird die Selbstverwaltung in den Städten wieder zurückgedrängt und überlebt nur noch in den freien Reichsstädten.

Mit der preußischen Städteordnung des Freiherrn vom Stein von 1808 erstarbt 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 mildern und durch selbstverantwort-

2 Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 11, S. 266 und 274.

liche 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>

In der Folgezeit steht die kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis zwischen dem monarchischen Staat und der bürgerlichen Gesellschaft. Die demokratische Selbstverwaltung in den Kommunen wird 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 bayrischen Verfassung ist dies bildhaft formuliert:

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

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

Mit der Konstituierung der Bundesrepublik wird die kommunale Selbstverwaltung auch im Grundgesetz verfassungsrechtlich abgesichert.<sup>5</sup>

Heute besteht kein Gegensatz mehr zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung. Vielmehr ist die kommunale Selbstverwaltung in den Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland integriert und wird vor allem durch das Demokratieprinzip geprägt.<sup>6</sup>

Die einzelnen Gemeindeordnungen der Bundesländer sind über Wikipedia Stichwort Gemeindeordnungen abrufbar: [http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeordnungen\\_in\\_Deutschland](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindeordnungen_in_Deutschland)

3 Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 11, S. 274.

4 Art. 11 Absatz 4 der Bayerischen Verfassung.

5 Vgl. Art. 28 GG.

6 Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 91, S. 228 und 244.

### 1.1 Die Kommunen im Bundesstaat

Dr. Ortlieb Fliedner

#### „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 darin integriert. Allerdings ist den Kommunen eine besondere Rechtsstellung eingeräumt, die durch die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung und die jeweiligen Landesgesetze konkretisiert wird.

Bevor der Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie konkretisiert wird, soll die kommunale Ebene noch unter folgendem Gesichtspunkt 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. Danach wird die Staatsgewalt in eine gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt aufgeteilt, wie es Art. 20 Absatz 2 des Grundgesetzes festschreibt.

Im Grundgesetz ebenso wie in den Verfassungen der Bundesländer ist die Trennung der drei Staatsgewalten – Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – aber nicht strikt, sondern es gibt zwischen den Gewalten Verknüpfungen und Verschränkungen. Die konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung ist, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat<sup>1</sup>, auf eine Gewaltenhemmung angelegt, das heißt auf eine gegenseitige Kontrolle,

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

Begrenzung und ausgeglichene Verteilung der Gewichte der drei ineinandergreifenden Gewalten zwecks Mäßigung der Staatsmacht.

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 regelt diese Einordnung der Kommunen in die Länderverwaltung beispielhaft:

- „(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 geregelt werden, landesrechtliche Regelungen. Unterstrichen wird die Länderzuständigkeit für die Kommunen durch eine Regelung des Grundgesetzes, wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben durch Bundesgesetze 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, bedeutet Selbstverwaltung, dass die Kommunen die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich entscheiden können, dass ihnen ein angemessener Aufgabenbestand zusteht und dass 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 Beispiele aus Landesverfassungen mögen dies veranschaulichen:

Art. 91 der thüringischen Landesverfassung lautet:

- „(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 verpflichtet, 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 in die Verfassung aufgenommen worden. In Kapitel 1.3 wird darauf noch ausführlich einzugehen sein.

### 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 Ausgestaltung 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 es können einzelne Aufgaben entzogen und es können Aufgaben übertragen werden. Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte von Bund und Ländern hat dem Gesetzgeber hierbei einen weiten Regelungsspielraum zugebilligt. Als Grenze dieser Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers haben die Gerichte formuliert, dass die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kernbestand und Wesensgehalt nicht angetastet werden darf. Was das im konkreten Fall bedeutet ist dabei für jede Gemeindehoheit gesondert (siehe am Ende dieses Kapitels) und unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der Selbstverwaltung zu bestimmen.

### Einklagbarkeit des Selbstverwaltungsrechts

Abgesichert wird die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen dadurch, dass sie gegen eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung gerichtlich vorgehen können.

Art. 93 Absatz 1 Nr. 4 b des Grundgesetzes bestimmt, dass Gemeinden und Gemeindeverbände beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde einlegen können, wenn sie sich durch ein Gesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt fühlen. Bei Landesgesetzen entscheidet das Bundesverfassungsgericht nur, wenn keine Beschwerde bei einem Landesverfassungsgericht eingelegt werden kann. Die Möglichkeit, ein Landesverfassungsgericht anzurufen, sehen fast alle Länder vor.<sup>2</sup>

Die bisher genannten Elemente der kommunalen Selbstverwaltung, Eigenverantwortlichkeit, Aufgabenbestand und Finanzausstattung sind noch ziemlich abstrakt. Um sie in der täglichen kommunalen Arbeit anwenden zu können, müssen sie weiter konkretisiert werden.

Für die kommunalen Aufgaben und die Finanzausstattung ist dies in Kapitel 1.3 beschrieben.

### Bedeutung der Eigenverantwortlichkeit

Im Folgenden wird näher erläutert, welchen Inhalt die Garantie hat, dass die Kommune die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich regeln darf.

Zunächst ist zu betonen, dass alle Befugnisse, die das Recht der kommunalen Selbstverwaltung beinhalten, 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, das heißt die eigenverantwortlichen kommunalen Entscheidungen müssen die geltende Rechtsordnung beachten und dürfen nicht gegen Gesetze verstoßen.

Diese Einschränkung bedeutet allerdings nicht, dass der Gesetzgeber den Kommunen nach Belieben Vorschriften machen kann, wenn dies nur durch ein Gesetz geschieht.<sup>3</sup> Der Gesetzgeber muss die Verfassung beachten und hat

<sup>2</sup> Nur die Länder Hessen und Schleswig-Holstein kennen die kommunale Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht nicht.

<sup>3</sup> Nach allgemeiner Auffassung kann auch durch Rechtsverordnungen das Selbstverwaltungsrecht eingeschränkt werden, Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 26, Seiten 228 und 2378.

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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 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 ist durch die Organisationshoheit eingeschlossen.

Die Personal- und Organisationshoheit wird 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 und die Gemeindeordnungen enthalten umfangreiche Organisationsvorgaben.

- Die **Finanzhoheit** bezieht sich auf die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.
- Mit der **Abgabenhoheit** 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 durchaus umfangreiche Vorgaben gemacht werden. Garantiert sind nur der Kernbestand und der Wesensgehalt der gemeindlichen Aufgaben und Befugnisse.

## 1.2 Die innere Struktur der kommunalen Ebene

Dr. Ortlieb Fliedner

### Gemeinden und Gemeindeverbände

Im Grundgesetz und den Verfassungen der Länder erstreckt sich das Recht der Selbstverwaltung auf die Gemeinden und die Gemeindeverbände. Hinter diesen beiden Begriffen verbirgt sich eine bunte Vielfalt der Erscheinungsformen 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 Gemeindeverbandsebene, die durch Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften

gebildet wird. Darüber hinaus gibt es in einzelnen Bundesländern Gemeindeverbände, die über den Landkreisen einzuordnen sind und 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:

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

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

## 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 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 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 Bürgermeister differiert zwischen fünf und acht Jahren.
- In einigen Bundesländern ist der direkt gewählte Bürgermeister sowohl Chef der Verwaltung als auch Vorsitzender des Kommunalparlaments. In anderen Ländern ist er lediglich Verwaltungschef und die Gemeindevertretung wählt sich einen eigenen Vorsitzenden.
- Die Kompetenzverteilung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister 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

In den einzelnen Bundesländern ist die durchschnittliche Größe der Gemeinden sehr unterschiedlich.

