

# Leitfaden für eine liberale Kommunalpolitik

Walter Hartmann



# Inhalt

1. Die Aufgaben der Gemeinden und Kreise
  - Subsidiaritätsprinzip  
Konnexitätsprinzip
  - Aufgabenkritik  
Vollzugskritik/Zweckkritik
  - Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen
  - Rechte und Pflichten der Ehrenamtlichen
  - Das Verhältnis von Gemeindevertretung, Verwaltung und Bürgermeister
  - Bürgerbeteiligung
2. Die Finanzierung der Gemeinden und Kreise
  - Einnahmen
  - Transfers
  - Andere Einnahmen
  - Reformbedarf
3. Haushaltswirtschaft
  - Systematik und Struktur des kamerale kommunalen Haushalts
  - Reform des Rechnungswesens
  - Vom Neuen Steuerungsmodell zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement
  - Grundzüge des doppischen Haushalts
4. Kommunale Planung
  - Ebenen der Raumordnung und ihrer Planung
  - Kommunale Bauleitplanung  
Ziele und Instrumente
5. Resumée



# 1. Die Aufgaben der Gemeinden und Kreise

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“.

So sagt es Art. 28 II des Grundgesetzes und beschreibt damit die sog. kommunale Selbstverwaltung.

Im Rahmen dieser Selbstverwaltung genießen die Gemeinden und Kreise eine Reihe von Zuständigkeiten. Man nennt sie „Hoheiten“, und zwar folgende:

*Die Satzungshoheit:* Die Kommunen können für sich selbst Regeln aufstellen, die nicht „Gesetze“, sondern „Satzungen“ heißen. Solche Satzungen sind z.B. die Hauptsatzung oder eine Geschäftsordnung, oder sie regeln z.B. Gebühren für kommunale Dienstleistungen, aber auch der Haushaltsplan oder Bauleitpläne sind Satzungen und werden als solche für die Einwohner und Bürger der Kommune verbindlich.

*Die Gebiets- und die Planungshoheit:* Die Kommunen sind in der Lage, für die Entwicklung ihres eigenen Gebiets zu planen und Vorsorge zu treffen. Natürlich müssen sie sich an den Gesetzen und an den Vorstellungen der Nachbarn und auch übergeordneter Ebenen orientieren.

*Die Personalhoheit:* Die Kommune ist Dienstvorgesetzter ihrer Angestellten und Arbeiter und entscheidet über den Stellenplan.

*Die Organisationshoheit:* Die Kommune ist berechtigt, selbstständig Ihre innere Organisation zu regeln.

*Die Aufgabenhoheit:* Die Kommune hat im Rahmen ihrer Selbstverwaltung das Recht, für sich selbst Aufgaben zu definieren und diese als Selbstverwaltungsaufgaben durchzuführen.

Man unterscheidet:

- freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, wie z. B. die Unterhaltung von Kindergärten, Sportstätten, Museen, Bibliotheken u. a. (d. h. ob und wie die Kommune diese Aufgaben durchführt, ist allein ihr überlassen),
- pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die den Kommunen durch Gesetze des Bundes oder Landes zur Pflicht gemacht worden sind, wie z. B. Brandschutz, Schulträgerschaft u. a. (d. h. die Kommunen müssen diese Aufgaben erledigen, sind aber in der Art der Durchführung noch einigermaßen frei),

- eigentliche Staatsaufgaben, die den Kommunen zur Erledigung übertragen worden sind. Grund ist meist die größere Nähe vor Ort. Für diese Auftragsangelegenheiten müssen die Kommunen ihr Personal einsetzen und die staatlichen Aufgaben „nach Weisung“ erledigen. Beispiele sind etwa das Melde-, Pass- und Zeugniswesen, die Organisation von Wahlen usw. (Hier sind das „Ob“ und das „Wie“ staatlich geregelt).

Die Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer sagen in der Regel: „Neue Pflichtaufgaben dürfen den Gemeinden nur durch Gesetz übertragen werden“, und auch: „Werden den Gemeinden neue Pflichten auferlegt ... , ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln. Führen diese neuen Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen.“ (z. B. GO NRW, § 3 Abs. 3 und 4)

Was hier formuliert ist, nämlich der Grundsatz des Volksmunds: „Wer anschafft, der zahlt auch“, ist das sogenannte **„Konnexitätsprinzip“**, wonach die Länder den Kommunen nur dann neue Pflichtaufgaben zuweisen dürfen, wenn sie gleichzeitig für die Finanzierung sorgen. Dieser Grundsatz wird bedauerlicherweise in der Regel nicht so befolgt, dass die Zusammenhänge zwischen neuen Aufgaben und Finanzierung auf der Hand liegen, sondern der sog. Kommunale Finanzausgleich muss dann erhalten, um den Zusammenhang zwischen Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und den Aufgabenbelastungen der Kommunen zu belegen (s. dort).

Ein anderes Prinzip, das gleichfalls als grundlegend für die kommunale Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung betrachtet werden muss, ist das **„Subsidiaritätsprinzip“**. Es besagt, dass die öffentlich Hand nur dann eine Aufgabe übernehmen und betreiben soll, wenn der private Sektor nicht in der Lage ist, das zu tun.

Es ist offensichtlich, dass die Kommunen in Ausübung ihrer Aufgabenhoheit und des damit verbundenen „Aufgabenfindungsrechts“ eine Vielzahl von freiwilligen Aufgaben gefunden und verwirklicht haben, die mit dem Subsidiaritätsprinzip in keiner Weise in Übereinstimmung zu bringen sind. Diese belasten aber heute die kommunalen Haushalte in einem Maße, das mehr und mehr unbezahlbar wird.

Die Rückbesinnung auf das Prinzip der Subsidiarität kann daher eine Hilfe bei der heute notwendigen Aufgabenkritik in den Kommunen sein.

## Aufgabenkritik

Vor allem durch die zunehmenden Probleme beim Ausgleich des Haushalts sind die Kommunen neben vielen Einsparideen und andererseits Versuchen, die Einnahmen zu erhöhen, sensibel für die sog. Aufgabenkritik geworden.

Diese Aufgabenkritik hat vor allem zwei Ausprägungen:

1. Die Vollzugskritik.

Sie fragt nach dem Ablauf der Aufgabenerledigung und hat das Ziel, möglichst effiziente und sparsame Arbeitsabläufe zu organisieren. Nicht hinterfragt wird dabei der Aufgabenbestand, den die Kommune erledigt.

Rationalisierung ist daher das Hauptinstrument der Vollzugskritik.

2. Die Zweckkritik

Sie prüft die grundsätzliche Frage, ob alle die Aufgaben, die sich die Kommunen gestellt haben und die heute den Gemeindehaushalt belasten, tatsächlich unbedingt von der öffentlichen Hand erledigt werden müssen, oder ob es Möglichkeiten gibt, diese Aufgaben auch durch Private erledigen zu lassen und dabei vielleicht sogar preiswerter und/ oder besser die erwünschten Ergebnisse zu erzielen.

