

KOMMUNALPOLITIK

Das Rathaus – wie hier das Fachwerkrathaus in Bad Urach – ist Symbol für Bürgersinn und Selbstverwaltung der Gemeinden in Baden-Württemberg.

Foto: Kurverwaltung Bad Urach



Die herausgehobene Stellung der Gemeinden wird dadurch unterstrichen, dass Grundgesetz und Landesverfassung das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ausdrücklich garantieren („institutionelle Garantie“, Art. 28,2 GG, Art. 71,1 LV Baden-Württemberg): „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwor-

tung zu regeln. (...) Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle.“ (Art. 28,2 GG)

Die Aufgaben der Gemeinden gehen jedoch über reine Selbstverwaltungsaufgaben hinaus.

Zu bestimmten Aufgaben sind sie verpflichtet, Staatsaufgaben kommen hinzu. Somit lassen sich die Aufgaben der Gemeinden in folgende Gruppen aufgliedern:

- Freiwillige Aufgaben, deren Erfüllung gänzlich in die Entscheidung des Gemeinderats gestellt ist: Dazu zählen u. a. der Bau einer Gemeindehalle, eines Schwimmbades, die Einrichtung von Museen oder eines Theaters.

DIE MACHT DES BÜRGERERS IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Auch eine Ortskernsanierung oder Zuschüsse an Vereine gehören dazu.

- **Pflichtaufgaben ohne Weisung:** Sie müssen erfüllt werden, aber über das „Wie“ entscheidet der Gemeinderat. Dazu gehören Kindergärten, Schulen, Friedhöfe, Kläranlagen. Allerdings sind die Entscheidungsspielräume durch Vorgaben des Landes oder durch Vergabekriterien für Zuschüsse eingeengt.
- **Pflichtaufgaben nach Weisung:** Hier wird staatlicherseits vorgeschrieben, wie die Aufgabe zu erledigen ist. Dazu gehört z. B. die Organisation der Kommunalwahlen.
- **Staatliche Aufgaben,** bei denen sich der Staat (ob Land oder Bund) der Gemeindeverwaltung lediglich aus Zweckmäßigkeitsgründen bedient: Hierher gehört vor allem der Bereich der Ordnungsverwaltung. Zuständig ist hier allein der Bürgermeister, der so quasi Teil der staatlichen Verwaltung wird. Die dafür erforderlichen Ausgaben sind den Gemeinden zu erstatten.

Inhaltlich hat der Umfang kommunaler Aufgaben quantitativ wie qualitativ im Zuge von Industrialisierung und Ausbau des Sozialstaates zugenommen. Die Gemeinden sorgen für die Infrastruktur wie Straßen und Wege, Energie, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Umweltschutz; sie erschließen Wohngebiete, treten auch selbst als Wohnungsanbieter auf; sie erschließen Gewerbegebiete und suchen nach ansiedlungswilligen Betrieben; sie sorgen für Kinderbetreuung und Seniorenheime, stellen Freizeitangebote zur Verfügung.

Trotz vielfacher staatlicher Vorgaben bieten sich hier enorme Gestaltungsspielräume, vor allem, wenn Einfallsreichtum genutzt wird. Auch auf der Ebene der Gemeinden, in der Kommunalpolitik, zahlt sich Konkurrenz aus, anders als in zentralistischen Staaten, wo alles von „oben“ kommt und erwartet wird.

Der Bürger steht in der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg der Anordnung nach vor Gemeinderat und Bürgermeister. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Institutionen für den Bürger da sind, sich nur legitimieren können unter Berufung auf ihn, auf seinen Auftrag und auf die Leistungen, die man für ihn erbringt. Der Bürger in Baden-Württemberg hat in kommunalpolitischen Angelegenheiten bedeutenden Einfluss, denn

- er entscheidet unmittelbar, wer Bürgermeister wird (Plebiszit);
- er hat mittels Panaschieren und Kumulieren einen stärkeren Einfluss darauf, wer in den Gemeinderat kommt.