In Nordrhein-Westfalen gibt es beispielsweise 396 Gemeinden (davon 270 Städte) mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 45.133 Einwohnern. Die Zahl der Gemeinden in Rheinland-Pfalz beträgt 2.306 (davon 127 Städte) mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 1.740.<sup>2</sup>

Einige Länder – wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen – haben in der Vergangenheit kommunale Gebietsreformen und Neugliederungen durchgeführt und durch Zusammenlegung mehrerer Gemeinden größere Kommunen geschaffen. 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. 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 eine

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt, Stand 31.12.2009.

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>3</sup>

In Bayern können in Städten ab 100.000 Einwohnern in den Stadtbezirken Bezirksausschüsse eingerichtet werden, die von den Bürgern des Stadtbezirks gewählt werden. Verpflichtend sind Bezirksausschüsse nur in Städten mit über 1 Millionen Einwohner, also nur in München.<sup>4</sup>

In mehreren Bundesländern sieht die Gemeindeordnung vor, dass in selbstständigen Ortsteilen einer Gemeinde von den Bürgern 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>5</sup> Ihre Aufgabe ist es, alle öffentlichen Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen, zu verwalten.<sup>6</sup>

In Deutschland gibt es 301 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, aber die Bandbreite ist groß. So hat der kleinste Landkreis nur rund 50.000 Einwohner<sup>7</sup> und der größte weit über 600.000 Einwohner.<sup>8</sup>

Daneben gibt es 112 kreisfreie Städte, die alle kommunalen Aufgaben wahrnehmen, die bei den kreisangehörigen Gemeinden zwischen Landkreis und Gemeinde aufgeteilt sind.<sup>9</sup>

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und Gemeinde gibt es 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.

Ebenso wie die Gemeinde hat der Landkreis eine von den wahlberechtigten Einwohnern des Kreisgebietes gewählte Vertretung, den Kreistag, und einen direkt gewählten Leiter der Kreisverwaltung, den Landrat.<sup>10</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 als untere staatliche Verwaltungsbehörde<sup>11</sup>

Der Landrat hat eine Doppelstellung. Er ist nicht nur Organ der Selbstverwaltungskörperschaft Landkreis, sondern er ist zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde und nimmt die staatlichen Verwaltungsaufgaben in seinem Bezirk wahr. Wird der Landrat in dieser

3 Vgl. §§ 35ff Gemeindeordnung NRW.

4 Vgl. § 60 der bayerischen Gemeindeordnung.

5 Sie werden in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein „Kreise“ genannt.

6 So zum Beispiel § 2 Absatz 1 der Landkreisordnung für Baden-Württemberg.

7 Landkreis Lüchow-Dannenberg in Niedersachsen.

8 Kreis Recklinghausen in Nordrhein-Westfalen.

9 Quelle der Zahlen: Deutscher Landkreistag, www.landkreistag.de

10 In Baden-Württemberg wird der Landrat noch vom Kreistag gewählt.

11 In einigen Bundesländern ist diese Funktion dem Landkreis, in anderen dem Landratsamt übertragen.

Funktion tätig, hat der Kreistag kein Mitspracherecht. Außerdem ist er 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 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.

### 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 bilden die Landkreise und kreisfreien Städte aufgrund eines Gesetzes den Landeswohlfahrtsverband, 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 Einwohnern 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 Gemeinderäten 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, werden von den Gemeinderäten gewählt. Gesetzliche Mitglieder dieser Amtsausschüsse sind die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Vgl. § 9 der Amtsordnung für Schleswig-Holstein.

### 1.3 Aufgaben und Finanzen der Kommunen

Dr. Ortlieb Fliedner

#### 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)
- Kulturelle 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.

Bei den **Pflichtaufgaben** ist die Gemeinde verpflichtet, diese Aufgaben zu erledigen. Spielraum hat die Gemeinde nur bei der Frage, wie sie die 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.

### 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 daraufhin, 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 tangiert. Die Finanznot der Kommunen droht daher, ihr Selbstverwaltungsrecht auszuhöhlen.

Darüber hinaus gehören viele „freiwillige“ Aufgaben aus der Sicht der Einwohner 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 Kommunalpolitikern 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, wird diese Problematik der freiwilligen Aufgaben der Gemeinden bei jeder Schließung eines Theaters oder einer Bücherei virulent 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

Zum Kern des Selbstverwaltungsrechts gehört, wie schon in Kapitel 1.0 erwähnt, dass den Kommunen angemessene Finanzmittel zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben erledigen zu 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**.

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 dem Aufkommen dieser Steuer beteiligt.

Mit den Gebühren dürfen keine zusätzlichen Einnahmen erzielt werden, da sie sich am Äquivalenzprinzip ausrichten müssen, das heißt, sie dürfen nur die der Gemeinde für die gebührenpflichtigen Leistungen entstandenen Kosten decken.

Die örtlichen Aufwand- und Verbrauchssteuern, zum Beispiel Hunde-, Getränke- oder Zweitwohnungssteuer, spielen im Umfang nur eine geringe Rolle und werden daher manchmal auch als „Bagatelsteuern“ bezeichnet.

Die Finanznot führt allerdings dazu, dass einzelne Gemeinden sich in diesem Bereich in kreativer Weise neue Steuerquellen erschließen. So erhebt zum Beispiel die Stadt Köln eine spezielle Vergnügungssteuer für „die gezielte Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen in Bars, Sauna-, FKK- und Swingerclubs oder Kraftfahrzeugen“, im Volksmund „Sexsteuer“ genannt. Seit 2010 wird auch eine Bettensteuer für Hotelüber-

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

nachtungen in Köln erhoben. Über die Rechtmäßigkeit dieser Steuer wird allerdings noch gestritten.

## 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.

Aufgrund eines Beschlusses der Innenministerkonferenz 2003 führen bis auf Berlin alle Länder das doppische Haushalts- und Rechnungswesen auf der kommunalen Ebene ein. Einige Länder geben dabei den Kommunen zunächst noch ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik.

## Das Konnexitätsprinzip

Wie zu Beginn dieses Kapitels dargestellt, können den Gemeinden per Gesetz Aufgaben übertragen werden. Von dieser Möglichkeit wurde vom Bund und in den Ländern oft 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 ihren 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 Ausführungsrege-

2 Art. 49 Absatz 5 der rheinland-pfälzischen Landesverfassung.

lungen 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. Im Zuge der Föderalismusreform I, mit der umfangreiche Änderungen des Grundgesetzes vorgenommen wurden, wurde eine Vorschrift in das Grundgesetz aufgenommen, mit der ausdrücklich ausgeschlossen wird, dass durch Bundesgesetze Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden können (Art. 85 Absatz 1 Satz 2 GG).

#### 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** zusammengeschlossen.

#### 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 rund 1.000 stimmberechtigten Delegierten vertreten.

Der Hauptausschuss, der drei Mal jährlich tagt, setzt sich aus 141 von den Landesverbänden entsandten Mitgliedern zusammen.

14 Fachausschüsse beraten die Hauptgeschäftsstelle bei der Vorbereitung von Entscheidungen des Präsidiums und des Hauptausschusses.

Das 35-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 Städte-

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

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

tag ehrenamtlich tätig sind, sind die über 125 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Hauptgeschäftsstelle hauptamtlich beschäftigt.

Der Deutsche Städtetag unterhält außerdem ein Europabüro in Brüssel.

Die Anschriften der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages lauten:

- in Berlin: Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin,
- in Köln: Gereonshaus, Gereonstraße 18-32, 50670 Köln.