Auch die Zweckkritik hat sich vor allem unter dem Aspekt der Haushaltsentlastung viele Freunde unter den Kommunalpolitikern erworben.

Es sei aber darauf hingewiesen, dass vor allem Zweckkritik ein vorrangiges Anliegen einer liberalen Kommunalpolitik ist, die immer den Grundsatz verfolgt, weniger Staat und mehr Privatinitiative in das kommunale Miteinander einzubinden.

## Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

Alle Gemeindeordnungen sagen Grundsätzliches zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden.

Grundsätzlich darf eine Gemeinde dann unternehmerisch am Wirtschaftsleben teilnehmen, wenn die Betätigung einem öffentlichen Zweck dient, die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht übersteigt und, mit einigen Vorbehalten für die öffentliche Hand, von anderen (Privat-) Unternehmen nicht ebenso gut, besser oder wirtschaftlicher erfüllt werden kann (z. B. GO NRW § 107).

Die Kommunen haben dieses Recht teilweise extensiv genutzt und neben den ihnen exklusiv zugewiesenen Bereichen der Energieversorgung, der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrs und des Betriebes von Telekommunikationsleitungsnetzen auch eine Vielzahl von weiteren unternehmerischen Betätigungen installiert.

Diese existieren in unterschiedlichen Rechtsformen. Das reicht von rechtlich unselbständigen Eigenbetrieben bis zur privatrechtlichen Organisation als GmbH und AG, die von den Kommunen häufig auch schon als „Privatisierung“ bezeichnet werden. Doch ist klar, dass nicht von einer echten Privatisierung gesprochen wer-

den kann, solange die Kommune die Mehrheit oder sogar 100 % an einer solchen Gesellschaft hält.

## Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern

Die Gemeindeordnungen unterscheiden überall zwischen Einwohnern und Bürgern.

Einwohner ist, wer in der Gemeinde wohnt. Bürger sind zu den Kommunalwahlen wahlberechtigte Einwohner. Sie müssen also gewisse Kriterien erfüllen und genießen bestimmte Rechte der Mitbestimmung in der Gestaltung der Kommunalpolitik, die Einwohnern nicht zustehen.

Einwohner sind aber berechtigt, in manchen Fällen auch verpflichtet, die Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen sowie die damit verbundenen Lasten zu tragen. Sie können auch zu nebenberuflichen, ehrenamtlichen Tätigkeiten verpflichtet werden.

Die Gemeindeordnungen regeln die Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern gegenüber ihrer Gemeinde. Sie regeln vor allem Rechte und Pflichten von ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikern, die aus den Kommunalwahlen hervorgegangen sind.

Sie regeln die Organisation der Gemeindevertretung und ihr Verhältnis zur Verwaltungsleitung, in den meisten Gemeindeordnungen dem Bürgermeister, sowie dessen Rechte und Pflichten.

Die Gemeindeordnungen sagen auch Grundsätzliches zur Haushaltswirtschaft der Gemeinden und zugehörigen Regelungen und schließlich zur Aufsicht über die Gemeinden.

Da Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes den Gemeinden das Recht zuspricht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“,

unterliegen die Gemeinden und Kreise einer staatlichen Aufsicht, die sich je nach der Art der von der Gemeinde oder dem Kreis erledigten Aufgabe auf die rein rechtliche oder auch, sofern eine ursprünglich staatliche Aufgabe durch die Kommunen erfüllt wird, auch auf die fachliche Aufsicht erstreckt.

Aufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden ist der Landrat; die Aufsicht über die Kreise und die kreisfreien Städte führt, wo vorhanden, eine Bezirksregierung, sonst das Innenministerium. Oberste Aufsichtsbehörde ist in jedem Fall das Innenministerium.



Bürger, als wahlberechtigte Einwohner, haben vor allem das Recht, an der Gestaltung der Politik für ihre Gemeinde mitzuwirken, sei es durch Teilnahme an den Wahlen zur Gemeindevertretung als Kandidat oder auch nur als Wähler, sei es durch Teilnahme an Instrumenten der Bürgerbeteiligung (s. dort) außerhalb von Wahlen.

## Rechte und Pflichten der Ehrenamtlichen

Ein Bürger, der als Volksvertreter in die Gemeindevertretung oder eines ihrer Gremien gewählt worden ist, übt dieses Amt ehrenamtlich aus. Damit verbindet sich eine Reihe von Rechten, aber auch Pflichten.

### *Die Rechte:*

#### 1. Das Fraktionsbildungsrecht

Gemeindevertreter, die der gleichen politischen Richtung (z. B. Partei, Bürgerbewegung) angehören, können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Dabei ist die Mindestzahl derer, die eine Fraktion bilden können, in den Gemeindeordnungen unterschiedlich geregelt, meist auch nach Einwohnerzahl der Gemeinde gestaffelt. Die Mindestfraktionsstärke beträgt häufig zwei Personen.

Der Vorteil einer Fraktionsbildung besteht darin, bestimmte Antragsrechte für die Sitzungen der Gemeindevertretung zu haben, die „Einzelkämpfer“ nicht haben. Häufig erhalten Fraktionen Zuschüsse aus Mitteln der Gemeinde für ihre Tätigkeit. Im übrigen fördert die Diskussion kommunaler Probleme die Meinungs- und Entscheidungsfindung innerhalb einer Fraktion. Der Fraktion ist es auch möglich, Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich ihrer Arbeit und Leistungen zu betreiben.

#### 2. Das freie Mandat

Jeder, der in ein Ehrenamt gewählt worden ist, übt sein Mandat nach seiner freien Gewissensentscheidung und nach den Gesetzen aus.

Er ist in keinem Fall dem Beschluss einer Fraktion verpflichtet, auch nicht dem Auftrag einer bestimmten Klientel, der er vielleicht seine Wahl verdankt.

Der Austritt aus einer Fraktion führt nicht zum Verlust des Mandates, das immer als persönliches Mandat angesehen wird.

#### 3. Das Behinderungsverbot

Wer in ein Ehrenamt gewählt worden ist oder das anstrebt, darf von niemandem in der Verfolgung der damit verbundenen Tätigkeiten gehindert werden. Das schließt einen Kündigungsschutz aus diesem Grunde ein. Die Gemeinde ersetzt u. U. auch einen entsprechenden Verdienstausschlag.

## *Die Pflichten:*

### 1. Die Treuepflicht

Wer ehrenamtlich für die Gemeinde tätig ist, hat eine besondere Treue zur Gemeinde zu bewahren. Er darf keine Ansprüche Dritter gegenüber der Gemeinde vertreten, es sei denn, als gesetzlicher Vertreter.

