



fes-kommcheckers.de

Kommunalpolitik einfach online lernen

Modul 1

„Kommunale Politik - Kommunale Aufgaben“

Von:

Roland E. Helber

Dipl.-Verwaltungswirt (FH)

Bürgermeister a.D.

Schömberg/Schwarzwald

Inhaltsverzeichnis

Einführung.....	3
II Die Aufgaben der Gemeinden nach dem Grundgesetz, der Landesverfassung und der Gemeindeordnung	4
2.1 Selbstverwaltungsgarantie und Allzuständigkeit	4
2.2 Aufgaben im Wandel	6
2.3 Der Wirkungskreis der Gemeinden.....	7
2.3.1 Freiwillige Aufgaben.....	7
2.3.2 Pflichtaufgaben.....	8
2.3.3 Fazit: Wirkungskreis der Gemeinde.....	10
2.4 Beispielhafte Aufgabengliederung der Gemeinde	11
2.4.1 Einzelplan 0 = Allgemeine Verwaltung.....	11
2.4.2 Einzelplan 1 = Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	11
2.4.3 Einzelplan 2 = Schulen.....	11
2.4.4 Einzelplan 3 = Wissenschaft, Forschung, Kunstpflege.....	12
2.4.5 Einzelplan 4 = Soziale Sicherung.....	12
2.4.6 Einzelplan 5 = Gesundheit, Sport, Erholung.....	13
2.4.7 Einzelplan 6 = Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	13
2.4.8 Einzelplan 7 = Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	14
2.4.9 Einzelplan 8 = Wirtschaftliche Unternehmen	14
2.4.10 Einzelplan 9 = Allgemeine Finanzwirtschaft.....	14
2.5 Hoheitsbereiche der Gemeinde	15
2.5.1 Bereich Planung (1).....	16
III Kommunale Aufgaben - Zusammenfassung in 10 Thesen	18

Einführung

„Politik vor der Haustür“ werden die kommunalen Belange auch genannt. Politik hat auf dem Rathaus nichts zu suchen, so ist oft gerade in Baden-Württemberg zu hören, wo Wählervereinigungen eine größere Rolle spielen. So erzielten Wählervereinigungen bei der letzten Kommunalwahl 2004 in Baden-Württemberg insgesamt knapp 30 Prozent (CDU 33%, SPD 20%, GRÜNE 8%). In kleineren Gemeinden treten Wählervereinigungen oft nur vor Wahlen, also als „Wahlvereine“, auf, und programmatische Arbeit während der Wahlperiode findet dann nicht oder kaum noch statt.

Eine gängige Floskel bis in Mittelstädte lautet: „*Mir doant was fir d’Hoimad*“. Deutet man den Politikbegriff aber weiter, kommt man zu folgender Aussage: *Politik findet überall dort statt, wo von einer Entscheidung zwischen mehreren Möglichkeiten mehrere Menschen betroffen sind*. Mehrere Möglichkeiten können auch darin bestehen, etwas zu tun oder nichts zu tun.

Damit ist klar, dass es Politik nicht nur in Europa, im Bund und in den Bundesländern¹ gibt, sondern auch in der Familie, in der Schule, im Betrieb und selbstverständlich in der Gemeinde. In der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg heißt es zu Beginn:

„Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Staates“.

Wenn dann und wann behauptet wird, Parteipolitik gehört nicht „aufs Rathaus“, so ist dies dann richtig, wenn darunter das Wiederkäuen politischer Vorgänge *anderer Ebenen ohne kommunalen Bezug* verstanden wird.

Politik aus Werthaltungen, zum Beispiel aus sozialdemokratischer, hat ebenso in der Gemeinde, in der Stadt und im Kreis ihre Berechtigung und ihren Platz. Denn gemäß dem Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland wirken laut Artikel 21 „Parteien ...bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Ohne jegliche Einschränkung, also auf sämtlichen politischen Ebenen. Parteien sollen sich daher auch in der Kommunalpolitik, auf dem Rathaus, engagieren.

¹ Im Folgenden: Land.

II Die Aufgaben der Gemeinden nach dem Grundgesetz, der Landesverfassung und der Gemeindeordnung

2.1 Selbstverwaltungsgarantie und Allzuständigkeit

Die Selbstverwaltung ist den Gemeinden gemäß GG im Artikel 28 Abs. 2 garantiert. Dort steht:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Daraus leitet sich unter anderem die sogenannte „Allzuständigkeit der Gemeinden“ ab. Diese bedeutet, dass Gemeinden Aufgaben neu „erfinden“ oder solche, die „auf der Straße liegen“, aufgreifen können bzw. dürfen. Dies heißt zugleich, dass Gemeinden innovativ sein und insbesondere auf neue Entwicklungen reagieren können. Es müssen dafür aber grundsätzlich Örtlichkeit und Öffentlichkeit gegeben sein. Und es darf sich keinesfalls um eine Aufgabe handeln, die per Gesetz ausdrücklich einer anderen politischen oder verwaltungstechnischen Ebene zugeordnet ist.

