

Jörg Bogumil / Lars Holtkamp

# Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

Eine praxisorientierte Einführung



Bundeszentrale für politische Bildung

Jörg Bogumil ist Professor für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

Lars Holtkamp ist Professor für Politik und Verwaltung an der Fernuniversität Hagen.

Bonn 2013

© Bundeszentrale für politische Bildung/bpb  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktion: Hildegard Bremer, bpb  
Lektorat: Gabi Gumbel

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

Hinweis: Die Inhalte der im Text und Anhang zitierten Internet-Links unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter/-innen. Für eventuelle Schäden und Forderungen können die bpb und die Autoren keine Haftung übernehmen.

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel  
Umschlagfoto: Michael Rechl; fotolia  
Satzherstellung und Layout: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf  
Druck: CPI books GmbH, Leck

ISBN: 978-3-8389-0329-3

[www.bpb.de](http://www.bpb.de)

## 2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Das kommunale Entscheidungssystem ist geprägt von institutionellen Arrangements in Form gesetzlicher Vorgaben, Richtlinien und von Verflechtungszusammenhängen sowie von Akteursstrategien auf lokaler Ebene. Im Folgenden wird die institutionelle Ausgestaltung beschrieben. Dies geschieht in mehreren Schritten. Ausgehend vom Aufgabenbestand der Kommunen (2.1), werden anschließend die kommunalen Finanzen (2.2), die Gemeindegrößen (2.3), die verschiedenen Kommunalverfassungen (2.4), der Aufbau der Binnenorganisation (2.5) und Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit (2.6.) dargestellt, bevor ein international vergleichender Blick auf die Handlungsspielräume der Kommunalpolitik geworfen wird.

### 2.1 Aufgaben der Kommunen

Mit dem Grundgesetz wird die kommunale Selbstverwaltung in den demokratischen Staatsaufbau integriert. Zum Recht auf kommunale Selbstverwaltung wird darin im Abschnitt »Der Bund und die Länder« Folgendes ausgeführt:

»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 Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.« (Art. 28 Abs. 2 GG)

Die Kommunen sind als Träger der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau und damit ein Teil der öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen). In ihrem Gebiet sind sie grundsätzlich die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung und damit eigenverantwortlich. Neben ihnen gibt es auf der lokalen Ebene nur einige wenige untere Behörden des Bundes und des Landes als Sonderbehörden (z.B. Polizei,

Finanzämter, Arbeitsagenturen). Juristisch sind die Kommunen Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Auch wenn die Kommunen zu den drei Hauptverwaltungsebenen gehören, so sind sie staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen damit deren Aufsichts- und Weisungsrecht. Wenn im engeren Sinn von staatlicher Verwaltung gesprochen wird, sind nur der Bund und die Länder gemeint, da nur sie über eine jeweils eigene staatliche Hoheitsmacht verfügen. Dies ist der Grund, warum es »nur« Gemeindevertretungen gibt, die Satzungen erlassen können, und keine eigenständigen Parlamente mit Gesetzeskompetenz.

Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, Befugnisse und Strukturen wird durch die jeweilige Landesverfassung und durch von den Ländern erstellte Kommunalverfassungen geregelt (vgl. Kapitel 2.4). Grundsätzlich verfügen die Gemeinden zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechts im Rahmen der Gesetze von Bund und Land über folgende Rechte:

- Finanzhoheit – d.h. eigene Einnahmen, Bestimmung der Ausgaben, Verwaltung des eigenen Vermögens;
- Organisationshoheit – d.h. Ausgestaltung der internen Organisation;
- Personalhoheit – d.h. Auswahl, Einstellung, Beförderung und Entlassung von Beamten und Beschäftigten;
- Planungshoheit – d.h. eigenständige planerische Gestaltung innerhalb des Kreisgebiets;
- Rechtsetzungshoheit – d.h. Regelung eigener Angelegenheiten durch Satzung sowie
- Gebietshoheit – d.h. tatsächliche Wahrnehmung der Staatsgewalt (= die Ausübung der Macht innerhalb eines Staates durch dessen Organe wie z.B. die Verwaltung).

Die Fach- und Rechtsaufsicht über die kommunale Verwaltung hat das Land. Diese werden durch die Bezirksregierungen (wenn vorhanden), die Landkreise und das Innenministerium ausgeübt.

Da nach dem Grundgesetz (Art. 30 Abs. 83) die Verwaltung in Deutschland vor allem Aufgabe der Länder und der Gemeinden ist und es nur einen verhältnismäßig bescheidenen Anteil zentralstaatlicher Verwaltung<sup>3</sup> gibt, werden der gesamte Bildungsbereich, das Krankenhauswesen, die Polizei, Umweltschutzmaßnahmen, Straßenbaumaßnahmen (auch Autobahnen und Bundesstraßen), die Finanzämter, Energiemaßnahmen, viele soziale Dienste wie Wohngeld oder Kriegsofferfürsorge und anderes mehr von Länder- und Kommunalbehörden bearbeitet. Während das Land vor allem in den Sektoren öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz und

Bildungswesen zuständig ist, nehmen die Kommunen Aufgaben in den Sektoren innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen wahr. Damit liegt ein Großteil von Verwaltungsaufgaben in Deutschland in der Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dazu nehmen die Gemeinden nach Art. 83f. GG einerseits Aufgaben des Bundes und des Landes als untere Verwaltungsinstanz wahr (übertragener Wirkungskreis oder Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben nach Weisung), andererseits verfügen sie aber auch nach Art. 28 GG über eine Fülle von Aufgaben in eigener Verantwortung (Selbstverwaltungsangelegenheiten). Inhaltlich lassen sich Ordnungs-, Leistungs- und Planungsaufgaben unterscheiden.

Zu den Auftragsangelegenheiten gehören das Melderecht, das Bauaufsichtsrecht, Ausländerangelegenheiten, Zivilschutz und das Ordnungsrecht. Aufgabenbereiche sind die Kraftfahrzeugzulassung, das Ausländerwesen, das Pass- und Meldewesen, die Lebensmittelüberwachung, die Schulaufsicht oder das Gewerbeamt. In diesem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung bestehen bei der Gestaltung der Ziele keine Handlungsspielräume für die Kommune. Die Kommunen können weder bestimmen, ob sie diese Aufgaben wahrnehmen wollen, noch, wie sie diese Aufgabe wahrnehmen wollen. Die Aufsichtsbehörden haben nicht nur die Rechtsaufsicht<sup>4</sup>, sondern ebenso die Fachaufsicht<sup>5</sup>. Die Auftragsangelegenheiten unterliegen in der Regel nicht der Zuständigkeit der Gemeindevertretungen, sondern hier ist der hauptamtliche Bürgermeister bzw. der Landrat in den Kreisen für die Durchführung zuständig. Rechtsverordnungen des Landes und Gesetze zur Funktionalreform regeln, welche dieser Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung den Gemeinden obliegen und welche auf die kreisfreien Städte und Kreise übertragen werden.

Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten als nicht staatliche Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung sind die freiwilligen Aufgaben und die Pflichtaufgaben zu unterscheiden (vgl. *Tabelle 1*).

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeindevertretung<sup>6</sup> durchweg die höchste Entscheidungsinstanz. Hier gilt die Allzuständigkeit des Rates. Dennoch gibt es in Abhängigkeit von den einzelnen Aufgabenbereichen unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten. Die größten Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommunalpolitik befinden sich im Bereich der freiwilligen Aufgaben, da hier auch die Ziele gesetzt werden. Die staatlichen Ebenen üben hier nur Rechtsaufsicht aus, d.h., sie kontrollieren, ob die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gegen Gesetze verstoßen.

Allerdings ist der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Verengung des kommunalen Finanzrahmens und rechtliche

**Tab. 1: Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben**

<b>freiwillige Aufgaben</b>	<b>Pflichtaufgaben</b>
Einrichtung und Unterhaltung von Grünanlagen	Gemeindestraßen
Museen	Bebauungspläne
Schwimmbäder	Bauleitplanung
Theater	Kindergärten
Sportstätten	Jugendhilfe
Jugendeinrichtungen	Wohngeld
Büchereien	Schulverwaltung
Altentreffs	Volkshochschulen
Wirtschaftsförderung	Abfallbeseitigung
Partnerschaften mit anderen Städten	Förderung des Wohnungsbaus

Quelle: eigene Darstellung

**Tab. 2: Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten**

<b>Selbstverwaltungsangelegenheiten</b>	<b>Auftragsangelegenheiten</b>
Allzuständigkeit	Zuweisung im Einzelfall durch Gesetz
eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung	fremd(staats)verantwortliche Aufgabenerfüllung
Recht zum Erlass von Satzungen	kein Satzungsrecht, es sei denn, dass eine spezielle gesetzliche Ermächtigung vorliegt
interne Zuständigkeitsverteilung nach dem Gemeinderecht	meistens Zuständigkeit der Gemeindeverwaltungsorgane ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung
Rechtsaufsicht	Rechtsaufsicht und Fachaufsicht
Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe durch Verwaltungsgerichte	kein gerichtlicher Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Fachaufsicht

Quelle: eigene Darstellung

Vorgaben der EU, des Bundes und des Landes (zum Teil unter dem Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse) zurückgegangen. Im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist der kommunalpolitische Gestaltungsspielraum durch die vorgegebenen Ziele eingeschränkt. Bundes- und Landesgesetze schreiben die Wahrnehmung dieser Aufgaben vor, die staatlichen Ebenen üben hier die Rechtsaufsicht aus. Dennoch ergeben sich bei der Ausführung der Aufgaben je nach Detaillierungsgrad

Tab. 3: Personal der Gemeinden nach Aufgabenbereich\*

Aufgabenbereich	Anzahl	in %
<b>allgemeine Verwaltung</b>	<b>269 867</b>	<b>19,9</b>
<b>öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>121 940</b>	<b>9,0</b>
dar.: öffentliche Ordnung	76 795	5,7
Feuerschutz/Brandschutz	30 207	2,2
<b>Schulen</b>	<b>110 951</b>	<b>8,2</b>
<b>Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege</b>	<b>75 729</b>	<b>5,6</b>
dar.: Theater und Musikpflege	29 838	2,2
Volksbildung	21 437	1,6
<b>soziale Sicherung</b>	<b>308 598</b>	<b>22,8</b>
dar.: soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	26 839	2,0
Tageseinrichtungen für Kinder	151 677	11,2
<b>Gesundheit, Sport und Erholung</b>	<b>166 663</b>	<b>12,3</b>
dar.: Gesundheitsverwaltung, sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege	18 996	1,4
Krankenhäuser und Heilstätten	103 107	7,6
eigene Sportstätten, Badeanstalten	18 900	1,4
Park- und Gartenanlagen, sonstige Erholungseinrichtungen	24 144	1,8
<b>Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>	<b>114 366</b>	<b>8,4</b>
dar.: Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	34 330	2,5
Straßen, Parkeinrichtungen	29 527	2,2
<b>öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>	<b>142 960</b>	<b>10,6</b>
dar.: Abwasserbeseitigung	32 699	2,4
Abfallbeseitigung	28 117	2,1
<b>Wirtschaftliche Unternehmen</b>	<b>44 174</b>	<b>3,3</b>
dar.: sonstige wirtschaftliche Unternehmen	2 712	0,2
<b>gesamt</b>	<b>1 355 248</b>	<b>100,1**</b>

\* Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Gemeinden/Gemeindeverbände und Zweckverbände sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter kommunaler Aufsicht ohne Sozialversicherungsträger

\*\* Abweichung von 100 % durch Rundung

Quelle: Statistisches Bundesamt 2010, S. 75, Stand 30.6.2010

der Rahmengesetze zum Teil beachtliche Handlungsspielräume. Die Unterschiede zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten listet zusammenfassend *Tabelle 2* auf.