### 2. Die Verschwiegenheitspflicht

Der Ehrenamtliche hat über alle Angelegenheiten, die ihm durch seine ehrenamtliche Tätigkeit bekannt geworden sind, Stillschweigen zu bewahren, sogar nach Beendigung der ehrenamtlichen Tätigkeit. Diese Verschwiegenheitspflicht bezieht sich natürlich nicht auf offenkundige Tatsachen, sondern auf Angelegenheiten, die ihrer Natur nach der Geheimhaltung bedürfen, oder bei denen die Schweigepflicht vom Bürgermeister angeordnet oder von der Gemeindevertretung beschlossen worden ist.

### 3. Das Mitwirkungsverbot

Wer befangen ist, darf weder an Beratungen noch Entscheidungen der Gemeindevertretung oder eines ihrer Ausschüsse über die betreffende Angelegenheit mitwirken.

Wer befürchten muss, in einer Angelegenheit befangen zu sein, hat dies und die Gründe dafür dem Bürgermeister zu offenbaren. Im Zweifelsfall entscheidet die Gemeindevertretung über die Befangenheit.

Befangen ist ein Betroffener in der Regel, wenn eine Entscheidung ihm oder einem Angehörigen oder einer Institution, der er in leitender Position angehört, einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil brächte. Desgleichen, sofern er in der Angelegenheit ein Gutachten abgegeben hat.

Die Regeln zum Mitwirkungsverbot sind in den Gemeindeordnungen sehr ausführlich dargestellt und zählen auch eine Reihe von Ausnahmen bzw. Unbeachtlichkeiten auf.

## **Das Verhältnis von Gemeindevertretung, Verwaltung und Bürgermeister**

Das Zustandekommen, die Zuständigkeiten und Kompetenzen, die Organisation und inneren Verfahren der Gemeindevertretung und ihrer Gremien ist in Gemeindeordnungen, Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen säuberlich geregelt.

## Die Gemeindevertretung

Die Gemeindevertretung als das oberste Organ der Gemeinde hat wesentlich zwei Zuständigkeiten:

1. die Entscheidungszuständigkeit
2. die Kontrollzuständigkeit.

### 1. Die Entscheidungszuständigkeit:

Jede Gemeindeordnung enthält einen recht umfangreichen Katalog, welche Entscheidungen allein das Plenum der Gemeindevertretung fällen darf. Es handelt sich dabei um Angelegenheiten, die für die Gemeinde von besonderer Bedeutung oder sogar bestehenswichtig sind, also z. B. den jährlichen Beschluss der Haushaltssatzung, Änderungen des Gemeindegebiets, Veräußerung oder Verpachtung von Eigenbetrieben, Verleihung oder Entzug des Ehrenbürgerrechts u. v. m.

Alle nicht in diesem Katalog aufgeführten Entscheidungen kann die Gemeindevertretung auch an andere Stellen übertragen. In Betracht kommen hier vor allem die Ausschüsse, die die Gemeindevertretung nach bestimmten, in den Gemeindeordnungen teils unterschiedlich gefassten Regeln bildet.

Mitglieder von Ausschüssen sind vor allem die Gemeindevertreter, die nach Stärke der Fraktionen die Ausschüsse besetzen. Darüber hinaus besteht vielfach die Möglichkeit, sachkundige Bürger oder sogar Einwohner in die Ausschüsse zu kooptieren, um so dort den Sachverstand zu stärken.

Bestimmte Ausschüsse sind in der Regel von der Gemeindeordnung als Pflichtausschüsse bezeichnet, z. B. ein Hauptausschuss, Finanzausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss, darüber hinaus können die Gemeindevertretungen Ausschüsse nach Bedarf bilden. Auch auf Grund anderer Gesetze können bzw. müssen bestimmte Ausschüsse eingerichtet werden, so z. B. ein Jugendhilfeausschuss nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz.

Hauptaufgabe der Ausschüsse ist es, die ihnen zugewiesenen Angelegenheiten zu beraten und entweder zu entscheiden, wenn ihnen die Kompetenz dazu von der Gemeindevertretung gegeben wurde, oder eine Entscheidung der Gemeindevertretung vorzubereiten und eine Entscheidungsempfehlung zu geben.

Ausschüsse müssen allerdings nicht immer nur auf Aufträge der Gemeindevertretung reagieren, sie können auch initiativ werden und eigene Vorschläge in das Plenum tragen.

Die Gemeindevertretung oder auch Ausschüsse können auch dem Bürgermeister Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen.

## 2. Die Kontrollzuständigkeit

Die Gemeindevertretung ist das Entscheidungsorgan der Gemeinde. Sie formuliert Aufträge an die Verwaltung, namentlich an den Bürgermeister.

Die Verwaltung hat unter Leitung des Bürgermeisters neben vielen anderen Dingen, die sie beschäftigen, die Aufträge der Gemeindevertretung zu erledigen.

Der Bürgermeister hat die Gemeindevertretung zeitnah und vollständig über den Gang der Geschäfte und über den Stand der Auftrags erledigungen zu unterrichten.

Diese Informationspflicht des Bürgermeisters und seiner Verwaltung gibt der Gemeindevertretung die Möglichkeit einer engen Kontrolle über die Führung der Geschäfte und die Auftrags erledigung.

In besonderen Fällen steht der Gemeindevertretung bzw. einzelnen benannten Vertretern oder auch einem dazu zu bildenden Ausschuss ein Akteneinsichtsrecht zu, das die Kontrollmöglichkeiten der Gemeindevertretung ergänzt.

## Verwaltung und Bürgermeister

Der Bürgermeister ist verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Er ist auch verantwortlich für die Verteilung der Geschäfte.

Welche Rolle er neben der Verwaltungsleitung in der Gemeindevertretung und den Ausschüssen spielt, ist nach den verschiedenen Gemeindeordnungen durchaus unterschiedlich. So kann er vom Volk gewählt sein und sowohl Leiter der Verwaltung als auch Vorsitzender der Gemeindevertretung und aller Ausschüsse mit Stimmrecht sein (z. B. Baden- Württemberg). Er kann aber auch vom Volk gewählt und nur Leiter der Verwaltung sein, während die Gemeindevertretung sich einen eigenen Vorsitzenden wählt (z. B. Thüringen). Darüber hinaus gibt es weitere Variationen, wie z. B. Hessen mit seiner Magistratsverfassung.

Der Bürgermeister bereitet die Entscheidungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse vor und führt sie aus, und er unterrichtet die Gemeindevertretung über den Stand der Auftrags erledigung und alle anderen wichtigen Angelegenheiten. Fragen der Gemeindevertretung hat er zu beantworten.

Er ist auch gesetzlicher Vertreter der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften.