Die Landesverfassung Baden-Württemberg konkretisiert gemäß Artikel 71 das „kommunale Selbstverwaltungsrecht“ und legt fest, unter welchen Voraussetzungen das Land Baden-Württemberg den Gemeinden Aufgaben übertragen kann. Artikel 71 besagt, dass dabei Bestimmungen über die Deckung der anfallenden Kosten zu treffen sind und bei einer Mehrbelastung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist. Daraus ergibt sich unter anderem eine gewisse Zurückhaltung der Bundesländer bei der Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden und Kommunen. Weiter steht unter Artikel 71, dass bei Gesetzen, die Gemeinden betreffen, deren Zusammenschlüsse - also der Städte-/ Gemeindetag - anzuhören sind.

Eine Mitwirkung, wie sie bei Bundesgesetzen den Ländern über den Bundesrat gegeben ist, gibt es für die Kommunen nicht. Bei der Bundesgesetzgebung vertreten Gemeinden ihre Interessen nicht direkt selbst, sondern sie werden durch die Länder über den Bundesrat vertreten. Dies hängt damit zusammen, dass die Länder für die Kommunen im Rahmen des deutschen Föderalsystems zuständig sind. Einzelne Bereiche wie z.B. das kommunale

Wirtschaftsrecht sind deutschlandweit weitgehend übereinstimmend geregelt. Das haben die Innenminister der Länder schon in den 1970er Jahren vereinbart, und diese Regelung wurde bei der Vereinigung der Bundesrepublik und der DDR für die sog. Neuen Länder übernommen.

Auch der europäische Verfassungsvertrag achtet die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung. Im Artikel I-8 im „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ gilt der Leitspruch *„In Vielfalt geeint“*. In der Präambel zu „Teil II – Grundrechte“ im selben Dokument ist die *„Achtung der Vielfalt ...der Organisation...staatlicher Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“* niedergeschrieben.

Darüber hinaus gilt in der Europäischen Union (EU) das „Subsidiaritätsprinzip“. Es bedeutet vereinfacht ausgedrückt, dass die EU nur dann zum Handeln befugt ist, wenn untere Ebenen (Staaten, Regionen, Kommunen) ein Problem oder eine Sachfrage nicht besser lösen können.

Rückblick

Die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland wird dem preußischen Minister Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein (1757 - 1831), auch Freiherr vom Stein genannt, zugeschrieben. Freiherr vom Stein führte 1808, also vor 200 Jahren, eine Reform auf entsprechenden Druck der Städte mit der Beteiligung von Bürgern² im örtlichen Bereich ein. Nicht besitzende Bevölkerungsschichten aber waren bis 1918 von der Beteiligung, z.B. im Rat oder in Gremien, ausgeschlossen. Frauen erhielten erst 1919 mit der Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland Zugang zu den Gemeinderäten.

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird auf eine gesonderte Formulierung weiblicher Endungen, z.B. Bürgerinnen und Bürger, verzichtet. Der Autor und die OnlineAkademie/kommcheckers.de der FES bitten um Verständnis.

2.2 Aufgaben im Wandel

Früher ging man „*Uff s'Roathaus nuff*“, was schon an der baulichen Gestaltung historischer Rathäuser, die oft über eine imposante Freitreppe verfügen, ablesbar war. Heute gehen die Einwohner in ein Bürger- und Leistungszentrum mit „kundenorientiertem“ Bürgerbüro. In diesem haben mittlerweile viele Gemeinden publikumsintensive Bereiche zusammengefasst. Deren Entwicklung vollzog sich einst von der Ordnungsverwaltung, bei der hoheitliche Bereiche - Recht und Ordnung mit polizeilichen Aufgaben bis hin zum Nachtwächter - im Vordergrund standen, über die Gesundheitsverwaltung mit Aufgaben der Hygiene und des Gesundheitsschutzes bis zur modernen Daseinsvorsorge und effizienten Leistungsverwaltung.

In den letzten Jahren wurden neben gesetzlichen Beteiligungsverfahren wie „Bürgerentscheid“ und „Bürgerbegehren“³, die es in Baden-Württemberg schon lange gibt, zunehmend andere, nicht gesetzlich geregelte Beteiligungsverfahren (z.B. Marketingprozesse) eingeführt. Dies hat teilweise die Bezeichnung „Bürgerkommune“ (besser: Einwohnerkommune) entstehen lassen. Dabei handelt es sich aber nur um ein Umsetzungsinstrument. Kommunale Aufgaben und Inhalte bleiben davon unberührt. Von zentraler Bedeutung bleibt die erhaltenswerte Dienstleistungskommune. Getreu dem abgewandelten Motto: Reiche können sich eine Bürgerkommune leisten, Arme brauchen aber die Dienstleistungskommune!

Heutiges Leitbild ist somit weiterhin die dienstleistungsorientierte Gemeinde mit der Folge, dass aus diesem Anspruch Privatisierungsbestrebungen abgeleitet werden. Unter Privatisierung versteht man allgemein den Verkauf kommunalen Eigentums oder die Übertragung von Dienstleistungen an private Dritte. Was würde alles nicht funktionieren, wenn es die Gemeinde nicht gäbe. Wer einen Tagesablauf durchgeht, wird selbst auf viele Bereiche kommen: Morgens läuft kein Wasser – nichts mit Zähneputzen, Duschen und WC-Spülung, öffentliche Verkehrsmittel verkehren nicht, und die Achsen der Autos brechen in den Schlaglöchern. Mittags gibt es kein warmes Essen, abends keine kühlen Getränke. Kinder erfahren keine Förderung in Tagesstätten und Schulen usw. Dass einige dieser Dienstleistungen privatwirtschaftlich - einhergehend mit Gewinnorientierung - effizienter und kundenorientierter organisiert werden könnten, steht außer Zweifel.