## Der Deutsche Städte- und Gemeindebund

Die 16 Landesverbände des Deutschen Städte- und Gemeindebundes repräsentieren über 11.500 Städte und Gemeinden.

Seine Aufgaben beschreibt der Deutsche Städte- und Gemeindebund folgendermaßen<sup>3</sup>.

„Der Deutsche Städte- und Gemeindebund ist tätig als

- *kommunale Interessenvertretung:*

kontinuierliche Kontaktpflege zu den Verantwortlichen in Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat, Europäische Union und anderen Organisationen; gezielt Einbindung kommunalpolitischer Stellungnahmen in politische Entscheidungsfindungsprozesse und Beschlussvorlagen der Ausschüsse; sowie effizientes Mitwirken in den bundesstaatlichen Beratungsorganen, dem Konjunkturrat sowie dem Finanzplanungsrat;

- *kommunales Informationsnetzwerk:*

Sensibilisierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und der Medien für aktuelle kommunalpolitische Themen und Probleme;

- *kommunale Koordinierungsstelle:*

permanenter Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den 16 Mitgliedsverbänden;

- *kommunales Vertretungsorgan:*

Repräsentation in zentralen Organisationen, die kommunalen Interessen dienen oder sie fördern (u.a. Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Deutsche Krankenhausgesellschaft).“

Gremien des Städte- und Gemeindebundes sind das Präsidium, der Hauptausschuss und acht Fachausschüsse. An der Spitze des Präsidiums stehen ein Präsident und mehrere Vizepräsidenten.

Die in Berlin ansässige Hauptgeschäftsstelle wird vom Geschäftsführenden Präsidialmitglied geleitet.

Außerdem gibt es ein Büro in Bonn und in Brüssel.

Die Anschrift der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städte- und Gemeindebundes lautet: Marienstraße 6, 12207 Berlin.

## Der Deutsche Landkreistag

Der Deutsche Landkreistag ist der Zusammenschluss der 301 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 bayrischen Bezirke).

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

„Die zentrale Aufgabe des Deutschen Landkreistages besteht darin, die den Landkreisen 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 Verwaltungs-

<sup>3</sup> www.dstgb.de

<sup>4</sup> www.landkreistag.de

*modernisierung und des öffentlichen Dienstrechts. Ein Arbeitsschwerpunkt liegt in der Vertretung der Interessen des ländlichen Raumes und hier der Sicherung und Herstellung gleichwertiger Lebens-, Versorgungs- und Entwicklungsbedingungen im Verhältnis zum städtischen Bereich.“*

Gremien des Deutschen Landkreistages sind das Präsidium, der Haupt- und der Haushaltsausschuss sowie sieben Fachausschüsse.

An der Spitze des Präsidiums stehen der Präsident und mehrere Vizepräsidenten.

Die Hauptgeschäftsstelle, die sich in Berlin befindet, wird vom Geschäftsführenden Präsidialmitglied geleitet.

Auch der Deutsche Landkreistag unterhält ein Europabüro in Brüssel.

Die Adresse des Deutschen Landkreistages lautet:  
Ulrich-von-Hassel-Haus, Lennéstraße 11, 10785 Berlin.

## Beteiligung an der Gesetzgebung

Alle drei kommunalen Spitzenverbände sehen es als eine wichtige Aufgabe an, die kommunalen Interessen in die Beratungen der Gesetze einzubringen. Da die meisten Gesetze in den jeweils zuständigen Bundesministerien vorbereitet und formuliert werden, ist es notwendig, dass die kommunalen Spitzenverbände bereits in diesem Stadium frühzeitig beteiligt werden.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) trägt diesem Gesichtspunkt Rechnung und sieht eine möglichst frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände 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. Danach 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>

## Mitwirkung im Konjunkturrat und im Finanzplanungsrat

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 und hat im Wesentlichen die Beratung von Maßnahmen zur Förderung von Stabilität und Wachstum zur Aufgabe. Mitglieder sind der Wirtschafts- und der Finanzminister, Vertreter der Bundesländer sowie vier Vertreter der Gemeinden und der Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden.

Vertreter der kommunalen Spitzenverbände gehörten auch dem Finanzplanungsrat an, der von 1968 bis 2009 bei der Gestaltung der Haushalts- und Finanzplanungen von Bund, Ländern und Kommunen beratend tätig war. Der Finanzplanungsrat wurde allerdings im Zuge der Föderalismusreform II abgeschafft.

Die Beteiligung an der Landesgesetzgebung wird von den jeweiligen Landesverbänden wahrgenommen.

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>

<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

## 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.

#### 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 des vorigen Jahrhunderts 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 eine alltägliche Erscheinungsform, die auf den unterschiedlichsten Gebieten und in vielfältigen Formen zu finden ist.

#### 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 demographische 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. 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 nach dem Haus im Grünen hat dazu geführt, dass um größere Städte herum in den Umlandgemeinden

große Wohngebiete entstanden sind. Für die Städte ist dies häufig mit negativen Folgeerscheinungen verbunden. Die Bewohner der Umlandgemeinden haben ihren Arbeitsplatz weiterhin in der Stadt. Sie besuchen weiter die kulturellen und andere Infrastruktureinrichtungen der Stadt und belasten so die Verkehrswege in die Stadt. Planungsverbände zwischen Stadt und Umlandgemeinden können hier auf eine für alle beteiligten Gemeinden zufriedenstellende Entwicklung hinwirken.

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 Bürgerinnen und Bürger mehrerer Städte beantwortet, ist ein Gewinn für die zusammenarbeitenden Städte ebenso wie für die Bürger, 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:

Die Gemeinden Elpersbüttel und Nordermeldorf sowie die Stadt Meldorf gründeten 2008 das Kommunalunternehmen Tourismusförderung Speicherkoog Dithmarschen als **Anstalt des öffentlichen Rechts**.<sup>1</sup>

Aufgaben dieses Kommunalunternehmens sind unter anderem:

- Errichtung aller Einrichtungen der touristischen Infrastruktur,
- Unterhaltung, Bewirtschaftung und Betrieb aller touristischen Einrichtungen,
- Weitere Aufgaben, die sich aus der touristischen Entwicklung des betreuten Gebietes ergeben.

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 hat der Verband unter anderem die Aufgaben:

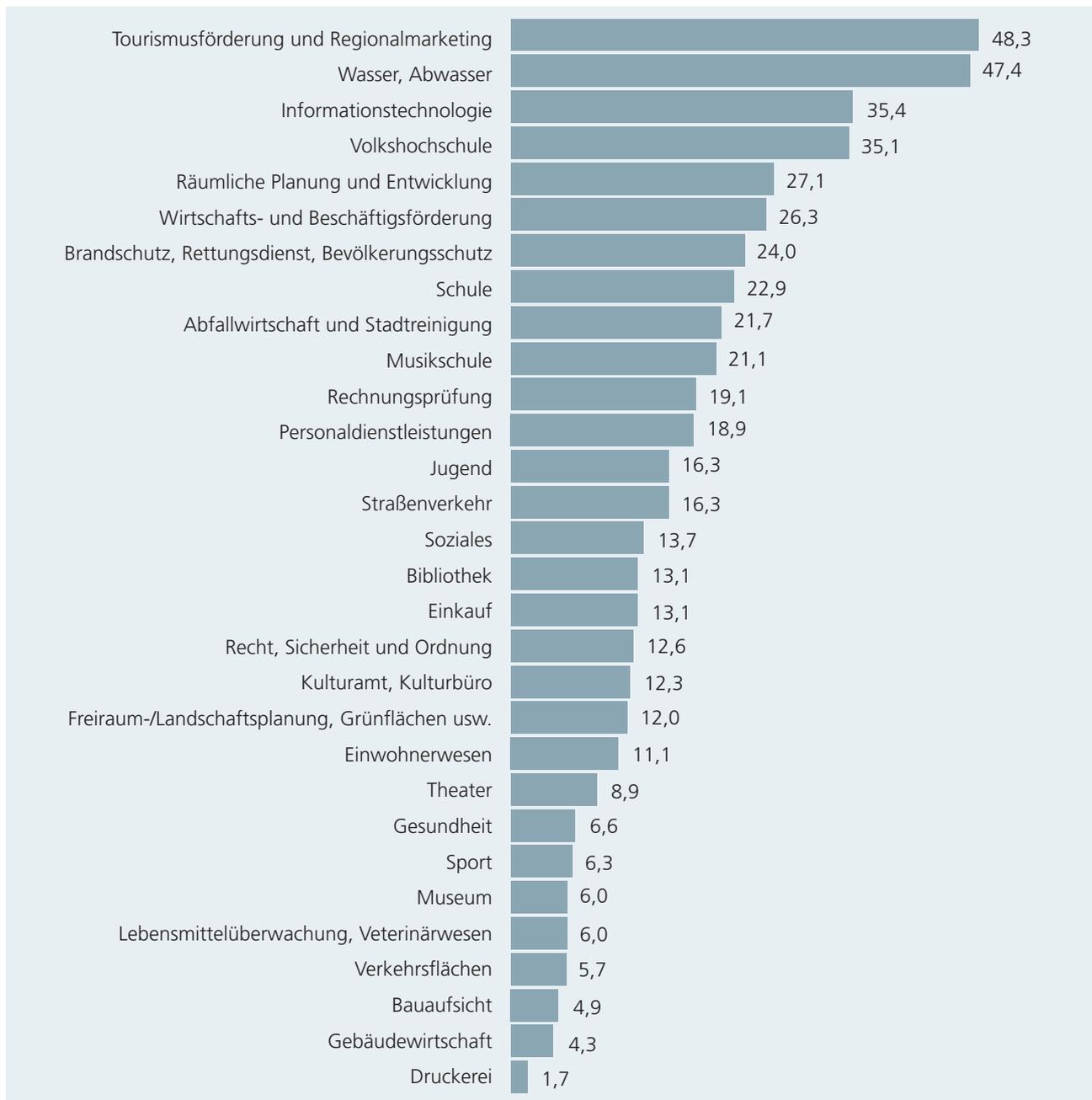
- Förderung der Entwicklung und ständigen Verbesserung der touristischen Infrastruktur,
- Konzeptionelle Erarbeitung einer Marketingstrategie mit regionaler und überregionaler Wirkung,
- Imagewerbung für das Verbandsgebiet im In- und Ausland.

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>:

1 Vgl. [www.mitteldithmarschen.de](http://www.mitteldithmarschen.de)

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

3 Quelle: Behr / Niemann: Interkommunale Zusammenarbeit – Kompensation oder Utopie? [http://www.p8management.de/fileadmin/Dateien/Lehre/Demografischer\\_Wandel/Behr\\_Niemann\\_270606.pdf](http://www.p8management.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 z. B. 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.

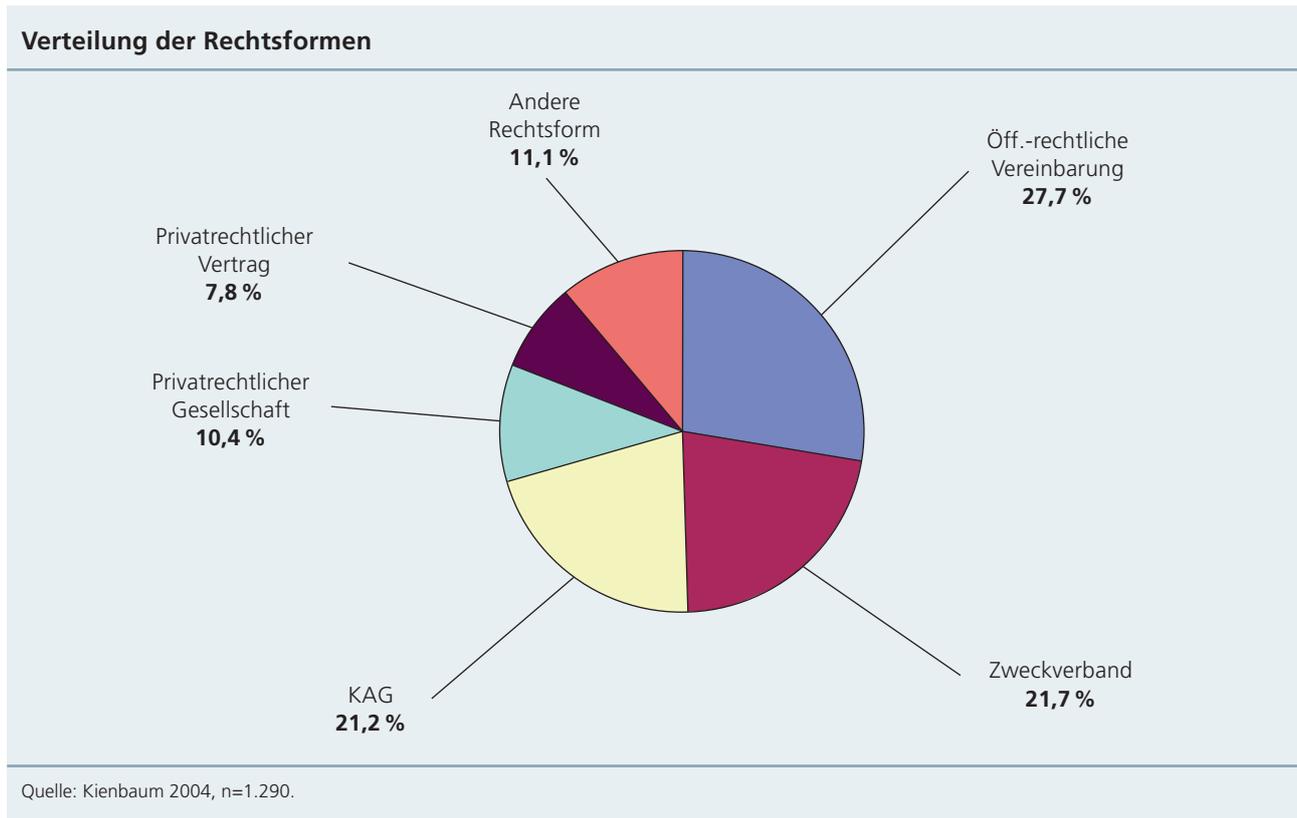
Welche Rechtsformen in der Praxis genutzt werden, zeigt die folgende Grafik:<sup>6</sup>

4 Vgl. § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

5 Ausdrücklich § 1 Absatz 3 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW.

6 Quelle: Behr / Niemann 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 Vertretern 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 Voraussetzungen 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>

<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.

Auch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung muss durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

### 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 ist oft ein Hindernis für interkommunale Zusammenarbeit, da man sich meist von einem Konkurrenten abgrenzt und nicht mit ihm zusammenarbeitet.

Sind mehrere Gemeinden an der Zusammenarbeit beteiligt, können Zuständigkeitsprobleme entstehen. Auch die Verantwortlichkeiten können unübersichtlicher werden, was wiederum zu einer geringeren Aufgabenkontrolle führen kann.