Außerdem hat der Bürgermeister eine Kontrollpflicht gegenüber der Gemeindevertretung:

Nach den meisten Gemeindeordnungen hat er die Beschlüsse der Gemeindevertretung auf ihre rechtliche Zulässigkeit zu prüfen. Er muss sie beanstanden, wenn sie nach seiner Ansicht gesetzwidrig sind. Und er muss ihnen widersprechen, wenn sie ihm als nachteilig für die Gemeinde erscheinen. Beanstandung und Widerspruch haben eine aufschiebende Wirkung. In beiden Fällen kommt es in der Regel zu einer abermaligen Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung; fällt das Ergebnis wieder in der beanstandeten Weise aus, muss der Bürgermeister die Kommunalaufsichtsbehörde zur Entscheidung anrufen. Einige Gemeindeordnungen gehen nicht so weit, sondern belassen es bei einer zweiten Beschlussfassung.

Während also Bürgermeister und Verwaltung durch die Gemeindevertretung kontrolliert werden, unterwirft gleichzeitig der Bürgermeister die Beschlüsse der Gemeindevertretung seiner rechtlichen und fachlichen Beurteilung.

## Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung bedeutet eine gesetzlich normierte Möglichkeit für Bürger – und in manchen Fällen auch Einwohner – sich in die Gestaltung der Kommunalpolitik außerhalb von Wahlen einzuschalten. Dazu sind verschiedene Instrumente in den Gemeindeordnungen verankert worden, wobei sich die gegebenen Möglichkeiten zwischen den einzelnen Bundesländern teilweise gravierend unterscheiden.

Fast alle Gemeindeordnungen kennen das Instrument der **Einwohnerversammlung**, die mindestens einmal jährlich stattfinden soll und die Einwohner über wesentliche Entwicklungen und Planungen in der Gemeinde unterrichten soll. Hier besteht auch die Möglichkeit, in die Diskussion über bestimmte Gegenstände einzutreten

Auch das Instrument der **Fragestunde**, die von den Gemeindevertretungen sinnvollerweise kurz nach dem Beginn der Sitzungen der Gemeindevertretung eingebaut wird, ist allgemein bekannt. Hier werden Fragen der Bürger oder Einwohner ohne Diskussion durch den Bürgermeister oder die Verwaltung beantwortet.

**Anregungen und Beschwerden** zu Angelegenheiten der Gemeinde können von Einwohnern in einigen Bundesländern an die Gemeindevertretung oder einen ihrer Ausschüsse gerichtet werden. Der Antragsteller muss über den Umgang mit seinen Anregungen/Beschwerden unterrichtet werden.

Der **Einwohnerantrag** gibt in einigen Bundesländern den Einwohnern die Möglichkeit, sich mit einem gewissen Quorum von Unterschriften mit einem konkreten Antrag an die Gemeindevertretung zu wenden und diese zu veranlassen, den Antrag zu beraten und zu entscheiden. Das bietet sich vor allem dann an, wenn die Gemeindevertretung von sich aus nicht daran denkt, sich mit dem Fall zu befassen.

**Bürgerbegehren und Bürgerentscheid** sind die schärfsten Instrumente, die die kodifizierte Bürgerbeteiligung kennt. Wie alle Instrumente der Bürgerbeteiligung sind auch diese Mittel daran gebunden, dass es sich um einen Fall handelt, der in die Zuständigkeit der Kommune fällt. Alles andere ist ohnehin unzulässig.

Darüber hinaus unzulässig sind eine ganze Reihe von kommunalen Zuständigkeiten, die von essentieller Bedeutung für die Kommune sind: Satzungen, insbesondere die Haushaltssatzung, Bauleitpläne, Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Gemeindevertretung u.a.m. (s. z. B. den Katalog § 26 Abs.5 GO NRW).

Ein Bürgerbegehren richtet sich darauf, dass in einer wichtigen kommunalen Angelegenheit ein Bürgerentscheid stattfinden soll, d.h., dass die Bürger anstelle der Gemeindevertretung eine Entscheidung fällen. Dieses Bürgerbegehren bedarf eines gewissen Quorum an Unterschriften.

Ist es zulässig (kommunales Thema ohne Ausschluss durch den o. g. Katalog) und hat die notwendige Unterschriftenzahl erreicht, so gibt es für die Gemeindevertretung zwei Möglichkeiten:

Entweder sie entscheidet im Sinne des Bürgerbegehrens positiv, so erübrigt sich ein Bürgerentscheid. Oder aber sie gibt dem Bürgerbegehren statt, so dass ein Bürgerentscheid stattfindet. Dieser ist dann von der Verwaltung zu organisieren, analog einer Kommunalwahl. Die gestellte Frage muss mit Ja oder Nein zu beantworten sein. Der Bürgerentscheid ist nach der Entscheidung der Mehrheit der abgegebenen Bürgerstimmen entschieden, doch muss auch diese Mehrheit einen bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten erreichen, meist 20–25 Prozent der Stimmberechtigten.

Dazu ein praktisches Beispiel: Ein Bürgerentscheid stellt ein bestimmtes Problem zur Entscheidung. 90 Prozent der Abstimmenden stimmen mit „Ja“. Wenn diese 90 Prozent der Abstimmenden allerdings nur 19 oder 24 Prozent der Stimmberechtigten ausmachen, ist der Bürgerentscheid gescheitert.

Insofern sind der Entscheidung durch den Bürger anstelle der Gemeindevertretung erhebliche Schranken gesetzt, die durch das Prinzip der Repräsentativen Demokratie auch auf der kommunalen Ebene ihre Rechtfertigung finden.

Eine weitere Form der Bürgerbeteiligung bietet das Baugesetzbuch, ein Bundesgesetz, mit seinem Paragraphen 3. Dort sind im Rahmen der Aufstellung eines Bauleitplanes zwei Stationen definiert, an denen die vorgesehene Planung den Bürgern vorgestellt werden muss. Einmal zu einem frühen Zeitpunkt, bei dem noch Alternativen der Planung möglich sind, zum anderen in einem fortgeschrittenen Planungsstadium, in dem die Bürger zur Äußerung von Anregungen Gelegenheit erhalten, die sehr sorgfältig von der Gemeindevertretung abgewogen werden müssen.

Dennoch sind weitere und mehr Möglichkeiten der aktiven Mitwirkung von Bürgern und Einwohnern an der Gestaltung des kommunalen Miteinander- Lebens wünschenswert, weil private Initiative und spontanes Handeln zur Verwirklichung der Freiheit des Einwohners und Bürgers der Kommune im Sinne einer liberalen Bürgergesellschaft unabdingbar sind.