Fraglich ist, ob diese privaten Dienstleistungsunternehmen die entsprechenden Angebote flächendeckend und in gewohnter Qualität vorhalten. Privatisierungen bergen immer die

³ Nähere Erläuterungen hierzu im Modul 2 „Kommunales Rollenverständnis und kommunale Selbstverwaltung“.

Gefahr, dass bestimmte und von den Einwohnern gewohnte Dienstleistungen aus Kostengründen von den gewinnorientiert ausgerichteten Eigentümern ausgedünnt oder eingespart werden. Eine breite Versorgung wäre somit nicht mehr sichergestellt. Dies aber ist eine Voraussetzung für die durch das GG angestrebten gleichwertigen Lebensverhältnisse.

Deshalb ist vor Privatisierungsbestrebungen stets zu fragen: Kann über privatwirtschaftliche Organisationen in öffentlicher Hand die Effizienz gesteigert werden? Anders ausgedrückt: Wenn ein privater Anbieter trotz Gewinnerwartung günstiger ist, gilt es zu prüfen, mit welchen organisatorischen Maßnahmen dies auch in öffentlicher Trägerschaft zu erreichen ist. Und vor allem, ob dabei alle sozialen Mindeststandards für die Arbeitnehmer vom privaten Anbieter eingehalten werden.

In größeren kommunalen Einheiten kann durch gemeinsames Betreiben unterschiedlicher Aufgaben ein interner Finanzausgleich – eine sog. Quersubventionierung - erfolgen, z.B. zwischen der Energieversorgung (gewinnbringend) und den Verkehrsbetrieben (verlustbringend).

2.3 Der Wirkungskreis der Gemeinden

Der allgemeine Wirkungskreis der Gemeinden hinsichtlich ihrer vielfältigen Aufgaben ist in der baden-württembergischen Gemeindeordnung im Paragraf 2 Abs. 1 wie folgt dargelegt:

„Die Gemeinden verwalten in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.“

Kommunen erfüllen dabei die öffentlichen Aufgaben grob unterteilt nach „Freiwilligen Aufgaben“ und „Pflichtaufgaben“.

2.3.1 Freiwillige Aufgaben

Freiwillige Aufgaben liegen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, also bei den Öffentlichen Einrichtungen. Grundsätzlich ist es der Gemeinde überlassen, ob sie diesbezüglich tätig werden will. Solange der Gesetzgeber nichts geregelt hat, handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe.

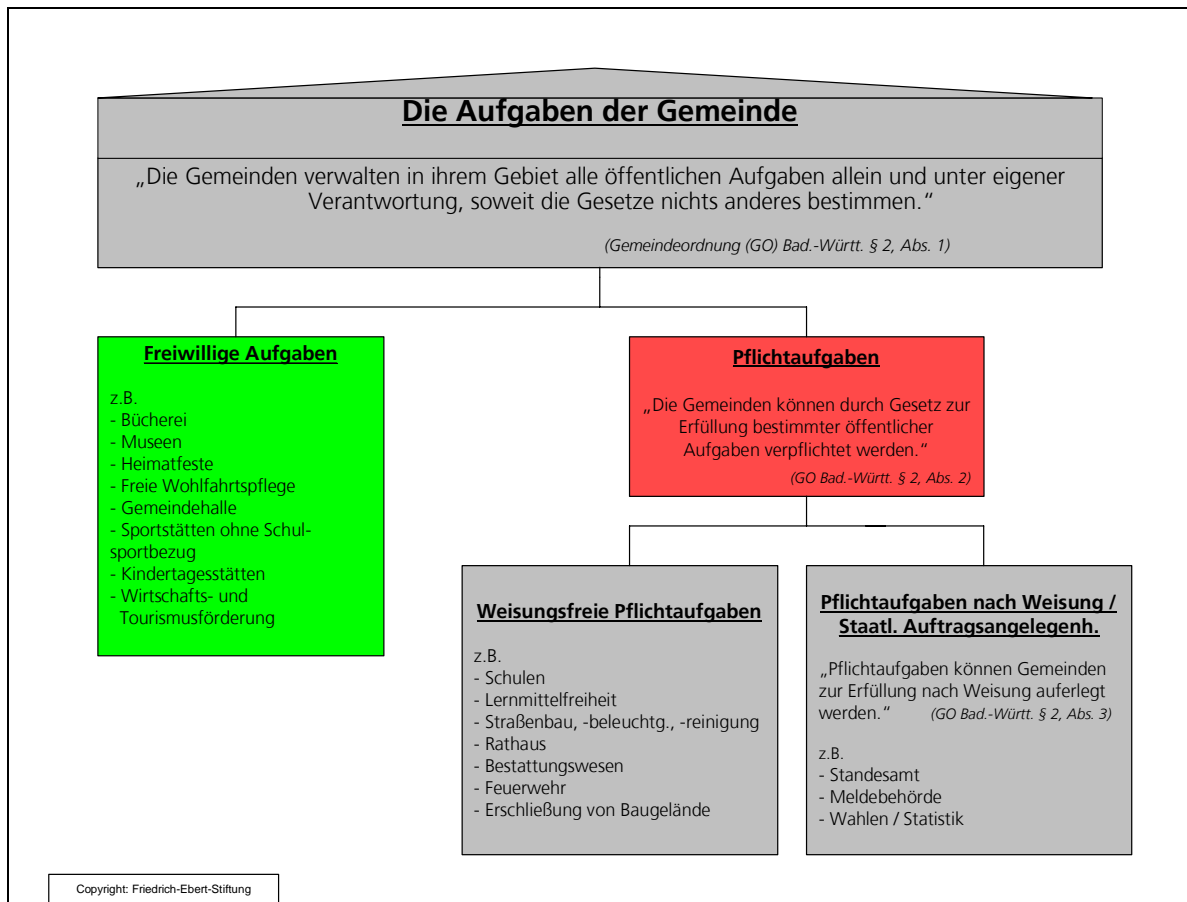
Die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde geht jedoch nicht bis zur völligen Untätigkeit. Auch bei freiwilligen Aufgaben ist die allgemeine Aufgabenstellung der Gemeinde zu beachten, und im Missbrauchsfall kann und muss die Aufsichtsbehörde eingreifen.