Traditionell ausgeprägt sind in Baden-Württemberg auf kommunaler Ebene die Elemente direkter Demokratie:

- ein bestimmtes Quorum der Bürger kann eine Bürgerversammlung erzwingen (§ 20a GemO);
- eine nach Gemeindegröße gestaffelte Höchstzahl der wahlberechtigten Bürger kann per „Bürgerantrag“ die Beratung eines Verhandlungsgegenstandes im Gemeinderat erzwingen (§ 20b GemO);
- das Referendum stellt die wichtigste Möglichkeit der unmittelbaren Beteiligung der Bürger an den kommunalpolitischen Entscheidungen dar: Mit dem Bürgerentscheid tritt die Bürger-

schaft an die Stelle des Gemeinderats. Dementsprechend kann er über alle Angelegenheiten stattfinden, für die ansonsten der Gemeinderat zuständig ist.

Allerdings sind beim Bürgerentscheid einige Gegenstände durch einen Negativkatalog ausgeschlossen, so die Rechtsstellung von Bürgermeister, Gemeinderäten und Gemeindebediensteten; Haushalt und Gebühren; Bauleitpläne und Bauvorschriften – in der Annahme, die Bürger könnten hier allzu sehr nur an sich denken. Ein Bürgerentscheid kann durch ein Bürgerbegehren erzwungen oder aber durch einen Beschluss des Gemeinderats eingeleitet werden (mit Zweidrittelmehrheit; „Ratsbegehren“). Ein Bürgerentscheid ist zustande gekommen, wenn die Mehrheit mindestens 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten ausmacht (§ 21 GemO). Die Bedeutung dieses Instruments lässt sich nicht nur an der – recht seltenen – Nutzung ablesen. Viel wichtiger ist dessen bloße Existenz: Wenn der Gemeinderat befürchten muss, von der Bürgerschaft „zurückgepfiffen“ zu werden, wird er sich mehr Mühe geben, dicht an den Bürgerwünschen zu bleiben. Der Rat hat somit Konkurrenz bekommen – und Konkurrenz belebt bekanntlich das Geschäft. Der Bürgerentscheid stellt letztlich ein Instrument der Qualitätssicherung von Kommunalpolitik dar.

Erwünscht ist eine Bürgerschaft, die die Tätigkeit des Bürgermeisters und die Entscheidungen des Gemeinderats kritisch begleitet, ohne ins Querulantum zu verfallen. Politik in der Gemeinde ist für die Bürgerinnen und Bürger durchaus zu überschauen. Im Widerspruch dazu mag stehen, dass die Beteiligung bei Bürgermeister- und Gemeinderatswahlen hierzulande eher gering ist, sogar mit sinkender Tendenz. Das lässt sich aber auch als Ausdruck von Mobilität deuten, die einer engeren Verbindung mit der Wohngemeinde im Wege steht. Das kann zugleich aber auch als Zeichen von Zufriedenheit mit den Leistungen der Gemeinde verstanden werden: Je zufriedener die Bürgerschaft, desto geringer der Anreiz, sich zu beteiligen – und umgekehrt.