Wenn Aufgaben auf eine Nachbargemeinde übertragen werden sollen, besteht die Befürchtung, dass die Einwohner unzufrieden werden, da die Leistung nicht mehr von der eigenen Gemeinde erbracht wird und die Wege für sie weiter werden.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Abstimmungsprozesse komplizierter werden und länger dauern. Außerdem wird befürchtet, dass dadurch nicht mehr die für die Gemeinde und ihre Einwohner günstigste Lösung erreicht werden kann, wenn man sich mit anderen Gemeinden verständigen muss.

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

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 Bürgerinnen und Bürger, 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.

<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.

Die Organisation der Zusammenarbeit muss klar strukturiert und die Zuständigkeiten müssen auch für die Bürgerinnen und Bürger 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 schließlich noch, dass die Zusammenarbeit freiwillig ist, auf gegenseitigem Vertrauen beruht und dass alle Beteiligten gleichberechtigt sind.

**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 Bürgerschaftliches Engagement

Dr. Ortlieb Fliedner

#### Vom Passiv- zum Aktivbürger

Das Verhältnis zwischen den Bürgern und ihrer Kommune hat sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert.

In den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland waren die Bürgerinnen und Bürger noch weitgehend passiv im Hinblick auf die öffentlichen Angelegenheiten. Sie gingen zwar am Wahlsonntag im dunklen Anzug ins Wahllokal, um ihre Stimme abzugeben, im Übrigen aber nahmen sie hin, was ihre gewählten Vertreter und die Kommunalverwaltungen entschieden. Den Ratsmitgliedern und den Verwaltungsmitarbeitern war diese Haltung auch sehr recht. Die Ratsmitglieder legten wenig Wert auf kritische Bürgermeinungen. Sie 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 Bürgerinnen und Bürger zu erhalten.

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

Örtliche Bürgerinitiativen gründeten sich auf breiter Front, die sich intensiv in die kommunalpolitische Diskussion – in der Regel projekt- oder themenbezogen – einmischten.

Von den Kommunalparlamenten und den Kommunalverwaltungen 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 dann auch die rechtlichen Grundlagen für mehr Mitsprachemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger geschaffen, insbesondere wurden überall Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt.<sup>1</sup> (Ausführlich dazu siehe Kapitel 3.6)

Parallel zu dieser Entwicklung begann auf breiter Front 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 betriebswirtschaftliche Elemente in die Kommunalverwaltungen eingeführt. Der Bürger wurde zum „Kunden“, für den 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.

1 Eine Ausnahme macht Baden-Württemberg, das bereits 1955 diese Instrumente der Bürgerbeteiligung eingeführt hat.

Wie bei Wirtschaftsunternehmen üblich wurde in den Rathäusern auch die Kundenzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger abgefragt.

Der Kunde als König wurde zwar hofiert, aber er war immer noch in einer mehr oder weniger passiven Rolle, was die Entscheidungen über die Dienstleistungen und Produkte der Kommune betraf.

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hat sich diese Betrachtungsweise geändert. Staat und Kommunen haben erkannt, welche Potenziale in den Bürgerinnen und Bürgern im Hinblick auf die Bewältigung der öffentlichen Aufgaben stecken und wie wichtig das aktive Mitmachen und sich kümmern der Bürger um öffentliche Angelegenheiten für eine stabile und lebendige Demokratie ist.

Staat und Kommunen fördern daher jetzt die Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger und der Zivilgesellschaft.

Eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages untersuchte in der 14. Legislaturperiode die „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ und machte umfangreiche Vorschläge, wie die Rahmenbedingungen hierfür verbessert werden können.

Das Leitbild ist heute die lebendige Bürgergesellschaft, 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 in den Kommunen immer mehr Verbreitung findet.<sup>2</sup>

„Bürgerkommune steht für eine Kommune, in der sich die Bürgerinnen und Bürger als Teilhabe am Gemeinwesen verstehen und für die Entwicklung ihrer Stadt interessieren und einsetzen. Sie bringen sich in Entscheidungen ein und helfen bei der Aufrechterhaltung, Gestaltung und Entwicklung ihrer Stadt mit. (...) Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in wesentliche Entscheidungen wird durch einen fortlaufenden Beteiligungsprozess gesichert.“<sup>3</sup>

## Übernahme öffentlicher Aufgaben

Bürgerinnen und Bürger 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. Darüber hinaus zwingt die Finanznot der Gemeinden dazu, öffentliche Aufgaben nicht mehr oder nur noch reduziert wahrzunehmen. Hier springen nicht selten die Bürger einer Gemeinde ein und übernehmen diese Aufgabe in privater Trägerschaft.

Die Formen der Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die Bürgerinnen und Bürger 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. Die Bürger, 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. Dies wird eher selten der Fall sein, da der kostendeckende Betrieb eines Freibades nur unter sehr günstigen Umständen möglich ist.

Die Initiative wird daher versuchen, die Gemeinde an den Kosten zu beteiligen. Eine Lösung könnte sein, dass die Gemeinde die Unterhaltungskosten, die Initiative die Betriebskosten trägt. Denkbar ist 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

2 Einen Überblick über die Entwicklung von Bürgerkommunen gibt Steinbach, Die „Bürgerkommune“, [www.kf-land-brandenburg.de/kommunalpolitik/buergerkommune.pdf](http://www.kf-land-brandenburg.de/kommunalpolitik/buergerkommune.pdf)

3 So der Entwurf „Leitfaden für die Bürgerkommune Potsdam“, [www.potsdam.de](http://www.potsdam.de) S. 5.

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, schadhafte Gerät regelmäßig auszutauschen.

Eine sehr verbreitete Form bürgerschaftlichen Engagements sind Fördervereine, die eine bestimmte gemeindliche 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 Projekte mit bürgerschaftlichem Engagement im kulturellen Sektor, in den Bereichen Bildungswesen, 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.<sup>4</sup>

Auch die Beteiligung der Bürger an den gemeindlichen Planungen ist in weiterem 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 mitdiskutieren können, wie sich ihre Gemeinde weiter entwickeln soll.

## Die freien Träger

Eine gesetzlich ausgestaltete Übernahme und Erledigung öffentlicher Aufgaben erfolgt durch die freien Träger.

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 in verschiedenen Vorschriften das Subsidiaritätsprinzip angewandt und den freien Trägern Vorrang vor öffentlichen, kommunalen Einrichtungen gegeben. So soll zum Beispiel die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen, wenn geeignete Einrichtungen von anerkannten Trägern der Jugendhilfe betrieben werden.<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 werden Angebote der dargestellten Art auch von privat-gewerblichen Trägern gemacht. 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 fraglich ist, ob hier das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union Anwendung findet und damit staatliche Beihilfen grundsätzlich unzulässig sind.

Auch diese Frage ist noch nicht endgültig entschieden.

4 Vgl. § 2 Absatz 1 Nr. 10a SGB VII.

5 Vgl. § 4 Absatz 2 SGB VIII.

6 Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, Band 22, Seite 180.

## 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. Auch hier sind die Formen der Kooperation 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.

#### 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.

Die wesentlichen Ziele für die Gebietsreformen waren einmal, 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 übertragene Aufgaben wirtschaftlich, in guter Qualität und bürgernah zu erledigen.

Hierfür war zum einen die Einwohnerzahl von Bedeutung, da nur ausreichende Benutzerzahlen die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Einrichtungen gewährleisten konnten. Die Leistungskraft der Gemeinde war ausschlaggebend, inwieweit qualifiziertes Personal eingestellt und welche öffentlichen Einrichtungen für die Bürger vorgehalten werden konnten.