## **2. Die Finanzierung der Gemeinden und Kreise**

Die Gemeinden sollen, so wollen es die Kommunalabgabengesetze und auch die Gemeindeordnungen der Länder, die Erledigung ihrer Aufgaben aus Entgelten für ihre Leistungen, d. h. aus Gebühren, bezahlen. Gebühren sollen nach dem Willen der Kommunalabgabengesetze kostendeckend sein. Dass dies in vielen Fällen nicht zu erreichen ist, liegt auf der Hand ( Kindertagesgebühren, Musikschulgebühren, Volkshochschulgebühren usw.)

Wo dies nicht ausreicht, sollen die Ausgaben auch aus Steuern gedeckt werden, von denen den Gemeinden einige als eigene Steuern gewiesen werden.

Die wichtigsten davon sind die sogenannten Realsteuern, also die Grundsteuern A und B auf landwirtschaftliche bzw. andere Grundstücke und Bauten, bemessen nach dem Einheitswert, sodann die Gewerbesteuer, die sich nach dem Gewerbeertrag bemisst. Für beide wird ein Steuermessbetrag seitens des Finanzamtes festgestellt, auf den die Gemeindevertretung mit ihrem jährlichen Beschluss der Haushaltssatzung den jeweiligen Hebesatz anwendet, der für das nächste Jahr gelten soll. Dieser verändert sich in der Regel nicht von Jahr zu Jahr.

Als weitere gemeindeeigene Steuern seien genannt: die Hundesteuer, die Schankerlaubnissteuer, eine Zweitwohnungssteuer und andere, die aber alle nicht erheblich zum Steueraufkommen der Gemeinde beitragen. Man nennt sie daher auch „Bagatellsteuern“.

Immerhin liegt es in der Hand der Gemeindevertretungen, diese Steuern selbst zu gestalten; durch niedrige Hebesätze z. B. der Gewerbesteuer einen Anreiz für Unternehmen zur Neuansiedlung zu geben usw.

Allerdings ist gerade die Gewerbesteuer, die einen Anteil von rd. 42 % an den Steuereinnahmen der Gemeinden ausmacht, sehr konjunkturabhängig und daher in ihrer voraussichtlichen Höhe recht unzuverlässig. Das macht sie zu einem Problemfall im System der Gemeindefinanzierung.

Anstelle der Grund- und Gewerbesteuern finanzieren sich die Kreise zum erheblichen Teil aus der sogenannten Kreisumlage, mit der alle kreisangehörigen Gemeinden nach Entscheidung des Kreises/Kreistages an den Aufwendungen des Kreises beteiligt werden. Die ständig steigende Höhe der Kreisumlage wird häufig von den kreisangehörigen Gemeinden als gegeben hingenommen, ohne nach Zweck- und Vollzugskritik zu fragen. Das ist ein Versäumnis, das die Kommunen häufig zu teuer bezahlen.

Als weitere Finanzierungsmöglichkeiten stehen den Gemeinden Beiträge zur Verfügung, die sie sich als Beiträge zu getätigten Investitionen (z. B. Erschließung eines neuen Baugebietes) von den Nutznießern, d. h. in der Regel von den dort belegenen Grundstückseigentümern, zurückholen. Nach dem Baugesetzbuch können dies bis zu 90 % der Investitionskosten sein.

Darüber hinaus erhalten die Gemeinden und Kreise einen Anteil an der Einkommen- und Lohnsteuer, die im Lande pro Jahr eingeht. Die Länder widmen einen 15-%-igen Anteil an dieser Einkommensteuer der Verteilung an die kommunale Ebene, gesplittet nach kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Kreisen, und schlüsseln diese Anteile dann auf je nachdem, zu welchem Bruchteil die einzelne Gemeinde oder der Kreis zum Gesamtaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer beigetragen hat.

Es liegt auf der Hand, dass eine Gemeinde, deren Unternehmen es nicht gut geht, nicht nur Einbrüche bei der Gewerbesteuer zu verzeichnen hat, sondern auch, aufgrund wachsender Arbeitslosigkeit, weniger zum Aufkommen an der Lohn- und Einkommensteuer des Landes beitragen kann. Daher erhält sie auch weniger bei den Schlüsselzuweisungen aus diesen Steuern. Außerdem hat sie natürlich, aufgrund der geschilderten Lage, erhöhte Ausgaben bei den Sozialleistungen, so dass sich eine Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet.

Auch das erscheint überaus problematisch im Hinblick auf eine zuverlässige und stetige Finanzierung der Gemeinden

Letztlich nehmen die Gemeinden und Kreise am Kommunalen Finanzausgleich teil. Dieser dient dazu, die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und insbe-



sondere, soweit es nicht ihre ureigenen sind, finanziell zu entlasten. Das entspricht prinzipiell dem in manchen Landesverfassungen und den meisten Gemeindeordnungen formulierten Konnexitätsprinzip, nach dem Motto: wer eine Aufgabe auf die Gemeinden überträgt, muss auch für die Finanzierung sorgen.

Die Länder beschließen in einem jährlich neu gefassten Gesetz, dem Gesetz über den Kommunalen Finanzausgleich oder auch Gemeindefinanzierungsgesetz genannt, über einen Betrag, den sie den kreisangehörigen Gemeinden, den kreisfreien Städten und den Kreisen zur Verfügung stellen wollen.

Dieser Betrag wird ebenfalls aufgeschlüsselt auf die einzelnen Gemeinden. Dabei spielt die eigene Finanz- und Steuerkraft der Gemeinden eine Rolle sowie die Aufgaben, die sie besonders zu erledigen haben: Schülerzahlen, Straßenkilometer, Militärstandort usw. usw.

Wenn all die vorgenannten Einnahmearten für die Finanzierung der zu erledigenden Aufgaben nicht ausreichen, ist die Gemeinde auf Kredite verwiesen. Diese dürfen nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen nur sehr restriktiv aufgenommen werden, nämlich für Investitionen und zwar nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Die Verschuldung der Gemeinden in ihrer Gesamtheit beträgt gleichwohl mit Stand Anfang 2006 über 100 Milliarden Euro.

Es besteht daher über alle politischen Gruppierungen hinweg die Einsicht, dass es einer durchgreifenden Reform der kommunalen Finanzierung bedarf, um die finanziellen Probleme der Kommunen zu lösen. Dazu gehören nachhaltige Einnahmeverstärkungen und Ausgabenbegrenzungen.

Vorschläge zur Reform der Gemeindefinanzierung s. in der Broschüre „Kommunalpolitik und Gesellschaft“ der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2006.

### **3. Haushaltswirtschaft**

#### *Systematik und Struktur des kamerale kommunalen Haushalts*

Seit den Fürstenhöfen des Absolutismus (17.–18. Jh) beherrscht die sogenannte Kameralistik die Haushaltswirtschaft auch der Kreise und Gemeinden.

Der „Kämmerer“ war derjenige, der die „Kammer“ des Fürsten, d. h. den Aufbewahrungsort für Gold und Zahlungsmittel, zu betreuen und für rechtzeitigen Nachschub zu sorgen hatte.