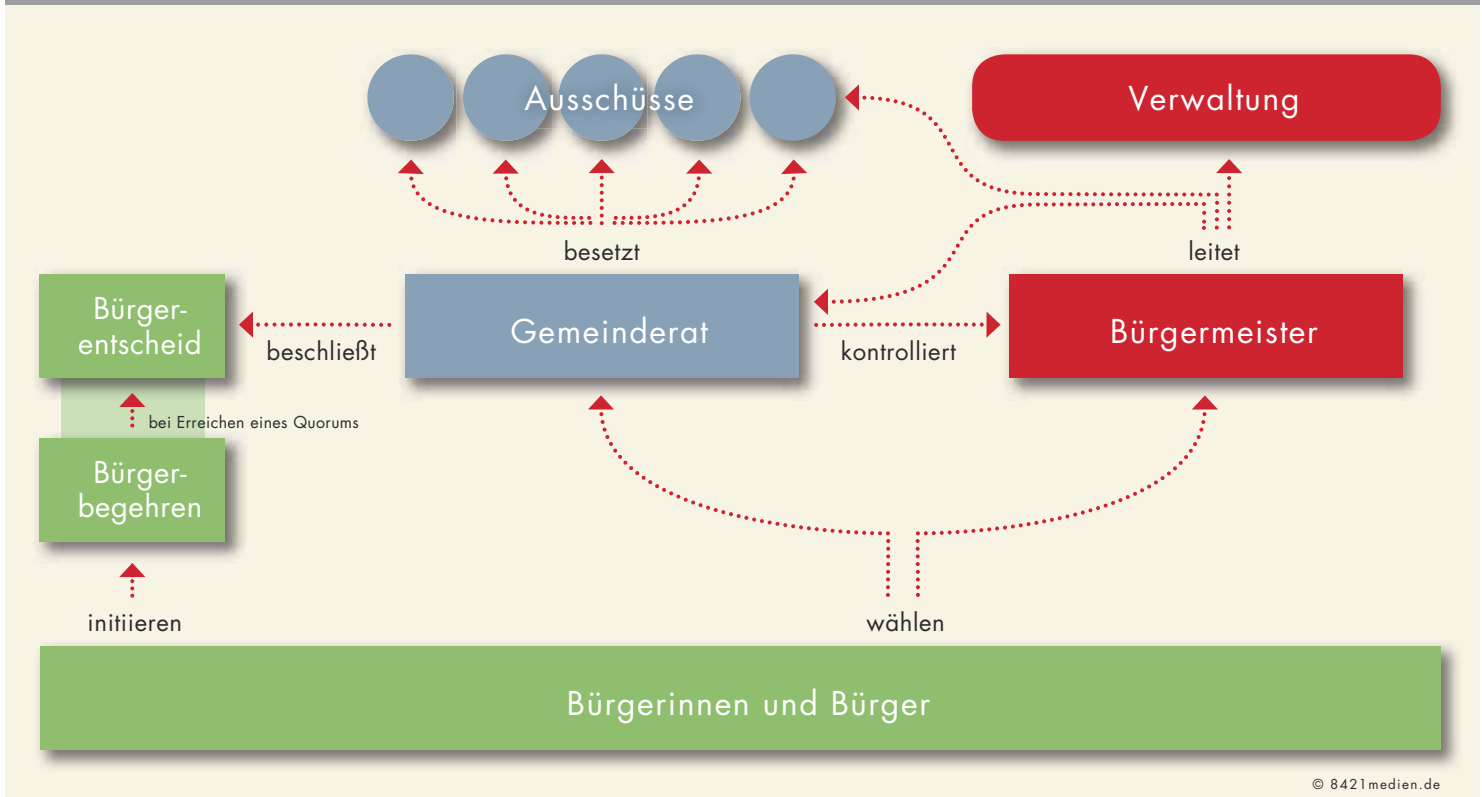
Wenn ein angesehener Bürgermeister konkurrenzlos zur Wiederwahl ansteht, braucht man sich über eine geringe Wahlbeteiligung nicht zu

ORTSCHAFTS- UND BEZIRKSVERFASSUNG

Bürgermeister, Gemeinderat und Zentralverwaltung sind kommunalpolitische Institutionen mit gesamtstädtischem Bezugsrahmen. Auf der Stadtteilebene agieren Bezirks- und Ortsvorsteher, Bezirks- und Ortschaftsräte und vielerorts auch örtliche Verwaltungen.

In der baden-württembergischen Gemeindeordnung gibt es die Bezirksverfassung (§§ 64–66 GemO) als Möglichkeit für Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern oder mit räumlich getrennten Ortsteilen und die Ortschaftsverfassung (§§ 67–73 GemO) für Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen.

Gegenüber den Bezirksbeiräten, die bislang trotz der Möglichkeit der Direktwahl vom jeweiligen Gemeinderat berufen wurden, verdanken die Ortschaftsräte ihr Amt der Wahl durch die Bürger des Ortsteils.