Größere territoriale Einheiten 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> Im Einzelnen gingen die Länder bei ihren Gebietsreformen unterschiedlich vor. So entfielen in Hessen 86 Prozent aller Gemeinden, in Schleswig-Holstein waren es nur 18 Prozent.<sup>2</sup> Teilweise wurde zunächst auf Freiwilligkeit gesetzt und der freiwillige Zusammenschluss von Gemeinden gefördert.

Abgeschlossen wurden die Gebietsreformen durch Landesgesetze. Viele aufgelöste Gemeinden klagten gegen diese Gesetze. Nur in wenigen Fällen gaben die Gerichte den klagenden Gemeinden recht.<sup>3</sup> Im Wesentlichen wurden die Landesgesetze bestätigt.

Die Auflösung von rund 16.000 Gemeinden und fast 200 Landkreisen wurde zum Teil heftig unter dem Gesichtspunkt kritisiert, dass dadurch für viele Bürgerinnen und Bürger die Verbundenheit mit ihrer Heimatgemeinde verloren gegangen sei. Außerdem seien dadurch so viele kommunale Mandate abgeschafft worden, dass die Demokratie auf der kommunalen Ebene geschwächt worden sei. Dagegen wurde angeführt, dass in den Zwerg-

1 Vgl. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, S. 150.

2 Vgl. Franzke, Kommunale Gebietsreformen im Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltungseffizienz, in: Priebis / von Salden / Scholl (Hrsg.): Junge Städte in ihrer Region S. 129ff.

3 Ein Beispiel ist die Stadt Wesseling, die in die Stadt Köln eingemeindet worden war, aber aufgrund ihrer Leistungskraft selbständig bleiben konnte.

gemeinden oft ein fest gefügter Honoratiorenkreis die Mandate inne gehabt habe. In den größeren Gemeinden stünden dagegen die Parteien im Wettbewerb, sodass die Bürgerinnen und Bürger mehr Auswahlmöglichkeiten bei den Personen und Programmen bekommen hätten und dadurch die Demokratie in den Kommunen nicht geschwächt, sondern belebt worden sei.

In den ostdeutschen Ländern wurde schon bald nach der Vereinigung mit Gebietsreformen begonnen. Allerdings wurden Reformen schrittweise angegangen, sodass sie bis heute noch nicht abgeschlossen sind.

Auch hier gingen die Länder unterschiedliche Wege. Während die Ziele der Reformen, insbesondere die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, übereinstimmen<sup>4</sup>, erfolgt die Umsetzung der Ziele auf unterschiedliche Weise.

## Die Funktionalreformen

Bei den Gebietsreformen ging es darum, Gemeindegrößen und kommunale Einheiten zu schaffen, die eine wirtschaftliche und qualifizierte Erledigung der öffentlichen Verwaltungsaufgaben ermöglichen. Währenddessen geht es bei den Funktionalreformen in erster Linie darum, die Erfüllung der notwendigen Verwaltungsaufgaben denjenigen 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.

Mithilfe der Instrumente „Aufgabenanalyse“ und „Aufgabenkritik“ wurde diese Frage untersucht. Im Ergebnis wurden einige Verwaltungsaufgaben privatisiert.

Weiter wird bei den Funktionalreformen diskutiert und untersucht, welche Aufgabe welcher Verwaltung zugeordnet werden sollte, um dort am besten erfüllt werden zu können. Die Beantwortung dieser Frage ist vor allem

davon abhängig, auf welcher Verwaltungsebene und in welcher Verwaltungsorganisation wirtschaftliches, effizientes und bürgernahes Verwaltungshandeln am besten gewährleistet sind.

Vor diesem Hintergrund wurde bei den Funktionalreformen zum einen die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen diskutiert, da man dort die größtmögliche Bürgernähe zu erreichen glaubte. Zum anderen wurde diskutiert, ob nicht kleine Organisationseinheiten mit kurzen Entscheidungswegen am besten ein effizientes Verwaltungshandeln gewährleisten würden. Ein weiterer Diskussionspunkt war die Abschaffung von staatlichen Sonderbehörden und die Bündelung der Aufgaben in einer Verwaltung, um eine bessere Koordinierung des Verwaltungshandelns zu erreichen.<sup>5</sup>

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

Die Ergebnisse dieser ersten Funktionalreformen wurden allerdings als eher „mager“ apostrophiert, da sich am Zustand der Landesverwaltungen wenig änderte.<sup>6</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 demographischen 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 Ver-

4 Vgl. z.B. § 10 Absatz 3 GO Mecklenburg-Vorpommern:

„Das Gebiet der Gemeinde soll so bemessen sein, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet sind.“ Ähnlich § 15 Absatz 2 GO Sachsen-Anhalt.

5 So wurden zum Beispiel in Baden-Württemberg die Gesundheits- und Veterinärämter in das Landratsamt integriert.

6 Bogumil / Ebinger: 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)

waltungseinheiten, um vor allem Personal zu sparen, sowie die Schaffung klarer Verwaltungsstrukturen und die Aufgabenbündelung, um mehr Transparenz für Bürger 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. Dort wurde die Mittelinstanz – die Regierungsbezirke – ersatzlos abgeschafft und deren Aufgaben wurden auf die Ministerien, Sonderbehörden und die Kommunen aufgeteilt.

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

Inwieweit die Funktionalreformen ihre Ziele, insbesondere die Konsolidierung des Haushalts, erreicht haben, lässt sich derzeit nicht gültig beantworten. Ausreichende Untersuchungen liegen hierzu nicht vor. Auch ist eine deutliche Scheu vor Evaluierungen der Reformmaßnahmen erkennbar.<sup>7</sup>

Soweit die Landesrechnungshöfe sich dieser Frage angenommen haben, sind in ihren Berichten keine nennenswerten Einsparungen verzeichnet.<sup>8</sup>

## Regionsbildung

Der Begriff Region wird in Deutschland mit unterschiedlichem Inhalt gebraucht. Zum einen bezeichnet er geographische 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.

Beispiele hierfür sind die Region Hannover und die Region Stuttgart.<sup>9</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, oberster Repräsentant und Chef der Regionsverwaltung, sowie die 84 Mitglieder der Regionsversammlung werden von den wahlberechtigten Einwohnern 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 Einwohnern der Region gewählt. Die Leitung wird von einer Doppelspitze gebildet: dem von der Regionalversammlung gewählten ehrenamtlichen Vorsitzenden und dem hauptamtlichen Regionaldirektor, der der Verwaltung vorsteht.

7 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).

8 So Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms, der moderne Staat, Heft 2 2005, S. 431, der die Rechnungshofberichte daraufhin durchgesehen hat.