Die Aufgabenschwerpunkte bezüglich des Personaleinsatzes liegen auf kommunaler Ebene in den Bereichen soziale Sicherung, allgemeine Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheit, Umwelt und Sport sowie Wohnungswesen. Insbesondere in den Bereichen soziale Dienste, Gesundheitswesen und Wohnungsbau ist die kommunale Ebene seit Anfang der 1960er-Jahre immer wichtiger geworden und übernimmt hier Tätigkeiten, die früher auf Landesebene angesiedelt waren.

## 2.2 Kommunale Finanzen

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben verfügen die Kommunen über die Möglichkeit, Steuern zu erheben. Dies sind vor allem die sogenannten Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 GG), also die Gewerbe- und Grundsteuer, sowie kleinere Verbrauchs- und Aufwandssteuern (z. B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer). Von der Gewerbesteuer fließen allerdings 22 Prozent des Aufkommens über die Gewerbesteuerumlage wieder an Bund und Länder zurück. Die Entscheidung über die Steuersätze obliegt dem Rat. Die Gewerbesteuer als wirtschaftsbezogenes Element soll den Kosten einer Gemeinde für die Bereitstellung von Infrastruktur Rechnung tragen. Im Jahr 2011 machte die Gewerbesteuer 16 Prozent der kommunalen Einnahmen aus.

Daneben erhalten die Gemeinden im Rahmen des Steuerverbundes einen Anteil von 15 Prozent der Einkommensteuer sowie von 2,2 Prozent an der Umsatzsteuer. Im Jahr 2011 machte der Anteil an der Einkommensteuer 13 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen aus und der Anteil an der Umsatzsteuer zwei Prozent.

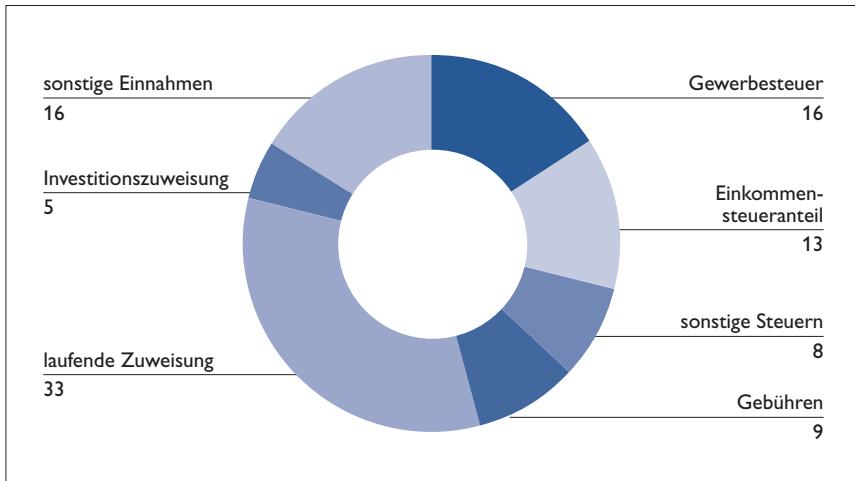
Die dritte Einnahmequelle sind Zuweisungen der Länder, die allerdings zum Teil zweck- bzw. bedarfsgebunden sind und die Möglichkeit eröffnen, die kommunale Entwicklung zu steuern oder zumindest mitzusteuern. Dieser kommunale Finanzausgleich resultiert aus der grundgesetzlichen Verpflichtung, die Kommunen an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen und eine Finanzkraftauffüllung vorzunehmen, damit die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Insgesamt machen die Zuweisungen 38 Prozent der Einnahmen aus, sind also der bedeutendste Einnahmefaktor noch vor den Steuereinnahmen mit einem Anteil von insgesamt 37 Prozent.

Weitere Einnahmequellen sind die Erhebung von Gebühren und Abgaben für die Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen sowie die



Verschuldung, die allerdings der aufsichtsbehördlichen Kontrolle unterliegt und nur zur Finanzierung von Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden dürfen. Sie machen immerhin neun Prozent der Einnahmen aus. Die Verteilung einzelner Einnahmearten im Jahr 2011 zeigt *Abbildung 2*.

**Abb. 2: Struktur kommunaler Einnahmen im Jahr 2011 (in Prozent)**



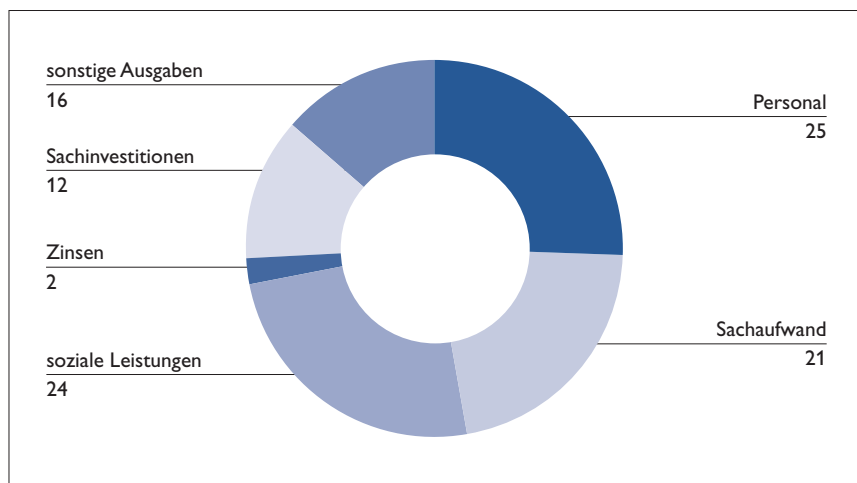
Quelle: Anton/Diemert 2011, S. 6; eigene Darstellung

Bei der Betrachtung der Einnahmepositionen wird die relativ große Abhängigkeit von Entscheidungen auf der Bundes- und Landesebene und von der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich. Die Kreditaufnahme unterliegt gesetzlichen Regelungen und in einigen Bundesländern dem Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde, die Einnahmen aus der Gewerbe- und Einkommensteuer sind konjunkturabhängig, die Einnahmen aus den Zuweisungen von Bund und Land Ergebnis von Verhandlungsprozessen, bei denen die Kommunen über die geringsten Machtressourcen verfügen, und die Gebühren unterliegen dem Gebot der Kostendeckung. Die Steuerbarkeit der eigenen Einnahmesituation ist mithin begrenzt.

Betrachtet man die Ausgaben (vgl. *Abbildung 3*), so sind neben den Personalausgaben mit einem Anteil von 25 Prozent und dem Sachaufwand mit 21 Prozent die Kosten für soziale Leistungen mit einem Anteil von 24 Prozent ein weiterer großer Ausgabenblock der Gemeinden, der

allerdings kaum beeinflussbar ist. Es folgen die Investitionsausgaben mit zwölf Prozent. Personalintensiv sind auf kommunaler Ebene vor allem der Sozial- und Gesundheitsbereich, aber auch die Bauverwaltung sowie die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen. In den sonstigen Ausgaben verstecken sich u. a. Kosten für Kassenkredite (vgl. Kapitel 3.1).

**Abb. 3: Struktur kommunaler Ausgaben im Jahr 2011 (in Prozent)**



Quelle: Anton/Diemert 2011, S.6; eigene Darstellung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich in der Regel nur die folgenden Einnahmen- und Ausgabenpositionen auf kommunaler Ebene beeinflussen lassen:

- die Grundsteuer- und die Gewerbesteuerhebesätze und die Einnahmen aus Eigentumsveräußerungen,
- die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand, die Personalausgaben und die Investitionsausgaben im Verbund mit den zweckgebundenen Investitionszuweisungen des Landes.

## 2.3 Gemeindetypen und Gemeindegrößen

Unter den Kommunen lässt sich zwischen den Gemeinden, den kreisfreien Städten, den kreisangehörigen Städten und den Landkreisen unter-

scheiden. Kreisfreie Städte (oder Stadtkreise) sind in der Regel Städte ab einer Größe von über 100 000 Einwohnern.<sup>7</sup> In ihnen werden alle Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten selbst wahrgenommen. Insgesamt gibt es 107 kreisfreie Städte in Deutschland. Verwaltungschef ist ein hauptamtlicher Oberbürgermeister, der direkt vom Volk gewählt wird.

Alle anderen Kommunen sind 295 Kreisen zugeordnet.<sup>8</sup> Die Kreise haben eine Doppelfunktion als überörtliche Gebietskörperschaft und Gemeindeverband einerseits sowie als untere staatliche Verwaltungsbehörde andererseits. Sie haben eine eigene Vertretungskörperschaft (Kreistag) und nehmen die Aufgaben der »überörtlichen Gemeinschaft« für die kreisangehörigen Gemeinden wahr. Je nach Größe und Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden variieren diese Aufgaben bundesweit beträchtlich. Einige kreisangehörige Städte erhalten in verschiedenen Bundesländern aufgrund ihrer Einwohnerstärke einen verwaltungsrechtlichen Sonderstatus, der mit der Übertragung weiterer Aufgaben verbunden ist. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) unterscheidet vier Kategorien von Gemeindetypen (vgl. *Tabelle 4*).