© 8421 medien.de

wundern. Allerdings fällt die Wahlbeteiligung mit steigender Ortsgröße – Ausdruck der damit verbundenen Lockerung der Bindung an die Gemeinde, die manchmal eben nicht viel mehr ist als ein eher „zufälliger“ Wohnort. Die Gemeinde wird dann als Dienstleister angesehen, der durchweg zur Zufriedenheit arbeitet – dafür sorgen Bürgermeister und seine

Verwaltung sowie der Gemeinderat. Neben einer emotionalen Bindung an die Gemeinde sind es dann eher „handfeste“ Interessen, die zu mehr Beteiligung, auch zwischen den Wahlen, anreizen. Darin kann man durchaus ein demokratietheoretisches Dilemma erblicken.

Verfassung und Verwaltung der Gemeinden

Kommunalpolitik vollzieht sich in einem rechtlich vorgegebenen Rahmen. Die Kompetenz zur Erlassung der Gemeindeordnung liegt beim Landesgesetzgeber. Diese Gestaltungsfreiheit ist von den Ländern genutzt worden. Jedes

STARKE BÜRGERMEISTER IM LÄNDLE

Eigentlich ist der von den baden-württembergischen Bürgern gewählte Gemeinderat „Hauptorgan der Gemeinde“. Er beschließt kommunale Rechtsvorschriften, kontrolliert Bürgermeister und Verwaltung, stellt Gemeindepersonal ein und befindet über Steuerhebesätze und Ausgaben. Doch die kommunale Wirklichkeit sieht anders aus: Zentraler Akteur auf der kommunalpolitischen Bühne ist der Bürgermeister. Auch wenn das „Geschäft“ heute schwieriger geworden ist: Das Amt des Bürgermeisters in Baden-Württemberg kann nach wie vor als „Traumjob“ gelten.

Die besten Voraussetzungen für seine starke Position schafft die Süddeutsche Ratsverfassung, das kommunale Verfassungssystem in Baden-Württemberg. Das Gemeindeoberhaupt verlei-

nigt in seinem Amt und seiner Position gleichzeitig drei Funktionen:

- er ist stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats und aller seiner Ausschüsse;
- er ist Chef einer auf ihn zugeschnittenen Verwaltung;
- er ist Repräsentant und Rechtsvertreter der Gemeinde.

Als einziges Mitglied des Gemeinderats ist der Bürgermeister in allen drei Phasen des kommunalen Geschehens entscheidend mit dabei: in der Phase der Entscheidungsvorbereitung, in der Phase der Beratung und rechtsgültigen Entscheidung im Gemeinderat und schließlich in der Phase der Entscheidungsausführung. Zusätzlich räumt die baden-württembergische Gemeindeordnung dem Gemeindeoberhaupt ein weiteres, wenn auch

selten eingesetztes Machtinstrument ein: Der Bürgermeister hat das Recht, „an Stelle des Gemeinderats“ zu entscheiden, und zwar in „dringenden Angelegenheiten (...), deren Erledigung auch nicht bis zu einer ohne Frist und formlos einberufenen Gemeinderatssitzung aufgeschoben werden kann“ (§ 43,4 GemO).

Die „höhere Weihe“ der Direktwahl

Ein weiterer Faktor stärkt die Position des Bürgermeisters: In Baden-Württemberg wählen die Bürger ihr Gemeindeoberhaupt seit eh und je selbst. Dieses Plebiszit verleiht dem jeweiligen Amtsinhaber im allgemeinen Verständnis eine „höhere Weihe“. Die Direktwahl bedeutet nicht nur ein Mehr an bürgerlichen Beteiligungsmöglichkeiten, sondern sie verstärkt auch die Durchsetzungskraft des Bürgermeisters, der als gewählter Repräsen-

der deutschen Länder hat heute ein eigenes kommunales Verfassungssystem. Die wichtigsten Merkmale der Gemeindeverfassung von Baden-Württemberg sind:

- Der Gemeinderat als Vertretung der Gemeindebürger wird für fünf Jahre gewählt.
- Die starke Stellung des Bürgermeisters: Er hat den Ratsvorsitz, leitet die Verwaltung und vertritt die Gemeinde nach außen.
- Der (Ober-)Bürgermeister wird in Baden-Württemberg von den Bürgern direkt gewählt, und zwar für acht Jahre.
- Zahlreiche Elemente direkter Demokratie: Herbeiführung von Bürgerversammlungen; Bürgerantrag auf Befassung des Gemeinderats mit einem bestimmten Thema; Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Der Gemeinderat

Der Gemeinderat ist das „Hauptorgan der Gemeinde“ (§ 24,1 Satz 1 der GemO). Er ist die politische Vertretung der Bürgerschaft, die die „Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde festlegt (...) und über alle Angelegenheiten der Gemeinde [entscheidet], soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist“ (§24,1 Satz 2, GemO).