9 Das gilt auch für die Region Aachen, die 2009 aus der Stadt Aachen und dem ehemaligen Kreis Aachen gebildet wurde.

## Europäische Metropolregionen

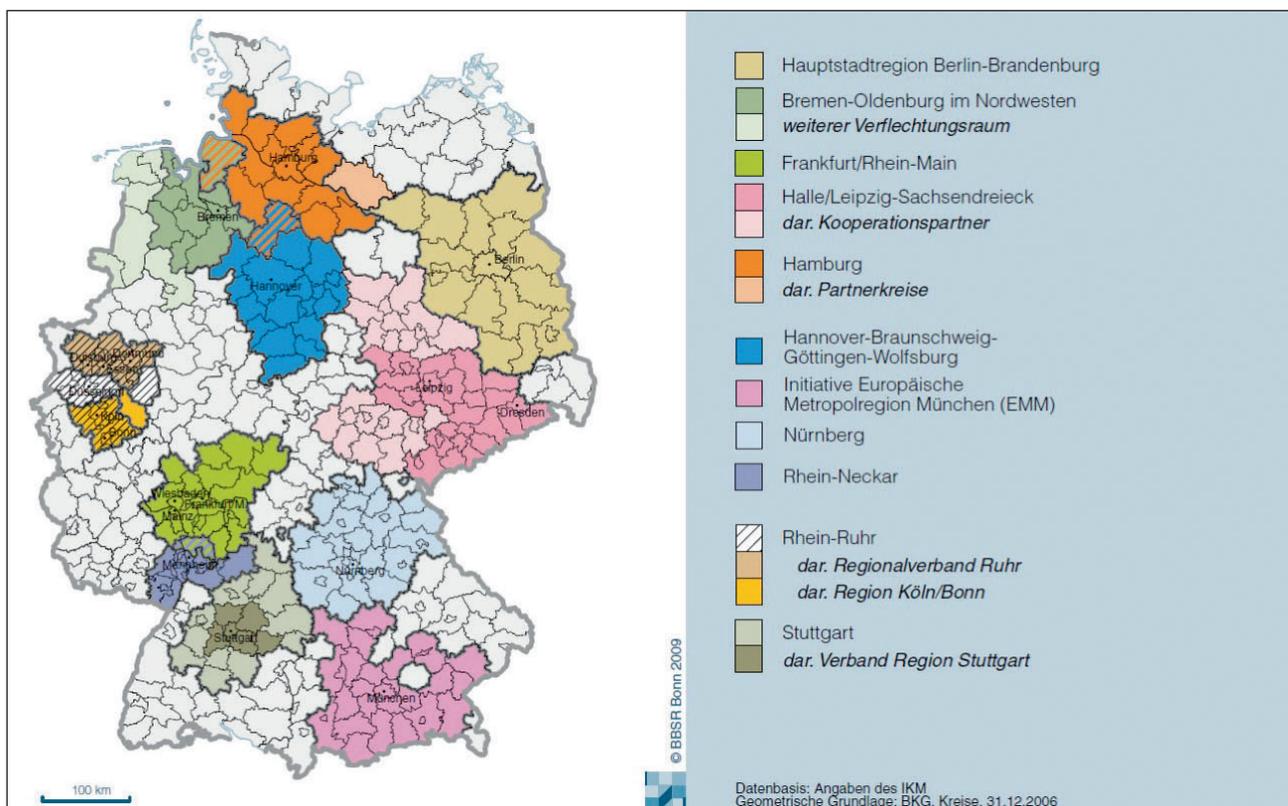
Eine neue Form der Regionsbildung sind die Europäischen Metropolregionen. Sie fassen wesentlich größere Gebiete zusammen.

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

Ziele dieser Metropolregionen sind die Aufstellung als große wachstums- und innovationsorientierte Region und die Positionierung im europäischen Kontext in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, der Wissenschaft, den Kommunen, den Ländern, dem Bunde und der EU.<sup>10</sup>

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

Die 11 Europäischen Metropolregionen sind:



Vgl. Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen: Positionierung Europäischer Metropolregionen, in: Deutschland, 3/2009, S. 4, [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)

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

#### 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. Sie haben für die örtlichen Angelegenheiten das Recht der Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert, 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 bezieht sich auf 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 Aufsichts-

behörden einschreiten, liegt in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Das bedeutet, dass die Aufsichtsbehörde einem bekannt gewordenen Rechtsverstoß zwar nachgehen muss, sie muss aber nicht in jedem Fall einschreiten.

Maßgebliche Abwägungskriterien für die Ermessensausübung der 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 wird in der Regel ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde erforderlich sein.

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 bei der Gemeinde ein Beratungsbedarf erkennbar sein. Mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist es nicht vereinbar, wenn sich die Beratungsfunktion der Rechtsaufsicht zu einer „Einmischungsaufsicht“ entwickelt.

1 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.

2 In diesen Fällen wird der Begriff Sonderaufsicht gebraucht, Vgl. z.B. § 119 Absatz 2 GO NW.

3 Vgl. z.B. 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.“

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 ausgeübt. Kreisfreie Städte und Landkreise werden von der Mittelbehörde (Regierungspräsident, 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.

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 anzeigepflichtig.<sup>10</sup>

Einige Beschlüsse der Gemeinde bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, z.B. 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 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 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 Bürgermeister 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 das Recht verletzt, kann sie diese Anordnung beim Rat beanstanden. Billigt der Rat die Anordnung des Bürgermeisters kann die Aufsichtsbehörde diese Anordnung aufheben.<sup>15</sup>

## Anordnung und Ersatzvornahme

Erfüllt eine Gemeinde die ihr kraft Gesetz obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, kann die Aufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche veranlasst.<sup>16</sup> Die Anordnung muss schriftlich erfolgen und begründet werden.

4 So der Bayerische Verfassungsgerichtshof, Bayerische Verwaltungsblätter 1989, S. 237.

5 Vgl. §128 Absatz 1 Satz 2 GO Niedersachsen.

6 Vgl. Art. 110 Satz 1 bayerische GO.

7 Vgl. § 120 Absatz 1 GO NW.

8 § 121 Absatz 2 GO Schleswig-Holstein.

9 § 121 GO NW.

10 § 115 Abs. 1 GO NW.

11 § 76 GO NW.

12 Vgl. § 54 Absatz 2 GO NW.

13 § 122 Absatz 1 Satz 1 GO NW.

14 § 122 Absatz 1 Satz 2 GO NW.

15 § 122 Absatz 2 GO NW.

16 § 123 Absatz 1 GO NW.

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 die 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>

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.

### 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 Maßnahme der Aufsichtsbehörde ohne Widerspruchsverfahren unmittelbar vor dem Verwaltungsgericht anfechten kann.<sup>20</sup>

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

### Die Fachaufsicht

Ist eine staatliche Aufgabe der Gemeinde übertragen worden, unterliegt sie der Fachaufsicht.<sup>21</sup> Die Fachaufsicht kann dabei 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 im Voraus für die Behandlung von Einzelfällen oder von näher bezeichneten Gruppen von Fällen 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>

17 § 123 Absatz 2 GO NW.

18 Vgl. § 124 GO Baden-Württemberg, § 117 sächsische GO.

19 Vgl. § 141a hessische GO, § 125 GO NW.

20 § 126 GO NW.

21 Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wird der Begriff Sonderaufsicht gebraucht, Vgl. z.B. § 119 Absatz 2 GO NW.

22 Vgl. z.B. Art. 116 Absatz 1 Satz 1 bayerische GO, § 127 GO NW.

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 bei den 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, steht den Gemeinden ein Klagerecht gegen diese Weisungen nicht zu.

Möglich ist allerdings, dass die Gemeinde gerichtlich geltend macht, dass eine Weisung den Rahmen der Fachaufsicht überschreitet und deshalb ihr Selbstverwaltungsrecht verletzt ist.

---

23 Art. 109 Absatz 2 Satz 2 bayerische GO.

24 Vgl. § 2 Absatz 3 sächsische GO.

#### Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa

Auf der europäischen Ebene ist das Recht der kommunalen Selbstverwaltung einmal 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, den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung.

Das in Art. 4 Absatz 3 der Charta formulierte Subsidiaritätsprinzip, wonach öffentliche Aufgaben vorzugsweise auf der den Bürgern 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 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 344 Mitglieder und ebenso viele Stellvertreter aus den 27 Mitgliedsstaaten der EU. Die Mitglieder müssen entweder gewählte Mandatsträger in einer lokalen oder regionalen Gebietskörperschaft oder einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein.