2.3.2 Pflichtaufgaben

Die Auferlegung von Pflichtaufgaben entspricht dem staatlichen und im GG formulierten Interesse an einer Gleichwertigkeit/Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse innerhalb des deutschen Staatsgebiets. Bei „Weisungsfreien Pflichtaufgaben“ wird zwischen „unbedingten“ und „bedingten Pflichtaufgaben“ unterschieden.

- *Weisungsfreie Pflichtaufgaben* werden von der Gemeinde grundsätzlich eigenverantwortlich erfüllt. Das heißt, dass eine übergeordnete Instanz der Gemeinde keine Ausführungsvorschriften auferlegt hat.
 - *Unbedingte Pflichtaufgaben*: Diese hat jede Gemeinde zu erfüllen. Dazu gehören z.B. die Unterhaltung einer angemessenen Feuerwehr und die Durchführung von Gemeindewahlen.
 - *Bedingte Pflichtaufgaben*: Bedingte Pflichtaufgaben sind von der Gemeinde dann zu erfüllen, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen oder eintreten. Darunter fällt z.B. die Aufstellung von Bauleitplänen.
- Bei *Pflichtaufgaben nach Weisung*, auch *staatliche Auftragsangelegenheiten* genannt, wird durch das Gesetz, das die Gemeinde zur Erfüllung einer Aufgabe verpflichtet, ein Weisungsrecht vorbehalten. Für diese Aufgaben ist nicht der Gemeinderat, sondern der Bürgermeister zuständig.

Die Freiwilligen Aufgaben und die Pflichtaufgaben sind im Schaubild zusammengefasst.⁴



Die unterschiedlichen Aufgabenarten haben Auswirkungen auf die Aufsicht:

Bei weisungsfreien Angelegenheiten - *freiwillige Aufgaben* und *Pflichtaufgaben ohne Weisung* - beschränkt sich die Aufsicht darauf, die Einhaltung der Gesetze sicherzustellen. Dieses birgt eine spezielle Gefahr: Kommunale Selbstverwaltung beinhaltet also auch das Recht, im Namen von Mehrheiten Dummheiten zu begehen, solange dadurch keine Gesetze verletzt werden. Hinsichtlich der Haftungsfrage gilt dann, dass alle Steuer- und Abgabepflichtigen der jeweiligen Gemeinde für den Schaden einzustehen haben.

Die Erfüllung von *Weisungsaufgaben* bzw. *Auftragsangelegenheiten* dagegen unterliegt der Fachaufsicht. Sie prüft die Vorgänge zusätzlich auf Zweckmäßigkeit.

⁴ Aufzählungen sind beispielhaft, nicht abschließend.

Wichtig ist: Die Erfüllung der Pflichtaufgaben hat Vorrang vor der Durchführung freiwilliger Aufgaben. So wird z.B. keine Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltssatzung Kreditaufnahmen für freiwillige Aufgaben genehmigen, solange nicht die Pflichtaufgaben erfüllt sind.

2.3.3 Fazit: Wirkungskreis der Gemeinde

- Bei *Freiwilligen Aufgaben* entscheidet der Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde über das OB und das WIE.
- Bei *weisungsfreien Pflichtaufgaben* hat der Gesetzgeber schon das OB entschieden, so dass der Gemeinderat nur noch das WIE entscheidet.
- Bei *Pflichtaufgaben nach Weisung* (auch staatliche Auftragsangelegenheiten genannt) hat der Gemeinderat *keine* Entscheidungszuständigkeit. Für diesen Bereich ist der Bürgermeister als Verwaltungschef, also das zweite Organ der Gemeinde, zuständig. Bei staatlichen Auftragsangelegenheiten nutzt der Staat kommunale Strukturen, um nicht bis in die Fläche hinein eine eigene, teure Verwaltung unterhalten zu müssen. Untere staatliche Verwaltungsbehörden gibt es nur bis zur Ebene der Land- und Stadtkreise.

2.4 Beispielhafte Aufgabengliederung der Gemeinde

Eine andere Möglichkeit, die vielfältigen Aufgaben der Gemeinde für ihre Wohnbevölkerung und bei zentralörtlicher Funktion (z.B. Klein-, Mittel- und Oberzentren) auch für das Umland, zu gliedern, sind die *zehn Einzelpläne* (auch Zweckbestimmungen genannt) gemäß Haushaltsplan. Der Haushaltsplan gibt Aufschluss, woher die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel kommen und wie sie im einzelnen verwendet werden sollen.

2.4.1 Einzelplan 0 = Allgemeine Verwaltung

Hier werden alle die Verwaltungsarbeiten geleistet, die zur Vorbereitung und Abwicklung der Gemeinderatstätigkeit notwendig sind. Alles, was zur Vertretung der Gemeinde nach außen hin anfällt, wird hier koordiniert und durchgeführt. Des Weiteren umfasst dieser Einzelplan:

- die Hauptverwaltung,
- die allgemeinen Personalangelegenheiten,
- die auf den Gebieten Statistik und Wahlen erforderlichen Leistungen,
- die sogenannte Öffentlichkeitsarbeit,
- die Finanzverwaltung,
- Eigenprüfungen,
- das Melde- und Personenstandswesen und weitere Einrichtungen für die gesamte Verwaltung.

2.4.2 Einzelplan 1 = Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die Aufgaben der Ortspolizei, insbesondere die Aufsichtsführung über Verkehrs-, Gewerbe- und Versammlungsangelegenheiten, aber auch das Themenfeld Feuerschutz und die Unterhaltung einer Feuerwehr sowie Maßnahmen des Katastrophenschutzes sind hier zu lösen.

2.4.3 Einzelplan 2 = Schulen

Eine der gewichtigsten Aufgabe der Kommunen ist die Übernahme der Schulträgerschaft. Organisation und Unterhaltung von Grund- und Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen sind je nach Gemeindegröße in diesem Ressort angesiedelt. Die Schulträgerschaft der Berufsschulen ist dagegen Sache der Stadt- und Landkreise.

Die Gemeinde muss für die genannten Schularten (zum Teil aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion) Schulgebäude bauen, unterhalten und durch Hauspersonal betreuen lassen. Auch die Anschaffung von Lehr- und Unterrichtsmitteln (das, was in der Hand des Lehrpersonals ist) und der Lernmittel (was in die Hand der Schüler geht) aller Einrichtungen sowie Schülerbeförderung und Kernzeitbetreuung werden von der Gemeinde geleistet. Sie erhält dafür Sachkostenbeiträge des Landes und bei Investitionen (z.B. Schulneubauten, Schulsportstätten) Finanzzuschüsse durch den Staat.

2.4.4 Einzelplan 3 = Wissenschaft, Forschung, Kunstpflege

Dieser zunächst etwas anspruchsvoll klingende Titel enthält für die Gemeinden in erster Linie Aufgaben aus dem Bereich der Kulturpflege. Darunter fallen

- Museen,
- Sammlungen und Ausstellungen,
- das Archivwesen,
- die Förderung von Vereinen

Kirchliche Angelegenheiten, die Volkshochschule, der Betrieb einer Jugendmusikschule gehören genauso dazu wie weitere Einrichtungen der allgemeinen Bildungspflege, z.B. Gemeindebibliotheken, -büchereien und -mediotheken. Die für Gemeinden oft sehr wichtige Arbeit der Heimatpflege ist ebenfalls ein Bestandteil. Dieser umfasst z.B. die Unterhaltung historischer Denkmale, aber auch die Veranstaltung bzw. Förderung von Heimatfesten u.ä.

2.4.5 Einzelplan 4 = Soziale Sicherung

Die Betreuung älterer Menschen vollzieht sich über Einrichtungen der Sozialhilfe, etwa durch den Bau und Betrieb eines Alten- und Pflegeheims oder durch entsprechende kommunale Beteiligungen an Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege (z.B. Sozial- und Krankenpflegestationen, Vereine, Verbände). Die Aufstellung eines Altenplans, der über Einrichtungen hinaus die sonst für ältere Menschen dringend benötigten oder erwünschten Hilfen erfasst, ist eine Aufgabe der sozialen Sicherung.

In gleicher Weise ist über Einrichtungen der Jugendhilfe für Kinder und Jugendliche zu sorgen: Das umfasst die Aufstellung

- eines Kindergartenplans,

- eines Jugendplans,
- die Errichtung eines Jugendhauses sowie
- Ferienprogramme.

Besondere Bedeutung kommt zunehmend der Betreuung und Bildung im vorschulischen Bereich, z.B. in Kindertagesstätten, zu.

2.4.6 Einzelplan 5 = Gesundheit, Sport, Erholung

Die Unterstützung von Krankenpflegestationen, aber auch Überwachungs- und Vorsorgemaßnahmen im Gesundheitsbereich oder der Rettungsdienst gehören hierzu. Breiten Raum nimmt die Förderung des Sports ein, z.B. der Sportstättenbau mit und ohne Dach, Kinderspielplätze, Bolzplätze, aber auch neue Arten von Freizeiteinrichtungen.

Gewichtige Objekte sind Bäder und Turn-/Sporthallen. Im weiteren Sinne sind Grünplanungen, Park- und Gartenanlagen und natürlich Rad- sowie Wanderwege Aufgaben dieser Art. Die Belange des Umweltschutzes gehören, soweit sie nicht fachlich in anderen Gebieten erledigt werden, hierher.