**Tab. 4: Gemeindetypen**

Gemeindetyp		Größenbereich
Großstadt	große Großstadt	> 500 000
	kleinere Großstadt	> 100 000
Mittelstadt	große Mittelstadt	> 50 000
	kleinere Mittelstadt	> 20 000
Kleinstadt	größere Kleinstadt	> 10 000
	kleine Kleinstadt	> 5 000
Landgemeinde		< 5 000

Quelle: nach BBSR 2012

Die Kreise nehmen zudem Aufsichtsfunktion gegenüber kreisangehörigen Gemeinden wahr. Die Verwaltung wird von einem hauptamtlichen, in den meisten Bundesländern direkt gewählten Landrat geleitet. In den Kreisen, die 96 Prozent des Bundesgebiets ausmachen, leben über 60 Prozent der Bevölkerung.

Wenn Gemeinden zu klein sind (Kleinstgemeinden), werden sie in der Regel zu »Gemeindeverbänden« zusammengefasst, die gemeinsame Verwaltungsstellen unterhalten. Diese Gemeindeverbände haben je nach Bundesland unterschiedliche Bezeichnungen: Amt (Brandenburg, Mecklenburg-

Tab. 5: Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen

Land	davon mit ... bis unter ... Einwohnern					
	unter 500	500 – 1000	1000 – 2000	2000 – 5000	5000 – 10000	10000 – 20000
	Anzahl der Gemeinden					
Baden- Württemberg	33	42	109	404	268	146
Bayern	2	142	600	770	326	150
Berlin	–	–	–	–	–	–
Brandenburg	17	129	76	72	56	42
Bremen	–	–	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	–
Hessen	–	2	9	111	138	108
Mecklenburg- Vorpommern	272	269	114	75	30	14
Niedersachsen	29	211	255	181	127	113
Nordrhein- Westfalen	–	–	–	3	51	132
Rheinland- Pfalz	1047	566	361	208	79	24
Saarland	–	–	–	–	12	30
Sachsen	1	8	85	198	97	43
Sachsen- Anhalt	1	16	63	35	44	35
Schleswig- Holstein	428	294	180	120	39	34
Thüringen	364	219	115	133	43	14
Bundesrepublik	2194	1898	1967	2310	1310	885
– alte Länder	1539	1257	1514	1797	1040	737
– neue Länder	655	641	453	513	270	148

(Vorpommern und Schleswig-Holstein), Samtgemeinde (Niedersachsen), Verbandsgemeinde (Rheinland-Pfalz) oder Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Dennoch wählt jede Kleinstgemeinde eine eigene Gemeindevertretung und einen eigenen Bürgermeister.

Kommunen können zudem zur Erfüllung einzelner oder mehrerer Aufgaben Zweckverbände gründen. Beispiele dafür sind Abfallzweckverbände (z.B. Rheinische Entsorgungskooperation Bonn und Rhein-

Land	davon mit ... bis unter ... Einwohnern					Gemeinden insgesamt
	20000 – 50000	50000 – 100000	100000 – 200000	200000 – 500000	500000 und mehr	
	Anzahl der Gemeinden					
Baden-Württemberg	78	13	5	3	1	1 102
Bayern	49	9	5	1	2	2 056
Berlin	–	–	–	–	1	1
Brandenburg	23	2	2	–	–	419
Bremen	–	–	1	–	1	2
Hamburg	–	–	–	–	1	1
Hessen	46	7	3	1	1	426
Mecklenburg-Vorpommern	4	4	–	1	–	783
Niedersachsen	72	12	6	1	1	1 008
Nordrhein-Westfalen	134	47	14	11	4	396
Rheinland-Pfalz	13	4	4	–	–	2 306
Saarland	9	–	1	–	–	52
Sachsen	20	3	–	1	2	458
Sachsen-Anhalt	23	1	–	2	–	220
Schleswig-Holstein	16	3	–	2	–	1 116
Thüringen	15	2	1	1	–	907
Bundesrepublik	502	107	42	24	14	11 253
– alte Länder	417	95	39	19	12	8 466
– neue Länder	85	12	3	5	2	2 787

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011: Daten aus dem Gemeindeverzeichnis – Gemeinden in den Ländern nach Einwohnergrößenklassen – Gebietsstand: 31.12.2010, Wiesbaden; Deutscher Städtetag 2010: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, 97. Jg., Berlin, S. 143; eigene Recherchen, Stand 31.12.2012

Sieg-Kreis) oder auch Verkehrsverbünde (z.B. VRR – Verkehrsverband Rhein-Ruhr). Daneben gibt es noch in manchen Bundesländern höhere Kommunalverbände als eine Art »dritte Ebene« der kommunalen Selbstverwaltung. Höhere Kommunalverbände übernehmen »kommunale Auf-

gaben«, die aus fachlichen, finanziellen, wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen nicht auf der Ebene von Landkreisen, kreisfreien Städten oder kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden können. Höhere Kommunalverbände umfassen alle Kreise und kreisfreien Städte in ihrem Gebiet. Die Gremien höherer Kommunalverbände werden mit Vertretern der ihnen angehörenden Kreise und kreisfreien Städte beschickt. Beispiele sind die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen (NRW) oder der Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Die Gemeindegröße hängt neben der räumlichen Mobilität und der Entwicklung der Geburten und Sterbefälle im entscheidenden Maß auch von der jeweiligen Landespolitik ab und variiert dementsprechend stark zwischen den Bundesländern (vgl. *Tabelle 5*). Während es bundesweit 11 253 Gemeinden (Stand 31. 3. 2012) gibt, ist z. B. NRW nach dem Saarland das Flächenland mit der geringsten Anzahl an Gemeinden (396), da es hier im Unterschied zu den anderen Flächenländern seit der Gebietsreform in den 1970er-Jahren keine Gemeinden mit weniger als 2 000 Einwohnern und nur 3 Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern gibt. In Bayern liegt die Anzahl der Gemeinden dagegen bei 2 056 oder in Baden-Württemberg bei 1 102. Obwohl in NRW etwa 22 Prozent der Bevölkerung leben, liegt der Anteil an der Anzahl aller Kommunen in Deutschland bei knapp vier Prozent, ein deutlicher Beleg für die sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen.

Der Aufgabenumfang, den eine Kommune effektiv und effizient wahrnehmen kann, hängt von der Bevölkerungsgröße der Kommune ab. In der Tendenz gilt: Je größer eine Kommune ist, desto mehr Aufgaben kann sie effektiv und effizient wahrnehmen. Dies war und ist der Hintergrund für vielfältige Bemühungen um Gebietsreformen, die in den Bundesländern aber sehr unterschiedlich vollzogen wurden und werden.

So wurden in den alten Bundesländern, die auch heute noch eine niedrige durchschnittliche Gemeindegröße aufweisen, die kommunale Gebietsreform nicht so einschneidend implementiert (vgl. *Tabelle 6*). Beispielsweise wurde in Schleswig-Holstein die Anzahl der Gemeinden von 1967 bis 1978 nur um 19 Prozent und in Rheinland-Pfalz um knapp 21 Prozent reduziert, während in den Bundesländern mit den durchschnittlich größten Gemeinden – in Hessen, im Saarland und in Nordrhein-Westfalen – die Anzahl der Gemeinden um mehr als 80 Prozent zurückgeführt wurde (vgl. Mattenklodt 1981; Rauch 1979). Demgegenüber gehören in Baden-Württemberg nach wie vor 53 Prozent, in Bayern 74 Prozent und in Rheinland-Pfalz 94 Prozent zu den Kommunen der Gemeindegrößeklassen mit unter 5 000 Einwohnern.

**Tab. 6: Gebietsreform in den alten Bundesländern**

Land	Anzahl der Gemeinden 1968	Anzahl der Gemeinden 1978	Anzahl der Gemeinden 2012	Reduzierung um
Rheinland-Pfalz	2 905	2 320	2 306	20,7%
Schleswig- Holstein	1 378	1 132	1 116	19,0%
Bayern	7 077	2 056	2 056	71,0%
Niedersachsen	4 231	1 030	1 008	76,2%
Baden- Württemberg	3 379	1 111	1 102	67,4%
Hessen	2 684	426	426	84,2%
Saarland	347	52	52	85,6%
Nordrhein- Westfalen	2 277	396	396	82,6%

Quelle: eigene Darstellung

**Tab. 7: Gebietsreform in den neuen Bundesländern**

Land	Anzahl der Gemeinden 1990	Anzahl der Gemeinden 2001/2003	Anzahl der Gemeinden 2012	Reduzierung um
Mecklenburg- Vorpommern	1 117	994	783	30,0%
Sachsen-Anhalt	1 349	1 289	220	83,7%
Thüringen	1 699	1 017	907	46,6%
Brandenburg	1 775	422	419	76,4%
Sachsen	1 623	540	458	71,8%

Quelle: eigene Darstellung

In den neuen Bundesländern (vgl. *Tabelle 7*) wurden nach der deutschen Einheit auch Gebietsreformen durchgeführt, aber zunächst etwas zurückhaltender. Allerdings haben insbesondere Sachsen-Anhalt und Sachsen in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des demografischen Wandels nochmals »nachjustiert« und in Brandenburg und Thüringen wird ebenfalls intensiv über weitere Gebietsreformen diskutiert. Mecklenburg-Vorpommern hat die Anzahl der Gemeinden am wenigsten reduziert, dafür aber eine viel beachtete Kreisreform durchgeführt, sodass hier die Kreis-

größe mittlerweile durchschnittlich rund 3800 km<sup>2</sup> umfasst (vgl. *Tabelle 9*; von Gayl 2010).

Vorteile größerer Gemeinden sind eine höhere Verwaltungseffektivität (insbesondere gemessen am einheitlichen Vollzug von Rechtsnormen) und zum Teil eine höhere Verwaltungseffizienz. Nachteile sind Gemeinschafts- und Identitätsverluste (vgl. Stammen 1986), deren »Narben« in einigen Gemeinden noch 20 Jahre nach der Gebietsreform nach wie vor prägend sind.