Dieses Prinzip, die Definition dessen, wie viel Geld an welcher Stelle in den Betrieb des Gemeinwesens gegeben werden soll und wo es herkommt, gilt auch heute noch für alle die Kommunen, die sich noch nicht dem neuen Rechnungswesen geöffnet haben. Man nennt dies auch eine am „Input“ orientierte Steuerung.

Zu diesem Zweck stellen die Kommunen einen jährlichen Haushalt auf, in dem die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden.

Der Haushalt hat einige gesetzlich vorgeschriebene Bestandteile:

1. Die Haushaltssatzung.

Sie stellt den Rahmen für den gesamten Haushaltsplan dar und legt die Hebesätze von Gewerbe- und Grundsteuern, die Höhe der Kassenkredite, die Höhe der sonstigen Kreditaufnahme sowie die Summe der Einnahmen und Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen fest.

2. Die Einzelpläne des Verwaltungshaushaltes und des Vermögenshaushaltes.

Dabei handelt es sich um jeweils zehn Einzelpläne, nummeriert von 0 bis 9, die die verschiedenen Zweige einer kommunalen Verwaltung darstellen.

Innerhalb jedes Einzelplans werden die Einnahmen und Ausgaben an den zu diesem Verwaltungszweig gehörenden Stellen ausgewiesen.

Die Gliederung in die jeweils zehn Einzelpläne heißt „Gliederung“, die Unterteilung in die Einnahmen- und Ausgabenstellen heißt „Gruppierung“.

Auch die Gruppierung ist in zehn Sparten geteilt, wobei die

Gruppe 0 bis 2 die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes, die Gruppen 4–8 die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes bedeuten.

Die Gruppen 3 und 9 stehen für die Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushaltes.

Der Verwaltungshaushalt betrachtet die Einnahmen und Ausgaben des laufenden Betriebs der Kommune, also z. B. Personalausgaben, Mieten, Zinsen etc..

Der Vermögenshaushalt betrachtet einmalige vermögenswirksame Veränderungen, also z. B. Kreditaufnahme, Tilgung, Investitionen etc.

Die Beziehung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt besteht darin, dass der Verwaltungshaushalt im Jahresbetrieb einen gewissen Überschuss erwirtschaften soll, also mehr Einnahmen als Ausgaben, und diesen Überschuss als „Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt“ alljährlich erbringen soll.

Diese Zuführung soll, unter großer Vereinfachung, zumindest die aus dem Vermögenshaushalt zu leistenden Tilgungen abdecken. Nach Abzug dieser Belastungen sollte idealerweise ein Rest bleiben, der als „Freie Spitze“ bezeichnet wird. Diese freie Spitze wäre der Betrag, der für neue Investitionen zur Verfügung stünde. In der gegenwärtigen Lage der Kommunen ist dies allerdings eher die Ausnahme.

### 3. Der Gesamthaushalt

In ihm werden als zusammenfassende Übersichten dargestellt:

1. Gesamtübersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Einzelpläne des Verwaltungs- und des Vermögenshaushalts sowie die Verpflichtungsermächtigungen.
2. Ein Haushaltsquerschnitt. In einer Seitenspalte stehen die Verwaltungsstellen, in einer Kopfspalte die Einnahmen- und Ausgabenarten, so dass eine Matrix entsteht, in der sehr schnell die den einzelnen Verwaltungsstellen zugeordneten Einnahmen- und Ausgabenarten festgestellt werden können.
3. Eine Gruppierungsübersicht.

Sie bietet eine Übersicht über Einnahmen- und Ausgabenarten ohne Angabe der Verwaltungsstelle, für die diese geplant sind.

4. Eine Finanzierungsübersicht. Sie zeigt in einer Rubrik „A“ die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes und des Vermögenshaushaltes in einer Summe, ebenso die Gesamtausgaben.

Diese Summen entsprechen einander, getreu der Forderung, dass der Haushalt ausgeglichen sein muss.

Danach werden die „Besonderen Finanzierungsvorgänge“ herausgerechnet. Dadurch stellt sich heraus, dass Einnahmen und Ausgaben des „Normalbetriebes“ sich in den seltensten Fällen tatsächlich genau entsprechen.

Die „Besonderen Finanzierungsvorgänge“ werden dann in einer zweiten Rubrik „B“ einzeln dargestellt. Dabei handelt es z. B. um Rücklagenauflösungen, Kreditaufnahmen oder -tilgungen usw.

Das kann bedeuten, dass der Haushaltsausgleich in vielen Fällen nur durch solche Maßnahmen wie die Auflösung von Rücklagen oder eine neue Kreditaufnahme zu erreichen war.

Die Finanzierungsübersicht gibt also Klarheit darüber, wodurch der Haushaltsausgleich herbeigeführt wurde.

#### 4. Der Stellenplan

Diese Übersicht zeigt die Besetzung und Bewertung der in der Kommunalverwaltung vorhandenen Stellen und kann Anmerkungen wie z. B. k. w. (künftig wegfallend) u. a. enthalten.

#### 5. Die Sammelnachweise

Sie fassen gleichartige Ausgabepositionen zusammen (z. B. Personalkosten, Sachausgabe u. a.) und ersparen auf diese Weise eine große Zahl von Einzelveranschlagungen in den Einzelplänen. Da die hier zusammengefassten Ausgaben auch gegenseitig deckungsfähig sind, erhöhen sie die Flexibilität der Haushaltsbewirtschaftung.

#### 6. Anlagen

Der Haushaltsplan hat eine Reihe von verpflichtenden Anlagen.

Dabei handelt es sich um

- ii. den Vorbericht. Er ist für den Kommunalpolitiker Pflichtlektüre, da hier eine Vielzahl von Entwicklungen sowie die Gründe, die zu ihnen geführt haben, dargestellt werden. Ebenso stellt der Kämmerer die künftig zu erwartenden Entwicklungen dar.
- iii. Eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen, aus der ersichtlich ist, wann diese zu kassenwirksamen Ausgaben werden.
- iv. Den Finanzplan und das Investitionsprogramm, das diesem zugrunde liegt.
- v. Eine Übersicht über die Entwicklung der Schulden und Rücklagen mit einer Mitteilung über die Pflichthöhe der Rücklagen.
- vi. Die Wirtschaftspläne der Unternehmen, an denen die Kommune mit mehr als 50 % beteiligt ist, sowie die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Sondervermögen.

### Reform des Rechnungswesens

Im Zusammenhang mit einer von Kommunalpolitik, den Verwaltungen und nicht zuletzt den Bürgern erstrebten Verwaltungsreform (dazu s. u. zum Neuen Steuerungsmodell) wuchs schnell die Erkenntnis, dass das System der Kameralistik eine Reihe von Informationen nicht lieferte, die im Sinne einer verbesserten Steuerung notwendig gewesen wären.