2.4.7 Einzelplan 6 = Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

In diesem außerordentlich umfangreichen Kapitel verbirgt sich die Bauverwaltung und all das, was an Planungsarbeit durch die Gemeinde zu leisten ist. Zu den passenden Stichworten gehören hier die Bauleitplanung (umfasst die Stadtentwicklungsplanung, den Flächennutzungsplan und Bebauungspläne), die Vermessung, die Bauordnung, die Wohnungsbauförderung und die Wohnungsfürsorge.

Konkrete Bauaufgaben liegen hier in Hülle und Fülle vor. Hochbauten und Tiefbauten aller Art sind zu planen und zu verwirklichen. Angefangen bei oft sehr umfangreichen Erschließungsmaßnahmen bis hin zu kleinen Bau- und Wartungsarbeiten. Soweit größere Gemeinden über Baurechtszuständigkeit verfügen, müssen sie eingehende Baugesuche bearbeiten und genehmigen. Die Unterhaltung von öffentlichen Parkplätzen, Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung und Gewässern gehört auch zum Aufgabenkatalog der Gemeinde.

2.4.8 Einzelplan 7 = Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Hier finden wir die Abwasserbeseitigung und die Abfallbeseitigung, heute auch Abfallwirtschaft genannt, soweit letztere nicht auf den umliegenden Kreis übertragen ist. Zu öffentlichen Einrichtungen gehören außerdem das Bestattungs- und Friedhofswesen, öffentliche Märkte, Schlacht- und Viehhöfe, Anschlagwesen, Bürgerhäuser/-säle, Glocken/Uhren, öffentliche Toiletten.

Die Förderung der Landwirtschaft durch Zuchttierhaltung/ Künstliche Besamung und der Bau sowie die Unterhaltung der Feld- und Wirtschaftswegen stehen neben der Jagdpacht sowie der Förderung des Fremdenverkehrs und der allgemeinen Wirtschaft (Stichwort: Arbeitsplätze) im Fokus der Gemeinde. Hilfsbetriebe der Verwaltung sind der Bauhof und der Fuhrpark.

2.4.9 Einzelplan 8 = Wirtschaftliche Unternehmen

Versorgungsunternehmen - etwa für Strom, Wasser und Gas - bilden das Hauptgewicht dieses Abschnitts. Die Forstwirtschaft und die Verwaltung des Grundvermögens (Wohn- und Geschäftsgebäude, sonstige Grundstücke), in manchen Gemeinden auch Kur- Bäder- und sonstige Betriebe, fallen hierunter.

2.4.10 Einzelplan 9 = Allgemeine Finanzwirtschaft

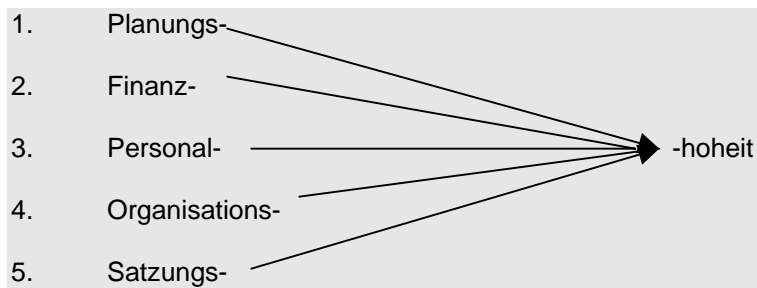
Der Nachweis aller Steuereinnahmen (z.B. die Realsteuern wie Grund- und Gewerbesteuer, Hunde- und sonstige Gemeindesteuern), der Gemeindeanteil an Einkommen- und Umsatzsteuer, Finanzausweisungen (Schlüssel- und Bedarfszuweisungen) und Umlagen (Kreisumlage, Finanzausgleichsumlage) auf der Ausgabenseite erfolgt in diesem Einzelplan.

Weiter sind Zinsen aus Geldanlagen und für Kredite, kalkulatorische Einnahmen (Abschreibungen und Verzinsungen) aus den Gebührenhaushalten und die Auflösung von Beiträgen und Zuschüssen, Zuführungen zum Vermögenshaushalt hier eingestellt. Deutlich wird in diesem Einzelplan der Grundsatz der Gesamtdeckung, nach dem alle Ausgaben durch alle Einnahmen gedeckt werden.⁵

⁵ Anmerkung: Im Modul „Kommunale Finanzen“ wird dieser Bereich vertieft.

2.5 Hoheitsbereiche der Gemeinde

Gemeinden verfügen über fünf verschiedene Hoheitsrechte.



Bei der *Planungs-*, *Finanz-* und *Personalhoheit* handelt es sich um kommunale Entscheidungsfelder, bei denen oft auch staatliche Vorgaben eine Rolle spielen. Somit liegt eine Verflechtung verschiedener politischer Ebenen (Europa, Bund, Land) vor. In diesen drei Hoheitsbereichen ist aber die eigentliche und gestaltende Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben.

Für die *Organisationshoheit* ist der Bürgermeister als Chef der Verwaltung im Rahmen der vom Gemeinderat vorgegebenen Bedingungen (z. B. der Stellenplan) zuständig. Die Organisation einer Gemeindeverwaltung ist am jeweiligen örtlichen Organisationsplan ablesbar.

Über die *Satzungshoheit* erfolgt die kommunale Rechtssetzung durch den Gemeinderat. Die Satzungshoheit ist somit ein Umsetzungsinstrument, in deren Rahmen die Aufgabenart eine entscheidende Rolle spielt:

- *Weisungsfreie Angelegenheiten* können Gemeinden mittels Satzung regeln, soweit entsprechende Gesetze keine einschränkenden Vorschriften enthalten.
- Bei *Weisungsaufgaben* können dagegen Satzungen nur erlassen werden, wenn dies im entsprechenden Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.

Die wichtigste Satzung, sozusagen das „Grundgesetz der Gemeinde“, ist die *Hauptsatzung*. Bestimmte Regelungen können nur mittels Hauptsatzung festgelegt werden. Die Hauptsatzung regelt die Organisation der Gemeinde. Bei Abstimmungen über die Hauptsatzung ist eine Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderats erforderlich, was der einfachsten Form einer qualifizierten Mehrheit entspricht. Wenn der Gemeinderat dagegen beschließt, z.B. ein Bürgerentscheid durchzuführen, so bedarf es für diesen Beschluss zwei Drittel der Stimmen aller Mitglieder.

Weiter gehören zu den wichtigsten Satzungen einer Gemeinde:

- die Haushaltssatzung,
- die Satzung über öffentliche Bekanntmachungen und
- die Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang,
- aber auch eine Reihe weiterer Satzungen im Finanzbereich wie Erschließungs-, Wasser-, Abwasserkosten, Friedhofsgebühren usw.

2.5.1 Bereich Planung (1)

Auch die kleinste Kommune sollte sich mit der eigenen Zukunft beschäftigen. Eine Vielzahl der Kommunen und Gemeinden stellen daher eine Gemeinde- und Stadtentwicklungsplanung auf. Dabei geht es um die strukturelle Gesamtentwicklung der Stadt oder Gemeinde.

Die *Stadtentwicklungsplanung* fasst alle einzelnen *Fachpläne* (Schul-, Kindertagesstätten-, Verkehrs-, Grünplanung usw.) zusammen und stellt damit dar, wie die kommunale Entwicklung langfristig, d.h. in den nächsten 10 bis 20 Jahren aussehen soll. Ein Ziel wird im Regelfall sein, die Gemeinde oder Stadt als lebens- und wohnenswert zu entwickeln.

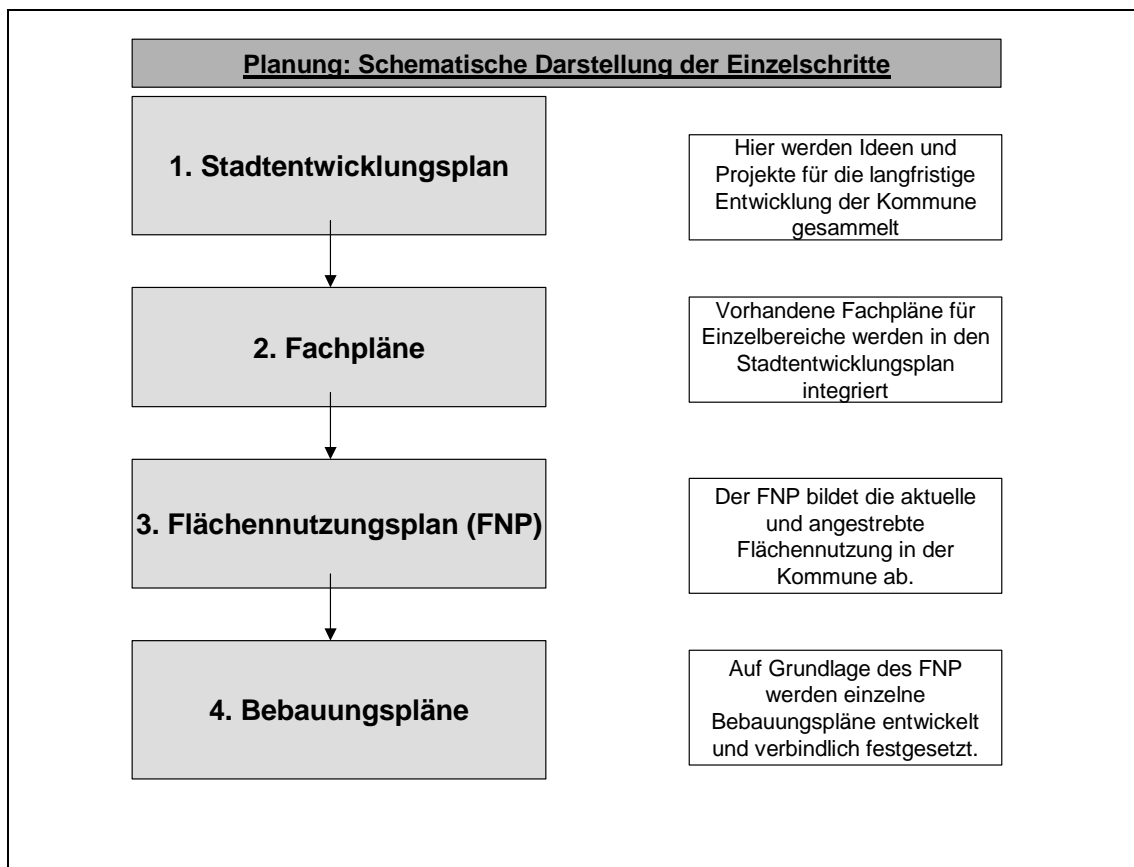
Bei der Stadtentwicklungsplanung handelt es sich um eine von den Grundflächen losgelöste Planung. Sie lebt von der Entwicklung neuer und vielfältiger Ideen. Bei der Stadtentwicklungsplanung sind Einwohnerinnen und Einwohner aufgerufen, kreativ eigene Ideen einzubringen. Sie haben somit eine direkte Möglichkeit, sich auf kommunaler Ebene zu engagieren.