Sechs Fachkommissionen bereiten die Stellungnahmen des Ausschusses vor, der im Jahr fünf 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 Vertretung 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 Kammer der Gemeinden besteht aus 318 Vertreterinnen und Vertretern 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 der Mitglieder den Organen der EU unmittelbar verdeutlichen zu können.

Über 40 nationale kommunale Spitzenverbände haben sich in einem Dachverband, dem internationalen Rat der Gemeinden und Regionen Europas zusammengeschlossen.

Mit diesem Zusammenschluss können die Interessen der Kommunen gegenüber den Organen der EU wirksam vertreten werden.

## 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, das heißt, Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU bei Kommunalwahlen aktiv und passiv wahlberechtigt.

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 die maßgeblichen Regelungen auf der Ebene der EU getroffen worden. Die kommunale Planungshoheit wird durch EU-Umweltschutzvorschriften tangiert.<sup>2</sup>

Europäische Wettbewerbs- und Beihilfenvorschriften haben erhebliche Auswirkungen auf Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge oder die Vergabe öffentlicher Aufträge. Bauaufträge müssen europaweit ausgeschrieben werden, wenn sie den Betrag von 4.845.000 Euro überschreiten, Dienstleistungs- und Lieferungsaufträge bereits ab einer Höhe von 193.000 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 selbst regelt einige konkrete Ausnahmen von diesem Beihilfeverbot und die Möglichkeit der Genehmigung von Beihilfen durch die EU-Kommission.

Grundsätzlich müssen daher 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 Beihilfenvorschriften, 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.

Aufgrund dieser Konkretisierungen gelten für Zuwendungen der Kommunen an Unternehmen – kommunale Unternehmen oder beauftragte dritte Unternehmen –, die Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen, die folgenden Grundsätze:

2 Z.B. 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.

3 Stand 2010. Die EU-Kommission berechnet diese Werte alle zwei Jahre neu.

4 Art. 106 Absatz 2 AEUV.

5 Das sogenannte Monti-Paket. Es enthält die Freistellungsentscheidung, den Gemeinschaftsrahmen und eine Änderung der Transparenzrichtlinie.

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.

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.

Damit dieser Fall gegeben ist, müssen allerdings nachprüfbar Kriterien erfüllt sein.

Das Unternehmen muss förmlich mit der Aufgabe betraut sein 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 hinaus gehen, 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 dann nicht vorliegt, wenn die Zuwendung in einem Zeitraum von drei Jahren 200.000 Euro nicht überschreitet<sup>7</sup>.

Wenn die Auswirkungen der Zuwendung sich auf den lokalen Bereich beschränken, sind die Beihilfavorschriften ebenfalls nicht anzuwenden. Dies wurde zum Beispiel für die Zuwendungen für ein städtisches Schwimmbad, das im Wesentlichen nur von den Bewohnern der Stadt besucht wurde, bejaht.

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 solche 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 2013. Ab 2014 beginnt eine neue Periode, für die die Förderbedingungen und die Förderziele neu festgelegt werden.

In der laufenden Förderperiode gelten grundsätzlich zwei unterschiedliche Förderarten:

- Förderung aus den Strukturfonds,
- Förderung aus thematisch ausgerichteten Aktionsprogrammen.

Die Strukturfonds, der Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF), haben das Ziel, schwächeren Regionen dabei zu helfen, Standortnachteile abzubauen, die Wettbewerbsfähigkeit zu stei-

<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, 17.

gern sowie Wachstum und Beschäftigung in diesen Regionen zu fördern.<sup>9</sup>

Für den geltenden Förderzeitraum wurden drei Oberziele festgelegt:

- Konvergenz,
- Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung,
- Europäische territoriale Zusammenarbeit.

Der EFRE unterstützt Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen und soll damit zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der EU beitragen.

Der ESF soll vor allem Arbeitslose bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen sowie durch Förderung von Bildungs- und Umschulungsmaßnahmen die beruflichen Chancen verbessern helfen.

Die Förderung aus den Strukturfonds erfolgt auf der nationalen Ebene auf der Grundlage eines Nationalen Strategischen Rahmenplans, der von der EU-Kommission genehmigt werden musste.

Von dem Gesamtvolumen der Strukturfonds in Höhe von 346 Mrd. Euro erhält Deutschland 26,3 Mrd. Euro im geltenden Förderzeitraum.<sup>10</sup>

Umgesetzt wird die Förderung auf der Grundlage von Operationellen Programmen, in denen die Förderstrategie der jeweiligen Region beschrieben wird. Die Durchführung dieser Operationellen Programme obliegt den Bundesländern.<sup>11</sup>

Die thematisch ausgerichteten Aktionsprogramme werden nicht national, sondern von der EU verwaltet. Sie decken ein breites Spektrum von Politikbereichen ab. Maßnahmen und Projekte können unter anderem in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung, Bürgerbegegnungen (Städtepartnerschaften), Energie, Gesundheit, Jugend, Kultur, Umwelt oder Verkehr förderfähig sein.

Bei den Aktionsprogrammen gibt es – anders als bei den Strukturfonds – keine festen Zuweisungen für die geförderten Regionen in den Mitgliedsstaaten, sondern es er-

halten die Anträge den Zuschlag, die den im Einzelnen definierten Programmzielen am besten entsprechen.

Die Förderung durch die Strukturfonds und die Aktionsprogramme erfolgt immer als Kofinanzierung, das heißt, einen Teil, meist 50 Prozent, muss der Antragsteller aus nationalen öffentlichen und/oder privaten Mitteln selbst bestreiten.

## Die Dienstleistungsrichtlinie

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie<sup>12</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 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.

Der einheitliche Ansprechpartner ist für die Kommunen von besonderer Bedeutung, da Ansiedlung und Bestandspflege von Unternehmen eine wichtige kommunale Aufgabe ist.

Dienstleister dürfen danach für alle Verfahren, Genehmigungen und Formalitäten nur noch einen einheitlichen Ansprechpartner haben.

Das bedeutet, dass diese 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.

<sup>9</sup> Zusätzlich gibt es noch einen Kohäsionsfonds, aus dem aber nur die neuen Mitgliedsstaaten sowie Portugal und Griechenland gefördert werden.

<sup>10</sup> Quelle: Bundeswirtschaftsministerium [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)

<sup>11</sup> Neben den Ländereprogrammen gibt es auch zwei Bundesprogramme.

<sup>12</sup> Vgl. RL 2006/123/EG.

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>13</sup> Andere haben für das ganze Bundesland eine Stelle als einheitlichen Ansprechpartner benannt.<sup>14</sup>

Über das Internet-Portal „Dienstleiten leicht gemacht“, [www.dienstleiten-leicht-gemacht.de](http://www.dienstleiten-leicht-gemacht.de), kann schnell der jeweils zuständige einheitliche Ansprechpartner in allen Bundesländern gefunden werden.

## Literatur

Burgi, Martin: Kommunalrecht, 3. Auflage, München 2010.

Erlenkämper, Friedel und Zimmermann, Uwe (Hrsg.): Rechtshandbuch für die kommunale Praxis, Baden-Baden 2010.

Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht, 2. Auflage, München 2011.

Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Baden-Baden 2003.

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

### 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.

DER AUTOR

<sup>13</sup> So z.B. Nordrhein-Westfalen.

<sup>14</sup> So z.B. Hessen.