Daher reifte die Einsicht, dass das Rechnungswesen der Kommunen von der inputorientierten Steuerung umgestellt werden sollte auf eine sog. „Outputori-

entierung". Vorbild war die kaufmännische doppelte Buchführung, die sich in der Transparenz des Rechnungswesens und der Steuerung der Unternehmen seit langem bewährt hatte.

## Vom Neuen Steuerungsmodell zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Anfang der neunziger Jahre propagierte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in Köln das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“ (NSM).

Ziel war eine Verwaltungsvereinfachung mit Kosteneinsparung und gleichzeitig eine Verbesserung der Qualität der kommunalen Dienstleistungen.

Die KGSt definierte die folgenden Elemente des NSM:

- Definition von Produkten (= Kommunale Dienstleistungen)
- Budgetierung
- Dezentrale Ressourcenverantwortung
- Kontraktmanagement
- Controlling

Mit der Produktdefinition wurde der Schritt zu einer Outputsteuerung eingeleitet. Denn die Definition von Produkten beinhaltet künftig nicht nur das „Was“, sondern ebenso die Qualität, die Menge, die Dauer der Erstellung, die Herstellungskosten usw.

Die Budgetierung zusammen mit der dezentralen Ressourcenverantwortung gibt der Verwaltung die Möglichkeit einer effektiven Erstellung der von der Gemeindevertretung geforderten Produkte. Sie wirkt vor allem dann als Anreiz, wenn ein Teil des möglicherweise eingesparten Budgets am Ende des Jahres nicht verfällt, sondern der budgetbewirtschaftenden Stelle für zukünftigen sinnvollen Einsatz verbleibt.

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells, zuerst in größeren, später auch in mittleren und kleinen Kommunen, führte zu einem reichen Erfahrungsschatz, der von der KGSt auch intensiv publiziert wurde.

Dabei stellte sich als eine gemeinsame Erfahrung der entsprechenden Gemeinden heraus, dass es eines Haushaltsrechts bedurfte, das es ermöglicht, die wahren Kosten der einzelnen kommunalen Produkte sowie den Verzehr der kommunalen Vermögenswerte im Zeitablauf zu zeigen.

In der Diskussion um eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts war auch die Konferenz der Innenminister (IMK) der Bundesländer beteiligt. Im Jahr 2000

hat ihr Unterausschuss zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts ein Eckpunktepapier mit Vorschlägen und Mustertexten für ein doppisches Rechnungswesen in den Kommunen vorgelegt. Im November 2003 hat sich dann die IMK auf die wesentlichen Vorschläge geeinigt und auch die flächendeckende Einführung der Doppik in den Kommunen der Bundesländer beschlossen.

## Grundzüge des doppischen Rechnungswesens

Auch wenn die kommunale Doppik der kaufmännischen doppelten Buchführung angenähert ist, so gleicht sie ihr doch nicht.

Während der Kaufmann zwei Rechnungen kennt, nämlich Gewinn- und Verlust-Rechnung und die Bilanz, haben die Kommunen in der Doppik drei Rechnungen zu führen:

1. die Bilanz
2. die Ergebnisrechnung
3. die Finanzrechnung.

Deshalb spricht man auch von einer Drei-Komponenten-Rechnung.

Wenn die Kommunen die Doppik einführen, so müssen sie eine Eröffnungsbilanz erstellen. Diese Bilanz zeigt auf der Aktivseite das Vermögen der Kommune, darunter auch das Anlagevermögen, bestehend aus Immobilien, aber auch Infrastruktur wie z. B. Straßen, Kanäle, Brücken usw.

Diese Darstellung ist neu für die Kommunen. Sie zeigt sehr transparent die Zusammensetzung des kommunalen Vermögens.

Auf der Passivseite der Bilanz sind Eigenkapital und Fremdkapital zu finden. Hier wird ersichtlich, in welchem Umfang das Vermögen aus Eigenkapital und aus Fremdkapital geschaffen wurde.

Die Ergebnisrechnung zeigt die Aufwendungen und die Erträge, die die Kommune im Rechnungszeitraum erwirtschaftet. Dabei gehören zu den Aufwendungen z. B. die Abschreibungen auf das Anlagevermögen. Das ist in seiner Gesamtheit ebenfalls neu für die Kommunen und wird transparent machen, dass und in welchem Umfang alljährlich ein Werteverzehr am kommunalen Vermögen stattfindet.

Die Finanzrechnung zeigt den Finanzmittelfluss, d.h. die Einzahlungen und Auszahlungen, die im Rechnungszeitraum erfolgt sind.

Die beiden Rechnungen, Ergebnis- und Finanzrechnung, fließen mit ihren Salden jeweils in die Bilanz eines Rechnungsjahres ein.

Dabei beeinflusst der Saldo der Ergebnisrechnung das Eigenkapital, der Saldo der Finanzrechnung die liquiden Mittel.

Beide Rechnungen werden durch die „Teil- Rechnungen“ ergänzt, die für die einzelnen Produkte, Produktgruppen oder Produktbereiche geführt werden. Die Zusammenführung der jeweiligen Teil- Rechnungen ergibt dann die Ergebnis- und die Finanzrechnung.

Die drei Komponenten zusammen, also Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung bilden den Jahresabschluss, wobei die verpflichtenden Anlagen und ein Bericht zur Lage der Kommune hinzukommen.

## 4. Kommunale Planung

Aufgrund ihrer Gebiets- und Planungshoheit haben die Kommunen das Recht, aber auch die Verpflichtung, ihr Gebiet zu entwickeln.

Dabei haben Sie eine Reihe von vorgeschalteten Planungsebenen zu berücksichtigen. Diese Planungen sind auf der Bundesebene, den Landesebenen und den Planungsregionen der Länder (falls vorhanden) zu finden und reichen manchmal bis auf die Kreisebene herunter.

Auf Bundesebene gibt es das Raumordnungsgesetz (ROG), in dem wichtige Grundsätze für die Planungen jeder der nachfolgenden Ebenen formuliert sind. Vor allem ist dort auch das sogenannte „Gegenstromprinzip“ hervorgehoben, das besagt, dass die Planungen der unteren Ebenen diejenigen der höheren Ebenen berücksichtigen müssen – und umgekehrt, dass also auch die höheren Ebenen die Gegebenheiten und Erfordernisse der unteren Ebenen (Teilräume) einbeziehen sollen.

Die Bundesraumordnung formuliert Leitbilder für die Raumplanung der nachfolgenden Ebenen und regelt die Verfahren der gegenseitigen Information u. a..