Erst mittels *Flächennutzungsplanung* (FNP), bei der es um die Nutzung der gesamten Grundflächen einer Gemeinde geht, entscheidet sich, wie die einzelnen flächenbeanspruchenden Teile der Stadtentwicklungsplanung umgesetzt werden. Die FNP ist der vorbereitende Teil der im Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) geregelten Bauleitplanung. Bei der FNP werden aktuelle und angestrebte Nutzungen aller zum Gemeindegebiet gehörenden Flächen abgebildet. Das umfasst Areale der öffentlichen Hand genauso wie Grundstücke und Flächen im Privatbesitz. Bei der FNP werden sogenannte Träger öffentlicher Belange (z.B. staatliche Behörden, aber auch private Dienstleister wie Versorgungsbetriebe) beteiligt. Das können im Einzelfall bis zu 100 Akteure sein.

Aus dem Flächennutzungsplan werden *Bebauungspläne* entwickelt. Bebauungspläne bilden die Grundlage der verbindlichen Bauleitplanung. Bebauungspläne werden als Satzungen

(Ortsgesetze) vom Gemeinderat beschlossen. Aus ihnen ergeben sich für die Gemeinde/Stadt und die Einwohnerinnen und Einwohner Rechte und Pflichten.

Planung: Schematische Darstellung



Insbesondere bei Sanierungsvorhaben erfolgt zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan eine Rahmenplanung, bei der die jeweils abgegrenzten Teilgebiete im Zusammenhang dargestellt werden. Die Rahmenplanung wird dann schrittweise rechtsverbindlich durch Bebauungspläne festgesetzt .

Auf die kommunale Planung haben zudem überörtliche Planungen Einfluss, angefangen bei der europäischen Regionalplanung, der Bundesraumordnung und insbesondere der Landesentwicklungsplanung (LEP). Regionen in Sinne der europäischen Regionalplanung haben übrigens die Größenordnung deutscher Bundesländer. Die LEP wird durch die kommunal beeinflusste Regionalplanung weiter ausgestaltet. Landkreise, im eigentlichen Sinne keine Planungsebenen, stellen gleichwohl für ihr Gebiet und ihre Zuständigkeiten entsprechende Planungen auf.

III Kommunale Aufgaben - Zusammenfassung in 10 Thesen

1. Was auf dem Rathaus entschieden wird, ist Politik, und in der Politik haben Parteien ein Mitwirkungsrecht.
2. Aufgrund ihrer Allzuständigkeit können Kommunen innovative Lösungen entwickeln und somit auf gesellschaftliche Entwicklungen (Beispiele Jugendeinrichtungen, Frauenhäuser) reagieren.
3. Werden den Kommunen Aufgaben als Pflichtleistungen übertragen, ist bei finanzieller Mehrbelastung für Kostendeckung zu sorgen.
4. Bei der Bundesgesetzgebung haben die Länder die Interessen der Kommunen über den Bundesrat zu vertreten.
5. Der europäische Verfassungsvertrag achtet die regionalen und kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen.
6. Leitbild der heutigen Gemeinde ist neben der Ordnungsverwaltung ein fortwährender Wandel hin zum Dienstleistungsbetrieb, was allerdings auch Gefahren im Blick auf Privatisierungsbestrebungen birgt.
7. Von den drei kommunalen Aufgabenarten haben die Pflichtaufgaben mit und ohne Weisung bei der Erfüllung Vorrang vor den freiwilligen Aufgaben.
8. Bei der kommunalen Selbstverwaltung gibt es, wie in der Politik überhaupt, nicht „richtig“ oder „falsch“. Die Selbstverwaltung beinhaltet gleichwohl das Recht, im Namen von Mehrheiten Dummheiten zu machen, solange dadurch keine Gesetze verletzt werden.
9. Von den fünf kommunalen Hoheitsbereichen sind drei (1. Planung – 2. Finanzen – 3. Personal) kommunale Entscheidungsfelder mit der Zuständigkeit des Gemeinderats. Die Organisationshoheit (4.) liegt in der Zuständigkeit des Bürgermeisters. Die Satzungshoheit (5.) ist ein rechtliches Umsetzungsinstrument.
10. Bei der Gemeinde-/ Stadtentwicklungsplanung können sich die Einwohnerinnen und Einwohner leichter beteiligen und einbringen als beim kommunalen Flächennutzungsplan, weil es sich bei der Entwicklungsplanung um eine von der Fläche losgelöste Entwicklung von Ideen handelt.