Dem Gemeinderat obliegt zudem die Kontrolle der Gemeindeverwaltung. Die wichtigsten



Gemeinderatssitzung in der Stadt Stühlingen im Südschwarzwald: eine der wenigen Gemeinden in Baden-Württemberg mit einer Bürgermeisterin.

Foto: Stadt Stühlingen

Rechte des Gemeinderates sind:

- das Satzungsrecht (das „Gesetzgebungsrecht“ der Gemeinde);
- das Etatrecht;
- die Planungshoheit;
- die Personalhoheit (die Einstellung von Gemeindebediensteten).

Die Amtszeit der Gemeinderäte beträgt fünf Jahre. Sie werden wie die Kreisräte, Landtags- und Bundestagsabgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger gewählt. Die Zahl der Gemeinderäte richtet sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde.

tant des Volkes vor den Rat treten und beanspruchen kann, seine Vorstellungen unter Berufung auf den Volkswillen durchzusetzen. Dies bietet den Anreiz für starke, durchsetzungsfähige Persönlichkeiten, sich um das Amt zu bewerben.

Gewählt werden in Baden-Württemberg vorzugsweise Bürgermeister mit einem Verwaltungshintergrund, obwohl die Gemeindeordnung – außer dem Mindestalter von 25 Jahren – keine Qualifikationsvorschriften macht. Bevorzugt werden zudem Bewerber von außerhalb der Gemeinde, damit sie ohne Hypothek als Bürgermeister aller Bürgerinnen und Bürger ihr Amt antreten können. Das bedeutet auch, dass sie zu den Parteien Distanz halten. Gut die Hälfte der Bürgermeister ist sogar parteilos. Ein guter Bürgermeister benötigt vor allem Bürgernähe. Hinzukommen müssen Vor-

stellungen, wie es mit der Gemeinde weitergehen soll, wenn man so will: Visionen. Wenn eine gute und neutrale Amtsführung erkennbar ist, sind die Chancen für die Wiederwahl sehr gut. Zwar sind die Bürgermeister hierzulande beunruhigt, weil Nichtwiederwahlen zugenommen haben, doch diese sind nach wie vor äußerst selten. Zumeist haperte es da an Bürgernähe. Insgesamt hat es in den letzten 30 Jahren nicht mehr als 170 solcher Nichtwiederwahlen gegeben, das sind kaum mehr als vier Prozent, bezogen auf die Amtsinhaber, die sich zur Wiederwahl stellten. Vorzeitige Abwahlen sind in Baden-Württemberg rechtlich nicht möglich. Nach der Wahl müssen sich alle Beteiligten auf acht Jahre Zusammenarbeit einstellen. Der Gemeinderat wird demgegenüber auf fünf Jahre gewählt, doch auch hier ist ein hohes Maß an personeller Kontinuität gegeben.

Eine Rarität: die Bürgermeisterin

Unter den mehr als 1.000 hauptamtlichen Bürgermeistern im Lande sind gegenwärtig (August 2007) 34 Frauen, davon acht Oberbürgermeisterinnen. Das sind insgesamt gerade einmal 3,3 Prozent, bei den Oberbürgermeistern immerhin schon 8,1 Prozent. Bis 1990, als Beate Weber in Heidelberg zur Oberbürgermeisterin gewählt wurde, hatte es in Baden-Württemberg nur Männer in dieser Position gegeben. Seitdem sind insgesamt weitere 38 Frauen gewählt worden. So betrachtet, haben Frauen doch etwas aufgeholt.



Das barocke Rathaus von Wangen im Allgäu.