Betrachtet man nun in *Tabelle 8* die durchschnittlichen Gemeindegrößen jenseits der Stadtstaaten, so sieht man, dass es nach wie vor beträchtliche Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt.

**Tab. 8: Durchschnittliche Gemeindegrößen nach Ländern**

Land	Gemeinden insgesamt	Bevölkerung am 31.12.2010	durchschnittliche Gemeindegröße Gebietsstand: 10.1.2012
	Bevölkerung in den Gemeinden		
Baden- Württemberg	1 102	10 753 880	9 759
Bayern	2 056	12 538 696	6 099
Brandenburg	419	2 503 273	5 974
Hessen	426	6 067 021	14 242
Mecklenburg- Vorpommern	783	1 642 327	2 097
Niedersachsen	1 008	7 918 293	7 855
Nordrhein- Westfalen	396	17 845 154	45 064
Rheinland-Pfalz	2 306	4 003 745	1 736
Saarland	52	1 017 567	19 569
Sachsen	458	4 149 477	9 060
Sachsen-Anhalt	220	2 335 006	10 614
Schleswig-Holstein	1 116	2 834 259	2 540
Thüringen	907	2 235 025	2 464
<b>Bundesrepublik</b>	<b>11 253</b>	<b>81 751 602</b>	<b>7 265</b>
– alte Länder	8 466	68 886 494	8 137
– neue Länder	2 787	12 865 108	4 616

Quelle: eigene Darstellung



Ähnliches gilt für die Kreisstrukturen. Sie unterscheiden sich erheblich nach Fläche und Einwohnerzahlen. Insbesondere in Ostdeutschland liegt bis auf Thüringen mittlerweile die Flächenausdehnung der Kreise deutlich über denen in Westdeutschland, während sich die Einwohnerzahlen eher im Mittelfeld bewegen. Nach Einwohnern ist NRW auch bei den Kreisstrukturen das Bundesland mit den größten Einheiten.

*Tab. 9: Landkreise in den Bundesländern*

<b>Land</b>	<b>Anzahl<sup>9</sup></b>	<b>durchschnittliche Größe (kleinster Kreis – größter Kreis)</b>	
Baden-Württemberg	35	<b>249 941</b> (108 913–537 625)	<b>986</b> (519–1 851)
Bayern	71	<b>125 619</b> (68 087–323 015)	<b>964</b> (308–1 972)
Brandenburg	14	<b>150 869</b> (82 023–205 070)	<b>2 054</b> (1 217–3 058)
Hessen	21	<b>221 477</b> (97 032–407 234)	<b>971</b> (222–1 848)
Mecklenburg-Vorpommern	6	<b>224 062</b> (160 423–272 922)	<b>3 812</b> (2 117–5 468)
Niedersachsen	38	<b>181 894</b> (49 213–1 132 130)	<b>1 223</b> (535–2 882)
Nordrhein-Westfalen	31	<b>346 380</b> (138 961–628 817)	<b>980</b> (407–1 960)
Rheinland-Pfalz	24	<b>124 171</b> (61 267–210 269)	<b>783</b> (305–1 626)
Saarland	6	<b>169 595</b> (90 596–332 333)	<b>428</b> (249–555)
Sachsen	10	<b>286 029</b> (206 223–368 167)	<b>1 757</b> (949–2 391)
Sachsen-Anhalt	11	<b>162 147</b> (89 512–232 343)	<b>1 806</b> (1 414–2 423)
Schleswig-Holstein	11	<b>201 719</b> (132 897–303 481)	<b>1 394</b> (664–2 186)
Thüringen	17	<b>98 743</b> (59 954–138 056)	<b>903</b> (433–1 305)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stand Einwohnerzahl und Gebietsstand, 31.12.2010, für Mecklenburg-Vorpommern, 31.12.2011, alle Werte sind gerundet

## 2.4 Kommunalverfassungen

Im Rahmen der grundgesetzlichen Garantie kommunaler Selbstverwaltung haben die Länder einen erheblichen Spielraum zur Schaffung eigenständiger Kommunalverfassungen, den sie auch nutzen. Dabei haben die Länder sowohl auf historische Vorbilder zurückgegriffen als auch die Kommunalverfassungen der Besatzungsmächte berücksichtigt.<sup>10</sup>

Zu den Kommunalverfassungen gehören jeweils verschiedene Landesgesetze. In NRW sind dies z. B. die Gemeindeordnung (GO), die Kreisordnung (KO), das Kommunalwahlgesetz, das Kommunalabgabengesetz, das Gesetz über den Regionalverband Ruhrgebiet (RVR) und das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Die wichtigsten Regelungen finden sich in allen Bundesländern in der GO und KO. In ihnen werden die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalvertretungen, Bürgermeistern und Landräten sowie den Bürgern festgelegt. Diese Rahmenbedingungen prägen neben den historischen Traditionen der kommunalen Selbstverwaltung und der Größe der Gemeinden die kommunalen Entscheidungsprozesse.

Prinzipiell wurde in Deutschland bei den Kommunalverfassungstypen (in den Flächenländern) bis Anfang der 1990er-Jahre je nach dominantem Typisierungsmerkmal – bezogen auf die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung – entweder zwischen monistischen oder dualistischen Systemen oder – orientiert an den Organen, denen Kompetenzen zugeordnet werden – zwischen der Norddeutschen Ratsverfassung, der Süddeutschen Rat-Bürgermeisterverfassung (auch: Süddeutsche Bürgermeisterverfassung), der rheinischen Bürgermeisterverfassung und der unechten Magistratsverfassung unterschieden (vgl. Knemeyer 1993; 1998; andere Typisierungsvorschläge finden sich bei Stargard 1995a; b). Da diese aber nicht mehr gültig sind, wird auf eine ausführliche Darstellung verzichtet (siehe als Kurzinformatio den unten stehenden Kasten) und sich nur den neuen Kommunalverfassungen zugewendet.

Ausgehend von Ostdeutschland,<sup>11</sup> entwickelte sich ab 1991 ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung Süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (mit baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Das erste Bundesland in Westdeutschland nach Baden-Württemberg, in dem es schon seit 1956 diese Regelungen gibt, war Schleswig-Holstein. Hier wurden 1991 als Reaktion auf die Barschel-Affäre sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Danach

wurde die Direktwahl des Bürgermeisters und Landrates sowie die Einführung von Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren in Hessen (1993), Rheinland-Pfalz (1994), NRW (1994), Bremen (1994, nur Bürgerbegehren), Bayern (1995), Niedersachsen (1996), dem Saarland (1997) und Hamburg (1998, nur Bürgerbegehren) in die GO und KO aufgenommen. Auch später noch sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen in einzelnen Regelungen verändert worden – immer im Sinn des Ausbaus von Bürgermitbestimmung.

### ► Alte Kommunalverfassungstraditionen

In der »Norddeutschen Ratsverfassung« war der Gemeinderat das Hauptorgan der Gemeindeorganisation in NRW und Niedersachsen. Der Bürgermeister wurde vom Rat gewählt und sollte als Ratsvorsitzender weitestgehend repräsentative Funktionen erfüllen. Der Stadtdirektor, der ebenfalls vom Rat gewählt wurde, fungierte als Verwaltungsspitze. Bei der Magistratsverfassung wählte die Stadtverordnetenversammlung mit dem Magistrat ein kollektives Organ, in dem der (damals noch nicht direkt gewählte) Bürgermeister lediglich einfaches Mitglied war. Die Magistratsverfassung galt in Hessen und in den größeren Städten Schleswig-Holsteins. Die (heute für nahezu alle Bundesländer geltende) Süddeutsche Ratsverfassung zeichnet sich durch die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters aus. Der Bürgermeister ist Verwaltungschef und Ratsvorsitzender. Dieses Kommunalverfassungsmodell galt anfangs nur für Bayern und Baden-Württemberg. In der Bürgermeisterverfassung schließlich war der Bürgermeister wie in der Süddeutschen Ratsverfassung Verwaltungschef und Ratsvorsitzender. Er wurde aber nicht direkt, sondern vom Rat gewählt. Die Bürgermeisterverfassung galt in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in den Landgemeinden Schleswig-Holsteins.

Insgesamt wurden damit auf lokaler Ebene die vorher über 40 Jahre vorherrschenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Formen<sup>12</sup> ergänzt (vgl. Jung 1995; 1999; Henneke 1996; Schefold/Neumann 1996; Bovenschulte/Buß 1996; Knemeyer 1997; 1998; Schliesky 1998; Wollmann 1998) und die kommunale Verfassungswelt erfuhr bei allen noch bestehenden Unterschieden eine kaum für möglich gehaltene Vereinheitlichung. Dies ist umso beachtenswerter, als es sich hierbei um einen dezentralen politischen Entscheidungsprozess handelt, denn die Kommunalverfassungen liegen in der Kompetenz der Bundesländer.<sup>13</sup>

Durch den Einbau von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. Landrates ist formal die duale Rat-Bürgermeisterverfassung die Leitverfassung in Deutschland geworden. Nach wie vor gibt es allerdings Unterschiede zwischen den Gemeindeordnungen

- bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Kommunalvertretung und Bürgermeister/Landrat und der Wahlzeit des Bürgermeisters/Landrates,
- bezüglich der Durchführungsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und
- bezüglich der Möglichkeiten des Kumulierens und des Panaschierens<sup>14</sup>.

