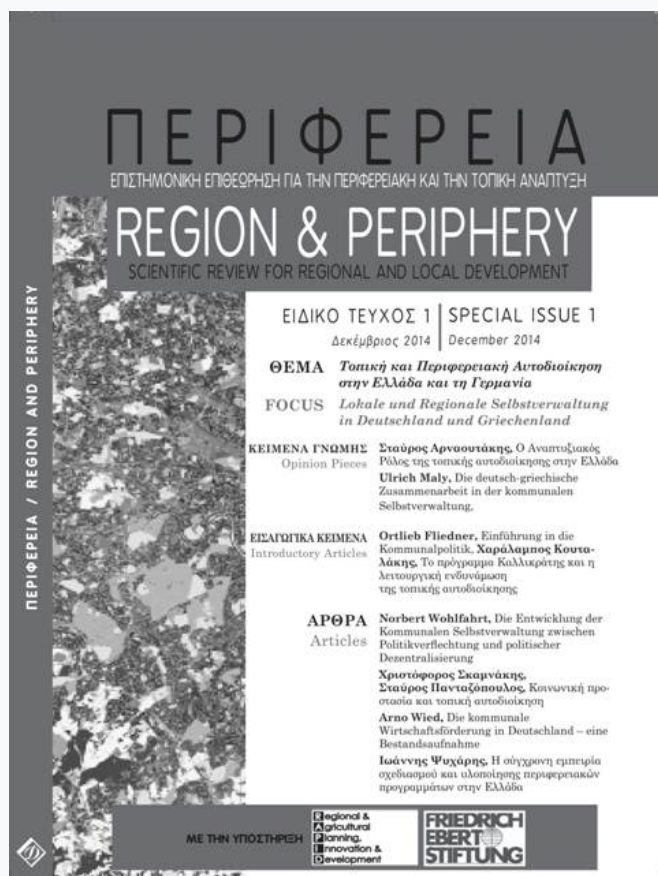


Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 4, Αρ. 4 (2014)

Περιφέρεια | Region & Periphery - Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και τη Γερμανία



Εισαγωγή στην πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης

Ortlieb Fliedner

doi: [10.12681/rp.18501](https://doi.org/10.12681/rp.18501)

Copyright © 2018, Ortlieb Fliedner



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Fliedner, O. (2014). Εισαγωγή στην πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 4(4), 13–32. <https://doi.org/10.12681/rp.18501>

Einführung in die Kommunalpolitik

Ortlieb Fliedner, *Rechtsanwalt und ehemaliger Buergermeister*

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, heißt es in Art. 20 Absatz 1 des Grundgesetzes. Bundesstaat bedeutet dabei, dass Deutschland ein zwei-gliedriger 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 „Ewigkeitgarantie“.

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

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, laut Bundesverfassungsgericht, auf eine Gewaltenhemmung angelegt, das heißt auf eine gegenseitige Kontrolle, 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. 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.

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 und unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung der Selbstverwaltung zu bestimmen. 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 außer Hessen und Schleswig-Holstein alle Länder vor.

Die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung

Im Folgenden wird näher erläutert, welchen Inhalt die Garantie hat, dass die Kommune die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich regeln darf. Diese Eigenverantwortlichkeit ist mit zwei grundsätzlichen Einschränkungen versehen: Erstens müssen sich alle Befugnisse, die das Recht der kommunalen Selbstverwaltung beinhalten, auf die örtlichen Angelegenheiten beziehen. Das bedeutet, es muss immer ein Bezug zum räumlich abgegrenzten Gemeindegebiet bestehen. Zweitens, müssen sich die eigenverantwortlichen kommunalen Entscheidungen im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegen 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.

Der Gesetzgeber muss die Verfassung beachten und hat daher die verfassungsmäßige Selbstverwaltungsgarantie zu respektieren. Ansonsten hat die Kommune das Recht, durch das Bundesverfassungsgericht oder ein Landesverfassungsgericht prüfen und darüber entscheiden zu lassen, ob das kommunale Selbstverwaltungsrecht möglicherweise durch ein Gesetz verletzt wurde. In diesem – räumlichen und gesetzlichen – Rahmen gibt das Selbstverwaltungsrecht den Kommunen eine Reihe von Befugnissen, die sie in eigener Verantwortung ausüben dürfen. Diese Befugnisse werden üblicherweise als Gemeindehoheiten bezeichnet.

Die **Gebietshoheit** bezeichnet die allgemeine Befugnis, im Gemeindegebiet rechtlich erhebliche Handlungen vorzunehmen und Hoheitsgewalt auszuüben. Die **Personalhoheit** ist die Befugnis, die 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. 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 **Abgabenhöhe** wird die Befugnis zur Erhebung von Abgaben bezeichnet. Die **Planungshöhe** betrifft insbesondere die eigenverantwortliche Aufstellung von Bauleitplänen und die Stadtentwicklung. Die **Rechtssetzungshöhe** bezeichnet die Befugnis, generelle Regelungen in Form von Gemeindefestsetzungen zu erlassen. Die **Kooperationshöhe** betrifft die Befugnis der Kommune, mit anderen Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben gemeinsam zu erledigen.

Alle diese Gemeindehöhen 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.

Gemeinden und Gemeindeverfassungen

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 jedoch weiterhin unterschiedlich geregelt. So differiert die Wahlzeit der Bürgermeister zwischen fünf und acht Jahren. Daneben ist in einigen Bundesländern 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. Auch die Kompetenzverteilung zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister ist nicht überall gleich gestaltet. Unterschiede bestehen nicht zuletzt in der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie dem kommunalen Wahlrecht.

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.

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. 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.

Die Untergliederung von Kommunen

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 eigene kommunale Vertretung wählen. Ziel dieser Regelungen ist es, dass die Entscheidungen innerhalb der Gemeinde möglichst ortsnahe 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.

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. 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. Ihre Aufgabe ist es, alle öffentlichen Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen, zu verwalten. 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 und der größte weit über 600.000 Einwohner. Daneben gibt es 112 kreisfreie Städte, die alle kommunalen Aufgaben wahrnehmen, die bei den kreisangehörigen Gemeinden zwischen Landkreis und Gemeinde aufgeteilt sind. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. 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. Als Gemeindeverband ist dem Landkreis das Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen seiner gesetzlich bestimmten Aufgaben garantiert.

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 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. 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, 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.

Die kommunalen Einnahmen und Aufgaben

Zum Kern des Selbstverwaltungsrechts gehört 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 Einnahmefähigkeiten der Gemeinden genauer, muss man allerdings feststellen, dass die Spielräume, die 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 Einnahmegeriele 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 „Bagatellsteuern“ 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 Hotelübernachtungen in Köln erhoben. Über die Rechtmäßigkeit dieser Steuer wird allerdings noch gestritten.

Mit diesen Einnahmen sind die Gemeinden gehalten, ihren gesetzlichen Aufgaben nachzukommen: 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 ist 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: die Unterhaltung von Sportanlagen (Freibäder, Hallenbäder, Sportplätze), Kulturelle Einrichtungen (Theater, Museen, Büchereien, Volkshochschule, Musikschule), Soziale Angelegenheiten („Offene Türen“ für Jugendliche, Sozialstationen, Altenheime), Verkehrseinrichtungen (Straßenbahn, Hafen) und Erholungseinrichtungen (Grünanlagen, Wanderwege) sowie die Vereinsförderung und die Partnerschaften 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 Haus-

haltsausgleich 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, 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.