Foto: Rupert Leser

Die kommunalen Landesverbände

In Baden-Württemberg gibt es drei kommunale Landesverbände:

- den Städtetag Baden-Württemberg mit 179 Mitgliedern;
- den Gemeindetag Baden-Württemberg, der 1.062 Mitgliedstädte und -gemeinden vertritt;
- den Landkreistag Baden-Württemberg als Vertreter der 35 Landkreise.

Die drei kommunalen Landesverbände vertreten die vielfältigen Interessen ihrer Mitglieder gegenüber der Landesregierung, dem Landesparlament und der Öffentlichkeit. Für die Kommunalvertreter ist in Art. 71,4 der Landesverfassung ein Anhörungsrecht verankert: „Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden

und Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse rechtzeitig zu hören.“ Daraus hat sich eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ministerien und den drei Kommunalverbänden ergeben.

Hintergrund dieses umfassenden Mitwirkungsrechts ist die besondere Bedeutung der Kommunen in der staatlichen Organisation des Landes. Hier werden die im Landesparlament getroffenen Entscheidungen umgesetzt. Wichtige Fragen, beispielsweise des Umweltschutzes, der Verkehrspolitik, der Bildungs- und Kulturpolitik, können nicht ohne Beteiligung der Kommunen gelöst werden.

DIE KOMMUNALEN FINANZEN

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen die Gemeinden Geld. Dabei ist es wichtig, wie „selbstverwaltungsfreundlich“ die Einnahmen sind; d. h. inwieweit die Gemeinde ihre Höhe beeinflussen, aber auch wie frei sie dann darüber verfügen kann. Die Einnahmen der Gemeinden fließen vor allem aus drei Quellen:

- **Eigene Steuereinnahmen:** Hierher gehören die Realsteuern: Grund- und Gewerbesteuer (Hebesatzrecht der Gemeinden), sowie ein Anteil an der Einkommens- und Mehrwertsteuer. Vergnügungssteuer, Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer kommen als „Bagatelsteuern“ hinzu. Etwa drei Viertel der Steuereinnahmen kommen aus der Gewerbesteuer und der Einkommenssteuer. Gewerbesteuereinnahmen sind stark konjunkturabhängig, die Einkommenssteuer fließt gleichmäßiger.
- **Finanzzuweisungen von Land, Bund und EU:** Finanzzuweisungen können frei gewährt werden, dann fließen sie wie Steuern zur freien Verwendung durch die Gemeinde. Hierzu gehören Zahlungen, die Ungleichheiten in der Finanzausstattung der Gemeinden bis zu einem gewissen Grade ausgleichen sollen („Finanzausgleich“). Zuweisungen für gesetzliche Aufgaben kommen hinzu, etwa für Schulbau oder Sozialleistungen. Hier fordern die Gemeinden den vollen Ausgleich für Ausgaben, die ihnen auferlegt sind („Konnexitätsprinzip“, in der Landesverfassung in Art. 71,3 verankert). Finanzzuweisungen können auch projektgebunden sein. Damit sollen die Gemeinden zu einem bestimmten Verhalten bewogen werden, d. h. der Geber legt fest, ob und unter welchen Bedingungen Geld gegeben werden kann („Goldene Zügel“). Ob sie solche Angebote annehmen wollen, steht den Gemeinden frei.
- **Entgelte, Gebühren, Beiträge für Leistungen,** die die Gemeinden erbringen: Kindergarten, Schwimmbad, Ausstellung eines Personalausweises, Trauung, Friedhof, Müllabfuhr und Abwasserbeseitigung wie auch die Erschließungsbeiträge für die Anlieger von Straßen.

Im Durchschnitt trägt jede der Einnahmearten zu rund einem Drittel zum Gemeindehaushalt bei, doch die Abweichungen vom Durchschnitt sind teilweise erheblich. Andere Einnahmen wie aus Grundstücksverkäufen, Mieten, Waldbesitz können hinzukommen. Reichen die Einnahmen nicht, können zur Finanzierung von Investitionen Kredite aufgenommen werden, doch die müssen von der Kommunalaufsicht genehmigt werden – wie auch der gesamte Haushalt der Gemeinde.