**Tab. 10: Regelungen zur Direktwahl der Bürgermeister im Bundesländervergleich**

Direktwahl des Bürgermeisters (BM):				Abwahl des Bürgermeisters (BM):			
Bundesland	Amts-dauer BM (Jahre)	Wahlperiode Rat (Jahre)	Vorschlag von	Abwahl möglich	BB-Quorum in % der Wähler	RR-Quorum der Gemeindevertreter	BE-Quorum in % der Wähler
Baden-Württ.	8	5	E	nein			
Bayern	6	6	P/W	nein			
Brandenburg	8	5	E/P/W	ja	25/20/15	2/3-Mehrheit	25
Hessen	6	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30
Meckl.-Vorp.	7–9	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	33,3
Nieders.	8	5	E/P/W	ja	–	3/4-Mehrheit	25
NRW	6	5	E/P/W	ja	20/17,5/15	2/3-Mehrheit	25
Rheinl.-Pf.	8	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30
Saarland	10	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30
Sachsen	7	5	E/P/W	ja	33,3/20	3/4-Mehrheit	50
Sa.-Anhalt	7	5	E/P/W	ja	–	3/4-Mehrheit	30
Schl.-Holst.	6–8	5	E/PR	ja	20	2/3-Mehrheit	20
Thüringen	6	5	E/P/W	ja	–	2/3-Mehrheit	30

BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid; RR = Ratsreferenden; E = Eigenbewerbung; P = durch Partei; W = durch Wählergruppe; PR = von im Rat vertretenen Parteien

Quelle: Vetter 2005 mit weiteren Nachweisen, gemäß Gemeindeordnung aktualisiert, Stand März 2012

a) Der direkt gewählten Bürgermeister ist jetzt überall der unumstrittene Verwaltungschef, nur in Hessen muss er sich hinsichtlich der Verwaltungsleitung mit dem Magistrat absprechen (kollegiale anstatt monokratische Leitung). Die Amtszeit des direkt gewählten Bürgermeisters ist zwischen den Bundesländern unterschiedlich, sie variiert zwischen sechs und zehn Jahren (vgl. *Tabelle 10*). Nur noch in Bayern und nach dem Beschluss der rot-grünen Landesregierung von 2011 ab 2020 wieder in NRW wird der Bürgermeister gemeinsam mit der Kommunalvertretung gewählt, ansonsten finden überall getrennte Wahlgänge statt. Davon erhofft man sich eine größere Unabhängigkeit des Bürgermeisters von der Kommunalvertretung und den Parteien. In Bayern und Baden-Württemberg kann der Bürgermeister zudem nicht abgewählt werden.

Als Chef der Verwaltung sind die Bürgermeister und Landräte für den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung zuständig, sie haben also im Prinzip die Organisationshoheit in der Kommunalverwaltung. Nordrhein-Westfalen bildet eine Ausnahme: Hier ist der Gemeinderat zuständig für die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt wird, und hat damit also eine Möglichkeit, sich in die Organisationshoheit des Bürgermeisters einzumischen. In Fragen der Bestimmung der Geschäftsbereiche der Beigeordneten, die auch für die Organisationshoheit des Bürgermeisters wichtig sind, müssen sich Bürgermeister und Kommunalvertretungen in den meisten Bundesländern einigen. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern kann der Bürgermeister die Geschäftsbereiche sogar allein bestimmen, während dies im Saarland und Hessen der Kommunalvertretung vorbehalten ist (vgl. *Tabelle 13*).

b) Weitere Unterschiede zwischen den Gemeindeordnungen zeigen sich bei den Regelungen zu den kommunalen Referenden (vgl. *Tabelle 11*). Bayern und NRW haben – insgesamt gesehen – die bürgerfreundlichsten Regelungen, während das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt am restriktivsten verfahren.

Das Bürgerbegehren besteht aus einer Abstimmungsfrage, einer Begründung, einem Kostendeckungsvorschlag (außer in Bayern, Hamburg und NRW), Unterschriften und der Benennung von Vertretungsberechtigten. Die Dauer der Unterschriftensammlung wird bei kassatorischen Begehren<sup>15</sup> (bis auf Bayern) auf einen Zeitraum zwischen sechs Wochen und drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses befristet. Die Unterschriftenlisten werden danach von der Verwaltung geprüft. Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet die Gemeindevertretung (außer in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, wo die Aufsichtsbehörde prüft, und in Niedersachsen, wo dies der Verwaltungsvorstand übernimmt).

**Tab. 11: Regelungen zu kommunalen Referenden im Bundesländervergleich**

Bundesland	BB- Quorum in % der Wähler	Prüfung der Zulässigkeit durch	Kata- log	RR-Quorum der Gemeinde- vertreter	BE- Quorum in % der Wähler
Baden-Württ.	5–10	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	25
Bayern	3–10	Gemeindevertretung	negativ	einfache Mehrheit	10–20
Brandenburg	10	Gemeindevertretung	negativ	*	25
Hessen	3–10	Gemeindevertretung	negativ	*	25
Meckl.-Vorp.	10 oder mind. 4000 Bürger	Gemeindevertretung + Kommunalaufsicht	negativ	einfache Mehrheit	25
Nieders.	10	Verwaltungsausschuss	negativ	–	25
NRW	3–10	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	10–20
Rheinland-Pf.	6–10	Gemeindevertretung	negativ	einfache Mehrheit	20
Saarland	10–15	Gemeindevertretung	negativ	–	30
Sachsen	5–15	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	25
Sachsen-Anh.	5–15	Gemeindevertretung	negativ	2/3-Mehrheit	25
Schl.-Holst.	10	Kommunalaufsicht	negativ	2/3-Mehrheit	20
Thüringen	6–7	Gemeindevertretung	negativ	–	10–20

\* nur zu Gemeindefusion, Kreiszugehörigkeit oder Änderung/Auflösung von Ortsteilen  
BB = Bürgerbegehren; BE = Bürgerentscheid; RR = Ratsreferenden

Quelle: Vetter 2005, gemäß Gemeindeordnungen aktualisiert, Stand März 2012

Ein erfolgreiches Bürgerbegehren ist meistens die Vorstufe zum Bürgerentscheid, wobei mittlerweile in acht Bundesländern auch ein Ratsbegehren, d.h. ein vom Rat initiiertes Bürgerentscheid, zulässig ist. Die erste Hürde für die Bürger liegt also darin, genügend Unterschriften zu sammeln. Die benötigte Anzahl der Unterschriften für Bürgerbegehren liegt in zehn Bundesländern zwischen drei und zehn Prozent, in drei Bundesländern bei bis zu 15 Prozent der Wahlberechtigten. Die Quoren sind abhängig von der Gemeindegröße, gemessen in Einwohnern, wobei sie bei steigender Größe in der Regel abnehmen. In NRW benötigt man z. B. in den Kommunen über 500 000 Einwohner Unterschriften von drei Prozent der wahlberechtigten Bürger, in Kommunen bis 500 000 Einwohner von vier Prozent etc. bis zu einem Anteil von zehn Prozent in den Kommunen bis 10 000 Einwohner. In der Regel wurden die Quoren in den letzten Jahren abgesenkt, so geschehen in Brandenburg, Thüringen und Hessen.

Die Mehrzahl der Gemeindeordnungen beschränkt die zulässigen Gegenstände eines Bürgerbegehrens auf »wichtige Angelegenheiten« des eigenen Wirkungskreises, also auf die Aufgaben, für die die Gemein-

devertretung zuständig ist. Ausgeschlossen sind prinzipiell Angelegenheiten des »übertragenen Wirkungskreises«. Mittlerweile wird nur noch in Sachsen-Anhalt ein sogenannter Positivkatalog definiert, der die Themen festlegt, zu denen ein Bürgerbegehren überhaupt zulässig ist. Da diese Positivkataloge die Themen der Bürgerbegehren sehr begrenzt haben, sind sie in den letzten Jahren in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen abgeschafft worden. Alle Bundesländer haben jedoch sogenannte Negativkataloge, in denen explizit bestimmte Abstimmungsgegenstände ausgeschlossen sind. Dazu gehören in der Regel die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, der Haushalt der Kommune und die Wirtschaftspläne der kommunalen Unternehmen sowie – in einigen Bundesländern – Planfeststellungsverfahren.

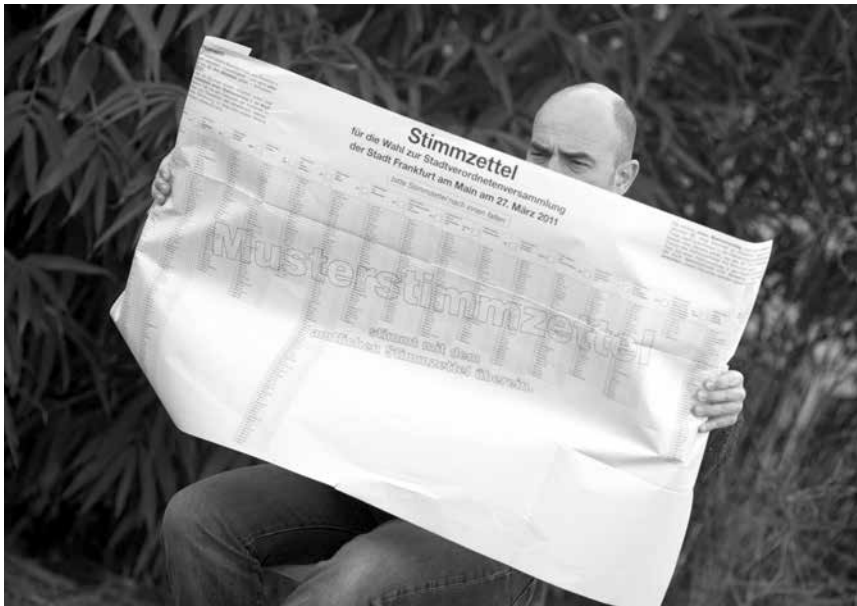
Verfügt ein Bürgerbegehren über die notwendige Anzahl der Unterschriften und ist es »zugelassen« worden, kommt es zum Bürgerentscheid, es sei denn, der Rat übernimmt das inhaltliche Anliegen des Bürgerbegehrens, was gar nicht so selten geschieht (vgl. hierzu Kapitel 4.4). Wenn die Mehrheit der Abstimmenden dafür stimmt und diese Mehrheit ein bestimmtes Zustimmungsquorum<sup>16</sup> überschreitet, obsiegt der Bürgerentscheid. Auch diese Zustimmungsquoren sind in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Thüringen und insbesondere in NRW<sup>17</sup> in den letzten Jahren gesenkt worden.

Während das Verfahren des Bürgerbegehrens weitgehend normiert ist, sind die Ausführungsmodalitäten des Bürgerentscheides nicht überall in den Gemeindeordnungen festgelegt. Die Kommune trägt aber immer die Kosten des Verfahrens, die je nach Gemeindegröße variieren (in München sind es z.B. circa 900 000 Euro). Die Abstimmung hat in der Regel an einem Sonntag stattzufinden, sie muss geheim sein und es muss genügend Abstimmungslokale geben. Briefwahl ist mittlerweile fast überall vorgesehen. Insgesamt sorgen günstige Rahmenbedingungen (niedrige Quoren, keine Kostendeckungsvorschläge, keine große Einschränkung zulässiger Themen) dafür, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchaus nicht selten vorkommen (zu den Anwendungshäufigkeiten vgl. Kapitel 4.4).

c) Ein Blick auf die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen offenbart weitere Unterschiede zwischen den Bundesländern. Die Gemeindevertretungen werden zwar von den Wahlberechtigten für fünf Jahre gewählt. Die Wahllisten, auf deren Basis die Kommunalvertretungen gewählt werden, können geschlossen oder offen sein. Parteien oder Wählergruppen stellen prinzipiell Wahllisten auf. Bei geschlossenen Listen kann der Wähler die Reihenfolge der gewählten Gemeindevertreter nicht mehr verändern, bei offenen Listen gibt es Gestaltungsmöglichkeiten durch Kumulieren oder

Panaschieren. Das Wahlrecht in den Kommunalverfassungen regelt, ob jeder Bürger nur eine Stimme hat, ähnlich wie die Zweitstimme bei der Bundestagswahl, oder mehrere Stimmen, die kumuliert (angehäuft) und panaschiert (über mehrere Listen verteilt) werden können. Mittlerweile gibt es nur noch in NRW, dem Saarland und Schleswig-Holstein geschlossenen Listen, in allen anderen Bundesländern kann man kumulieren und panaschieren. In den ostdeutschen Ländern und in Niedersachsen kann man drei Stimmen abgeben, in Bayern und in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz so viele Stimmen, wie es Sitze in der Kommunalvertretung gibt (vgl. *Tabelle 12*).

**Abb. 4: Musterstimmzettel für die Kommunalwahl in Frankfurt am Main am 27. März 2011**



© picture-alliance/Frank Rumpenhorst

Gab es früher in einigen Bundesländern ähnlich wie bei der Bundestagswahl Sperrklauseln (z.B. in NRW bis 1999 fünf Prozent), so sind diese mittlerweile überall weggefallen (zu den Folgen vgl. Kapitel 4.3.3).

Vergegenwärtigt man sich nun die skizzierten Unterschiede innerhalb der im formalen Kern einheitlichen Süddeutschen Rat-Bürgermeisterver-



Tab. 12: Übersicht über die Wahlsysteme bei Kommunalwahlen

Bundesland	Wahlperiode	Wahlalter aktiv/ passiv	Wahlsystem	Listenform	Stimmenzahl	Sperrklausel
Baden-Württemberg	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Bayern	6 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Brandenburg	5 Jahre	16/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Hessen	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Mecklenburg-Vorpommern	5 Jahre	16/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Niedersachsen	5 Jahre	16/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Nordrhein-Westfalen	5 Jahre	16/18	personalisierte Verhältniswahl	geschlos- sen	1	nein
Rheinland-Pfalz	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	= Anzahl der zu vergebenden Sitze	nein
Saarland	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl	geschlos- sen	1	nein
Sachsen	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	3	nein
Sachsen-Anhalt	5 Jahre	16/18	personalisierte Verhältniswahl	offen	3	nein
Schleswig-Holstein	5 Jahre	16/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	geschlos- sen	= Anzahl der zu vergebenden Direktmandate	nein
Thüringen	5 Jahre	18/18	Verhältniswahl m. offenen Listen	offen	3	nein

Quelle: nach Zicht 1999, [www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm](http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm), abgerufen 17.6.2012

fassung, so kann man diese auf einem Kontinuum zwischen eher konkurrenz- oder konkordanzdemokratischen Strukturen anordnen (vgl. Bogumil 2002c, S. 33; Holtkamp 2003; vgl. ausführlich Kapitel 5.1). Die unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der Kompetenzen von Bürgermeister und Rat sowie des Wahlrechts begünstigt entweder die Parteien und Fraktionen (konkurrenzdemokratische Strukturen) oder versucht, deren Einfluss durch die Stärkung von Bürgermeistern bzw. einzelnen Ratsmitgliedern zurückzudrängen (konkordanzdemokratische Strukturen).

Tab. 13: Kommunalverfassungen im Vergleich

	BW	Sa.	Bb.	SA	Ns.	RP	Th.	Ba.	MV	SH	Sl.	NRW	He.
a. Wahlrecht zum Rat	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1	3
b. Nominierung Bürgermeister	3	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
c. verbundene Wahl und Amtszeit des Bürgermeisters	3	3	3	3	3	3	2	1	3	3	3	2	2
d. laufende Geschäfte	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	2
e. Geschäftskreis der Beigeordneten	2	2	3	3	2	2	2	3	2	2	1	2	1
f. kollegiales Verwaltungsgremium	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	1
g. Vorsitz und Stimmrecht im Rat	3	3	2	2	2	3	3	3	1	1	2	3	1
<b>insgesamt</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>12</b>

BW = Baden-Württemberg; Sa. = Sachsen; Bb. = Brandenburg; SA = Sachsen-Anhalt; Ns. = Niedersachsen; RP = Rheinland-Pfalz; Th. = Thüringen; Ba. = Bayern; MV = Mecklenburg-Vorpommern; SH = Schleswig-Holstein; Sl. = Saarland; He. = Hessen

- a. 1 = starre Listen; 2 = Mischsystem, das nach Gemeindegröße variiert; 3 = Kumulieren und Panaschieren.
- b. 1 = nur Parteien und Wählergruppen; 2 = Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber; 3 = nur Einzelbewerber.
- c. 1 = verbundene Wahl, Amtszeit Rat und Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 2 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bürgermeister fünf bis sechs Jahre; 3 = nicht verbundene Wahl, Amtszeit Bürgermeister sieben und mehr Jahre.
- d. 1 = Vorbehalts- und Rückholrechte des Rates; 2 = laufende Geschäfte auf kollektives Verwaltungsorgan übertragen (Hessen); 3 = Bürgermeister allein.
- e. 1 = Geschäftskreise werden vom Rat allein bestimmt; 2 = Bürgermeister legt Geschäftskreise mit Zustimmung des Rats oder im Einvernehmen mit dem Rat fest; 3 = Bürgermeister legt die Geschäftskreise allein fest.
- f. 1 = Magistrat, kein Weisungsrecht des Bürgermeisters; 2 = kollegiales Verwaltungsorgan mit geringen Kompetenzen, Bürgermeister mit beschränktem Weisungsrecht; 3 = monokratischer Verwaltungsleiter mit unbegrenzten Weisungsrechten.
- g. 1 = Bürgermeister hat kein Stimmrecht im Rat, ein Ratsmitglied ist Vorsitzender des Rates; 2 = Bürgermeister hat entweder Vorsitz oder Stimmrecht im Rat; 3 = Bürgermeister hat Vorsitz und Stimmrecht im Rat.

Quelle: eigene Darstellung

Diese Effekte sind jeweils bei der Betrachtung der einzelnen Regelungen schon kurz angesprochen worden. Im Kern soll der Parteeinfluss durch Kumulieren und Panschieren sowie durch die Stärkung der Unabhängigkeit und der Kompetenzen des Bürgermeisters zurückgedrängt werden. Der Bürgermeister wird gestärkt durch

- eine längere Amtszeit,
- Nichtabwählbarkeit,
- eine Entkoppelung der Direktwahl desselben von der Wahl der Kommunalvertretung und
- mehr Kompetenzen in der Verwaltungsführung.

Berücksichtigt man nun anhand der sieben Kriterien (vgl. Erläuterungen a–g zu *Tabelle 13*) die in der Gemeindeordnung geregelten Kompetenzen des Bürgermeisters und des Rates sowie das Wahlrecht, kann man für jedes Kriterium einen Index zwischen einem Punkt und drei Punkten verteilen. Je höher die Punktzahl, desto konkordanzdemokratischer ist die Kommunalverfassung ausgerichtet, je niedriger, desto konkurrenzdemokratischer ist sie.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in neun Bundesländern deutlich konkordanzdemokratische Rahmenbedingungen (17–20 Punkte) vorherrschen, während vor allem im Saarland, in Hessen und in Nordrhein-Westfalen nach wie vor die Rahmenbedingungen stärker konkurrenzdemokratisch ausgerichtet sind, wenngleich auch hier gewisse Tendenzen in Richtung konkordanzdemokratischer Strukturen nicht zu übersehen sind. In diesen Bundesländern wirken aber die Traditionen der ehemals Norddeutschen Ratsverfassung und der Magistratsverfassung nach wie vor nach.

## 2.5 Innere Organisation

Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der landesrechtlichen Bestimmungen über die Organisationshoheit in ihrem Gebiet, das heißt, sie verfügen über das Recht auf eigenverantwortliche Gestaltung ihrer internen Organisation. Dies umfasst die Wahl der Organe, die Organisation der gemeindlichen eigenen Verwaltung und die Regelung der »inneren Verfassung« der Gemeinde durch Erlass der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung. Die Organisationsgewalt über die gemeindliche Verwaltung gilt sowohl für Selbstverwaltungsaufgaben als auch für Auftragsangelegenheiten.

Wichtige kommunalpolitische Akteure sind der Bürgermeister bzw. Landrat, die Beigeordneten sowie die Gemeindevertretungen (Gemeinderat, Rat, Stadtverordnetenversammlung). Der Bürgermeister bzw. der Landrat ist als Verwaltungschef verantwortlich für die Leitung und Verteilung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Er ist Dienstvorgesetzter der Wahlbeamten, Beamten, Angestellten und Arbeiter. Disziplinarvorgesetzte ist allerdings die Aufsichtsbehörde. Der Bürgermeister verfügt damit über das Organisationsrecht, in das die Gemeindevertretung nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen eingreifen darf; Gleiches gilt auch in den meisten Bundesländern für die Regelung der Geschäftsbereiche der Beigeordneten (vgl. *Tabelle 14*).

Der Bürgermeister kann selbstständig einen Geschäfts- und Organisationsverteilungsplan erlassen und durch Einzelanweisungen die Geschäfte auf die Verwaltungsmitarbeiter verteilen. Der hauptamtliche Bürgermeister ist kommunaler Wahlbeamter.<sup>18</sup> Er ist verantwortlich für die Leitung und die Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung, für die Leitung und Verteilung der Geschäfte und er bereitet die Beschlüsse der Gemeindevertretung, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vor.

Ab einer bestimmten Größenordnung gibt es hauptamtliche Beigeordnete. Diese werden von der Gemeindevertretung gewählt, sind ebenfalls kommunale Wahlbeamte auf Zeit und für die politische Leitung eines Geschäftsbereichs zuständig. Obwohl die Beigeordneten von der Gemeindevertretung gewählt sind, besitzt der Bürgermeister ein Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten.

Die Gemeindevertretungen sind zuständig für die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, haben aber keinen Einfluss auf die Auftragsangelegenheiten. Sie sind, wie erwähnt, keine echten Parlamente, da ihnen hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt, aber insbesondere in den größeren Kommunen haben sie sich in ihrer sonstigen Arbeitsstruktur durchaus den Arbeitsstrukturen von Parlamenten angenähert. So sind auch in den Kommunalvertretungen vor allem die Ausschüsse wichtig, in denen alle Entscheidungsvorlagen vorbesprochen werden. Zudem gibt es seit Ende der 1970er-Jahre einen Ausbau »parlamentarischer Rechte« in den Gemeinderäten und Kreistagen durch die Schaffung von Minderheitsrechten von Fraktionen bezüglich der Einberufung des Rates, der Durchsetzung von Tagesordnungspunkten, des Akteneinsichtsrechts und der Forderung nach namentlicher und geheimer Abstimmung. Damit wird die Oppositionsrolle in der kommunalen Vertretungskörperschaft rechtlich deutlich aufgewertet.

Tab. 14: Vergleich Kommunalvertretungen/Bundestag

	Bundestag	Gemeinderat
Legislative	ja	nein, staatsrechtlicher Teil der Exekutive Rat entscheidet über alle Angelegenheiten der Gemeinde, außer Bürgermeister ist zuständig (z.B. §24 GO BW)
Legitimation	Wahl durch die Bürgerschaft	dito
Arbeitsstruktur	»Arbeitsparlament«, Dominanz der Ausschüsse wichtige Rolle der Fraktionen	dito  Rolle der Fraktionen unterschiedlich
Stellung der Abgeordneten	Berufspolitiker	»Feierabendparlament«, ehrenamtliche Tätigkeit
<b>Funktionen</b>		
Budgetrecht	ja	ja (aber Haushaltsaufsicht)
Gesetzgebungs-funktion	ja	keine Gesetze, aber Ortsrecht
Wahlfunktion	ja	ja, z.B. Beigeordnete
Kontrollfunktion	ja	ja, Kontrolle der Verwaltung (z.B. §55 GO NRW)

Quelle: eigene Darstellung

Die Kommunalpolitiker arbeiten ehrenamtlich, d. h., sie erhalten nur Aufwandsentschädigungen. Allerdings nehmen die Komplexität und die zu verarbeitenden Informationen mit der Gemeindegröße stark zu, sodass zumindest in den 79 deutschen Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern häufig die Grenzen der Ehrenamtlichkeit erreicht sind. Studien zum Zeitaufwand in Großstädten zeigen, dass ein wöchentlicher Zeitaufwand von durchschnittlich 25 Stunden für das Ratsmandat und die damit zusammenhängenden Aufgaben notwendig ist. Die Ratsmitglieder in den Großstädten erhalten eine durchschnittliche Gesamtaufwandsentschädigung aus Pauschale und/oder Sitzungsgeld von monatlich 521 Euro (vgl. Reiser 2006). Zudem wird den Fraktionen ermöglicht, Fraktionspersonal einzustellen. Durchschnittlich erhält eine Fraktion in den Großstädten pro Fraktionsmitglied Zuwendungen in Höhe von 9 289 Euro pro Jahr. Sowohl bei den Aufwandsentschädigungen als auch bei den Zuschüssen

für Fraktionspersonal gibt es jedoch zwischen den Bundesländern erhebliche Schwankungen (vgl. hierzu 4.3.4).

Die Größe der Gemeindevertretung hängt von der Gemeindegröße ab. Dabei gibt es bezüglich der Anzahl der Sitze zwischen den Bundesländern leichte Abweichungen, sodass z. B. in NRW die Räte prinzipiell größer sind. Hat eine Stadt z. B. etwas über 400 000 Einwohner, gibt es in Baden-Württemberg und Bayern 60 Sitze und in NRW 74. Bei Kommunen mit einer Größe von 5 000 Einwohnern sind es entsprechend 18, 20 und 26 Gemeinderatssitze. Insgesamt gibt es in NRW 15 818 Kommunalmandate. Aufgrund der größeren Anzahl an Kommunen sind es in Baden-Württemberg 18 216 und in Bayern 32 576.

Bei der Darstellung der inneren Organisation der Gemeinden kann zwischen der institutionellen Organisation, das heißt dem Aufbau der Verwaltung, und der funktionellen Organisation, das heißt dem Ablauf des Verwaltungshandelns, unterschieden werden. Die Aufbauorganisation in Kommunalverwaltungen orientiert sich weitgehend einheitlich in Gemeinden aller Größenklassen und Länder an dem schon in den 1950er-Jahren entwickelten, aber mehrfach neueren Entwicklungen angepassten Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt, vgl. *Tabelle 16*).

Wie unschwer zu erkennen, ist die Kommunalverwaltung hochgradig arbeitsteilig organisiert und stark hierarchisiert. Die zentrale organisatorische Gliederungsgröße ist das Amt. Die Ämter sind die den Vollzug der kommunalen Aufgaben tragenden Organisationseinheiten, die nach außen hin selbstständig in Erscheinung treten. Die Amtsleiter haben die Fach- und Dienstaufsicht gegenüber ihren Mitarbeitern und verfügen damit über erhebliche Machtpotenziale. Der Gliederungsplan ordnet die Ämter acht Aufgabenhauptgruppen zu. Diese unter fachlichen Gesichtspunkten gebildete Systematik bildet die Basis für den organisatorischen Aufbau der Verwaltung. Unter diesen Hauptaufgabengruppen werden die Ämter der Verwaltung nach Zuständigkeit aufgeteilt, wobei ihnen zweistellige arabische Zahlen zugewiesen werden. Die Ämter sind dann noch weiter aufgegliedert in Abteilungen (dreistellig) und Sachgebiete (vierstellig). Insgesamt sind folgende Arbeitseinheiten von unten nach oben zu unterscheiden: Stelle, Sachgebiet, Abteilung, Amt, Dezernat (vgl. *Tabelle 15*).

Eine Ausnahme von der fachlichen Gliederung bilden die Querschnittsämter, deren Aufgaben darin bestehen, das Funktionieren der Verwaltung sicherzustellen. Die wichtigsten Querschnittsämter sind das Hauptamt, das Personalamt und die Kämmerei. Einzelne Abweichungen von diesem Gliederungsplan sind in der Regel ortsbedingten Umständen geschuldet,

insbesondere in den kreisfreien Städten sind die Abweichungen jedoch marginal. Die Anzahl der Ämter hängt vor allem von der Größe der Stadtverwaltung ab.

**Tab. 15: Hierarchische Gliederung der Kommunalverwaltung**

oberste politische Leitung	Verwaltungschef (Bürgermeister, Landrat)
politische und administrative Leitung der Ressorts	Dezernent
horizontale Differenzierung nach	Dezernaten
vertikale Differenzierung nach	Dezernat Amt Abteilung Sachgebiet Stelle

Quelle: eigene Darstellung

Der Gliederungsplan sagt aber noch nichts über die politischen und administrativen Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung aus. Hier ist in der Regel der Dezernatsverteilungsplan aufschlussreicher. Er ordnet einzelne Verwaltungsbereiche den jeweils zuständigen Beigeordneten zu. Dezernate sind also Geschäftsbereiche der Beigeordneten, die von der Gemeindevertretung für eine bestimmte Zeit (z. B. acht Jahre) gewählt sind. Über die Anzahl der Beigeordneten und den Dezernatsverteilungsplan entscheidet ebenfalls die Gemeindevertretung innerhalb des von der Gemeindeordnung vorgegebenen Rahmens. Der Zuschnitt und die Anzahl der Dezernate sind deshalb oft politisch motiviert oder an Kenntnissen der Dezernenten orientiert. In den kreisfreien Städten in NRW gibt es minimal vier, maximal elf Beigeordnete (vgl. Schulenburg 1999, S. 47). Die Dezernenten sind die direkten Vorgesetzten der Amtsleiter.

Im letzten Jahrzehnt hat sich einiges im Organisationsaufbau der Kommunalverwaltungen geändert, sodass man nicht mehr flächendeckend von der Gültigkeit des KGSt-Organisationsmodells und der eben dargestellten Hierarchieebenen ausgehen kann. Vor allem in vielen Mittel- und Großstädten sind im Zuge des Neuen Steuerungsmodells (NSM) neue Organisationsformen geschaffen worden, ohne dass bisher ein neues einheitliches Organisationsmodell zu erkennen ist. Ein Beispiel für eine modernisierte Aufbauorganisation ist die Stadtverwaltung Arnsberg (vgl. *Abbildung 6*).

Tab. 16: Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle<sup>19</sup>

1	2	3	4	5	6	7	8
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	Schul- und Kulturverwaltung	Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 Kämmeri	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Stadtreinigungsamt	80 Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung
11 Personalamt	21 Kasse	31 N. N.	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71 Schlacht- und Viehhof	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Steueramt	32 Ordnungsamt	42 Bibliothek	52 Sportamt	62 Vermessungs- und Katasteramt	72 Marktamt	82 Forstamt
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Einwohner- u. Meldeamt	43 Volkshochschule	53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt		
14 Rechnungsprüfungsamt	24 Amt für Verteilungslasten	34 Standesamt	44 Musikschule	54 Krankenhäuser	64 Wohnungsförderungsamt		
	35 Versicherungsamt	36 N. N.	45 Museum	55 Ausgleichsamt	65 Hochbauamt		
		37 Feuerwehr	46 Theater		66 Tiefbauamt		
		38 Zivilschutzamt	47 Archiv		67 Grünflächenamt		

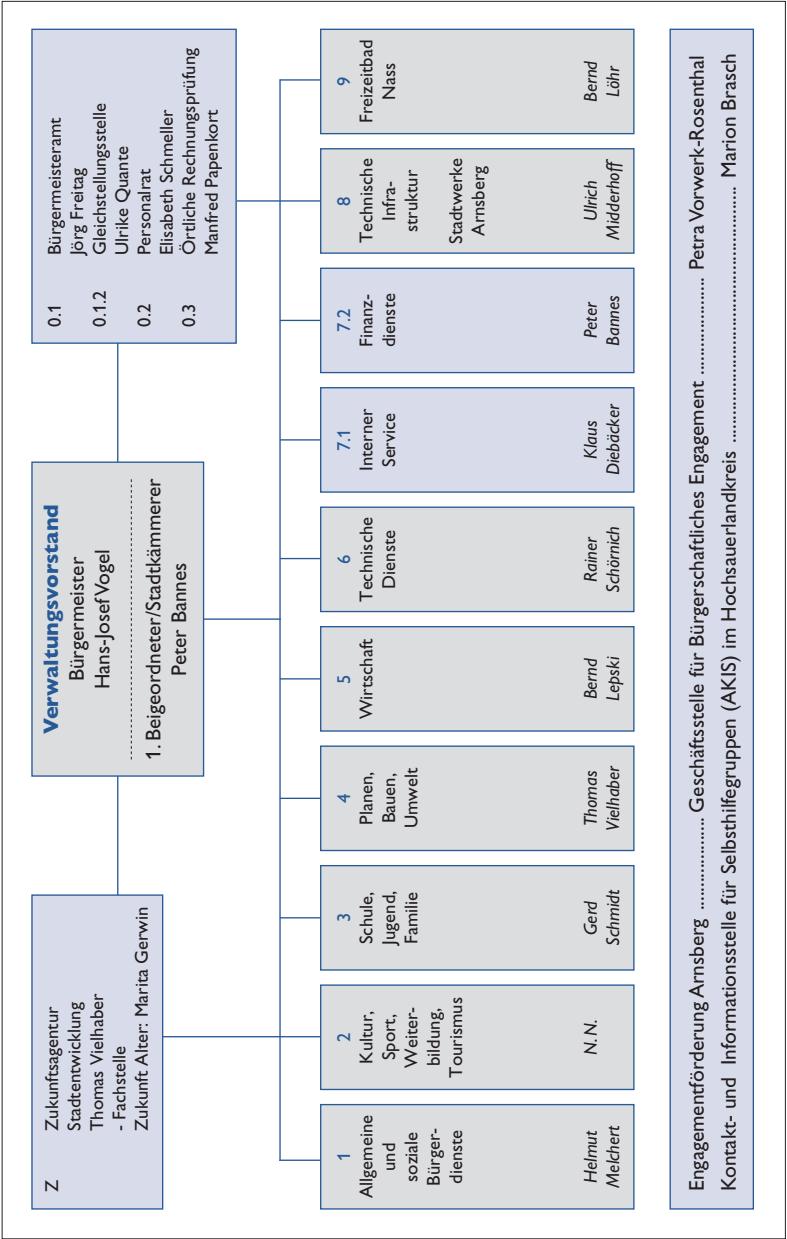


Abb. 5: Dezernatsverteilungsplan der Stadt Bochum

Dezernat I	Dezernat II	Dezernat III	Dezernat IV	Dezernat V	Dezernat VI	Dezernat VII	Dezernat VIII
<b>Oberbürgermeisterin</b> Dr. Ottilie Scholz  <b>Vertretung:</b> 1. Paul Aschenbrenner 2. Dr. Manfred Busch	<b>Stadtkämmerer</b> Dr. Manfred Busch  <b>Vertretung:</b> 1. Diane Jägers 2. Dr. Ottilie Scholz	<b>Stadträtin</b> Diane Jägers  <b>Vertretung:</b> 1. Dr. Manfred Busch 2. Dr. Ernst Kratzsch	<b>Stadtrat</b> Karl-Michael Townsend  <b>Vertretung:</b> 1. Dr. Ernst Kratzsch 2. Britta Anger	<b>Stadträtin</b> Britta Anger  <b>Vertretung:</b> 1. Britt Collisi 2. Karl-Michael Townsend	<b>Stadtbaurat</b> Dr. Ernst Kratzsch  <b>Vertretung:</b> 1. Karl-Michael Townsend 2. Diane Jägers	<b>Stadträtin</b> Britt Collisi  <b>Vertretung:</b> 1. Britta Anger 2. Paul Aschenbrenner	<b>Stadtdirektor</b> Paul Aschenbrenner  <b>Vertretung:</b> 1. Dr. Ottilie Scholz 2. Britt Collisi
<b>I/R</b> Referent/in	<b>17M/05</b> Bezirksverwaltungsstelle Mitte (I), Geschäftsstelle Seniorenbeirat	<b>III/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>IV/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>V/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>VI/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>VII/SU</b> Steuerungsunterstützung	<b>VIII/SU</b> Steuerungsunterstützung
<b>I/P</b> Stabstelle »Projekte«	<b>17WAT</b> Bezirksverwaltungsstelle Waterscheid (II)	<b>30</b> Rechtsamt	<b>40</b> Schulverwaltungsamt	<b>50</b> Amt für Soziales und Wohnen	<b>61</b> Stadtplanungs- und Bauordnungsamt	<b>VII AAG</b> Stabsstelle für Arbeitsschutz, Arbeitssicherheits- und Gesundheit im Betrieb	<b>VIII</b> Zielplanung Wirtschaftsförderung
<b>01</b> Büro für Angelegenheiten des Rates und der Oberbürgermeisterin	<b>17N</b> Bezirksverwaltungsstelle Nord (III)	<b>31</b> Veterinäramt	<b>41</b> Kulturbüro	<b>51</b> Jugendamt	<b>66</b> Tiefbauamt	<b>10*</b> Zentrale Dienste (ZD)	<b>62</b> Amt für Geo-Informationen, Liegenschaften und Kataster
<b>02/03</b> Gleichstellungsstelle, Geschäftsstelle Frauenbeirat	<b>17O</b> Bezirksverwaltungsstelle Ost (IV)	<b>32</b> Ordnungsamt	<b>41A</b> Stadtarchiv – Bochumer Zentrum für Stadtgeschichte	<b>51FPZ</b> Familienpädagogisches Zentrum	<b>67</b> Umwelt- und Grünflächenamt	<b>11</b> Organisations- und Personalamt	<b>80</b> Wirtschaftsförderung Bochum
<b>04</b> Integrationsbüro	<b>17S</b> Bezirksverwaltungsstelle Süd (V)	<b>33</b> Einwohneramt	<b>41BS</b> Bochumer Symphoniker	<b>53</b> Gesundheitsamt	<b>68</b> Technischer Betrieb	<b>11Stu</b> Waffen- und Stadtmuseum für kommunale Verwaltung	
<b>13</b> Presse- und Informationsamt	<b>17SW</b> Bezirksverwaltungsstelle Südwest (VI)	<b>34</b> Straßenverkehrsamt	<b>41Mu</b> Museum Bochum	<b>56</b> Alten- und Pflegeheime		<b>18</b> GKD Ruhr	
<b>14</b> Rechnungsprüfungsamt	<b>20</b> Amt für Finanzsteuerung	<b>36</b> Chemisches Untersuchungsamt	<b>41Pl</b> Zeiss Planetarium Bochum			<b>52</b> Sport- und Bäderamt	
		<b>37</b> Feuerwehr und Rettungsdienst	<b>43</b> Volkshochschule				
			<b>46</b> Stadtbücherei				
			<b>48</b> Musikschule				

\* = eigenbetriebsähnliche Einrichtung; Stand: 1.4.2011; Quelle: Stadt Bochum

Abb. 6: Organisationsplan der Stadt Arnsberg



Quelle: Stadt Arnsberg; Stand 13.7.2012

Die funktionelle Organisation, mithin der Ablauf des Verwaltungshandelns, regeln die zentrale Geschäftsordnung und allgemeine Geschäftsanweisungen. Die Regelungen beziehen sich auf Fragen der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen, den Verkehr mit der Bevölkerung und die Organisation des Geschäftsganges (Post, Eingangsbearbeitung, Schriftverkehr, Zeichnungsbefugnis, Aktenführung; vgl. Stucke/Schöneich 1998, S. 415). Neben der Aufgabenwahrnehmung in der »Kernverwaltung« werden kommunale Aufgaben auch in anderen Organisationsformen vorgenommen, also in Regiebetrieben, kommunalen Eigenbetrieben und verschiedenen privatrechtlichen Formen. Zudem gibt es als Organisationsform für interkommunale Zusammenarbeit die Zweckverbände oder höheren Kommunalverbände.

Von den Beschäftigten in Kommunalverwaltungen befinden sich 86 Prozent im Status des Arbeitnehmers (früher unterteilt in Angestellte und Arbeiter) und nur 14 Prozent sind Beamte (vgl. Statistisches Bundesamt 2010, Fachserie 14, Reihe 6). Insofern gibt es in der Kommunalverwaltung im Vergleich zum gesamten öffentlichen Dienst relativ wenig Beamte, denn bezogen auf die Gesamtzahlen für den öffentlichen Dienst liegt der Anteil bei 41 Prozent.

Insgesamt gibt es auf kommunaler Ebene eine große Vielfalt von Tätigkeiten, sodass keine typischen Berufe existieren. Neben den für Verwaltungsfragen zuständigen Mitarbeitern findet sich ein fachlich breites Spektrum an Berufen. Zu nennen sind z.B. die technischen Berufe im Bauwesen, im Umweltschutz, in der Ver- und Entsorgung, im Verkehr, in der Gewerbekontrolle, im Vermessungsdienst, des Weiteren Sozialarbeiter und Sozialpädagogen im Sozialdienst, Ärzte und Pflegepersonal im Gesundheitsdienst, Erzieher und Pädagogen in Heimen, Kindergärten und Volkshochschulen, Gärtner und Gartenarbeiter im Grünflächenbereich, künstlerisches Personal in Theatern, Orchestern und Museen, Beschäftigte der Feuerwehr und Beschäftigte im Bibliotheksdienst.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz aller Reformen der letzten Jahre davon auszugehen ist, dass in der Kommunalverwaltung noch immer die klassischen bürokratischen Merkmale der strikten Arbeitsteilung, der hierarchischen Kommunikation und Kontrolle sowie der Aktenmäßigkeit und Professionalität gelten.