Auf der Landesebene muss eine Landesplanung bestehen, die die Grundsätze und Vorschriften des ROG erfüllt. Für jedes Bundesland besteht ein zusammenfassender und übergeordneter Raumordnungsplan, der auch mit den Raumordnungsplänen benachbarter Länder abgestimmt sein muss.

In einigen Bundesländern gibt es Regionalpläne, die aus dem Raumordnungsplan des jeweiligen Bundeslandes entwickelt werden und wieder mit den Nachbarregionen abgestimmt werden müssen.

## *Die Bauleitplanung der Kommunen*

In die genannten übergeordneten Planungen fügt sich als unterste Ebene die kommunale Bauleitplanung ein.

Unter Bauleitplanung versteht man zusammenfassend die Planung des Flächennutzungsplans für das Gesamtgebiet einer Kommune und die Entwicklung der einzelnen Bebauungspläne jeweils aus den Vorgaben des Flächennutzungsplans.

Ihr Verfahren ist im Baugesetzbuch (BauG) geregelt, das ein Bundesgesetz ist.

Dort heißt es zur Bauleitplanung, dass sie den Zielen der Raumordnung anzupassen ist.

Das bedeutet u. a.:

„Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.“ (BauG § 1 Abs.5)

Der Flächennutzungsplan zeigt die gegenwärtige Nutzung und die angestrebte künftige Entwicklung des Gesamtgebietes in der Festsetzung von Nutzungsarten, die noch nicht bis ins Einzelne bestimmt sind. Er ist verbindlich als Grundlage für künftige Planungen, jedoch nicht in der Weise, dass der Bürger Rechte aus ihm ableiten könnte.

Die Bebauungspläne für einzelne Teilbereiche des Gesamtgebietes, die aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind, entstehen ebenfalls nach dem im Baugesetzbuch geregelten Verfahren. Sie gelten nach ihrer Verabschiedung durch die Gemeindevertretung und anschließende Veröffentlichung als verbindlich gegenüber dem Bürger.

Die Zeichen und Symbole, die die Planer in den gezeichneten Karten eines Bebauungsplanes verwenden, um bestimmte Festlegungen zu treffen, richten sich nach der „Planzeichenverordnung“, ebenfalls eine Verordnung des Bundes.

Diese Planzeichen ihrerseits beziehen sich auf die „Baunutzungsverordnung“, in der Art und Höchstmaß der baulichen Nutzung für verschiedene Baugebiete bestimmt sind. Auch diese Verordnung ist Bundesrecht.

Aber auch das Landesrecht spielt eine gewisse Rolle bei der Interpretation eines Bebauungsplanes, da die „Bauordnung“ jeweils Landesrecht ist. Daher kann sich in



den einzelnen Bundesländern die Bedeutung der nach der Baunutzungs- und der Planzeichenverordnung verwendeten Festlegungen des Bebauungsplanes unterscheiden, wenn auch nur in Nuancen.

Nicht ganz einfach zu lösende Aufgabe des Kommunalpolitikers ist es nun, einen solchen Bebauungsplan zu lesen und zu interpretieren. Dazu gehört ein beträchtliches Vorstellungsvermögen, denn nach den relativ abstrakten Darstellungen im Plan sind häufig keineswegs alle Alternativen der Bauausführung zu erkennen, die möglicherweise den Absichten der Planer oder der Gemeindevertretung zuwiderlaufen. Auch die textlichen Teile des Bebauungsplans helfen hier nicht immer weiter.

Die oben genannten Gesetze und Verordnungen, die die Bauleitplanung bestimmen, erlauben allerdings eine derart stringente Festsetzung der gewünschten Bauweise, dass für phantasievolle und kreative Lösungen wenig Platz bleibt. Hier hat sich der Kommunalpolitiker zu fragen, ob er den Bauwilligen tatsächlich sehr enge Vorgaben machen will und sie damit in ihrer Entscheidungsfreiheit beschränkt, oder ob er nicht gerade durch maßvolle Festsetzungen Freiheit bewahren will.

Eine große Chance dafür besteht in den beiden vom Baugesetzbuch vorgeschriebenen Stationen der Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs.1 und Abs.2), bei denen in der Frühphase des Verfahrens der Planaufstellung (3 Abs. 1) möglichst Alternativen aufgezeigt werden sollen, während in der Spätphase (§ 3 Abs. 2) Anregungen der Bürger gegeben werden können, die sehr ernsthaft bei der Beratung der Gemeindevertretung über den Bebauungsplan abgewogen werden müssen. Eine verantwortungsvolle Öffentlichkeitsarbeit seitens der Kommunalpolitik sollte der Bürgerschaft ständig die Wichtigkeit der Teilnahme an Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung vor Augen führen.

## 5. Resumée

Bei dieser Darstellung der Grundlagen der kommunalpolitischen Arbeit sind Adressaten vor allem „frischgebackene“ Kommunalpolitiker, aber auch der interessierte Bürger oder Einwohner.

Ihnen soll dieser Leitfaden ein besseres Verständnis der kommunalen Zusammenhänge vermitteln und damit die Möglichkeit, sich noch besser in die Gestaltung der Entwicklung der Kommune einzubringen.

Bei aller gebotenen Sachlichkeit der Darstellung ist es dennoch mein Bestreben gewesen, möglichst darauf aufmerksam zu machen, wie eine liberal bestimmte Kommunalpolitik aussehen sollte.

Die leitenden Prinzipien lassen sich an den Fingern einer Hand aufzählen:

- möglichst große Freiheit des Individuums,
- Verantwortung gegenüber dem Anderen und dem Gemeinwesen,
- Toleranz gegenüber Ideen und Bestrebungen Anderer,
- Transparenz im eigenen Handeln und in allen Regelwerken und Darstellungen der Kommune,
- Subsidiarität der öffentlichen Hand in allen Bereichen, die auch der Privatinitiative offen stehen.

Der einzelne Bürger oder Einwohner sollte sich in der Kommune beständig bewusst sein: „tua res agitur“: es geht um Dich !

Wenn sich dieses Bewusstsein zur allgemeinen Denkweise entwickelt und in entsprechenden Handlungen, Initiativen und freiwilligem Tätigwerden für die Gemeinschaft ausdrückt, ist ein gutes Stück geschafft auf dem Weg zur „Aktiven Bürgergesellschaft“.

## Literaturverzeichnis

Fudalla, Mark; zur Mühlen, Manfred; Wöste, Christian:  
Doppelte Buchführung in der Kommunalverwaltung  
Berlin, 2. Aufl. 2005

Schwarting, Gunnar: Der kommunale Haushalt  
Berlin, 3. Aufl. 2006

Vogelgesang, Klaus:  
Kommunale Selbstverwaltung:  
Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben von Klaus Vogelgesang; Uwe Lübking;  
Helga Jahn  
Berlin; 1991, 3. Aufl. 2005

Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungen der Länder:

Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,  
Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-  
Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen