

Felicitas Weck

# Linke Kommunalpolitik



Für Einsteiger\_innen und Fortgeschrittene  
Aktualisierte Ausgabe

Crashkurs Kommune 10

Crashkurs Kommune 10  
Felicitas Weck  
Linke Kommunalpolitik –  
Für Einsteiger\_innen und Fortgeschrittene

*Felicitas Weck* ist seit 2007 Referentin für kommunale Koordination der Bundestagsfraktion DIE LINKE. Der erste Kontakt zur Kommunalpolitik entstand im Rat des Sollingstädtchens Hardegsen, wo sie in den 1980er Jahren als Einzelkämpferin die Grünen vertrat. Von 1991 bis 2000 war sie Geschäftsführerin des Vereins für Grüne und alternative Kommunalpolitik in Niedersachsen in Hannover, ihr Arbeitsschwerpunkt lag bei der Beratung grün-alternativer Mandatsträger\_innen. Im Anschluss daran übernahm sie die Geschäftsführung der neu entstandenen links-alternativen Kommunalfraktion in Hannover.

Felicitas Weck

## **Linke Kommunalpolitik**

Für Einsteiger\_innen und Fortgeschrittene

Aktualisierte Ausgabe

Crashkurs Kommune 10

Herausgegeben von Katharina Weise

In Kooperation mit der Kommunalakademie  
der Rosa-Luxemburg-Stiftung

VSA: Verlag Hamburg

**www.vsa-verlag.de**

www.kommunalakademie.rosalux.de  
<http://kommunalpolitik.blog.rosalux.de/>

Kontakt:

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Kommunalpolitische Bildung – Kommunalakademie Franz-Mehring-Platz 1,  
10243 Berlin

Katharina Weise (Referentin Kommunalpolitische Bildung)  
weise@rosalux.de; Telefon 030/44 31 04 70

Landesstiftungen und Regionalbüros der RLS:  
<http://www.rosalux.de/nc/stiftung/landesstiftungen.html>

*Geschlechtergerechte Sprache:* In diesem Buch wird der Unterstrich bzw. »Gap« zugunsten einer geschlechtergerechten Sprache benutzt (zum Beispiel Kommunalpolitiker\_innen). Dies soll auf den Zusammenhang von Sprache, Geschlecht und Repräsentation hinweisen und der normativen Zweigeschlechtlichkeit, die nur Frauen und Männer umfasst, entgegenwirken. Sich als transsexuell, transgender und queer begreifende Menschen werden mittels dieser Sprachpraxis ebenso benannt.

Der Pfeil vor einem Begriff (→) verweist auf das Glossar, S. 100ff.



Dieses Buch wird unter den Bedingungen einer Creative Commons License veröffentlicht: Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Germany License (abrufbar unter [www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/legalcode](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/legalcode)). Nach dieser Lizenz dürfen Sie die Texte für nichtkommerzielle Zwecke vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen unter der Bedingung, dass die Namen der Autoren und der Buchtitel inkl. Verlag genannt werden, der Inhalt nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert wird und Sie ihn unter vollständigem Abdruck dieses Lizenzhinweises weitergeben. Alle anderen Nutzungsformen, die nicht durch diese Creative Commons Lizenz oder das Urheberrecht gestattet sind, bleiben vorbehalten.

© VSA: Verlag 2014, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg  
Titelfoto: Katharina Weise  
Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg  
ISBN 978-3-89965-585-8

# Inhalt

<b>Crashkurs Kommune 10: Linke Kommunalpolitik</b> .....	7					
<b>1. Kommunalpolitik als Teil des Ganzen</b> .....	9					
1.1 Kommunale Selbstverwaltung im föderalen System .....	10					
Die kommunale Ebene ist Bestandteil der Länder	11					
1.2 Der Einfluss der Europäischen Union auf unsere Kommunen .....	13					
Europäische Regional- und Strukturpolitik	14   Einheitliche Regeln für starke eigenständige Kommunen	15   Die europäische Dienstleistungsrichtlinie	16   Europa mischt mit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	18   Kommunale Kooperationen	20	
1.3 Linke Kommunalpolitik für Lebens- und Selbstentfaltungsräume .....	20					
<b>2. Kommunalpolitische Handlungsfelder</b> .....	22					
Örtliche Gegebenheiten	22   Demografische Faktoren	22   Unterschiedliche Sozialisation in Ost und West	22			
2.1 Wie können wir die Situation vor Ort verbessern? .....	23					
Die gewählten Mandatsträger_innen in der Kommune arbeiten ehrenamtlich	23					
2.2 Linke Sozialpolitik will soziale Gerechtigkeit schaffen .....	24					
Armut bekämpfen	25   Wieviel Einfluss hat die Kommunalpolitik auf die Leistungen der Grundeinkommenssicherung?	27   Hartz IV muss weg	29   Kommunale Beschäftigungspolitik	30   Politik für Menschen mit Behinderungen	32   Bündnis für ein Sozialticket – entgeltfreier Nahverkehr	33
2.3 Öffentliche Leistungen gehören in die öffentliche Hand .....	36					
Rekommunalisierung	37   Public Private Partnership – PPP	39				
2.4 Kommunalpolitische Bildungspolitik .....	41					
2.5 Kommunale Flüchtlingspolitik .....	42					
2.6 Die Energiewende in der Kommune .....	43					
2.7 Kommunalpolitik braucht langen Atem .....	44					
2.8 Und: Linke Kommunalpolitik braucht Öffentlichkeit .....	44					
<b>3. Die Überwindung der formalen Hürden</b> .....	45					
3.1 Die Instanzen der Kommunalpolitik .....	46					
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen .....	47					
3.3 Freiwillige und Pflichtaufgaben in der Kommune .....	49					
3.4 Planungshoheit der Kommune .....	51					
Raumordnung und Bauleitplanung	51   Städte und Dörfer weiterentwickeln	51				
3.5 Innere Organisation der kommunalpolitischen Gremien .....	52					
Hauptsatzung	52   Geschäftsordnung	53				

3.6	Von der Idee zum Beschluss .....	54
3.7	Arbeit in den Ausschüssen .....	55
3.8	Übertragung von Entscheidungen .....	56
3.9	Die Verwaltung – Partnerin der Kommunalpolitik .....	58
	Kommunale Unternehmen; Töchter im Schatten 58   Öffentlich-rechtliche Organisationsformen 59   Privatrechtliche Organisationsform 59	
3.10	Der Einfluss auf die Verwaltung – Richtlinien .....	61
3.11	Fach- und Kommunalaufsicht .....	62
	Wie funktioniert eine kommunale Aufsichtsbeschwerde? 62	
3.12	Die kommunalen Finanzen .....	63
3.13	Internationale Finanzkrise kommunal selbstgemacht .....	66
	Zins-Swaps 67   Cross-Border-Leasing 68	
<b>4.</b>	<b>Das kommunale Mandat .....</b>	<b>69</b>
4.1	Die Bildung von Fraktionen .....	69
	Fraktionsgeschäftsordnung 71   Finanzielle und personelle Ausstattung von Fraktionen 72   Die Fraktion als Arbeitgeberin 72   Gegen prekäre Beschäftigungen, für einen Mindestlohn 74   Strikte Trennung von Partei- und Fraktionsarbeit ist geboten 74   Gruppenbildung und Zählgemeinschaften 75	
4.2	Allein im Rat .....	76
4.3	Rechte der Mandatsträger_innen .....	77
	Informationsrecht 77   Akteneinsichtsrecht 78   Aufwandsentschädigungen 79   Steuerliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen für kommunale Mandatsträger_innen 79   Anrechnung der Aufwandsentschädigung für kommunale Mandatsträger_innen auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch 79   Freistellung zur Ausübung des Mandates im öffentlichen Dienst 80   Freistellung in der freien Wirtschaft 81   Freistellung für Haus-, Erziehungs- und Pflegearbeit 81	
4.4	Die Pflichten der Mandatsträger_innen .....	81
	Verschwiegenheitspflicht 81   Mitwirkungsverbot/Ausschließungsgründe 83	
<b>5.</b>	<b>Linke Alternativen: Partizipation, Offenheit und Transparenz .....</b>	<b>85</b>
5.1	Direkte Demokratie .....	86
	Klassische und alternative Modelle der Partizipation 86   Bürgerbegehren – Bürgerentscheid 88   E-Participation 90   Kommunale Bürgerhaushalte 90	
5.2	Der Kampf gegen Machtmissbrauch und Korruption .....	92
	Was bewirkt Korruption? 92   Für eine korruptionsfreie Kommune 93   Die kommunalen Mandatsträger_innen 94   Kommunale Zuwendungen: Spenden und Sponsoring 96	
5.4	Transparenz in kommunalen Gesellschaften .....	97
5.5	Und zum Schluss .....	99
<b>Anhang</b>	<b>.....</b>	<b>100</b>
	Glossar 100   Literatur 102	

# Crashkurs Kommune 10: Linke Kommunalpolitik

Mit dem Aufbau der Kommunalakademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) im Jahr 2008 entstand in Zusammenarbeit mit dem VSA: Verlag die Idee, linke kommunalpolitische Bildung wieder mit Publikationen zu untersetzen. Mit der Reihe Crashkurs Kommune möchten wir vor allem auf die Veränderungen im linken politischen Spektrum und das steigende Bedürfnis nach linker kommunalpolitischer Bildung eingehen. Mit diesem zehnten Band, der aktualisierten Neuauflage von Crashkurs Kommune 1: »Linke Kommunalpolitik – Eine Einführung«, wollen wir dem Rechnung tragen und neben den spezifischeren Themen in den weiteren Bänden die Grundlagen kommunalpolitischen Agierens, insbesondere von Mandatsträger\_innen, vorstellen.

Die Texte der Reihe sollen Einführung und Vertiefung in das jeweilige Thema zugleich sein – ohne viel Wissen und Positionen vorauszusetzen. Mit ihnen sollen möglichst viele Beispiele aufgezeigt werden, die deutlich machen, welche Möglichkeiten linker Politik in den Kommunen bestehen. Dabei ist die Reihe offen für neue und andere linke kommunalpolitische Ideen und Initiativen. Ein Teil der Autor\_innen war als Referent\_innen bei Workshops und Seminaren der Kommunalakademie der RLS tätig und die Texte werden begleitend als Material eingesetzt.

*Crashkurs Kommune* richtet sich an linke Kommunalpolitiker\_innen, nach unserem Selbstverständnis also an Mandatsträger\_innen und lokal engagierte Menschen, zum Beispiel in Vereinen und Initiativen, sowie an kommunalpolitisch Interessierte. Ohne eine solche Zusammenarbeit in gemeinsamen Initiativen und ohne den Informationsaustausch wäre linke Politik in den Kommunen nicht das, was sie sein kann und sein sollte: eine transparente politische Entscheidungsfindung für und mit den Menschen vor Ort und Befähigung zum Selbstengagement. Das Feedback in den vergangenen Jahren hat uns gezeigt, dass die Reihe angenommen worden und für viele eine unverzichtbare Quelle für die eigene lokalpolitische Arbeit geworden ist. Des Weiteren haben wir Themen aufgegriffen, deren Aktualität beim Erscheinen des jeweiligen Bandes kaum zu übertreffen war: Der Band »Gegen Nazis sowieso – Lokale Strategien gegen rechts« erschien zu jenem Zeitpunkt, als das unglaubliche Ausmaß der NSU-Morde öffentlich bekannt wurde. Der ebenfalls neue Band »Realität Einwanderung – Kommunale Möglichkeiten der Teilhabe, gegen Diskriminierung« erscheint in einem Zeitraum, in dem es erneut zu rassistischen Übergriffen auf Unterkünfte von Asylsuchenden kommt und das Thema politisch und gesellschaftlich höchst aufgeladen diskutiert wird.



Ich möchte all denen danken, die an der Entstehung von *Crashkurs Kommune* beteiligt waren: An erster Stelle Gerd Siebecke vom VSA: Verlag, der die Reihe von Beginn an möglich machte und später begleitete, insbesondere für die inhaltliche und organisatorische Unterstützung bei der Umsetzung sowie seine Ausdauer und Geduld. Des Weiteren gilt der Dank vor allem auch allen Autor\_innen der Reihe, für ihr Wissen, ihre Ideen und für ihre Mühe und Ausdauer bei der Erarbeitung, Marion Fisch vom VSA: Verlag für das Lektorat und die Korrekturen sowie Lutz Brangsch von der Rosa-Luxemburg-Stiftung für die Ideen in der Vorbereitung der Reihe. Nicht zuletzt bleibt den vielen Menschen zu danken, die in den Büchern namentlich nicht erwähnt sind, aber Hinweise gaben, Ideen und Beispiele einbrachten, inhaltlich und textlich korrigierten oder beratend tätig waren.

Wir freuen uns weiterhin auf kritische Reaktionen und Feedback und natürlich auf viele Leser\_innen.

*Katharina Weise*  
Referentin Kommunalpolitische Bildung  
Kommunalakademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung

# 1. Kommunalpolitik als Teil des Ganzen

*Wie verknüpfe ich Reform und Revolution? Denn Reform (ohne revolutionäre Perspektive) genauso wie Revolution (ohne reformerische Kämpfe) sind für sich genommen reaktionär; der einzige Ausweg aus diesem Dilemma besteht in der konsequenten Verfolgung einer revolutionären Realpolitik. Deswegen plädiert sie einerseits dafür, im Parlament alles zu tun, um die Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen der Menschen zu verbessern, um andererseits unablässig darauf hinzuweisen, dass das repräsentative Demokratiemodell und das kapitalistische System Grenzen habe, die nur eine Revolution aufheben könne.*  
*Nach Frigga Haug: »Rosa Luxemburg und die Kunst der Politik«, Mai 2007*

Viele linke Kommunalpolitiker\_innen sehen Kommunen nicht primär als Verwaltungsebenen, sondern in das politische System eingebettete Lebens- und Selbstentfaltungsräume für die Einwohner\_innen. Hier sind wir geboren. Hier leben und lieben wir. Hier arbeiten und erholen wir uns. Hier geben wir unser Geld aus, und hier sehen und erleben wir, wofür Steuern, Abgaben und Gebühren verwendet werden. Wer als linker Mensch in die Kommunalpolitik einsteigt, möchte etwas verändern. Die Spanne der Dinge, die viele erreichen wollen und sollen, ist weit, beispielsweise:

- die Einführung eines Sozialtickets für den öffentlichen Personennahverkehr oder, besser noch, die Einführung eines entgeltfreien ÖPNV,
- Strom aus gemeindeeigenen oder genossenschaftlichen Kraftwerken, die erneuerbare Energie an die Bürger\_innen der Gemeinde weitergeben, und ein Sozialtarif für diesen Strom für Menschen mit geringem Einkommen,
- Verbesserung des Klimaschutzes in der Gemeinde,
- bezahlbare kommunale Wohnungen,
- mehr Hort- und Krippenplätze zur Kinderbetreuung in kleinen Gruppen,
- Erhalt der städtischen Bibliothek oder des Freibades,
- gut sanierte Schulen und öffentliche Gebäude,
- offene, transparente Strukturen in der Gemeindevertretung und in der Verwaltung,
- mehr Beteiligungsmöglichkeiten für die Einwohner\_innen.

In der Fachliteratur wird die Kommune schon 1921 als »Schule der Demokratie« (Heuß 1921, Klages 1993) bezeichnet, weil die Betätigung in der Kommunalpolitik bei Bürger\_innen das Interesse an der Bundes- und Landespolitik wecke. Ob es 1921 so war, mag ich nicht beurteilen. Heute beweist die mangelnde Wahlbeteiligung insbesondere bei Kommunalwahlen, dass diese »Schule der Demokratie« weitgehend versagt hat. Wenn Kommunalpolitik ein taugliches Mittel zur Bekämpfung von Politikverdrossenheit werden soll, dann sind linke Politiker\_innen gefordert, die derzeit übliche intransparente Arbeit grundle-

gend zu verändern und für die Einwohner\_innen zu öffnen. Dies muss in den Mittelpunkt linker Kommunalpolitik gestellt werden.

Um die gesteckten Ziele zu erreichen, bedarf es der sicheren Beherrschung des kommunalpolitischen Handwerkzeugs, aber auch politischen Feingefühls. Dazu möchte dieses Buch mit vielen Beispielen, der Vermittlung von Hintergrundwissen und strategischen Tipps beitragen. Zu den Themen sollen neben dem theoretischen Input ganz praktische Beispiele dargestellt werden, wie linke Ansprüche für eine gerechte Gesellschaft in die reale Welt der Kommunalpolitik eingefügt werden können.

## 1.1 Kommunale Selbstverwaltung im föderalen System

Die Gemeinden und ihr durch die Verfassung verbürgtes Recht zur Selbstverwaltung können auf eine lange Tradition zurückblicken. Teilweise werden die antiken Stadtstaaten, die Hansestädte oder die Gilden und Zünfte in den Städten des Mittelalters als Wurzeln der → *kommunalen Selbstverwaltung* (der Pfeil bezeichnet im Folgenden einen Hinweis auf das Glossar, S. 100ff.) angesehen. 1808 wurden mit der Preußischen Städteordnung des Freiherrn vom Stein die Grundlagen für die Rechtsstellung der Gemeinden, Städte und Landkreise geschaffen. Diese Städteordnung war Teil eines umfangreichen Modernisierungsprogramms (neben Heeresreform, Ministerialverwaltung, Bauernbefreiung und Gewerbefreiheit) als Reaktion auf die militärische Niederlage gegen das nachrevolutionäre Frankreich. Durch das Bestreben, sich im Kreis der Großmächte zu behaupten, fühlte sich die preußische Staatsführung zu Modernisierungen veranlasst, die auf den Ideen der Aufklärung beruhten und Teil einer gesamt-europäischen Entwicklung waren.

Der politischen Realität kommt es daher näher, die Französische Revolution als eigentlichen Auslöser der kommunalen Selbstverwaltung zu verstehen. Nicht umsonst gründet sich der Begriff des kommunalen Gebildes »Kommune« auf die französische Commune von 1871, auch wenn das manchem konservativen Kommunalpolitiker nur schwer verdaulich sein wird. Karl Marx beschreibt das Grundverständnis der Commune in seinem Werk »Bürgerkrieg in Frankreich«: »Die Commune bildete sich aus den durch allgemeines Stimmrecht in den verschiedenen Bezirken von Paris gewählten Stadträten. Sie waren verantwortlich und jederzeit absetzbar.« (MEW 17: 339)

Seitdem hat die geschichtliche Entwicklung viele Höhen und Tiefen erfahren, dennoch ist das damals festgelegte Prinzip letztlich erhalten geblieben: Über die örtlichen Belange entscheidet die Gemeinschaft der Bürger\_innen einer Kommune.

Im Grundgesetz (GG) wird im Artikel 28 Absatz 2 festgehalten: »Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.« Hiermit wird den Kommunen aber nur eine institutionelle Garantie und keinesfalls ein Grundrecht eingeräumt. Im föderalen Staatssystem sind die Aufgaben der staatlichen Ebene klar zugeordnet. Die Gesetzgebung des Bundes befasst sich überwiegend mit Aufgaben, die nach dem GG bundesweit geregelt werden müssen. Alle übrigen Aufgaben, die die Länder selbst erfüllen können, regeln sie in eigener Zuständigkeit (Artikel 30 GG).

### Die kommunale Ebene ist Bestandteil der Länder

Die juristische Bezeichnung »Gebietskörperschaften und Zweckverbände« (Artikel 109 Absatz 4 GG) umfasst Gemeinden (Dörfer und Städte) und → *Gemeindeverbände*: beispielsweise Landkreise, Verwaltungsgemeinschaften, → *Samtgemeinden* oder → *Zweckverbände*. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg entsprechen die Bezirke von deren Kompetenzen eher der Vorstellung von Gemeinden; der Größe nach sind sie eher Kreise. Das Bundesland Bremen besteht aus den zwei Städten Bremen und Bremerhaven. Auch viele Großstädte weisen durch ihre Gliederung bis hin zu den Bezirksräten verschiedene Strukturen auf. In den Flächenländern sind die meisten Gemeinden zwangsweise zu Kreisen zusammengefasst. Ausnahmen sind die kreisfreien Städte, die neben den Gemeindeaufgaben auch Kreisaufgaben wahrnehmen (Naßmacher 2007: 11). In diesem Buch wird der Begriff »Kommune« meist als Sammelbegriff verwendet.

Gemeinden, Städte und Kreise, die in diesem System als Bestandteile der Länder betrachtet werden, sind immer nur dann zuständig, wenn für eine Aufgabe mit örtlichem Bezug keine anderweitige Zuordnung besteht. Sie sind die unterste Verwaltungsebene des Staates und somit Bestandteil der Exekutive, d.h. Teil der ausführenden Gewalt. Ihre Verwaltungstätigkeit wird allerdings von demokratisch legitimierten Vertreter\_innen – den Mandatsträger\_innen – gestaltet und kontrolliert. Die Vertreter\_innenversammlungen sind »nur« ein Organ der → *kommunalen Selbstverwaltung*, kein Parlament. Ihre Mandatsträger\_innen genießen von daher auch keinerlei parlamentarische Rechte, wie z.B. Immunität, Ruhegeld oder Altersbezüge. Sie nehmen ihre Aufgabe ehrenamtlich wahr.

Im föderalen System ist die Fülle der zu tätigen Aufgaben auf die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten verteilt. Da die Kommunen ein Teil der Länder sind, erfolgt die Übertragung aus der Bundesebene auf die Länder, die ihrerseits die Kommunen beauftragen. Durch die → *Föderalismusreform I* von 2006 (Gesetz vom 28. August 2006 – BGBl. I, S. 2034) ist mit der Neufassung der Artikel 84 und 85 GG eine bundesunmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen unterbunden worden. Damit haben die Städte, Gemeinden und

Kreise seit dem 1. September 2006 einen individuellen Anspruch auf eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung gegen das jeweilige Land.

Im Herbst 2013 – während die aktualisierte Auflage dieses Buches entsteht – sieht alles danach aus, dass die kommende Bundesregierung sich erneut mit der föderalen Ebene mit einer Föderalismusreform III auseinandersetzen wird.

Bei der zweiten Stufe stand eine Reform der staatlichen Finanzbeziehungen im Vordergrund. Die u.a. damit 2009 eingeführte umstrittene Schuldenbremse hat die haushaltspolitischen Spielräume der Länder erheblich eingeschränkt. Alle Parteien gehen in ihren Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2013 von einem großen Reformbedarf des deutschen Föderalismus aus. Die Kanzlerin zählt die Föderalismusreform III zu den zentralen politischen Prioritäten einer neuen Regierung. Vor der Bundestagswahl gab es zudem starke Signale, dass bestimmte Korrekturen im Hinblick auf kontraproduktive Ergebnisse der beiden vorangegangenen Föderalismusreformen (2006/2009) möglich werden könnten. Wegen der politischen Auseinandersetzung um die Perspektive des 2019 auslaufenden Länderfinanzausgleichs (LFA) und des ebenfalls im Jahr 2019 endenden Solidarpaktes II haben sich alle Bundestagsparteien in ihren Wahlprogrammen auch zu diesen Themen positioniert. Der Status einer Kommission in der 18. Legislaturperiode kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden.

Es bleibt die Frage offen, ob es eine analoge Struktur zu Föderalismuskommissionen I und II geben wird – dann wären auch die Oppositionsparteien vertreten – oder ob es eine Kommission der Koalition wird, d.h. ein Closed shop von SPD und CDU/CSU.

### **Beispiel für Verflechtungen im föderalen System – Straßenbau**

Der Bund ist für Planung, Bau und Unterhalt von Autobahnen und Bundesstraßen zuständig, das jeweilige Bundesland für die Landesstraßen im regionalen Straßennetz, die einzelnen Landkreise für die Kreisstraßen und die Gemeinden für Straßen mit rein örtlicher Bedeutung – Gemeindestraßen. Am Problem der Ortsdurchfahrten wird erkennbar, dass die Zuordnung nicht immer leicht ist und sinnvolles Agieren nur durch einen Planungsverbund aller Ebenen zu bewältigen ist.

Durch die Föderalismusreform I wurden aber die in der Vergangenheit bundesrechtlich beschlossenen kommunalen Pflichtaufgaben nicht neu geregelt, insbesondere die Verpflichtung zur Betreuung aller Kinder vom vollendeten ersten bis zum dritten Lebensjahr, die Kosten der Unterkunft und Heizung, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die kommunalen Einglie-

derungshilfen für Menschen mit Behinderung. Die den Kommunen hierdurch entstehenden Kosten steigen immer weiter an und damit auch die Belastungen für die kommunalen Haushalte.

### **Kinderbetreuung**

Das Bundesamt für Statistik meldet: »Die Zahl der Kinder unter drei Jahren in Kindertagesbetreuung ist zum 1. März 2013 gegenüber dem Vorjahr um rund 38.100 auf insgesamt knapp 596.300 Kinder gestiegen. [...] Der Anteil der in Kindertageseinrichtungen oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreuten unter Dreijährigen an allen Kindern dieser Altersgruppe (Betreuungsquote) lag am 1. März 2013 bundesweit bei 29,3% (2012: 27,6%). [...] Die Betreuungsquote betrug im März 2013 in den westdeutschen Bundesländern durchschnittlich 24,2%. In Ostdeutschland war sie mit 49,8% mehr als doppelt so hoch.

In den einzelnen Altersjahren der unter Dreijährigen sind die Betreuungsquoten sehr unterschiedlich. Eine vergleichsweise geringe Bedeutung hat die Kindertagesbetreuung bei Kindern unter einem Jahr. Die Betreuungsquote betrug hier bundesweit 2,7%. Bei den Einjährigen haben die Eltern von fast jedem dritten Kind (30,8%) ein Angebot der Kindertagesbetreuung in Anspruch genommen. Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Anstieg um 2,4 Prozentpunkte. Bei Kindern im Alter von zwei Jahren stieg die Betreuungsquote um 2,8 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr auf nun 53,9%.« (vgl. Statistisches Bundesamt 2013, <http://gleft.de/qE>)

Zum Thema Kinderbetreuung ein erfolgreicher Antrag der Gemeinderatsfraktion BfH (Bürgerfreundliche Heimat)/Die Linke: »Rottenburg fordert Gebührenfreiheit für Kitas«: Am 9. Juli 2013 hat der Gemeinderat Rottenburg auf Initiative des linken Ratsvertreters mehrheitlich gegen die CDU beschlossen, die grün-rote Landesregierung und die Kommunalverbände in Baden-Württemberg aufzufordern, einen Stufenplan für die Einführung der Gebührenfreiheit von Kitas und Krippen auszuarbeiten und schnellstmöglich umzusetzen: 18 Stimmen für den Antrag, 15 dagegen, 5 Enthaltungen.

## **1.2 Der Einfluss der Europäischen Union auf unsere Kommunen**

Europa befindet sich immer noch in der größten Krise des Kapitalismus seit 1929. Ein Ende ist nicht absehbar. Die Politiker\_innen der etablierten Parteien verfolgen weiterhin ihre bornierten Interessen und blockieren eine gesamteuropäische und solidarische Lösung. Die Europäische Union (EU) hat als Ergeb-

nis dieser Politik eine lange Phase der Neoliberalisierung durchlaufen. (Siehe zur zunehmenden Entsolidarisierung in Europa und entsprechenden Gegenargumenten auch die Publikation Luxemburg-Argumente: »Schummel-Griechen machen unseren Euro kaputt«, <http://gleft.de/IY>)

Die Kommunen und Europa sind sich zugleich nah und doch sehr fern. Ein wesentlicher Teil des europäischen Rechts wirkt sich unmittelbar auf die Kommune aus. Die Kommunen müssen dieses Recht als unterste staatliche Behörde meist selbst vollziehen. Trotzdem ist es für die Kommunen praktisch nicht möglich, mit dem »offiziellen Europa« in Beziehung zu treten.

Doch die Europäische Union ist immer mit dabei: bei der Versorgung mit Wasser, Strom und Gas, bei der Festlegung der Abgaswerte der örtlichen Müllverbrennung, beim Vergabeverfahren beispielsweise zum Schulneubau, der Planung des öffentlichen Personennahverkehrs, bei der Errichtung von Umweltzonen zur Verringerung der Feinstaubwerte. Zirka 60% der kommunalen und fast 100% der Umweltgesetzgebung sind direkt durch Brüsseler Entscheidungen beeinflusst. Es gibt kaum noch kommunale Bereiche, bei denen jeglicher Einfluss der europäischen Ebene außen vor bleibt. Zwar darf das Europarecht nicht in das im Grundgesetz garantierte Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung eingreifen, trotzdem gilt natürlich auch in den Kommunen europäisches Recht.

### Europäische Regional- und Strukturpolitik

Die EU hilft bei der Finanzierung regionaler Projekte mit, beispielsweise bei öffentlich geförderter Beschäftigung für Menschen, die lange arbeitslos waren, beim Ausbau des Stadtbahnsystems, um die Innenstadt vom Autoverkehr zu entlasten, oder beim Abbau einer Umwelt-Altlast, für den sonst das Geld gefehlt hätte.

Im Zeitraum 2013 bis 2020 stellt die EU in Fonds voraussichtlich 325 Mrd. Euro im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Strukturpolitik zur Verfügung. Damit sollen wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten sowie Umweltprobleme auf der regionalen Ebene bekämpft werden. Gebiete mit naturbedingten geographischen Nachteilen – Insel- und Gebirgsregionen oder dünn besiedelte Gebiete – werden verstärkt gefördert. Leider ist auch der MFR der strengen Sparpolitik zum Opfer gefallen, denn der Haushalt ist verringert worden, und die gekürzten Fördermittel (-8,4%) werden z.B. vom Einhalten der EU-Verschuldungskriterien abhängig gemacht. Das könnte ausgerechnet die Länder, die die Hilfsmittel in der Krise am meisten brauchen, bestrafen. Der größte Teil der Gelder fließt in die Strukturfonds »Europäischer Fonds für regionale Entwicklung« (EFRE), »Europäischer Sozialfonds« (ESF) und in

den Kohäsionsfonds. Als Kohäsion wird das Bestreben bezeichnet, für einen festeren Zusammenhalt der Staaten und Regionen innerhalb der EU zu sorgen und Entwicklungsunterschiede zu verringern. In Anbindung an die so genannte Europa 2020-Strategie – die rein wettbewerbsorientiert ist – soll die Strukturpolitik die innereuropäischen Unterschiede begrenzen helfen, aber das könnte durch die Änderungen in der EU-Haushaltspolitik infrage gestellt werden. Für die Förderwürdigkeit einer Region müssten stärker auch Quantität und Qualität der Beschäftigung, Einkommenssituation der Menschen, Zahl der Ausbildungsplätze, Stand der Geschlechtergleichstellung, Industriedichte, Niveau des Umweltschutzes, Forschungs- und Entwicklungspotenziale, Angebotsstruktur von öffentlichen Dienstleistungen und die Nachhaltigkeit der Entwicklung zählen. Die Förderung muss nachhaltig, effizient und transparent umgesetzt werden.

### **Einheitliche Regeln für starke eigenständige Kommunen**

Die EU unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, dass Entscheidungen so bürgernah wie möglich zu treffen sind. Wenn ein Problem wie die Müllentsorgung lokal und national behandelt werden kann, muss für die Beteiligung der EU ein besonderer Grund vorliegen. Dort, wo die EU nicht ausschließlich zuständig ist, darf sie nur handeln, wenn ihre Maßnahmen wirksamer sind als lokale, regionale oder nationale Maßnahmen. Im EU-Vertrag von Nizza wurde festgehalten: Die Menschen in der EU haben ein Anrecht auf »ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität«. Dafür gibt es Richtlinien der EU, die Mindestbedingungen festlegen, sowie die unmittelbar geltenden Verordnungen.

Das Subsidiaritätsprinzip wird immer wieder missachtet. Das geschieht meist dann, wenn eine Maßnahme auf nationaler Ebene politisch nicht durchsetzbar ist. Dann versuchen Regierungen, über die europäische Ebene zum Ziel zu kommen. Wenn eine bestimmte Regelung hingegen nicht gewollt wird – beispielsweise soziale Mindeststandards in Beschäftigungsverhältnissen –, wird gern das Subsidiaritätsprinzip vorgeschoben. Es gibt Probleme, die nur auf europäischer Ebene eine Lösung finden können. Doch es müssen auch genügend Möglichkeiten vorhanden sein, dass die Menschen in den Kommunen ihre unmittelbare Lebensumwelt selbstständig gestalten können.

#### **Beispiel Abfallpolitik**

Die Europäische Union legt fest, dass die Müllvermeidung Vorrang vor Müllablagerung auf einer Deponie hat. Müll muss zudem so abgelagert werden, dass die Umwelt nicht gefährdet wird. Die Kommunalpolitiker\_innen des zuständigen Landkreises oder der Stadt entscheiden nun, wie möglichst



viel Müll vermieden, recycelt und verwertet wird. Sie beschließen, mit welchen Verfahren der restliche Müll so behandelt wird, dass eine gefahrlose Ablagerung auf einer sicheren Deponie möglich ist. Leider zeigt die Erfahrung, dass diese grundsätzlich positive Rollenteilung beispielsweise durch Mülltourismus (Transport von Restmüll als Wertstoff nach Osteuropa) oder Korruption (Kölner Müllskandal) nicht selten unterlaufen wird.

### **Die europäische Dienstleistungsrichtlinie**

Im Jahr 2000 verabschiedete der Europäische Rat die Lissabon-Strategie mit dem Ziel, die EU in zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Ein wesentlicher Baustein war der Auf- und Ausbau eines Binnenmarktes für Dienstleistungen, der bis dahin angeblich durch zu viele »Hürden« – staatliche Vorschriften und Regulierungen – beschränkt wurde.

Ein Streitpunkt in dieser Debatte war die Frage, an welche Vorschriften die Dienstleister\_innen sich halten müssen, wenn sie im EU-Ausland einen Auftrag ausführen. Gelten die Vorschriften des Herkunftslandes des Anbieters oder die des Landes, in dem die Dienstleistung erbracht wird? Die EU-Kommission – genauer der damalige Kommissar Bolkestein – setzte 2004 im Entwurf für die Dienstleistungsrichtlinie auf das Herkunftslandprinzip. Dies hätte bedeutet, dass etwa für den Angestellten eines portugiesischen Dienstleisters, der in Frankreich tätig wird, portugiesisches Arbeitsrecht gilt. Lohn- und Sozialdumping von enormem Ausmaß wäre noch stärker befördert worden, zumal die EU-Kommission den Begriff »Dienstleistung« sehr weit fasste. Beispielsweise wurden der gesamte Gesundheitsbereich und weite Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge darunter gefasst.

Zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration gab es um die geplante Dienstleistungsrichtlinie einen breiten, europaweiten Protest. Im Jahr 2006 wurde die Richtlinie dann in abgeschwächter Form verabschiedet – was bei der Protestbewegung zu schnell als Erfolg galt: Zwar taucht das Herkunftslandprinzip als Begriff nicht mehr auf. Die Regelungen aber, ab wann ein Dienstleister die Vorschriften des Erbringungslandes zu beachten hat, blieben unverändert. Ebenso bietet die Richtlinie riesige Schlupflöcher, um strengere Sozial- und Arbeitsstandards zu umgehen.

Die folgenden Urteile des Europäischen Gerichtshofs verdeutlichten, dass die Richtlinie weit davon entfernt ist, gleiche Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort zu garantieren. Lohn- und Sozialdumping lässt sich so nicht wirksam eindämmen. Und die Dienstleistungen, die aus dem Anwendungsbereich zunächst herausgenommen wurden, sollten seither separat liberalisiert werden – beispielsweise bei grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen

und bei der möglichen Privatisierung der kommunalen Wasserversorgung über die so genannte Konzessionsrichtlinie.

Im Juni 2013 musste die EU-Kommission allerdings unter dem Druck der europäischen Bürgerinitiative »Right2Water« die Möglichkeit der Privatisierung der Wasserversorgung aus der geplanten EU-Konzessionsrichtlinie herausnehmen. Die europäischen Bürger\_innen hatten dem Versuch der Wasserprivatisierung mit über 1,5 Millionen Unterschriften eine Absage erteilt.

Die Mitgliedstaaten mussten die überarbeitete Dienstleistungsrichtlinie bis Ende 2009 in nationales Recht umsetzen. Hierzu gehörte zum einen ein »Normenscreening«, bei dem sämtliche Vorschriften daraufhin überprüft werden, ob sie den freien Dienstleistungsverkehr behindern. Es waren »Einheitliche Ansprechpartner« zu schaffen, die den grenzüberschreitend tätigen Dienstleister\_innen zur Seite stehen. Den Beschäftigten steht dagegen niemand zur Seite – mit Ausnahme einer von den Gewerkschaften initiierten Beratungsstelle in Berlin. Aus der Dienstleistungsrichtlinie folgt auch, dass die Auflage, Unternehmen in einer bestimmten Rechtsform zu führen, künftig unzulässig ist. Gestrichen wird seitdem die Gewerbeanzeige, womit den Behörden die Möglichkeit genommen wird, überhaupt von der Existenz des Gewerbetreibenden zu erfahren.

Die Fraktion DIE LINKE im Bundestag und die Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) im Europäischen Parlament haben die Dienstleistungsrichtlinie von Anfang an abgelehnt. Sie wird in dieser Haltung durch die realen Erfahrungen jeden Tag bestätigt. Alle Dienstleistungen sollten nach dem Recht des Landes erbracht werden, in dem sie ausgeführt und genutzt werden. Nur auf diesem Weg sind angemessene Löhne und soziale Standards zu garantieren (vgl. Linksfraktion o.J., <http://gleft.de/qe>).

### **Schwerpunkt kommunalen Handelns: Öffentliche Dienstleistungen**

Darunter fällt beispielsweise alles, was die Grundversorgung der Bürger\_innen mit dem Notwendigen garantiert: Schulen und Krankenhäuser, Wasser und Energie, Rentensysteme, Wohnungen. Dazu gehört weiter ein kulturelles Grundangebot, Betreuung für Kinder und Ältere und die Sicherung von Mobilität.

Gerade dort, wo Folgen von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung bekämpft werden müssen und öffentliche Kassen leer sind, erscheint die Übertragung von Krankenhäusern, Verkehrsbetrieben, Wasser-, Abwasser- und Energieversorgungseinrichtungen oder auch kulturellen Einrichtungen an private Träger als Mittel zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen. Mit diesem Schritt verzichten Politiker\_innen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene auf Ge-

staltungsmöglichkeiten im Interesse der Einwohner\_innen. Die Funktion der öffentlichen Daseinsvorsorge für die Förderung einer nachhaltigen sozialen und ökologischen Entwicklung wird so infrage gestellt.

Inzwischen gibt es keinen Bereich dieser öffentlichen Infrastruktur, der in den vergangenen Jahren nicht verkauft oder vom Verkauf bedroht wurde. Viele Bereiche der Daseinsvorsorge kommen nicht ohne staatliche Subventionen und Beihilfen aus – auch dann nicht, wenn sie von Privatunternehmen geführt werden. Aus diesem Grund müssen sämtliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge den Wettbewerbs- und Beihilferegeln der EU entzogen werden. Eine flächendeckende Versorgung in guter Qualität ist auch dann sicherzustellen, wenn sie sich »nicht rechnet«. Dort wo Güter oder Leistungen der Daseinsvorsorge schon privatisiert wurden, setzen sich nach und nach immer mehr Einwohner\_innen dafür ein, diese in die Verantwortung der öffentlichen Hand, vorwiegend der Kommunen, zurückzuholen, sie zu rekommunalisieren (siehe Kapitel 2. Kommunalpolitische Handlungsfelder).

## Europa mischt mit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

### Beispiele für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Kommune will die Schulgebäude sanieren, gemeinsam mit den Nachbarkommunen die kommunalen Abwässer behandeln, den öffentlichen Personennahverkehr modernisieren.

Der Binnenmarkt ist als »Herzstück« der EU zu verstehen. Er ist dafür verantwortlich, dass die EU eher als Freihandelszone denn als Sozialunion funktioniert. Über den europäischen Binnenmarkt soll auch die Vergabe öffentlicher Aufträge abgewickelt werden. Dies berührt hauptsächlich zwei Bereiche: die Bau- und Beschaffungsaufträge und die Vergabe von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dabei geht es um beachtliche Summen. In Deutschland vergeben die Kommunen jährlich öffentliche Aufträge im Wert von rund 130 Milliarden Euro. Die Entscheidung, wer dieses Geld erhält, liegt grundsätzlich in der Hand der Kommunen. In der so genannten → *In-House-Vergabe* ist eine Ausschreibung nicht notwendig. Sobald aber die Einbeziehung eines privaten Anbieters erwogen wird, unterliegt sie den Bestimmungen des Binnenmarktes und damit fast immer dem Zwang zur europaweiten Ausschreibung. Kommt es bei der Vergabe zu einer öffentlichen Ausschreibung, so muss die Kommune das »wirtschaftlichste« Angebot akzeptieren.

Im April 2008 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass die Vergabe öffentlicher Verträge nicht an regionale Tariflöhne gebunden werden darf,

es sei denn, es gibt entsprechende Ländergesetze. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung hat sich in den letzten Jahren einiges getan.

Bereits 13 Bundesländer haben Vergabe- und Tarifreuegesetze verabschiedet, in denen sie sich zum sozial und ökologisch verantwortlichen Einkauf verpflichten. Damit ist der Preis von Gütern und Dienstleistungen im öffentlichen Einkauf nicht mehr allein ausschlaggebender Faktor für eine Auftragsvergabe – auch soziale und ökologische Kriterien sowie der faire Handel können berücksichtigt werden.

Damit die neuen Vergabekriterien jedoch konsequent angewendet werden können, gilt es noch einige Hürden zu überwinden. Die meisten Vergabegesetze greifen in ihren konkreten Umsetzungsregelungen zu kurz. So werden beispielsweise viel zu oft Eigenerklärungen der Unternehmen über die Einhaltung der jeweils geltenden Vergabekriterien akzeptiert, die nicht verifiziert werden (vgl. Christliche Initiative Romero 2013).

### **Schwellenwerte bei der Vergabe**

Die EU legt Grenzen für die Vergabe von Lieferaufträgen und Dienstleistungen fest, die regelmäßig angepasst werden. In der Vergabeverordnung (VgV) werden für alle Mitgliedsländer gleichermaßen die so genannten Schwellenwerte festgelegt, ab denen Liefer- und Dienstleistungsaufträge europaweit ausgeschrieben werden müssen. Unterhalb dieser Grenzen können die Mitgliedstaaten eigene Werte für Ausschreibungskriterien festlegen. Die ab 1. Januar 2012 gültige Angleichung der Schwellenwerte erfolgte durch die Verordnung Nr. 1251/2011 vom 30. November 2011. Wie schon zuvor sollen die geltenden Schwellenwerte von 5 Mio. Euro bei öffentlichen Bauaufträgen sowie 200.000 Euro bei öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen zugrunde gelegt werden. Neu eingeführt wurde ein Schwellenwert von 500.000 Euro für öffentliche Aufträge betreffend soziale und andere besondere Dienstleistungen.

Die marktradikale Auslegung der Binnenmarktzuständigkeiten der EU – »der freie Handel löst alle Probleme« – kann durchaus als Angriff auf die Daseinsvorsorge in öffentlicher Hand gewertet werden. Die öffentliche Daseinsvorsorge darf nicht als Unternehmensleistung begriffen werden, das steht ihrem sozialen und emanzipativen Gedanken entgegen. Diese Dienstleistungen bedürfen stattdessen eines besonderen Schutzes, um ihre Bedeutung für ein europäisches Sozialmodell zu betonen und die Gewährleistung ihrer Tätigkeiten für alle Menschen sicherzustellen. Den lokalen Akteuren muss es erlaubt sein, höchste Standards sozialer, ökologischer und qualitativer Natur zur Gestaltung

ihres Lebensumfeldes aufzustellen – dazu bedarf es angesichts der leider immer noch strikten europäischen Vorgaben viel linker Kreativität.

### **Kommunale Kooperationen**

Kommunale Kooperationen wie → *Zweckverbände* im Bereich der Abfallentsorgung, Wasserver- und -entsorgung sind in Deutschland weit verbreitet. Hierbei arbeiten meist zwei oder mehrere Kommunen zusammen, um gemeinsam eine öffentliche Dienstleistung zu erbringen.

Im Juni 2009 betonte der EuGH in einem Grundsatzurteil, dass auch die bei Weitem häufigere Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen gegen Entgeltzahlung zulässig ist. »Eine öffentliche Stelle kann ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben aber mit ihren eigenen Mitteln und auch in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen erfüllen, ohne gezwungen zu sein, sich an externe Einrichtungen zu wenden«, urteilten die Luxemburger Richter. Eine bestimmte Rechtsform für solch eine Zusammenarbeit gebe das europäische Recht nicht vor. Eine Ausschreibung sei nicht erforderlich, solange sich die Kommunen bei ihrer Zusammenarbeit von ihren öffentlichen Aufgaben leiten lassen.

### **1.3 Linke Kommunalpolitik für Lebens- und Selbstentfaltungsräume**

Linke, alternative Kommunalpolitik ist dann erfolgreich, wenn sie es schafft, die Einwohner\_innen von Anfang an mit in die Entscheidungen einzubinden und zwar alle, unabhängig von ihrer Herkunft, die hier ihren Lebensmittelpunkt haben (siehe dazu Kapitel 5. Linke Alternativen: Partizipation, Offenheit und Transparenz).

Das Spannungsverhältnis zwischen bürgerschaftlicher Teilhabe und administrativer Leistungsfähigkeit darf nicht zu Ungunsten der Beteiligung von Einwohner\_innen gehen. Mit wachsender Größe der politischen Einheit werden die Mitwirkungsmöglichkeiten schwieriger – bei zu kleinen Einheiten und dadurch eingeschränkten Kompetenzen besteht die Gefahr der Trivialität der politischen Beteiligung.

#### **Beispiele:**

*Zu große Organisationseinheit:* Insbesondere im Rahmen der Gebietsreformen einiger Bundesländer wurden mehrere Landkreise zu einem vereint. Hier wächst die Gefahr, dass es schon allein durch die räumlich zurückzulegenden Entfernungen den Einwohner\_innen kaum mehr möglich

ist, eine zumutbare ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten.

*Zu wenig Kompetenzen:* Wenn beispielsweise ein Stadtbezirksrat aus 21 Mitgliedern für einen Stadtteil einer Großstadt mit 50.000 Einwohner\_innen nur ein Anhörungsrecht in Fragen der Bauleitplanung hat und der beschließende Rat diese Stellungnahmen grundsätzlich ignoriert, der Stadtbezirksrat weiterhin nur über jährlich 5.000 Euro insgesamt verfügen kann, die gießkannenähnlich in fraktionsübergreifenden Anträgen über Initiativen, Vereine, Schulen, Kindergärten ausgeschüttet werden, dann wird kommunale Demokratie zur Farce.

Die kommunalpolitischen Antworten auf die vielen Fragen müssen also immer auf die jeweiligen Bedingungen zugeschnitten sein und alle konkreten Umstände berücksichtigen. In jedem einzelnen Schritt alternativer – linker – sozialistischer Kommunalpolitik müssen übergreifende Grundsätze erkennbar sein:

- Linke Kommunalpolitik sollte nicht nur das Beste für die Menschen, sondern dieses auch gemeinsam mit den Menschen anstreben.
- Jede kommunalpolitische Entscheidung muss dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit genügen.

Linke, alternative Kommunalpolitik strebt ein solidarisches und friedliches Zusammenleben der Menschen an, wo jede und jeder »nach seinen Fähigkeiten und Bedürfnissen« (Karl Marx) und ohne die Ausbeutung des »Menschen durch den Menschen und der Natur durch den Menschen« (Friedrich Engels) sein Leben gestalten kann.

## 2. Kommunalpolitische Handlungsfelder

Was erwarten die Einwohner\_innen von ihrer Stadt oder Gemeinde? Die Antwort kann unterschiedlich ausfallen und hängt von verschiedenen Faktoren ab.

### **Örtliche Gegebenheiten**

Einige Städte und Gemeinden bieten der Bevölkerung noch ausreichend Wohnungen, Schulen und Kindertagesstätten, Freizeiteinrichtungen und Einkaufsmöglichkeiten. In den meisten Kommunen hingegen – insbesondere in strukturschwachen Regionen und im ländlichen Raum – mangelt es an vielem. Die Arbeitsplätze sind knapp, die Einkaufsmöglichkeiten nur noch mit dem Auto zu erreichen.

### **Demografische Faktoren**

Bevölkerungswanderungen lösen in der einen Region Überkapazitäten aus, in der anderen einen Mangel an Einrichtungen. Denn mit dem Lebensalter ändern sich die Ansprüche der Menschen an ihr Lebensumfeld. So ist in der Peripherie von Großstädten zu beobachten, dass zahlenmäßig der Wegzug von jungen Familien mit Kindern ins Grüne durch die Rückkehr von älteren Menschen in die Zentren mehr als kompensiert wird. Kurze Wege zum Einkauf, zu kulturellen Einrichtungen, aber auch zur ortsnahen Pflege und ärztlichen Versorgung sind hier ausschlaggebende Faktoren. Im ländlichen Raum führt der Wegzug jüngerer Menschen zu einem Abbau von Infrastruktur in diesen Regionen, die dann wieder – mit Blick auf die verbleibenden älteren Menschen – fehlt.

### **Unterschiedliche Sozialisation in Ost und West**

Die Sozialisation der Menschen in den verschiedenen Systemen vor 1989 trägt zu unterschiedlichen Erwartungen bei. Das wird beispielsweise bei der Kinderbetreuung besonders deutlich. In der DDR gab es ein flächendeckendes Krippen-, Kindergarten- und Hortangebot, das von der Bevölkerung in hohem Maße genutzt wurde. In Westdeutschland dagegen haben die Emanzipationsbestrebungen der Frauen zwar auch zu mehr Kinderbetreuungseinrichtungen geführt, gleichwohl gibt es insbesondere hier trotz eines Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung und Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege immer noch erhebliche Versorgungsdefizite.

## 2.1 Wie können wir die Situation vor Ort verbessern?

Die Themen linker Kommunalpolitik ergeben sich aus den Gegebenheiten in der Kommune und den Ansprüchen der Bevölkerung: Der Kampf für ein Sozialticket für den öffentlichen Personennahverkehr, für eine Sozialcard zur Teilhabe am Leben, für den Erhalt der Stadtteilbücherei oder den ländlichen Bücherbus, gegen die restriktive Auslegung der Hartz IV-Gesetze, gegen den Bau der örtlichen Müllverbrennungsanlage und/oder die Erhöhung der Müllgebühren, gegen die Errichtung des fünften großen Einkaufszenters auf der »grünen Wiese« und damit für den Erhalt des kleinen Einzelhandels in der Innenstadt. Der einzelne Mensch allein kann wenig ausrichten. Darum ist es wichtig, gemeinsam für ein Ziel zu kämpfen. In Initiativen, Vereinen und Verbänden genauso wie in Wähler\_innengemeinschaften und Parteien finden sich Mitstreiter\_innen. Das vertrauensvolle Zusammenspiel aller wird dazu beitragen, dass das Thema auch auf der kommunalpolitischen Ebene Gehör findet.

### **Die gewählten Mandatsträger\_innen in der Kommune arbeiten ehrenamtlich**

Für ehrenamtliche Mandatsträger\_innen ist es schlicht unmöglich, alle Verwaltungsvorlagen, die ihnen im Rahmen ihres jeweiligen Kommunalmandates zugesandt werden, im Detail durchzuarbeiten und darüber hinaus noch mit eigenen kommunalen Initiativen aktiv zu werden. Eine fraktionelle thematische Arbeitsteilung ist somit sinnvoll. Wenn eine Fraktion viele Mitglieder hat, ist es leichter, viele Themenfelder zu besetzen. Schwieriger wird es in kleinen Fraktionen oder gar bei Einzelkämpfer\_innen – hier muss Mut zur Lücke gelten: die Konzentration auf Schwerpunktthemen. Aus dem Anspruch linker Kommunalpolitik ergibt sich ein Grundstock an Themen, die auf jeden Fall bearbeitet werden müssen – die »Pflicht«: z.B. Soziales und Arbeit, öffentliche Daseinsvorsorge, Bildung und gesunde Umwelt.

Gleichwohl hat es sich bewährt, auch die kommunalpolitischen spezifischen Neigungen der einzelnen Fraktionsmitglieder nicht zu kurz kommen zu lassen: die »Kür«. Linke Spezialist\_innen erreichen so – neben der Befriedigung über ihre eigene gute fachliche Arbeit – Bevölkerungsschichten und Initiativen, die nicht von vornherein originär linken Gruppierungen zugeneigt sind. So gelang es beispielsweise in der Region Hannover linken Kommunalpolitiker\_innen – mit grüner Vergangenheit –, die seit Jahren in Initiativen gegen Müllverbrennungsanlagen und Altlasten aktiv sind, die Meinungsführerschaft zu diesen Themen zu erlangen, was sich auch in den Wahlergebnissen in den stärker bürgerlichen Wohngebieten ablesen ließ.



## 2.2 Linke Sozialpolitik will soziale Gerechtigkeit schaffen

Die kapitalistische Wirtschafts- und Finanzkrise hält die Welt auch weiter in Atem. Mit billionenschweren Bürgschaften und Kapitalspritzen versuchen Regierungen, die wirtschaftliche Depression zu mildern und einen Kollaps des Finanzsystems zu verhindern. Vier von fünf Bürger\_innen befürchten, dass die Turbulenzen in der Europäischen Union und im Euro-Raum auch in der Bundesrepublik die Kluft zwischen Arm und Reich vertiefen. Dass die Krise ihren Höhepunkt bereits überschritten hat, denken aber nur 17% der befragten Bürger\_innen. Die überwiegende Mehrheit der Befragten meint, dass die Eurokrise noch lange anhalten wird. Die entscheidende Frage ist längst nicht mehr, ob die öffentliche Hand sich wirtschaftlich engagiert, sondern in wessen Interesse, mit welchen Zielen und auf wessen Kosten dies geschieht. Parteipolitik vertritt leider nicht immer die Interessen der Einwohner\_innen, sondern unterwirft sich so manches Mal den Lobbyisten und Mächtigen in der Wirtschaft – auch in der Kommunalpolitik. Eine solche Ordnung ist sozial nicht gerecht und bedarf der Veränderung.

Die Menschen haben ein Recht darauf, dass die vorhandenen Güter und Dienstleistungen gerecht verteilt werden. Es reicht nicht aus, wenn die Gleichberechtigung der Menschen auf eine formale Chancengleichheit begrenzt ist. Der moderne Sozialstaat hat bereits Wege aufgezeigt, wie Ungleichheit und Ungerechtigkeit, die der Kapitalismus hervorbringt, zumindest gemindert werden können. Dazu zählen die Organisation der Arbeitnehmer\_innenschaft in Gewerkschaften, die kollektive Aushandlung der Löhne und Arbeitsbedingungen sowie die Mitbestimmung im Betrieb ebenso wie der Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge. Darüber hinaus kann das Engagement linker Gruppen vor Ort Verbesserungen für die Menschen erreichen. Wichtig ist es zu allererst einmal, sich überhaupt zu engagieren. Welche Handlungsformen sich daraus ergeben, ist eine Frage der Organisation. Mitglieder von Initiativen und Vereinen können zu den Mitteln des Protestes greifen: Informationsabende und Infostände veranstalten, Demos und Mahnwachen organisieren.

Linke Mandatsträger\_innen sind aber im Rat in ihrem Handeln durch die Formalia der gesetzlichen Regelungen begrenzt (siehe Kapitel 3. Die Überwindung der formalen Hürden). Trotzdem bietet die kommunale Ebene konkrete Handlungsmöglichkeiten. Nicht alle Themenfelder können und sollen hier dargestellt werden, aber zu linker Kommunalpolitik gehören insbesondere die Bereiche:

- Soziale Gerechtigkeit, einschließlich des Erhalts einer lebenswerten Umwelt,
- Gesundheit und die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen,

- Mobilität, beispielsweise ein guter öffentlicher Personennahverkehr für alle,
- der Kampf für den Erhalt der öffentlichen Daseinsvorsorge,
- Migration für ein tolerantes Miteinander,
- der Kampf gegen Rechts,
- Kommunale Beschäftigungspolitik sowie Wirtschaftsförderung, besonders für Kleinst- und Kleinunternehmen.

Die Liste der Aufgaben hat hier bei Weitem kein Ende. Einige Themen werden in den weiteren Bänden der Reihe *Crashkurs Kommune* vertiefend dargestellt: Sozialpolitik (Crashkurs Kommune 4), Regional- und Stadtentwicklung (Crashkurs Kommune 5), kommunale Strategien gegen Rechts (Crashkurs Kommune 6), lokale Öffentlichkeitsarbeit (Crashkurs Kommune 7), kommunale Netzpolitik (Crashkurs Kommune 8) und lokale Strategien der Einwanderungsgesellschaft (Crashkurs Kommune 9).

### Armut bekämpfen

Eine Längsschnittanalyse für den UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland 2013 ergab, dass zwischen 2000 und 2010 rund 8,6% der Kinder und Jugendlichen langjährige Armutserfahrungen gemacht haben. Die meisten von ihnen (6,9%) lebten sieben bis elf Jahre lang in einem Haushalt, der mit weniger als 60% des Durchschnittseinkommens auskommen musste. 1,7% aller Heranwachsenden wuchsen sogar zwölf bis 17 Jahre unter diesen schwierigen Bedingungen auf. Auf die heutige Situation bezogen wären demnach insgesamt rund 1,1 Millionen Heranwachsende einen Großteil ihrer Kindheit und Jugend relativer Armut ausgesetzt. Vor 30 Jahren undenkbar, heute Alltag in Deutschland: Menschen durchkämmen Mülleimer auf der Suche nach Pfandflaschen und weggeworfenen Lebensmitteln. Zunehmend sind auch Kinder von diesen Verhältnissen betroffen. Sie existieren damit von einem Einkommen, mit dem sie nicht am kulturellen, sozialen und gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Durch die Ausweitung des Niedriglohnssektors und durch Hartz IV rutschen besonders Alleinerziehende, Menschen ohne Berufsabschluss oder mit »Migrationshintergrund« zunehmend in die Armut ab, wobei im Osten der Anteil der Armen deutlich höher ist als im Westen.

Aber selbst wer Arbeit hat, ist vor Armut nicht sicher: Nach den Angaben im vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2013) ist der Anteil der Beschäftigten mit niedrigen Löhnen in Deutschland »nach Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation seit 2000 bis 2007 von gut 20 Prozent auf rund 24 Prozent angestiegen und schwankt seitdem um einen Wert von rund 23 Prozent.« Das Beschäftigungsprogramm der Agenda 2010 hat auch diese Folge: Armut trotz Arbeit!

Eine nachhaltige Änderung dieser zunehmenden gesellschaftlichen Armut kann nur auf Bundesebene durch eine grundlegende Veränderung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik erfolgen. Die praktische Linderung dieser Armut vor Ort ist jedoch Aufgabe linker Kommunalpolitik. Hier können Verbesserungen vorgeschlagen und erkämpft werden: Eine erweiterte Kinderbetreuung in kleinen Gruppen und Erweiterung der Freizeitangebote. Kinder aus armen Familien brauchen bessere Startchancen und Alleinerziehende die Möglichkeit, Beruf und Familie zu vereinbaren.

### Beispiel

Das Projekt »Kindergeldabzweigung im Landkreis Harz stoppen!« Harz und Quedlinburg (Sachsen-Anhalt) ging als Sieger aus dem Voting zum Initiativpreis 2020 hervor, den die Partei DIE LINKE 2013 ausgelobt hat. Gemeinsam haben DIE LINKE-Kreistagsfraktion und die Elterninitiative Quedlinburg gegen die so genannte flächendeckende Abzweigung von Kindergeld durch den Landkreis (Mai 2012 bis März 2013) gekämpft. Dieser unterstellte allen Eltern von erwachsenen Kinder mit Behinderungen, die Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch beziehen, sie würden ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen. Insgesamt hatte der Landkreis über 250 solche Anträge an die Familienkasse gestellt. Bei mehr als 150 Familien wurde das Kindergeld daraufhin ganz oder teilweise abgezweigt, bei den übrigen wurde die Kindergeldzahlung eingestellt, weil die Entscheidung der Familienkasse noch offen war. Die Eltern erhalten seit 1. März 2013 wieder das volle Kindergeld, jedoch nicht rückwirkend. <http://www.kindergeldabzweigung-stoppen.de>

Das Bundesverfassungsgericht hat die Regierung mit seinem Regelsatz-Urteil vom 9. Februar 2010 unter Handlungsdruck gesetzt. Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen sei durch die Hartz IV-Gesetzgebung nicht erfolgt. Der praktizierte »Abschlag von 40 Prozent gegenüber der Regelleistung für einen Alleinstehenden beruht auf einer freihändigen Setzung ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung« (BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, Rdnr. 191). Insbesondere der notwendige Schulbedarf sei nicht empirisch ermittelt, sondern er wurde »offensichtlich freihändig geschätzt«; es sei insbesondere bei schulpflichtigen Kindern ein zusätzlicher Bedarf zu erwarten.

Als Reaktion darauf gliederte die schwarz-gelbe Bundesregierung einen Teilbedarf von Kindern und Jugendlichen – nämlich spezifische Bedarfe für Bildung und Teilhabe – aus dem Regelbedarf aus und organisierte sie in Form eines so genannten Bildungs- und Teilhabepakets (BuT). Kennzeichen dieses Bildungs-

und Teilhabepakets ist, dass die Bedarfe nicht als Teil der regelmäßigen Geldleistungen gedeckt werden, sondern erstens beantragt werden müssen und zweitens in der Regel als Sach- oder Dienstleistung gewährt werden. Die Folge dieser Grundentscheidung ist, dass die Abwicklung der Leistungen sowohl für die Antragsteller\_innen als auch für die Kommunen extrem bürokratisch ist. Der bürokratische Aufwand und das Antragserfordernis führen zu einer völlig unzureichenden Inanspruchnahme der Leistungen. Wieder einmal sind die Kommunen die Dummen und müssen die Folgen verwalten. Fast ein Sechstel der Kosten geht für Bürokratie drauf. (Siehe hierzu ausführlicher Crashkurs Kommune 4: »Lokal kann sozial sein« von Petra Leuschner und Jens-Peter Heuer.)

2013 stritten nun Kommunen und Bundesregierung darum, ob nicht ausgeschöpfte Mittel zurückgezahlt werden müssen oder nicht. Daraus kann nur eine Erkenntnis folgen: Die Kommunen – und mit ihnen die Kommunalpolitiker\_innen – müssen dafür sorgen, dass die Mittel vollständig dort ankommen, wo sie hingehören: bei den Kindern und Jugendlichen, die darauf angewiesen sind. Die Informationen zum BuT müssen gut verständlich geschrieben und weit gestreut werden, um möglichst viele der Betroffenen schnell, umfassend und diskriminierungsfrei zu informieren.

### **Wieviel Einfluss hat die Kommunalpolitik auf die Leistungen der Grundeinkommenssicherung?**

Mit der Zusammenlegung der bundesfinanzierten Arbeitslosenhilfe und der kommunal finanzierten Sozialhilfe zu einem aus Bundesmitteln finanzierten Arbeitslosengeld II (ALG II) bzw. Sozialgeld (Hartz IV) wurde die Grundeinkommenssicherung im Sozialgesetzbuch II (SGB II) strukturell neu geordnet. Damit wurde das Bundessozialhilfegesetz abgelöst, das seitdem als SGB XII nur noch für diejenigen gilt, die länger oder dauerhaft erwerbsunfähig sind. Bei der durch die Umgestaltung notwendigen Zusammenlegung der regionalen Arbeitsagentur und Teilen des Sozialamtes in »Jobcenter« bzw. »ARGEN« wurde die Umsetzung von Mitarbeiter\_innen notwendig und es wurden neue, häufig befristete Arbeitsplätze geschaffen. Diese Stellen wurden im Rahmen des Amtshilfe vorwiegend durch teilweise fachfremde Mitarbeiter\_innen der ehemaligen Arbeitgeber Post, Bahn sowie der kommunalen Verwaltungen besetzt.

Hauptaufgabe der Jobcenter sollte es sein, Erwerbssuchenden zu helfen. Aber dort ist vieles im Argen. Zum Beispiel mangelt es an einer qualifizierten Unterstützung von Menschen mit Einschränkungen. Wenn Menschen mit anerkannten körperlichen Problemen in Jobs vermittelt werden, in denen sie schwer heben und tragen müssen, dann ist das keine sinnvolle Arbeitsvermittlung. Zu einer professionellen Beratung der Jobcenter gehört auch, dass die Menschen umfassend über ihre Rechte aufgeklärt werden. Doch viel zu oft wird in den

Jobcentern die Inanspruchnahme der Rechte nicht befördert, sondern sogar noch behindert.

### **Beispiel: aus der Fallsammlung einer Fraueninitiative**

Einer schwangeren Alleinerziehenden wird nach ihrer Ausbildung gekündigt. Sie ist somit auf Arbeitslosengeld II angewiesen. Sie möchte in eine kleine Zweizimmerwohnung in der Nähe einer Kindertagesstätte umziehen, damit sie sich nach der Geburt wieder auf Jobsuche begeben kann. Einen solchen Antrag müsste ein Amt nach besten Kräften unterstützen. Doch anstatt Unterstützung zu erfahren, muss sie sich von einem Mitarbeiter des Jobcenters anhören, sie hätte doch abtreiben können, dann wäre sie nach ihrer Ausbildung übernommen worden. Das ist Verhöhnung und Beleidigung von Menschen, die ein Recht auf Unterstützung haben.

(<http://gleft.de/qF>)

Auf viele dieser hier genannten Zustände hat linke Kommunalpolitik wenig Einfluss, doch gerade zu diesen Problemen werden linke Kommunalpolitiker\_innen besonders häufig angesprochen. Dennoch gibt es auch auf der kommunalen Ebene viele Möglichkeiten, den Menschen Hilfestellung zu geben. So muss beispielsweise unabhängige Beratung, die von unten gewachsen und aus der Selbstorganisation von Erwerbslosen entstanden ist, unterstützt werden. Hier ein Beispiel aus dem Landkreis Göttingen, Fraktion DIE LINKE:

### **Antrag: Einrichtung eines Beschwerdenmanagements für Betroffene von Leistungen nach dem SGB II und XII**

»Der Kreistag möge beschließen:

Der Landkreis Göttingen unterstützt weiterhin finanziell die von BIGS (Gemeinnützige Bildungsgenossenschaft Südniedersachsen eG) und anderen Trägern organisierte dezentrale Beratung für SGB II-Betroffene mindestens in der Höhe der im Vorjahr gewährten Summe. Darüber hinaus führt er ein zentrales Beschwerdenmanagement für die von den Leistungen nach SGB II und SGB XII Betroffenen ein.«

Viele Menschen bekommen Angstzustände, Schweißausbrüche und weiche Knie, wenn sie eine Einladung zum persönlichen Gespräch von den Arbeitsvermittler\_innen im Briefkasten finden. Die Erfahrung zeigt: Die Gespräche verlaufen entspannter und enden oft mit einem besseren Ergebnis, wenn eine neutrale dritte Stelle zwischen Sachbearbeiter\_in und den Betroffenen moderiert. Das Aktionsbündnis Sozialproteste (ABSP) hat gemeinsam mit anderen

Erwerbsloseninitiativen eine bundesweite Kampagne »Begleitschutz« ins Leben gerufen. Keiner soll Termine bei den diversen Ämtern mehr allein durchstehen müssen. In Leipzig beispielsweise wird der »Begleitschutz« mit Unterstützung der Partei DIE LINKE umgesetzt.

### **Hartz IV muss weg**

Die erste Aussage, die Kommunalpolitiker\_innen bei der Bekämpfung von Hartz IV vor Ort entgegengebracht wird, ist: »Nicht zuständig!« Doch Hartz IV ist Armut und Ausgrenzung per Gesetz und Hartz IV trifft die Menschen in der Kommune direkt. Diese Gesetzgebung ist vom Bundestag beschlossen und kann auch nur von diesem wieder gekippt werden (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 1. Kommunalpolitik als Teil des Ganzen). Linke Kommunalpolitik – die sich dem Kampf gegen Hartz IV verschrieben hat – muss somit auch formal die Wege sorgsam wählen, um nicht von vornherein mit dem Totschlagargument »Kommune nicht zuständig« ins Leere zu laufen.

#### **Beispiel: zulässiger Umweg**

Umweg über eine Resolution an den Rat – rechtlich korrekt: »Der Rat von Kellinghusen fordert seine Vertreter\_innen im Deutschen Städte- und Gemeindebund auf, sich für die Forderung einzusetzen: HARTZ IV muss weg!«

Doch wird das die Bundesregierung mächtig beeindrucken? Sicherlich nicht. Trotzdem sollte die Öffentlichkeitswirksamkeit eines solchen kommunalen Antrages, wenn er zudem noch eine Mehrheit erhält, nicht unterschätzt werden. Besser sind jedoch konkrete, der jeweiligen Ebene angepasste Forderungen. Diese sind für die Bevölkerung vor Ort auch deutlich leichter vermittelbar. In die Begründung des Antrages kann eine gesellschaftliche Analyse – verbunden mit Forderungen an die Bundesebene – eingefügt werden.

#### **Beispiel: Gegen Ein-Euro-Jobber\_innen in der Kommune**

Ein konkretes Beispiel ist dieser Antrag, der Anfang 2008 in der Gemeinde Großefehn im Landkreis Aurich (Niedersachsen) mit den Stimmen der Partei DIE LINKE, der SPD sowie von zwei ehemaligen CDU-Mitgliedern beschlossen wurde:

» 1. Es werden grundsätzlich keine so genannten Ein-Euro-Jobber bei der Gemeinde sowie in ihren Einrichtungen beschäftigt.

2. Davon ausgenommen ist eine begrenzte Anzahl von Ein-Euro-Jobs, die Personen angeboten werden können, die zwar erwerbsfähig, aber aufgrund von Erkrankungen oder psycho-sozialen Einschränkungen nicht in der Lage sind, einer regelmäßigen Erwerbsarbeit nachzugehen.

3. Davon ausgenommen sind ebenfalls eine bestimmte Anzahl von Ein-Euro-Jobs, die Personen angeboten werden können, die von sich aus (ausdrücklich eigener Wunsch) diese Tätigkeiten ausführen möchten.

4. Bestehende Verträge bleiben erhalten, werden aber nicht verlängert.

5. Die Vergabe dieser Ein-Euro-Jobs erfolgt grundsätzlich durch den Verwaltungsausschuss. Dabei hat die Gemeindeverwaltung darauf zu achten, dass die ausgeführten Tätigkeiten tatsächlich zusätzliche Arbeiten sind und an keiner anderen Stelle Erwerbsarbeitsplätze vernichten.

6. Anhand der Ergebnisse der Arbeitsanalyse im Bauhof werden dort sozialversicherungspflichtige Neueinstellungen vorgenommen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Schaffung neuer Erwerbsarbeitsplätze die Regel ist. Ein überwiegender Ersatz von Ein-Euro-Jobbern durch (kurzfristige) ABM wird abgelehnt.«

Auch wenn dieser Beschluss nicht die »reine Lehre« gegen so genannte Ein-Euro-Jobs (die heutzutage nicht selten auch mit 1,50 Euro oder höher vergütet werden, siehe Crashkurs Kommune 4) darstellt, so hat er doch in der kleinen Gemeinde reichlich Staub aufgewirbelt. Er hat sich nicht nur gegen die Schaffung von Ein-Euro-Jobs gerichtet, sondern gleichzeitig dafür gesorgt, dass es im Bauhof neue sozialversicherungspflichtige Einstellungen gegeben hat.

### **Kommunale Beschäftigungspolitik**

Im Jahresschnitt 2012 mussten von den Hartz IV-Träger\_innen knapp 2 Millionen Arbeitslose betreut werden. Gegenüber dem Ausgangsjahr 2005 hat sich ihre offizielle Zahl um fast ein Viertel verringert. Mit den Auswahlprozessen am Arbeitsmarkt steigt der Anteil der Arbeitslosen, die ins Hartz IV-System rutschen. Dazu tragen die Sicherungslücken im Versicherungssystem ebenso bei wie die steigende Zahl von Menschen, die nur vorübergehend Arbeit finden, ohne Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufbauen zu können. Kontinuierlich haben sich die Gewichte zu Lasten der Arbeitslosenversicherung verschoben und anteilig immer mehr Arbeitslose sind auf Hartz IV angewiesen. Wurden 2005 noch 57% der Arbeitslosen von Hartz IV-Trägern betreut, waren es 2012 fast 70% (vgl. BA 2012).

Von allen erwerbsfähigen Hartz IV-Bezieher\_innen waren im September 2012 mehr als zwei Drittel in den letzten zwei Jahren mindestens 21 Monate hilfebedürftig. Absolut waren dies 3,016 Millionen Hartz IV-Bezieher\_innen.

Langzeitbezug darf aber keinesfalls gleichgesetzt werden mit Inaktivität der Betroffenen. So haben nach DGB-Berechnungen auf Basis interner BA-Daten bundesweit etwas mehr als ein Drittel der Langzeitbezieher\_innen an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen teilgenommen. Viele Langzeitbezieher\_innen waren aber auch sozialversichert beschäftigt. So haben von den Langzeitbezieher\_innen von Mitte 2011 bundesweit immerhin 760.000 – zumindest zeitweilig in den zwei Jahren zuvor – einen sozialversicherten Job ausgeübt. Gut ein Viertel aller langfristigen Fürsorgeempfänger\_innen war zeitweilig sozialversichert beschäftigt, ohne ihre finanzielle und soziale Situation nachhaltig verbessern zu können. Für die Kommunalpolitik von zentraler Bedeutung sind die bessere Verzahnung unterschiedlicher Institutionen und der Aufbau wirksamer Netzwerkstrukturen. Eine engere Kooperation der Arbeitsagenturen ist insbesondere mit den Kommunen notwendig, die örtliche Leistungen wie Schuldnerberatung zur Verfügung stellen sollen. Dies gilt ebenso hinsichtlich verbesserter Kooperationsstrukturen von Hartz IV-Träger\_innen und kommunaler Jugendhilfe.

Trägerübergreifende Angebote und besser abgestimmte Leistungen unterschiedlicher Hilfesysteme können einen weit wirksameren Beitrag leisten. Bedauerlicherweise sind integrierte Leistungen von Kommunen und Jobcentern bis heute längst nicht der Regelfall. Die Maßnahmen und Förderelemente sind oftmals nicht ausreichend auf die lebens- wie erwerbsweltbezogenen Probleme ausgerichtet. Vielmehr wird insbesondere bei diesen kommunalen Dienstleistungen sowie anderen (sozial-)politischen Bereichen zu sparen versucht.

Fördermittel wurden weit über den Rückgang der Hilfebedürftigkeit gekürzt und spezielle Förderinstrumente für die Zielgruppe der Langzeitbezieher\_innen gestrichen. So wurde der Beschäftigungszuschuss abgeschafft. Dabei sollte ein sozialer Arbeitsmarkt den »marktfernen« Personen zumindest mittelfristige Perspektiven eröffnen. Die vorbeugende Verhinderung verfestigter Arbeitslosigkeit und Armut wurde so erschwert. Die Drehtür zwischen Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und längerfristigem Hilfebezug dreht sich schneller. Die gesellschaftlichen Kosten von sozialer und arbeitsmarktpolitischer Prekarisierung werden weiterhin vielfach ausgeblendet (vgl. DGB Mai 2013).

Erwerbslosigkeit wider Willen ist für alle, die davon betroffen sind, eine große Herausforderung. Auch linke Kommunalpolitik steht in der Pflicht, alles Sinnvolle zu unternehmen, um dieses Problem zu lindern. Dabei gibt es keine Maßnahme, die die Aufgabe in sich vollständig löst. Es bedarf vielmehr eines Bündels verschiedener Mittel. Das reicht von Arbeitszeitverkürzung über öf-



fentliche Beschäftigung bis hin zu innovativen regionalen Projekten. Kommunalpolitik bietet viele Möglichkeiten für beschäftigungspolitische Maßnahmen. Seien es Bau- und Wertstoffhöfe, ein kommunales Second-Hand-Kaufhaus oder Renaturierungsmaßnahmen. Dabei ist es beispielsweise Aufgabe linker Kommunalpolitik, darauf zu achten, dass aus der kommunalen Beschäftigungspolitik kein Lohndumping und keine Arbeitsplatzvernichtung erwächst.

Auch Menschen, die lange erwerbslos waren und vielleicht nicht so gut ausgebildet sind, haben natürlich ein Anrecht darauf, von ihrer Arbeit leben zu können.

Abhängig von den aktuellen Rahmenbedingungen und den jeweiligen Fördermöglichkeiten reicht das Spektrum der kommunalen Arbeitsförderung vom Übergang zwischen Schule und Beruf über berufliche Ausbildung, Fähigkeit zur Beschäftigung, Förderung der Existenzgründung, Ermittlung des Bedarfs an Fachkräften, Einrichtung von familienfreundlichen Arbeitsplätzen, Teilhabe von Menschen mit »Migrationshintergrund«, bis hin zur Verbesserung der Chancen von langzeitarbeitslosen älteren Menschen.

### **Politik für Menschen mit Behinderungen**

Solidarische Politik für Menschen mit Behinderungen ist nicht soziale Fürsorge und Bevormundung, sondern Bürgerrechtspolitik, die Teilhabe, Selbstbestimmung und Gleichstellung dieser Menschen gewährleistet.

Der Maßstab der eigenen politischen Arbeit sollte die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sein. Politik für Menschen mit Einschränkungen umfasst alle Politikfelder und folgt dem Grundsatz gleicher Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Einschränkungen.

Denn Barrieren gibt es alltäglich und überall: bei Arbeit, Bildung, Einkauf, Mobilität, Medien und Kultur, Freizeit und Sport und nicht zuletzt auch im Tourismus.

Ein enger Kontakt zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen ist immer wichtig, aber in diesem Bereich ganz besonders: Menschen mit Behinderungen wissen selbst am besten, woran es in der Kommune am meisten mangelt. Daher sollten linke Kommunalpolitiker\_innen unbedingt Kontakt mit Selbsthilfegruppen und Behindertenverbänden aufnehmen und mit ihnen gemeinsam überlegen, wie linke Kommunalpolitik die Situation der Betroffenen verbessern helfen kann. Ein Beispiel aus Frankfurt am Main aus der Fraktion DIE LINKE im Römer:

### **Zentrale Auskunftsstelle für behinderten- und seniorengerechte Wohnungen schaffen.**

»Die Stadtverordnetenversammlung möge beschließen:

Der Magistrat wird beauftragt:

1. Eine zentrale städtische Auskunftsstelle für behinderten- und seniorengerechte Wohnungen in Frankfurt am Main zu schaffen.
2. In Zusammenarbeit mit dem Wohnungsamt, den kommunalen und freien Wohnungsgesellschaften und den Behindertenverbänden eine Bestandsaufnahme aller behinderten- und seniorengerechten Wohnungen in Frankfurt am Main, sowohl bei den kommunalen als auch bei den freien Wohnungsgesellschaften zu erstellen. Eine Bedarfsanalyse des zukünftig zu erwartenden Bedarfs an behinderten- und seniorengerechten Wohnungen in Frankfurt am Main ist zu erstellen.«

### **Bündnis für ein Sozialticket – entgeltfreier Nahverkehr**

Schon seit Jahrzehnten gibt es immer wieder Versuche politisch linker Menschen und Gruppen, die Mobilität von Menschen mit geringem Einkommen zu verbessern und damit die Einschränkungen in der freien Fortbewegung, die durch geringes Einkommen programmiert sind, aufzuheben. Bestrebungen für günstige Fahrausweise für Notleidende gab es bereits nach dem Ersten Weltkrieg. Seitdem wurden in vielen Städten und Kreisen Sozialtickets eingeführt, manche davon konnten sich dauerhaft etablieren, andere verschwanden wieder oder wurden von Jahr zu Jahr teurer.

### **Ein historisches Beispiel: »Aktion Roter Punkt«**

Die »Aktion Roter Punkt« steht für eine Reihe von Protestaktionen für einen kostengünstigen öffentlichen Personennahverkehr, die vor allem Ende der 1960er Jahre Schlagzeilen machten. Linke Gruppen, Studierende und Gewerkschafter\_innen demonstrierten, gut erkennbar durch einen roten Punkt, gegen hohe Fahrpreise und Fahrpreiserhöhungen. Sie blockierten Verkehrsmittel und richteten einen selbstorganisierten Alternativverkehr ein, indem sie mit Hilfe engagierter Autofahrer\_innen die Fahrgäste beförderten. Dazu wurden in den Städten Haltestellen für Autos eingerichtet, von denen aus die Fahrgäste mitgenommen werden konnten. Die Organisation des »Ersatzverkehrs« klappte meist völlig reibungslos. Im Sommer 1969 erlebte die Bewegung in Hannover ihren Höhepunkt. Über eine Woche lang wur-

de der Bus- und Straßenbahnverkehr durch ein breites Bündnis blockiert, der Verkehr durch das Aktionskomitee geregelt. Von den Haltestellen der Verkehrsbetriebe fuhren nur noch private Autos, die Fahrgäste transportierten. Die Blockade wurde erst nach der Zusage eingestellt, dass die Preise nicht erhöht werden.

Mit den Hartz-Gesetzen, vor allem mit der Hartz IV-Reform, verschlechterte sich die Lage der auf Transferleistungen angewiesenen Menschen dramatisch. Für die Verkehrsleistungen von ALG II-Beziehenden sind aktuell je nach Berechnungsart nur zwischen 11 und 15 Euro pro Monat vorgesehen. Die zunehmende Privatisierung öffentlicher Verkehrsbetriebe verschärft die Situation. Sie erschwert eine sozial gerechte Ausgestaltung der Tarife durch die kommunalen Gremien. Angesichts der Tatsache, dass in vielen Städten eine Monatskarte das Drei- bis Sechsfache der veranschlagten Summe nach SGB II und XII kostet, wird erneut der Ruf nach einem Sozialticket lauter. Diese Forderung wird außerparlamentarisch durch eine Vielzahl von Initiativen unterstützt.

Mit einem Sozialticket können wir Mobilität für alle sichern und Ausgrenzung verhindern. Es muss für einen breiten Adressatenkreis (ALG II-Beziehende, Asylsuchende, Geringverdiener\_innen, Einkommenslose und Erwerbsunfähige ohne Leistungsbezug, Sozialgeldbeziehende, Erwerbslose sowie Rentner\_innen und Studierende mit geringem Einkommen) bezahlbar sein. »Entscheidend soll das Einkommen und nicht der formale Status der Betroffenen sein«, formulierte ein Treffen der Initiativen 2008 in Bochum (Aufruf der Sozialinitiativen, Bochum).

### **Beispiel: Der Weg zum Köln-Pass inklusive Sozialticket**

In Köln gab es bereits seit 1984 einen Köln-Pass. Anspruchsberechtigt waren alle Menschen, die bis zu 130% des damaligen Sozialhilfesatzes zum Leben hatten, egal, ob sie Transferleistungsbezieher\_innen oder Geringverdiener\_innen waren. Der »alte« Köln-Pass berechtigte schon dazu, Fahrkarten zum ermäßigten Preis zu kaufen, außerdem wurde in einigen städtischen Kultureinrichtungen 50% Rabatt gewährt. 2000 wurde dieser Köln-Pass von der schwarz-gelben Ratsmehrheit abgeschafft.

Ende 2005 bildete sich ein Personenbündnis aus Vertreter\_innen von Erwerbsloseninitiativen, Attac und stadtbekanntem Wissenschaftler\_innen, Künstler\_innen, des Sozialausschussmitglieds der Linken sowie von Mitgliedern der Kreisverbände von WASG und PDS. Dieses Bündnis bereitete eine Petition für den Beschwerdeausschuss der Stadt Köln vor. In dieser

Anregung wurde ein Köln-Pass gefordert, der eine ÖPNV-Monatsfahrkarte für 20,70 Euro und eine 50%ige Ermäßigung auf alle anderen KVB-Fahrkarten beinhaltete sowie weitere Ermäßigungen für städtische Angebote vorsah. Bei Einbringung in den Beschwerdeausschuss wurden diesem 1.600 Unterschriften übergeben, die in kurzer Zeit gesammelt worden waren.

Zwischen Einbringung und Behandlung der Anregung im Ausschuss vergingen drei Monate. Ein dann endlich dieser Petition in Grundzügen folgender Antrag von SPD und Grünen fand mit den Stimmen der LINKEN eine Mehrheit, nachdem die Forderung der Linken, Geringverdiener\_innen mit in den Pass einzubeziehen, in den Antrag aufgenommen wurde.

Der Köln-Pass wird allen Bezieher\_innen von staatlichen Transferleistungen von der Stadt Köln automatisch zugesandt, ohne dass sie einen Antrag stellen müssen. Der Köln-Pass berechtigt sie gleichzeitig zum Erwerb eines Sozialtickets. Mit diesem Verfahren wird die Würde der Menschen gewahrt, die nur über ein geringes Einkommen verfügen.

Als Ausgleich für die Ermäßigungen im ÖPNV wurden anfangs 4,8 Mio. Euro von der Stadt Köln an den Verkehrsverbund gezahlt. Inzwischen hat eine Studie nachgewiesen, dass durch den Köln-Pass mehr Menschen öffentliche Verkehrsmittel nutzen, darüber hinaus wurde die »Schwarzfahrer«-Quote deutlich gesenkt. Der finanzielle Ausgleich der Stadt Köln an den Verkehrsverbund konnte inzwischen auf knapp über eine Million Euro reduziert werden. Aus diesem Grund hat sich der übergeordnete Verkehrsverbund Rhein-Sieg dazu entschlossen, den Köln-Pass als regulären Tarif anzuerkennen. Rund 171.000 Kölner\_innen sind berechtigt, den Köln-Pass zu nutzen. 2007 wurde er von über 150.000 Menschen in Anspruch genommen. Inzwischen sind viele weitere Vergünstigungen an den Köln-Pass gekoppelt, so beispielsweise das ermäßigte Schulmittagessen.

Seit März 2012 sind im Verkehrsverbund Rhein-Sieg (Köln, Bonn, Leverkusen) vergünstigte Monatstickets und 4er-Fahrkarten unter dem Namen MobilPass erhältlich. Diese werden direkt am Fahrscheinautomaten verkauft und sind zwar günstiger als reguläre Fahrkarten, z.B. Monatsticket Preisstufe 1b Köln 31,80 Euro statt 81,10 Euro, entsprechen aber auch hier nicht dem Satz, der im Hartz IV-Bezug dafür vorgesehen ist. Die Fahrkarten sind auf andere MobilPass-Berechtigte übertragbar. Darüber hinaus ist werktags ab 19 Uhr und am Wochenende ganztags die kostenlose Mitnahme einer weiteren berechtigten Person möglich.

Dem Kampf für ein Sozialticket wird oft entgegengehalten, dass dieses Problem durch eine Erhöhung des Regelsatzes gelöst werden müsse. Auseinandersetzungen um die Erhöhung des Regelsatzes bzw. die grundsätzliche Veränderung des ALG II-Systems sind jedoch sehr viel schwerer zu gewinnen und diese Forderungen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Es sieht derzeit nicht so aus, als seien die sozialen Bewegungen stark genug, dieser Forderung auf Bundesebene entsprechend Nachdruck zu verleihen. Das kommunale Sozialticket bietet daher die Möglichkeit, auf regionaler Ebene den Betroffenen schnell und wirksam zu helfen, auch wenn dadurch das grundsätzliche Problem nicht gelöst wird. Aus diesen Initiativen heraus hat sich die Idee entwickelt für einen entgeltfreien öffentlichen Nahverkehr zu streiten. Gute Beispiele dafür gibt es beispielsweise in Hasselt, Belgien, und Tallinn, Estland, aber z.B. auch, durch linke Politiker\_innen initiiert, in Erfurt.

### 2.3 Öffentliche Leistungen gehören in die öffentliche Hand

Öffentliche Dienstleistungen oder öffentliche Güter sollen allen Einwohner\_innen unabhängig von ihrem Einkommen oder ihrer gesellschaftlichen Stellung zugänglich sein. Strom, Gas, öffentlicher Nahverkehr und der Schwimmbadbesuch müssen bezahlbar und erreichbar sein. Die nächste öffentliche Bibliothek darf nicht 50 Kilometer weit entfernt liegen. Hierzu gehört mittlerweile auch eine Grundversorgung mit Breitband-Internet und die entsprechende Infrastruktur (siehe dazu ausführlicher Crashkurs Kommune 8: »Kommunale Netzpolitik – Die Möglichkeiten des Internet lokal nutzen« von Sebastian Koch).

Die Aufgaben der Daseinsvorsorge müssen demokratisch verantwortet, organisiert und kontrolliert werden. Der Zugang zu diesen Diensten und Einrichtungen muss erschwinglich, diskriminierungsfrei und in jeder Hinsicht für alle Einwohner\_innen offen und barrierefrei sein. Die Grundlagen für eine gerechte Gesellschaft – der gleiche Zugang für alle zu den grundlegenden »Lebensmitteln« vom Wasser bis zur Bildung – werden zerstört, wenn öffentliche Güter privatisiert werden. Zudem verliert die Kommune jegliche Einflussmöglichkeit und Kontrolle, um qualitative Standards abzusichern.

Inzwischen gibt es keinen Bereich dieser öffentlichen Infrastruktur, der in den vergangenen Jahren nicht verkauft oder vom Verkauf bedroht wurde. Hiergegen kann und muss sich linke Kommunalpolitik zur Wehr setzen. Bürgerentscheide in Leipzig, Düsseldorf, Mülheim an der Ruhr oder in Freiburg, aber auch dort, wo sie nicht erfolgreich waren, wie in Berlin zum Rückkauf des Stromnetzes im November 2013, zeigen, dass der Widerstand gegen Privatisierungen wächst.

### **Beispiel: Bürger\_innen fordern Rückholung des Strom- und Gasnetzes sowie der Fernwärme**

Hamburger Energienetze in die Öffentliche Hand! Die Mehrheit der Hamburger\_innen hat 2013 mit dem Volksentscheid dem Hamburger Senat und Bürgerschaft einen klaren politischen Auftrag erteilt, das Strom- und Gasnetz sowie die Fernwärmeversorgung zurück in die öffentliche Hand zu holen. (<http://gleft.de/qG>)

Die kommunale Daseinsvorsorge stößt auf Kritik der Wirtschaftslobby. Die Kommunen sollten sich nach ihrer Meinung auf die Leistungen konzentrieren, die Private nicht leisten können oder wegen zu geringer Gewinnerwartung nicht erbringen wollen. Inzwischen gibt es in den Landkreis- und Gemeindeordnungen umfangreiche Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen und ihren Töchtern. So ist beispielsweise der Gemeindeordnung NRW – Teil 11 §§ 107ff. – zu entnehmen, dass die Kommune vor der Neugründung von wirtschaftlich tätigen Betrieben darlegen muss, dass nur sie und kein Privater die jeweilige Aufgabe ordnungsgemäß erfüllen kann.

Die Kommunen selbst haben mit den nicht bedachten Folgen der Privatisierung zu kämpfen. Die Finanzkrise offenbarte schonungslos, wie risikoreich grenzüberschreitende Leasingverträge (Cross Border Leasing) oder intransparente Zinsgeschäfte (Zins-Swaps) sind (siehe hierzu Kapitel 3.13: Internationale Finanzkrise kommunal selbstgemacht). Die finanziellen Bruchlandungen werden ebenso wie die immer teurer werdenden Kredite die Kommunalhaushalte auf Jahre belasten. Auch die hoch gelobten PPP-Projekte (Public Private Partnership, auch Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) – siehe S. 39ff.) belasten die Kommunen deutlich mehr, als auf den ersten Blick zu erkennen ist.

### **Rekommunalisierung**

Wenn Güter oder Leistungen der Daseinsvorsorge schon privatisiert wurden, sollte der Versuch gestartet werden, diese in die Verantwortung der öffentlichen Hand, vorwiegend in die der Kommunen, zurückzuholen. Denn die Kommune ist der richtige Ort für eine bedarfsnahe Planung, und das Ziel der öffentlichen Hand sollte nicht der Profit, sondern das Wohl der Einwohner\_innen sein.

Rekommunalisierung ist entweder die Rückübertragung von Aufgaben, die per Betreiber- oder → *Konzessionsvertrag* vergeben wurden, oder der Rückkauf von Anteilen oder der Ausstieg aus einem Vertrag, beispielsweise wegen nicht erbrachter Leistungen oder wegen erwiesener Korruption. Insbesondere auslaufende Konzessionsverträge bieten einen guten Rahmen für eine Re-

kommunalisierung. Diese muss juristisch, politisch, wirtschaftlich und organisatorisch aber sehr gut vorbereitet werden. Insbesondere im Energiebereich wird das letzte Wort meist vor Gericht gesprochen. Es bedarf also eines langen Atems aller Beteiligten.

### **Beispiel: Altpapiermarkt**

Hier ein immer noch aktuelles Beispiel aus dem Jahr 2008. Damals wetteiferten Kommunen mit privaten Entsorgern um Altpapier. Auslöser der Auseinandersetzung war ein kräftiger Anstieg der Altpapierpreise und ein Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg, der den Markt für gewerbliche Altpapierentsorger öffnete. In Lübeck buhlten vier verschiedene Firmen mit Papiermülltonnen um das rentable Gut. In Berlin erhielten Einwohner an Sammelstellen Bares für durchgelesene Zeitungen. In vielen Kommunen standen auf den Straßen die Papiercontainer von unterschiedlichen Betrieben. Der Spaß war schnell zu Ende, als ein Jahr später die Papierpreise in den Keller stürzten und plötzlich wieder die vielgeschmähte öffentliche Hand den Garanten für eine kontinuierliche Altpapierentsorgung »in guten wie in schlechten Tagen« bildete.

Private Unternehmen erbringen Dienstleistungen oft nur deshalb kostengünstiger als die Kommune, weil sie die Beschäftigten nicht nach Tarif bezahlen und Qualitäts- oder Sicherheitsstandards absenken. Eine bessere Bezahlung bei gleichbleibenden oder sogar sinkenden Gebühren für die Kunden ist möglich, wenn die Abführung von Gewinnen entfällt und das Betriebsmanagement gestrafft wird. Öffentlicher Einfluss kann außerdem Betriebsräte und Arbeitnehmer\_inneninteressen stärken. Kommunale Gremien können per Satzung die Mitbestimmungsrechte von Arbeitnehmer\_innenvertretungen im Unternehmen regeln.

### **Beispiel: Rekommunalisierung der Müllentsorgung in Bergkamen (NRW)**

Bergkamen hat gute Erfahrungen mit der Rekommunalisierung gemacht: Die Müllgebühren sind gesunken. Für Restmüll um 5,9% im Jahr 2006 und weitere 1,5% im Jahr 2007. Bei Biomüll zahlten die Einwohner\_innen 10,6% weniger im Jahr 2006 und weitere 6,5% weniger im Jahr 2007. Und das, obwohl der Kreis die Kosten für die Müllverbrennung um 6% angehoben hat und die Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 um drei Prozentpunkte gestiegen ist. Zugleich profitieren die 52.000 Einwohner der Stadt von einem besseren Service.

Die Linksfraktion Bremen bezieht sich auf dieses Beispiel und beantragt die Rekommunalisierung des Bremer Mülls. Bremen hat in den letzten Jahren jeweils 20 Millionen Euro gezahlt, damit sich die ENO um Bio-, Rest- und Sperrmüll kümmert, bis 2008 waren es sogar bis zu 24 Millionen. Das geht aus einer Senatsvorlage hervor. Welche Kosten die ENO hat und wie viel Gewinn sie erwirtschaftet, bleibt unklar – Nehlsen hält seine Bilanzen unter Verschluss, auch die Verträge zwischen der Stadt und den Entsorgern sind bis heute nicht-öffentlich (vgl. Zier 2013).

Die Übernahme von Aufgaben durch die öffentliche Hand ist eine wichtige Voraussetzung für öffentliche Kontrolle und demokratische Entscheidungen. Durch die enge Anbindung an die Politik haben Einwohner\_innen bei öffentlichen Unternehmen die Chance, größere Transparenz bei der Ausgestaltung der Leistungen und deren Preisgestaltung durchzusetzen. Es besteht jedoch kein Automatismus. Oft muss eine bessere Mitsprache hart erkämpft werden. Demokratische Kontrolle darf nicht allein der Kommunalpolitik und der Verwaltung überlassen werden. Erfahrungen mit Korruption und »Parteibuchwirtschaft« zeigen, dass eine öffentliche Rechenschaftspflicht und eine direkte Kontrolle durch die Einwohner\_innen auch bei kommunalen Unternehmen notwendig ist und oft gegen den Widerstand der Mehrheit im Rat oder der Vertreterversammlung durchgesetzt werden muss.

Die Privatisierung von kommunalen Aufgaben entlastet zwar kurzfristig die Haushalte, beschneidet aber mittelfristig die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen. Erfahrungen zeigen, dass gut geplante Rekommunalisierungen die Handlungsspielräume für Gemeinden und Landkreise auch in finanzieller Hinsicht wieder erweitern können.

### **Public Private Partnership – PPP**

Als einfache Antwort auf die knappen Finanzen erscheinen vielen Kommunen Kooperationsmodelle mit privaten Investoren. »Public Private Partnership« heißt hier das Zauberwort. Gefördert durch die Bundesregierung (»Wir wollen den Markt für wirtschaftliche Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) in Deutschland öffnen.« – [www.partnerschaften-deutschland.de](http://www.partnerschaften-deutschland.de)) und Länder – unterstützt durch die EU – werden Aufgaben der Kommune (siehe hierzu Kapitel 3: Die Überwindung der formalen Hürden) wie die Modernisierung oder Instandhaltung von kommunalen Gebäuden, Neubauten über Verwaltungsdienstleistungen bis hin zu hoheitlichen Aufgaben in private Hände gegeben. Private Investoren vermieten dann diese Gebäude meist inklusive damit verbundener Dienstleistungen zu langfristigen Konditionen von 15 und mehr Jahren an die Kommu-



ne. Der Abschluss dieser langfristigen Verträge mit Privaten bindet durch die Leasing-Raten die Mittel der Kommune in einer Weise, die erst nach mehreren Jahren wirklich ersichtlich wird.

Hat die Kommune bei einem PPP-Projekt in der Regel schon wenig direkten Einfluss auf die Ausführung der Investitionen – beispielsweise bei den Arbeitsbedingungen oder der Erstellung –, so haftet sie zusätzlich bei Baumängeln oder Insolvenz des Privatinvestors als direkte Schuldnerin gegenüber der Bank und zwar über die gesamte vorher vereinbarte Mietzeit für das jeweilige Objekt. Dieses Haftungsrisiko ergibt sich aus dem → *Einredeverzicht*, der in den Verträgen üblicherweise vereinbart wird.

Als Folge des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes, einem Abschiedsgeschenk der rot-grünen Bundesregierung vom Juni 2005 an Privatinvestoren, Banken und Wirtschaftsberatungsgesellschaften, hat sich daraus das große Geschäft entwickelt. PPP-Verträge sind in der Regel sehr kompliziert gestaltet – insbesondere im Dreiecksverhältnis Kommune-Investor-Bank, bei dem auch die Beratungsfirmen nicht leer ausgehen –, was letztlich einen Einfluss auf die Höhe der Leasingraten hat. Die Risikoverteilung und -bewertung ist einer der umstrittensten Punkte im Wirtschaftlichkeitsvergleich: Denn PPP schützt nicht vor typischen Risiken wie beispielsweise Insolvenz.

### **Gesucht wird die nächste »Elbphilharmonie«**

Im Oktober 2013 wurden im neunten Jahr in Folge »PPP-Innovationspreise« vergeben. Die Verleihung findet seit 2005 jährlich statt. Die Zeitschrift »Behörden-Spiegel« und der Lobbyverband BPPP loben nach eigenen Angaben diese Preise aus, um «die inhaltliche Qualität öffentlich-privater Projekte zu erhöhen».

Unter den bisherigen Preisträgern sind die Elbphilharmonie in Hamburg, das Lkw-Mautsystem Toll Collect, das Bürgerportal »Würzburg integriert!« und das Protonentherapiezentrum in Essen. Diese und vier weitere »Gewinner« wurden in den ersten fünf Jahren seit Vertragsabschluss entweder abgebrochen, wiesen erhebliche Leistungseinschränkungen oder massive Kostensteigerungen auf. Die gescheiterten Projekte der ersten fünf Jahre entsprechen 16% der prämierten Projekte und 49% des finanziellen Volumens der »Innovations«-Preisträger-Projekte (vgl. GiB 2013).

Wie es mit der Wirtschaftlichkeit von PPP tatsächlich bestellt ist, erweisen erst exakte Berechnungen. In den meisten Fällen ist eine Eigenfinanzierung letztlich kostengünstiger. Die privaten Investoren haben das benötigte Geld auch nicht »auf der hohen Kante«, sondern finanzieren die Projekte ebenfalls über Kredite.

So fließen sowohl Kreditkosten als auch hohe Beraterkosten in die Vertragssumme und damit in die Leasingraten ein. Last but not least muss geprüft werden, welche Finanz- und Personalressourcen für die Planung eingesetzt werden und ob diese Leistungen in der konventionellen Eigenerstellung durch die eigene Verwaltung nicht effektiver eingesetzt gewesen wären.

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Einbindung von speziellen Fördermitteln – beispielsweise der staatlichen KfW-Bank –, auf die nur die Kommunen selbst und nicht private Investoren zurückgreifen können, erweisen sich eigene Planungen, die es ja sowieso geben muss, und dann die eigene kommunale Ausführung letztlich als kostengünstiger, wie immer mehr Kommunen feststellen.

Eines ist jedenfalls sicher: Erhöhte Kosten belasten immer die Einwohner\_innen: Entweder, indem sie überhöhte Leistungsentgelte zahlen müssen, oder indem aus ihren Steuergeldern andere notwendige Projekte nicht mehr finanziert werden können.

Kommunale PPP-Modelle wurden von den kommunalen Aufsichten lange Jahre positiv bewertet. Doch inzwischen setzt sich auch dort eine kritische Sicht durch. Kommunale Zahlungsverpflichtungen aus PPP-Modellen werden derweil als »kreditähnliche Rechtsgeschäfte« auf den Kreditrahmen in den Haushaltssicherungskonzepten angerechnet. So ist einer Werbebroschüre Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen zu entnehmen: »Für die Genehmigung ist Voraussetzung, dass das Rechtsgeschäft der Erfüllung kommunaler Aufgaben dient und die dauerhafte Leistungsfähigkeit bzw. eine geordnete Haushaltswirtschaft sichergestellt ist. *Wo die Haushaltslage einer Kommune eine Kreditaufnahme nicht zulässt, sind daher in aller Regel auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte im Rahmen von PPP-Modellen nicht zulässig.*«. Hierauf haben sich derweil weitere Rechnungsprüfungsämter bezogen.

## 2.4 Kommunalpolitische Bildungspolitik

Der Umgang mit Kindern und Jugendlichen bestimmt nicht nur die soziale Qualität einer Gesellschaft, er ist auch maßgeblich für ihre Zukunft. Linke Kommunalpolitik setzt sich für ausreichend qualifiziertes Personal in den – wohnortnahen – Schulen sowie den Jugendzentren ein. Schüler\_innen benötigen dringend neben der Wissensvermittlung auch sozialpädagogische Betreuung. Ein Beispiel aus Frankfurt am Main:

### **Beispiel: Förderschulen brauchen mehr Lehrkräfte und Schulsozialarbeit**

- » 1) Der Magistrat setzt sich beim Hessischen Kultusministerium für mehr Lehrkräfte und kleinere Klassen in Förderschulen ein.
- 2) Der Magistrat schafft ausreichend Stellen für Schulsozialarbeiter\_innen an den Frankfurter Schulen für Lernhilfe.

Begründung: Die Personalsituation an den Frankfurter Schulen für Lernhilfe ist sehr angespannt. Eine angemessene Förderung der Schüler\_innen ist unter den gegebenen Umständen nicht möglich [...] Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen bedeutet eine Neuorientierung in der Bildungspolitik hin zur Inklusion von behinderten Kindern im Schulsystem und sorgt langfristig für eine Abschaffung der Förderschulen. Solange die Förderschulen noch existieren, muss sichergestellt sein, dass diese Schüler\_innen sonderpädagogisch gefördert und betreut werden, damit sie zukünftig ein eigenständiges (Berufs-)Leben führen können.«

Um allen Kindern gleiche Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten zu gewähren, setzt linke Kommunalpolitik auf Senkung des Betreuungsschlüssels in den Kindertagesstätten, die schrittweise Gebührenfreiheit aller Kita-Plätze und das kostenfreie Mittagessen. Dieses sind grundlegende Voraussetzungen für die gerechte Teilhabe an vorschulischer Bildung.

## **2.5 Kommunale Flüchtlingspolitik**

Eine neue – alte – kommunale Aufgabe liegt in der Flüchtlingspolitik. Während Anfang der 1990er Jahre Asylpolitik noch zum festen Aufgabengebiet linker alternativer Politik gehörte, wurde es langsam stiller um diese Thematik. Nun wird das Thema wieder aktuell durch Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien und anderswo. Denn wenn 10.000 Flüchtlinge auf einer Insel wie Lampedusa bleiben müssen, die 6.000 Einwohner zählt, sind Diskussionen programmiert. Wenn diese 10.000 Menschen unter 500 Millionen Europäer\_innen in 28 Mitgliedstaaten verteilt werden, ist das letztlich ein kleines Problem. In der Kommune löst dies möglicherweise ebenfalls Debatten aus, insbesondere dann, wenn menschenfeindliche und rassistische Ressentiments vor allem durch rechtspopulistische Vereinigungen oder auch die NPD ins Feld getragen werden. Letztlich ist es Aufgabe linker alternativer Kommunalpolitik, dafür zu sorgen, dass die Asylsuchenden in den Kommunen menschenwürdig untergebracht werden, denn darauf hat Kommunalpolitik einen Einfluss. Dazu ein Beispiel aus Essen:

### **Essener Stadtrat gegen neues Unterbringungskonzept**

Mit den Stimmen von SPD, Grünen, Linken und »Essen steht AUF« hat der Stadtrat am 25. September 2013 das von der Essener Stadtverwaltung vorgelegte neue Konzept zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen endgültig abgelehnt. Ursprünglich sollte bereits im Juli über die Pläne der Verwaltung entschieden werden. Das Konzept sah unter anderem vor, neu eintreffende Flüchtlinge bis zu sechs Monate lang in einer zentralen Erstaufnahmestelle unterzubringen und sie dort überwiegend mit Sachleistungen und Gutscheinen zu versorgen. Erklärtes Ziel dieses Vorhabens bestand darin, Flüchtlinge aus den Balkanstaaten von der Einreise abzuhalten. Der Flüchtlingsrat NRW und ProAsyl Essen hatten nach Bekanntwerden der Pläne heftige Kritik an dem neuen Konzept geübt. Die Organisationen befürchteten eine massive Verschlechterung der Lebenssituation von Flüchtlingen in Essen. Auch kirchliche Organisationen und der Deutsche Gewerkschaftsbund sprachen sich gegen die geplante Zentralisierung der Flüchtlingsaufnahme und die Umstellung von Geld- auf Sachleistungen aus (vgl. Flüchtlingsrat NRW 2013).

Die dezentrale Unterbringung sowie Geldleistungen für ein selbstbestimmtes, menschenwürdiges Leben sind linke Minimalforderungen. Weitere lokale Möglichkeiten der Teilhabe werden in dem weiteren Band Crashkurs Kommune 9: »Realität Einwanderung« thematisiert.

## **2.6 Die Energiewende in der Kommune**

In vielen Kommunen und Regionen hat die »Energiewende von unten« begonnen. Ein vermehrtes eigenständiges Handeln von Kommunen, Stadtwerken, Einwohner\_innen und Unternehmen kann einen Durchbruch bedeuten: durch Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, die Substitution von fossilen, importierten Energieträgern durch eigene, saubere Energieerzeugung, günstigere Energiepreise für private Haushalte und Unternehmen durch Nahwärmenetze und den steigenden Anteil von Kraft-Wärme-Koppelung. Stabile regionale Kreisläufe entstanden durch bedarfsgerechte Abstimmung von Ressourcenbezug, Produktion und Verbrauch und die unmittelbare Verzahnung von Einwohnerschaft und Kommunalinteressen. Wenn kommunale und regionale Akteur\_innen erkennen, was sie erreichen können, dann ist die Übertragung der Energiemobilisierung auf andere Handlungsbereiche denkbar: Mobilität, Wohnen und weitere Felder der Daseinsvorsorge. Als Quintessenz dessen, was heute schon in Ansätzen

praktiziert wird, erscheint am Horizont eine neue Art Kommune, mit Partizipationsmöglichkeiten, demokratisiert, mit dem Gebot vollständiger Transparenz jederzeit in ihrem gesamten Handeln durchschaubar und kontrollierbar. Diese »neue Kommune« wird deutlich mehr als heute wirtschaftlich handlungsbefugt und handlungsfähig sein. Es ist an der Zeit, Kommune anders zu denken: als Investorin, Gestalterin und als Akteurin, die ihrer Bürgerschaft verpflichtet ist und alles tut, was ein Leben in Selbstbestimmung ermöglicht (vgl. Thie o.J., <http://gleft.de/qc>). Unter [www.kommunal-erneuerbar.de](http://www.kommunal-erneuerbar.de) werden regelmäßig gute Beispiele kommunaler Energiewende veröffentlicht.

## 2.7 Kommunalpolitik braucht langen Atem

Die angeführten Beispiele zeigen, welche Handlungsfelder sich auf der kommunalen Ebene ergeben. Natürlich kann hier nur ein kleiner Ausschnitt wiedergegeben werden. Gleich wirksam werdende Änderungen im Sinne linker Kommunalpolitik können nur dann realisiert werden, wenn ein breites Bündnis vorhanden ist, das sich dafür einsetzt und ausreichend Druck erzeugt, damit sich die Mehrheiten im Kommunalparlament entsprechend bewegen. Trotzdem ist es sinnvoll und nützlich, auch über eine kleine Ratsfraktion oder als Einzelkämpfer\_in im Rat – gegen eine breite Mehrheit – Anträge einzubringen, selbst wenn klar ist, dass sie dort (noch?) keine Mehrheiten finden.

Die Autorin selbst weiß aus langjähriger Erfahrung, dass linke Kommunalpolitik ein langsames Bohren ganz dicker Bretter ist. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass abgelehnte Anträge zumindest Anstöße zum Nachdenken geben, Anlass in der Presse sind, darüber zu berichten, und auch gelegentlich als Auslöser für die Bildung eines breiten Bündnisses zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels wirken. Denn: So manches Mal tauchen die Anträge einige Zeit später wieder auf, leicht umformuliert und unter anderem Logo.

## 2.8 Und: Linke Kommunalpolitik braucht Öffentlichkeit

»Tue Gutes und rede drüber!« Mandatsträger\_innen müssen ihre Initiativen, Aktivitäten, Entscheidungen und Alternativen »unter die Leute bringen«. Dazu ist eine gute Öffentlichkeitsarbeit wichtig, die sich nicht nur auf die engere Pressearbeit beschränken sollte. Öffentlichkeitsarbeit in einem der Linken oft nicht wohl gesonnenen Umfeld ist ein komplexes Thema, dessen ausführliche Behandlung dem *Crashkurs Kommune 7*: »Lokal ankommen« vorbehalten ist.

### 3. Die Überwindung der formalen Hürden

*»Fragen nach der Form sind keine Formfragen«  
Peter-Paul Zahl, An die Freunde, 1977*

Der vielfach in linken Kreisen verbreitete Irrglaube, nur Inhalte zählten, »Formalkram« wie Satzungen, Geschäftsordnungen (GO), Fristen und richtige Ansprechadressen seien unerheblich, wird in der kommunalen Praxis schnell ad absurdum geführt – spätestens, wenn der Antrag aus »formalen Gründen« abstürzt und diese Ablehnung vom Ratsvorsitzenden noch süffisant mit einem »leider« kommentiert wird.

Daher sollten linke Kommunalpolitiker\_innen nicht nur die Regelwerke der kommunalen Arbeit gelesen haben, sie müssen auch damit umgehen können:

... weil die Gegenseite öfter blufft und beispielsweise aus angeblichen formalen Gründen unsere Anträge nicht zulassen will. Hier muss sattelfest gekontert werden.

... weil auch die Vorteile der Satzungs- und Geschäftsordnungenkenntnis genutzt werden sollten, um z.B. zusätzliche Redezeit zu gewinnen. »Gemäß Geschäftsordnung § xy beantrage ich, dass ...« wirkt in den meisten Fällen – um doch noch mal die eigenen inhaltlichen Positionen darlegen zu können. Die anderen Ratsmitglieder sind bis auf wenige Ausnahmen nämlich auch keineswegs satzungs- und geschäftsordnungssicher. Ein solcher Trick mag Geschmackssache sein, erweist sich aber hin und wieder als nützlich.

»Das Gegenteil von »gut« ist »gut gemeint« – sagt der Volksmund und das ist auch eine in der politischen Praxis gerade junger Fraktionen häufig gemachte Erfahrung. Täuschen wir uns nicht: Viele der in linken Anträgen geäußerten Positionen stoßen nicht unbedingt auf große Zustimmung der anderen Parteien und der ihnen oft nahestehenden Verwaltungsspitzen. Da das zuweilen die Bevölkerung – glücklicherweise – anders sieht, versucht die politische Konkurrenz die inhaltlichen Auseinandersetzungen zu vermeiden und nutzt stattdessen die formale Klaviatur mit der Lieblingsbegründung: »Nicht zuständig.« Daher ist ein inhaltlich gut ausformulierter und begründeter Antrag »für den Papierkorb« (fdp), wenn er diese erste formale Klippe nicht meistert.

Hier kommen zwei Beispiele mit jeweils nahezu identischem Inhalt, die formal entweder im Papierkorb oder zur Beratung in den kommunalen Gremien – und wenn es klappt, auch in der Presse – landen können:

*Formal unzulässig:* Der Rat der Kommune XY spricht sich grundsätzlich gegen faschistische Bestrebungen in Staat und Gesellschaft aus.

*Besser:* Der Rat der Kommune XY spricht sich gegen die geplante Nazi-Demonstration am ... auf dem Bahnhofsgelände unserer Stadt aus. Als Mitglied der Städtekoalition gegen Rassismus spricht sich der Rat der Kommune XY grundsätzlich gegen faschistische Bestrebungen in Staat und Gesellschaft aus.

*Formal unzulässig:* Der Rat XY lehnt die Steuerreform der Bundesregierung ab.

*Besser:* Der Rat XY appelliert an den Städte- und Gemeindebund und die Landesregierung, sich gegen die Steuerreform auszusprechen, weil es dadurch in XY zu Steuerausfällen von – konkrete Zahl – Millionen Euro kommen wird und die kommunale Selbstständigkeit der Gemeinde XY dadurch ernsthaft gefährdet wird.

### 3.1 Die Instanzen der Kommunalpolitik

Kommunalpolitik in Deutschland findet gegenwärtig in rund 13.500 Kommunen, 295 Landkreisen und rund 100 kreisfreien Städten statt. Zusätzlich gibt es noch diverse Regionalverbände, wie beispielsweise den Ruhrverband oder die Region Hannover, deren Mitglieder entweder direkt (z.B. Region Hannover) oder von den Mitgliedskörperschaften (Rat, Kreistag) gewählt werden (z.B. Ruhrverband). Rund ein Drittel der Menschen leben in kreisfreien Städten, zwei Drittel in Landkreisen bzw. in kreisangehörigen Gemeinden. In Bayern und rudimentär auch in Rheinland-Pfalz (im Bereich der ehemaligen bayerischen Pfalz) gibt es noch eine dritte kommunale Ebene, die Bezirksebene, auf der weitere Vernetzung und verlagerte Aufgabenerledigung stattfindet (Kost/Wehling 2003: 14).

In einigen Bundesländern ist zudem noch eine Mittelinstanz eingefügt. Diese Behörde wird von einem Regierungspräsidenten geleitet und trägt selbst die Bezeichnung Regierungspräsident (historisch), Regierungspräsidium (in Baden-Württemberg, Hessen), Regierung (in Bayern) oder Bezirksregierung (in Nordrhein-Westfalen). Sie steht zwischen den oberen und obersten Landesbehörden (Ministerium) und dem Landrat als unterer Landesbehörde für den Bezirk eines Kreises.

In Bayern existieren – unabhängig von diesen Bezirksregierungen als staatlicher Mittelbehörde, aber mit diesen deckungsgleich – Selbstverwaltungskörperschaften, die Bezirke, deren Mitglieder alle fünf Jahre gleichzeitig mit dem Landtag gewählt werden. In Nordrhein-Westfalen ist bei den Bezirksregierungen jeweils ein kommunal besetzter Regionsrat angesiedelt. Dieser setzt sich aus stimmberechtigten und beratenden Mitgliedern zusammen. Die stimmberechtigten Mitglieder werden nach dem Parteienproporz der Kommunalwahl im jeweiligen Regierungsbezirk entsandt, zu zwei Dritteln direkt aus den Kommunen, zu einem weiteren Drittel aus Reservelisten. Der Regionalrat konstituiert sich jeweils nach den Kommunalwahlen.

In manchen Ländern wird diskutiert, die Regierungspräsidien abzuschaffen und die Aufgaben landesweit zu bündeln (durch Ministerien oder Landesoberbehörden) bzw. auf die kommunale Ebene zu verlagern. Mehrere Bundesländer haben die Regierungsbezirke bereits abgeschafft. In Baden-Württemberg allerdings wurden durch die Verwaltungsreform von 2005 die Regierungspräsidien gestärkt, indem ihnen viele Aufgaben bis dahin eigenständiger Landesbehörden übertragen wurden. Eine ähnliche Entwicklung gibt es auch in Nordrhein-Westfalen.

## 3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Es sind die Länder, welche die Rahmenbedingungen für die Gemeinden festsetzen. In den deutschen Flächenstaaten (also allen Bundesländern, außer Berlin, Bremen – Ausnahme Bremerhaven – und Hamburg als reinen Stadtstaaten, in denen staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt werden) regeln Gemeindeordnungen den Aufbau und die politische Struktur der Gemeinden. Die Ausgestaltung des Kommunalrechts erfolgt durch Landesrecht. Das Wort »Kommunalrecht« steht für eine Vielzahl von Gesetzen und gesetzlichen Regelungen, die direkt die Kommunen betreffen, beispielsweise: Gemeindeordnung und Landkreisordnung als so genannte Kommunalverfassungen, Kommunalwahlgesetz, Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, Umlandverbandsgesetz, Zweckverbandsgesetz, Gemeindehaushaltsverordnung, Gemeindekassenverordnung, Eigenbetriebsverordnung, Landschaftsverbandsordnung. In der Tendenz entwickelt sich – bei Differenzierungen – seit den 1990er Jahren das Kommunalverfassungsrecht in Richtung der so genannten süddeutschen Ratsverfassung mit der Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister\_in. Die Gemeindeverfassungen wurden entsprechend novelliert. Abweichungen gibt es insbesondere bei Wahlzeiten und den Kompetenzen der jeweiligen (Ober-)Bürgermeister\_innen. Alle Gemeindeordnungen der 13 Flächenländer enthalten seit 1996 die



zwei wichtigsten der insgesamt fünf Strukturmerkmale der baden-württembergischen Gemeindeordnung:

- Bürgermeister\_innen oder Landrät\_innen als Chef\_innen der Gemeinde- bzw. Kreisverwaltung werden durch Direktwahl von den Bürger\_innen bestellt.
- Durch Bürgerentscheid können die Bürger\_innen über wichtige Gemeindeangelegenheiten selbst entscheiden. Durch Bürgerantrag kann eine Frage zur Entscheidung gebracht werden.

In einigen Ländern kommen bis zu drei weitere Merkmale hinzu:

- Die direkt gewählten Bürgermeister\_innen sind alleinige Chef\_innen der Gemeindeverwaltung.
- Sie sind zugleich Vorsitzende des Gemeinderates und seiner Ausschüsse.
- Bei der Wahl des Gemeinderates oder des Kreistages können die Bürger\_innen Kandidat\_innen aus verschiedenen Listen wählen (panaschieren) und maximal drei Stimmen bei einzelnen Kandidat\_innen anhäufen (kumulieren).

Die meisten kommunalpolitischen Entscheidungen bedürfen nach den Gemeinde- und Kreisordnungen aller Bundesländer der Zustimmung der gewählten Gemeindevertreter\_innen (Naßmacher/Naßmacher 2007: 47ff.). Als zweites Element demokratischer Entscheidungen sind die Bürgerbegehren und -entscheide zu nennen, die es inzwischen bis auf das Land Bremen überall – mit unterschiedlichen Bestimmungen und Hürden – gibt (siehe hierzu Kapitel 5. Linke Alternativen: Partizipation, Offenheit und Transparenz).

Unverzichtbar ist daher für jede\_n Kommunalpolitiker\_in die jeweilige Gemeinde- oder Kreisordnung, um über Rechte und Pflichten und die Grundlagen der kommunalpolitischen Arbeit informiert zu sein. Die Regelwerke gibt es als unkommentierte oder kommentierte Fassungen. Insbesondere die »Lose-Blatt-Sammlungen« sind sehr empfehlenswert, sind sie doch immer auf dem aktuellen Stand. Leider sind sie auch sehr teuer, sodass sich die Anschaffung meist nur für größere, finanziell besser ausgestattete Fraktionen lohnt. Allen anderen sei die Rechtssammlung der eigenen Verwaltung empfohlen, die den Erfahrungen der Autorin nach Mandatsträger\_innen offen steht, die höflich anfragen. Auch größere Stadtbüchereien und Universitätsbibliotheken dürften in ihren Staatskundeabteilungen darüber verfügen. Für alle Bundesländer gibt es kommentierte Fassungen von unterschiedlichen Autor\_innen, die je nach deren Grundeinstellung eher rechts-konservativ oder liberal ausfallen. Bei wirklich kniffligen Rechtsfragen ist es daher sinnvoll, die unterschiedlichen Auslegungen zu kennen, um entsprechend argumentieren zu können.

### 3.3 Freiwillige und Pflichtaufgaben in der Kommune

Die Kommunen regeln ihre Aufgaben in eigener Verantwortung. Die Zuständigkeiten der Kommunen bestehen aus zwei großen Aufgabenfeldern, den eigenen Aufgaben: den Selbstverwaltungsaufgaben bzw. den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sowie den staatlichen Aufgaben. Letztere sind den Gemeinden aus Zweckmäßigkeitgründen lediglich übertragen, sie werden Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein) genannt.

Die Abgrenzung zwischen beiden Aufgabenarten ist nicht immer leicht. In der alltäglichen Verwaltungspraxis wird auch nicht zwischen ihnen getrennt, da die kommunalen Fachbereiche gegenständlich geordnet sind. Lediglich im Bereich der weisungsfreien Aufgaben haben Rat, Gemeindevertretung oder Kreistag das letzte Wort.

Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehört grundsätzlich alles, was speziell und ausschließlich die örtliche Gemeinschaft und die einzelnen Gemeindemitglieder angeht, der so genannte eigene Wirkungskreis. Der Katalog dieser Aufgaben unterteilt sich wiederum in die freiwilligen und in die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Erstere sind theoretisch unbegrenzt, sie orientieren sich an den lokalen Bedürfnissen und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune – und sind damit schon deutlich eingeschränkt. Somit sind auch die Ausführung und die Standards ausschließlich Sache der Gemeinde.

#### **Selbstverwaltungsaufgaben – freiwillige Aufgaben**

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Märkte und Messen, Gewerbeansiedlung, Krippen und Horte, Musik- und Volkshochschulen, Bibliotheken, Museen, Theater, Sportstätten, Altenpflege, Suchtberatung ...

Die pflichtigen Aufgaben sind durch die rechtliche Verpflichtung der Kommune zur sozialstaatlichen Daseinsvorsorge und zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgeschrieben. Bei der Ausführung im Einzelnen ist den Kommunen hier jedoch Spielraum für eigenständige Gestaltung gegeben. Die Pflichtaufgaben ohne Weisung müssen lediglich wahrgenommen werden, ohne dass das Land sich in das »Wie« der Aufgabenwahrnehmung einmischt.

### **Selbstverwaltungsaufgaben – Pflichtaufgaben**

Bauleitplanung, Feuerschutz, Abwasserbeseitigung, Energie- und Wasserversorgung, Schulträgerschaft und Schulentwicklungsplanung, Katastrophenschutz, Anlage und Unterhalt von Friedhöfen, Unterbringung von Asylsuchenden ...

Die Auftragsangelegenheiten bzw. die Aufgaben nach Weisung umfassen die den Gemeinden vom Staat zur Erfüllung zugewiesenen Aufgaben. Die Kommunen nehmen mit ihren Verwaltungen als Unterstufe der allgemeinen Staatsverwaltung diese Aufgaben wahr und unterliegen damit den Weisungen vorgesetzter Behörden. Der Unterschied zwischen den Selbstverwaltungsangelegenheiten und der Auftragsverwaltung ist in der Weisungsbefugnis des Staates zu sehen (Kost/Wehling 2003). Die Kommunen erhalten hierfür von Bund und Land einen – häufig nicht deckenden – Kostenausgleich (siehe hierzu auch Abschnitt 3.12: »Kommunale Finanzen«).

### **Auftragsangelegenheiten bzw. Aufgaben nach Weisung**

Ordnungsverwaltung, Bauaufsicht, Sozialhilfe, Gemeindewahlen, in manchen Bundesländern auch Teile der Gewerbeaufsicht

Im kommunalpolitischen Alltag lassen sich bei Planung und Durchführung einzelne Aufgaben des eigenen Wirkungskreises immer weniger von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises unterscheiden. Selbst juristisch eindeutige Abgrenzungen verlieren an Bedeutung: Leistungsstand der Nachbargemeinden, Rahmengesetze des Bundes und der Länder sowie die Verwaltung finanzieller Zuständigkeiten nehmen die Kommune an »den goldenen Zügel«, das heißt, nicht der Selbstverwaltungsgedanke trägt die Entscheidungen, sondern Förderprogramme von außen.

Die Selbstverwaltungsgarantie (siehe hierzu Kapitel 1: Kommunalpolitik als Teil des Ganzen) betrifft zwar alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, steht aber unter einem wichtigen Vorbehalt: Ihr Rahmen wird durch Bundes- und Landesgesetze abgesteckt. Diese wirken teils vereinheitlichend, teils dezentralisierend. Beispielsweise definieren das Einkommenssteuergesetz und das Wohngeldgesetz für alle Einwohner\_innen einheitliche Steuerlasten bzw. Leistungsansprüche. Das Grundsteuergesetz und das Baugesetzbuch hingegen räumen der Kommune eigene Gestaltungsansprüche ein (Naßmacher 2007).

### 3.4 Planungshoheit der Kommune

Die Kommunalpolitik ist zu allererst für Grundsatzentscheidungen zuständig. Folgendes wird über Satzungen, Leitpläne und Richtlinien geregelt: Bauleitplanung, Schulentwicklungspläne, Gebührensatzungen, Friedhoffssatzungen und vieles andere mehr. Diese Aufgaben sind in den jeweiligen Gemeinde- und Landkreisordnungen der Länder (siehe hierzu Kapitel 4: Das kommunale Mandat) dargestellt. Diese Entscheidungen werden von der Verwaltung in einer Beschlussdrucksache vorbereitet.

Spätestens zu Beginn der kommunalpolitischen Arbeit sollte sich jede und jeder frisch gewählte Kommunalpolitiker\_in über vorhandene Satzungen, Leitpläne und Richtlinien informieren, um sich einen Überblick über die bisherigen Entscheidungen zu verschaffen. Im besten Falle ist diese Übersicht schon zur Erarbeitung des Kommunalwahlprogramms eingesehen worden. Eine »gute« Verwaltung händigt den frisch gewählten Kommunalpolitiker\_innen diese Sammlung unaufgefordert entweder als CD oder in gedruckter Form aus, oft ist sie inzwischen auch auf den Websites der Kommune zu finden.

#### Raumordnung und Bauleitplanung

Die kommunale Planungshoheit umfasst das Recht der Kommunen und Landkreise, die jeweilige städtebauliche Entwicklung im Rahmen der → *Raumordnung* und der → *Bauleitplanung* eigenverantwortlich – im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen – zu gestalten. Bei der Festlegung der Raumordnungspläne durch die Länder sind die Kommunen und Landkreise zu beteiligen.

Aus dem Recht der kommunalen Planungshoheit folgen weitere Rechte wie Informationsrechte, Anhörungsrechte und Beteiligungsrechte der Gemeinden bei übergeordneten Fachplanungen. Wenn beispielsweise der Bund eine Bundesautobahn durch das Gebiet eines Landkreises bzw. einer Kommune plant, sind die gemeindlichen Interessen in der Fachplanung zwingend zu berücksichtigen.

#### Städte und Dörfer weiterentwickeln

Städte und Gemeinden beginnen ihre Planungen nicht auf einem weißen Blatt Papier. Unabhängig davon, wohin die Entwicklung gehen soll, immer sind die bisherige Entwicklung und frühere Entscheidungen die Grundlage für Neues. Daher ist ein Begriff wie »Planungshoheit« irreführend. Gaukelt er doch den kommunalpolitischen Akteur\_innen mehr Freiheit in der Entscheidung vor, als tatsächlich vorhanden ist. Die Stadt ist bereits gebaut, die Infrastruktur vorhanden. Jetzt muss es darum gehen, mit den Instrumenten der Städtebauförderung – die auch für Dörfer gilt –, der Regionalförderung und der Raumplanung die Strukturen den Gegebenheiten anzupassen.

Es ist eine Herausforderung, die Räume nach neuen, zukunftsorientierten sozialen, ökologischen und kulturellen Leitbildern zu entwickeln. Stadtumbau darf sich auf keinen Fall nur auf den Abriss und Neubau von Wohnungen reduzieren. Notwendig für einen möglichen Umbau sind vorausgehende soziale Bilanzen (Verdrängung und Abwanderung), aber auch die Darstellung gelungener Beispiele der Gemeindeentwicklung wie Ökobilanzen, die Wahrung kultureller Identitäten und Verkehrsbilanzen. Auch für Dörfer und Kleinstädte muss die kommunale Grundversorgung erhalten bleiben oder endlich wieder geschaffen werden. Gebraucht werden Modelle durchdachten Rück- und Weiterbaus. Ziel linker Kommunalpolitik sind grüne, ökologisch nachhaltig entwickelte, barrierefreie Städte und Gemeinden der kurzen Wege mit ausreichenden und bezahlbaren Wohnungen für alle Bevölkerungsgruppen. Das alles kann nicht nur am Reißbrett entworfen werden. Linke Kommunalpolitik setzt sich dafür ein, dass die Einwohner\_innen – selbstverständlich auch Kinder- und Jugendliche –, Vereine und Verbände aktiv in die Planungen einbezogen werden.

Weitere lokale Handlungsspielräume werden in Crashkurs Kommune 5: »Stadt und Land« von Patrick Pritscha und Wenke Christoph dargestellt.

Nicht nur im Stadtumbau, sondern insgesamt ist eine aktive Gleichstellungspolitik umzusetzen. Dieses ergibt sich sowohl aus internationalem Recht als auch aus nationalem Verfassungsrecht. Das Leitprinzip der Geschlechtergerechtigkeit verpflichtet die politischen Akteur\_innen, bei allen Vorhaben die Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern (aber auch von Menschen, die sich kein biologisches Geschlecht zuschreiben lassen möchten) zu analysieren und ihre Entscheidungen so zu gestalten, dass sie zur Förderung einer tatsächlichen Gleichstellung aller beitragen.

### 3.5 Innere Organisation der kommunalpolitischen Gremien

#### Hauptsatzung

Kommunen und Gemeindeverbände müssen eine Hauptsatzung erlassen. Diese Hauptsatzung sollte mit zu den Unterlagen gehören, die die Verwaltung den neu gewählten Kommunalpolitiker\_innen zu Beginn ihrer Tätigkeit aushändigt. Die Hauptsatzung ergänzt das in der Kommunalordnung des jeweiligen Bundeslandes geregelte Recht auf der örtlichen Basis und trifft Regelungen, die grundsätzliche Bedeutung für die Selbstverwaltung haben. Die jeweiligen Kommunalordnungen der Länder weisen aus, was in der Hauptsatzung der Kommune geregelt werden muss. In die Hauptsatzung gehören: Name, Bezeichnung und Wappen der Kommune und andere unveränderliche Dinge, aber auch die → *Wertgrenzen* für Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Zuständigkeiten, soweit

sie nicht schon in der Gemeindeordnung geregelt sind, Größe und Zuschnitt von eventuellen Ortsräten, Behandlungen von Petitionen, Regelungen zu Bürgerbegehren und -entscheid, Regelungen zur Teilnahme an Ausschusssitzungen und vieles andere mehr, was den kommunalpolitischen Alltag ausmacht.

Die Hauptsatzungen gelten grundsätzlich über die jeweilige Wahlperiode hinweg, werden in vielen Kommunen aber zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode meist en bloc beschlossen. Linke Kommunalpolitiker\_innen sollten diese Chance nicht vertun, und wenn es notwendig erscheint, auch schon für die erste Ratssitzung entsprechende Anträge vorbereiten, um die Hauptsatzung demokratischer und transparenter zu strukturieren. Änderungen zur Hauptsatzung werden mit einfacher Mehrheit beschlossen.

### **Geschäftsordnung**

Andere Abläufe der kommunalpolitischen Arbeit werden in der Geschäftsordnung geregelt. Wie die Hauptsatzung ist eine Geschäftsordnung zwingend vorgeschrieben. Je nach Örtlichkeit und Bundesland sind aber durchaus Unterschiede zu finden, was in der Geschäftsordnung und was in der Hauptsatzung geregelt werden muss. Hier erleichtert ein Blick in die zuständige Gemeindeordnung die Orientierung. Der Inhalt der Geschäftsordnung soll einen möglichst reibungslosen Ablauf der Arbeit der kommunalen Gremien ermöglichen. Ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung kann zur Ungültigkeit des Beschlusses führen. Die Kenntnis der Inhalte der Geschäftsordnung gehört zum wichtigsten Handwerkszeug der neuen Kommunalpolitiker\_innen. Sind die Regeln bekannt, kann das Spiel viel entspannter losgehen.

#### **Beispiel: Was wird in Geschäftsordnungen geregelt?**

Aufrechterhaltung der Ordnung in den Sitzungen, Ladungsfristen, Öffentlichkeit der Sitzungen, Bildung der Fachausschüsse, Redeordnung – Redezeit, Behandlung der Wortmeldungen, Fristen zur Antragstellung, Eil- und Dringlichkeitsanträge, Aktuelle Stunden, Aussprachen, Anhörungen, Reihenfolge der Abstimmungen, Behandlung von Anfragen, Bürger\_innenfragestunden, Sitzungsunterbrechungen, Inhalt und Form der Protokolle.  
(Je nach Bundesland ist manches auch schon in der Hauptsatzung oder der Gemeindeordnung/Kreisordnung/Kommunalverfassung geregelt.)

Die Verabschiedung der Geschäftsordnung wird wie die der Hauptsatzung meist in der konstituierenden Sitzung erfolgen. Deshalb ist es für neue Kommunalpolitiker\_innen auch besonders schwer, Einfluss zu nehmen, geht die Arbeit hierzu doch schon vor der ersten Sitzung los. Es ist aber auch möglich, Regelungen

der Geschäftsordnung in der laufenden Wahlperiode zu ändern. Dazu wird wie bei der Hauptsatzung eine einfache Mehrheit benötigt. Linke Kommunalpolitik wird insbesondere versuchen, Regelungen zur Verbesserung der Transparenz der kommunalpolitischen Arbeit und für mehr Bürgerbeteiligung zu erreichen. Beispielsweise sollten die nichtöffentlichen Sitzungen nur auf ganz wenige Bereiche wie etwa Personalbelange beschränkt werden. Auch Sitzungsunterbrechungen für Befragungen von Einwohner\_innen oder Ordnungsmaßnahmen können in der Geschäftsordnung geregelt werden.

**Beispiel: Linksfraktion im Römer (Frankfurt am Main),  
Antrag zur Geschäftsordnung**

Die Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung wird wie folgt geändert:

§ 48 Ordnung im Sitzungssaal

(1) Zuhörerinnen und Zuhörer, die den Ablauf der Sitzung nachhaltig stören, können verwarnet oder auf Anordnung der Stadtverordnetenvorsteherin/des Stadtverordnetenvorstehers aus dem Sitzungssaal entfernt werden. Beifallsbekundungen oder Missfallensäußerungen von Bürgerinnen und Bürgern stellen keine nachhaltigen Störungen dar.

Insbesondere die Regelungen der Geschäftsordnung zu Fristen und Sitzungsmodalitäten wie Rederecht und Redezeit sollten jeder und jedem geläufig sein.

### 3.6 Von der Idee zum Beschluss

Kreistag und Rat, Stadtverordnetenversammlung und Bürgerschaft sind für kommunalpolitische Grundsatzentscheidungen (wie beispielsweise Gebührensatzung Abwasser, Bauleitpläne und Richtlinien zur Führung der Verwaltung) zuständig. Die Zuständigkeiten sind in der jeweiligen Landes-Gemeindeordnung wie auch in der Hauptsatzung der Kommune geregelt.

Formal lässt sich der Entscheidungsprozess aufteilen in »Vorbereitung einer Vorlage« und »Entscheidung über eine Vorlage«. Doch dahinter verbirgt sich vieles, was gerade frisch gewählten Kommunalpolitiker\_innen – insbesondere Einzelmandatierten oder kleinen Fraktionen – manchmal lange verborgen bleibt. Die Vorbereitung einer Entscheidung entsteht fern jeglicher Öffentlichkeit im Stillen und wird von den Kommunalpolitiker\_innen der etablierten Parteien auch oft als reine Angelegenheit der Verwaltung angesehen. Sachbearbeiter\_innen und Amtsleiter\_innen erstellen die aus der Routine erforderlichen

Verwaltungsvorlagen. Für weiterreichende Vorarbeiten der Verwaltung ist allerdings zunächst ein Grundsatzbeschluss des Rates oder eine Anweisung der Verwaltungsspitze erforderlich.

Wichtige Verwaltungsvorlagen werden in den meisten Kommunen zur Vorberatung an die Fraktionen oder die Fraktionsvorsitzenden gegeben – manches Mal je nach politischem Kolorit auch nur, oder mit deutlichem Zeitvorsprung, an die Mehrheitsfraktion oder -gruppe. Anregungen aus diesen Fraktionen können dann noch in die Vorlage der Verwaltung einfließen. Mancher Konflikt wird damit unbeachtet von der Öffentlichkeit hinter verschlossenen Türen ausgetragen. So kann es dazu kommen, dass die Menschen in der Kommune überhaupt nicht mitbekommen, welche politischen Meinungsverschiedenheiten es gibt, wie sie begründet sind und wieso und warum ein von der Mehrheit akzeptierter politischer Kompromiss als »brauchbar« angesehen wurde.

#### **Beispiel: Es geht auch anders**

Am Anfang steht die Initiative, ein bestimmtes Problem zum Gegenstand politischer Entscheidungen zu machen. Durch Expert\_innenanhörungen, frühzeitige Bürger\_innenbeteiligung und vieles andere mehr könnten sowohl Fachmensen, Verbände und Vereine als auch die Einwohner\_innen frühzeitig und direkt in die Vorbereitung eingebunden werden. Konflikte können so offen angesprochen und kreative Lösungen gesucht werden, die allen Interessen dienen. Dieses Instrument sollten gerade linke Kommunalpolitiker\_innen aktiv nutzen.

### **3.7 Arbeit in den Ausschüssen**

Bei der Beratung aller kommunalpolitischen Angelegenheiten wäre die Versammlung der gewählten ehrenamtlich arbeitenden Vertreter\_innen arbeitsmäßig überfordert. Daher hat sich auch bei den kommunalen Vertretungskörperschaften ein Delegationssystem gebildet. Fachausschüsse – in der politischen Besetzung der Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft ähnlich (Berechnung nach den Formeln von → *Hare-Niemeyer* oder → *D'Hondt*) – bereiten die Entscheidungen vor und sind beratend tätig. Es gibt Ausschüsse nach besonderen Rechtsformen (z.B. Jugendhilfeausschuss und Schulausschuss), dieses sind Pflichtausschüsse, andere Ausschüsse werden in der Regel je nach Bedarf am Beginn der Wahlperiode gebildet.

In der konstituierenden Sitzung der kommunalen Vertretungskörperschaft wird auch die Größe der Ausschüsse festgelegt. Gerade kleine Fraktionen soll-



ten sich im Vorfeld informieren, bei welcher Ausschussgröße sie noch stimm-berechtigt sind, denn oft werden die Ausschussgrößen von den Mehrheitsfraktionen »rein zufällig« so festgesetzt, dass für Vertreter\_innen kleiner Fraktionen nur das Grundmandat übrigbleibt. Dieses Grundmandat räumt den Betroffenen – außer dem aktiven Stimmrecht – die gleichen Rechte wie den anderen Ausschussmitgliedern (Rederecht, Antragsrecht) ein. Es ist für eine kleine Fraktion schwer der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass sie beispielsweise ein Verkehrsprojekt ablehnt, die Presse aber schreiben kann, der Verkehrsausschuss habe es einstimmig so beschlossen. Vorsicht ist bei der Bildung von Beiräten, Kommissionen und Unterausschüssen geboten. Hier wird von den etablierten Parteien insbesondere in den alten Bundesländern gern versucht, die Vorschriften über die Besetzung von Ausschüssen zu umgehen, um die Besetzung durch Grundmandate oder kleine Fraktionen zu verhindern und damit kritische Kräfte aus den Beratungen herauszuhalten.

Im Anschluss an die Beratung im Fachausschuss geht die Beschlussvorlage an das nächste zuständige Gremium. Das ist meist entweder der Verwaltungsausschuss – analog der Hauptausschuss, bzw. für Landkreise auch der Kreis-ausschuss. Diese sind das zweite Organ der Gemeinde/des Kreistags mit erheblichen eigenen Zuständigkeiten. Es bereitet die Beschlüsse vor, wobei aber Rat oder Kreistag nicht an seine Beschlüsse gebunden sind, sondern durchaus auch anders entscheiden könnten. In manchen Bundesländern, beispielsweise in Thüringen, ist es möglich, die endgültige Beschlussfassung über einen Teil der Aufgaben an einen beschließenden Ausschuss zu übertragen. Außerdem beschließt beispielsweise der Hauptausschuss über diejenigen Angelegenheiten, die nicht der Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft bzw. der (Ober-)Bürgermeister\_innen/Landrat\_innen vorbehalten sind. Weiterhin beschließt er über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises.

In vielen Bundesländern ist im Verwaltungs-, Haupt- oder Kreis-ausschuss die Öffentlichkeit per Gesetz ausgeschlossen – anders als beispielsweise in Schleswig-Holstein. Über die Hauptsatzung kann aber zumindest die Rats-öffentlichkeit, das heißt die gewählten Vertreter\_innen, zugelassen werden. Auf eine solche Öffnungsklausel muss notfalls dringend mit einem Antrag zur Änderung der Hauptsatzung hingearbeitet werden.

### **3.8 Übertragung von Entscheidungen**

Die Vertretungskörperschaft kann entscheiden, dass sie über bestimmte Angelegenheiten nicht entscheiden möchte:

#### **Auszug aus § 42 der Gemeindeordnung NRW – Aufgaben des Rats**

(2) Im Übrigen kann der Rat die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen. Er kann ferner Ausschüsse ermächtigen, in Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs die Entscheidung dem Bürgermeister zu übertragen.

(3) Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten im Namen des Rates als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Rat sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält.

Die kommunalen Vertreter\_innen können aber auch bestimmen, dass sie über Bereiche entscheiden möchten, für die eigentlich beispielsweise die Bürgermeisterin zuständig wäre. Dazu ist es möglich, vor (!) der Beschlussfassung durch den zuständigen Ausschuss einen Vorbehaltsbeschluss zu fassen, der die Beschlussfassung über Angelegenheiten anderer Organe in das Hauptgremium zieht. Handelt es sich um einen Vorratsbeschluss für eine Gruppe von Themen, so kann dieses auch in der Hauptsatzung geregelt werden.

#### **Beispiel: Vorbehaltsbeschluss**

Der Rat der Stadt behält sich die Beschlussfassung über die Drucksache 12345/09 gemäß § 58 Abs. 3 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz ausdrücklich vor.

Begründung:

Nach der Beratungsfolge beschließt der Hauptausschuss abschließend über die Drucksache: Diese Angelegenheit ist aber von besonderer Wichtigkeit und sollte daher in der Ratsversammlung eingehend beraten und beschlossen werden.

In den größeren Städten sind unterhalb des Rates Stadtbezirksräte und in vielen anderen Gemeinden Ortsräte eingerichtet, was in den Hauptsatzungen näher bestimmt wird. Deren Kompetenzen werden ebenfalls über die Gemeindeordnung geregelt. Je nach Inhalt der Hauptsatzung können daran die Ratsmitglieder, die dort ihren Wohnsitz haben, mit beratender Stimme teilnehmen. Die Zuständigkeiten dieser Gremien sind deutlich geringer als die des Rates. Zu allen wichtigen Fragen, die räumliche Grenzen dieses Gremiums betreffen, müssen sie aber gehört werden. Für ihren Aufgabenbereich müssen sie mit »angemessenen« Mitteln ausgestattet werden.

### 3.9 Die Verwaltung – Partnerin der Kommunalpolitik

Die Verwaltungsspitze besteht aus der oder dem (Ober-)Bürgermeister\_in und seiner/seinem Stellvertreter\_in sowie aus den Dezernent\_innen, die z.B. in Nordrhein-Westfalen die Amtsbezeichnung Beigeordnete haben. Diese → *Wahlbeamt\_innen* leiten einen Teil der Stadtverwaltung, ein Dezernat, zu dem verschiedene Aufgabenbereiche der Verwaltung gehören.

An den Dezernaten nachgeordneten Strukturen stehen Lebenszeitbeamt\_innen. Ihnen sind die verschiedenen Sachgebiete zugeordnet, die in der Stadtverwaltung bearbeitet werden. Beim Vergleich der Organisationspläne einzelner Städte ergeben sich Unterschiede schon durch die Größe der Kommune und die Zusammenfassung von Aufgaben.

Für eine voll ausgebaute Verwaltung ergeben sich sehr differenzierte Organisationsstrukturen. Die Differenzierung zu einzelnen Fachbereichen wird von den Städten unterschiedlich vorgenommen. Diese Aufgabenbereiche, manchmal noch als Ämter, meist aber nach Modernisierungsbestrebungen als Fachbereiche oder Referate bezeichnet, stellen die untersten Organisationseinheiten der Verwaltung dar.

Sie treten nach außen im Rahmen ihrer Befugnisse als Teileinheiten der Verwaltung selbstständig in Erscheinung, um beispielsweise für die Belange der Bürger\_innen zur Verfügung zu stehen. Auch diese »untersten« Organisationsseinheiten sind nochmal unterteilt, sie treten nicht selbstständig auf.

#### **Kommunale Unternehmen: Töchter im Schatten**

Der Trend geht immer mehr in die Richtung, kommunale Aufgaben aus dem eigentlichen Verwaltungsbereich herauszunehmen und in andere Organisationsformen zu verlagern. Diese »Töchter« übernehmen laut statistischem Bundesamt im Jahr 2012 derweil 57% (2008 knapp 50%) der kommunalen Schulden und werden in so genannten Schattenhaushalten verwaltet.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wurden Ämter in Eigenbetriebe umgewandelt. Aufgaben wie beispielsweise Stadtentwässerung, Abfallwirtschaft oder andere, wie etwa die Denkmalpflege, der Landschaftsschutz, die Gesundheitsvorsorge und die Auszahlung der Sozialhilfe werden auch durch (freiwillig und nur für einzelne Aufgaben begründete) kommunale → *Zweckverbände* gemeinsam erledigt.

Bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden sind dafür die Kreise zuständig. Zweckverbände werden dann gegründet, wenn weder die Einzelgemeinde noch die Kreise eine sinnvolle und effektive Lösung versprechen. Dabei delegieren die Gemeinden eine entsprechende Aufgabe (z.B. Wasserversorgung, Flussregulierung, Abwasser- und Abfallbeseitigung) an eine solche Körperschaft.

Welche Organisationsform für kommunale Dienstleistungen und die kommunale Daseinsvorsorge die richtige ist, hängt von der zu erbringenden Leistung und von den Interessen der Gemeinde ab. Jede Rechtsform hat bestimmte organisatorische, finanzwirtschaftliche, steuerliche, personelle und politische Folgen.

Wenn die Kommune die Tätigkeit des Unternehmens direkt beeinflussen will, sollte sie öffentlich-rechtliche Rechtsformen vorziehen. Prinzipiell ist eine öffentlich-rechtliche Organisationsform näher an der Gemeinde und, sofern Transparenz gewährt wird, auch besser kontrollierbar.

### **Öffentlich-rechtliche Organisationsformen**

Kommunales Organisationsrecht und das Recht der kommunalen Aufgabenerfüllung fallen in die Zuständigkeit der Länder. Die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist gemäß Art. 70 Abs. 1 GG Aufgabe des Landesrechts und wird in den Gemeindeordnungen der Länder geregelt.

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind: → *der Regiebetrieb*, → *der Eigenbetrieb*, die → *Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)* und der → *Zweckverband*.

### **Privatrechtliche Organisationsform**

Die gesetzliche Grundlage für privatrechtliche Unternehmensformen ist das Bundesrecht, unabhängig davon, ob es sich um ein privates, gemischtwirtschaftliches oder rein öffentliches Unternehmen handelt.

Da die kommunalwirtschaftsrechtlichen Regelungen über den Zugang zu Organisationsformen beachtet werden müssen, kommen neben der Aktiengesellschaft (AG) und der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) praktisch keine anderen privatrechtlichen Organisationsformen für kommunale Unternehmen in Betracht. Trotz der privatrechtlichen Organisationsform ergeben sich bei einer GmbH große Freiheiten, den Gesellschaftszweck, Zuständigkeiten, Kontrollen, Mitbestimmungsmöglichkeiten und insbesondere die Weisungsrechte des Gemeinderates im Gesellschaftsvertrag zu regeln.

Ganz im Gegenteil dazu verfährt die AG. Hier erfolgt nahezu eine völlige Verselbständigung gegenüber der Kommune und es gibt kaum demokratische Kontrollmöglichkeiten.

Die öffentlichen Vertreter\_innen im Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft müssen sich den Kapitalverwertungsinteressen unterwerfen, gleiches gilt für die Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmerseite. Die Steuerung einer AG im Sinne der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks ist auf Grund ihrer weitgehenden Selbständigkeit kaum möglich.

### Beispiel: Hamburger Elektrizitätswerke

Ein spektakulärer Fall war 1989 der Rauswurf des früheren schleswig-holsteinischen Energieministers Günther Jansen aus dem Aufsichtsrat der damaligen Hamburger Elektrizitätswerke (HEW). Laut Beschluss des Landgerichtes Hamburg musste Jansen den HEW-Aufsichtsrat verlassen, weil er, so die Urteilsbegründung der Hamburger Richter, als »gerichtsbekannter Kernkraftgegner« unablässig alles daran setzte, die Atomkraftwerke der HEW aufzugeben. Damit befinde sich der Atomkraftgegner in einer »tiefgreifenden, andauernden und unlösbaren Pflichtenkollision«. Denn als Aufsichtsratsmitglied der HEW dürfe es ihm nicht um das »zentrale Anliegen des Gemeinwohls«, sondern ausschließlich um das Wohl der HEW gehen. Gemäß diesem Urteil hat sich die kommunale Seite in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen letztlich immer den Verwertungsinteressen der Kapitaleseite zu unterwerfen. Angesichts der damaligen Beteiligungsverhältnisse war das Urteil besonders brisant. Denn das Gemeinwohl wurde als irrelevant eingestuft, obwohl der Stadtstaat Hamburg 71% des HEW-Kapitals in der Hand hatte.

Private Organisationsformen orientieren sich unmittelbarer an betriebswirtschaftlichen Aspekten. Sofern die Kommune alleinige Eigentümerin einer GmbH ist und bleibt, muss die privatrechtliche Unternehmensform nicht unbedingt negative Folgen haben. Allerdings stellt die Überführung eines kommunalen Eigenbetriebes in eine hundertprozentige kommunale GmbH einen möglichen Übergangszustand dar. Ist die Unternehmensform der GmbH erst einmal erreicht, kann der Einstieg Privater der nächste Schritt sein. Der Anteilsverkauf an Private fällt dann umso leichter, wenn die kleinere kritische linke Fraktion im Aufsichtsrat einer GmbH nicht vertreten ist. Noch einfacher kann der private Einstieg allerdings in eine kommunale Aktiengesellschaft erfolgen. Spätestens wenn ein privates Unternehmen Anteile an der AG hält, zählt letztlich nur das Unternehmensinteresse, dieses ist an dem Beispiel aus Hamburg deutlich erkennbar. Die Interessen der Öffentlichkeit sind zwar zu berücksichtigen, allerdings nur, insofern sie den Unternehmensinteressen nicht entgegenstehen. Linke Kommunalpolitik stellt sich gegen den Trend zur Privatisierung kommunaler Leistungen. Nur die Aufgabenerfüllung in kommunaler Hand kann eine sozial gerechte Versorgungssicherheit leisten. Auch wenn kommunale Betriebe in der Vergangenheit nicht immer die erwarteten Leistungen erbracht haben, ist das kein Grund, kommunale Trägerschaft abzulehnen. Im Gegenteil: Es ist eher der ganz besondere Grund, sich dafür einzusetzen, dass die Leistungen effektiv, bürgerfreundlich und sozial gerecht aus der kommunalen Hand erbracht werden.

### 3.10 Der Einfluss auf die Verwaltung – Richtlinien

Die Verwaltung setzt zum einen das um, was ihr die Kommunalpolitiker\_innen per Beschluss an Aufgaben zuweisen. Ein zweiter großer Tätigkeitsbereich erstreckt sich auf die Durchführung der staatlich übertragenen Aufgaben.

Rat, Stadtverordnetenversammlung, Kreistag sind die Kontrollgremien dieser Verwaltungsführung – auch dann, wenn eine eigentliche Zuständigkeit nicht gegeben ist. Diese Verantwortung wird als oberste Instanz der kommunalen Organisationshoheit ausgeführt. In Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises bzw. bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung kann sich diese Aufsicht nur auf das Verfahren und die technische, personelle und organisatorische Seite der Aufgabenerledigungen beziehen. Eine direkte Einflussnahme auf die Sachentscheidung wird durch diese Aufsichtsführung aber nicht erreicht. Nur im Fall der Vermutung der Rechtswidrigkeit kann die Fachaufsicht angerufen werden. Ansonsten beschränkt sich die Kontrollfunktion auf die Verabschiedung von Richtlinien zur Verwaltungsführung wie beispielsweise die Antidiskriminierungsrichtlinie. Schon 2003 – lange vor der entsprechenden EU-Richtlinie – wurde eine solche in Frankfurt am Main verabschiedet:

#### **Beispiel: Antidiskriminierungsrichtlinie**

##### Präambel

Die Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz aller Menschen vor Diskriminierung ist ein allgemeines Menschenrecht. In diesem Bewusstsein und als Ausdruck ihrer Verpflichtung, jede Form der Diskriminierung einer Einwohnerin/eines Einwohners durch Bedienstete zu unterbinden, und zur Festigung des inneren Friedens erlässt die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main die nachfolgende Antidiskriminierungsrichtlinie.

##### § 1 Diskriminierungsverbot

Niemand darf aus Gründen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Hautfarbe, seiner Sprache, seiner Heimat oder Herkunft, seines Glaubens, seiner Religion, seiner politischen Ansichten oder seiner Weltanschauung, seiner Behinderung, seines Alters oder seiner sexuellen Ausrichtung unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden ...

##### § 4 Geltungsbereich

Diese Richtlinie gilt für alle Dienststellen der Stadt Frankfurt am Main. Dienststellen sind alle Organisationseinheiten der Verwaltungsbehörde sowie die Eigenbetriebe. Die Stadt Frankfurt am Main wird gegenüber allen Gesellschaften, die ihr gehören oder an der sie unmittelbar oder mittelbar betei-

ligt ist, darauf hinwirken, dass diese die Grundsätze dieser Richtlinie für sich für verbindlich erklären.

In diesen Bereich fallen beispielsweise auch Anti-Korruptions-Richtlinien und Gender-Richtlinien.

### 3.11 Fach- und Kommunalaufsicht

In Selbstverwaltungsangelegenheiten stellt die Aufsicht des Staates sicher, dass die Kommunen die geltenden Gesetze beachten. Diese Rechtskontrolle des Staates wird als Rechtsaufsicht oder Kommunalaufsicht bezeichnet.

#### Beispiel

In Baden-Württemberg ist die Kommunalaufsicht das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde für Stadtkreise und große Kreisstädte. Obere Rechtsaufsicht ist für alle Gemeinden das Regierungspräsidium. Oberste Rechtsaufsichtsbehörde ist das Innenministerium.

Für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind als jeweilige Fachaufsicht je nach Bundesland die Mittelinstanzen (= die Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien) oder dort, wo es diese Mittelebene nicht gibt, die Fachministerien des Landes zuständig.

#### Wie funktioniert eine kommunale Aufsichtsbeschwerde?

Wenn jemand als Mandatsträger\_in oder Fraktion das Gefühl hat, vom Ratsvorsitzenden oder der Ratsmehrheit undemokratisch behandelt worden zu sein, an der Wahrnehmung der kommunalpolitischen Rechte gemäß der Gemeindeordnung gehindert wurde oder wenn eine Entscheidung der kommunalen Vertretung unrechtmäßig zustande kam, kann – abhängig von der Rechtslage – manchmal auf das Instrument der kommunalen Aufsichtsbeschwerde zurückgegriffen werden.

Der erste Schritt besteht in einem formlosen Schreiben an die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde, in dem darauf aufmerksam gemacht wird, dass beispielsweise der Landrat (Achtung – nicht der Verwaltungsangestellte Max Musterker!!) seiner Auskunftspflicht nach § x der Gemeindeordnung (und den dazu in der Geschäftsordnung der Vertretungskörperschaft ggf. vorhandenen Ausführungen) nicht nachgekommen ist. Es wird um Prüfung gebeten.

Wenn das Ganze noch etwas verschärft werden soll, kann angemerkt werden, dass ggf. eine kommunale Aufsichtsbeschwerde erwogen wird. Als Anhang wer-

den die zur Nachverfolgung notwendigen Unterlagen beigegeben und es wird ggf. begründet, warum die Auskunft nicht ausreichend ist.

Das Ganze wird eine Weile dauern – aber die Behörde wird sich erfahrungsgemäß melden. Die zuständige Aufsichtsbehörde wird – bestimmt nicht fröhlich – beim Landrat nachfragen, die Landkreisverwaltung wird sich ärgern, dass sie zusätzlich arbeiten muss und sich das nächste Mal hoffentlich mehr Mühe geben. Danach ist es an der Zeit zu überlegen, ob es die Arbeit und den Zeitaufwand wert ist, weiterzumachen. Der nächste Schritt wäre die offizielle Anrufung der Aufsichtsbehörde zu den Versäumnissen des Landrates, der seiner Auskunftspflicht nicht nachgekommen ist. Diese wird in der Regel auf die erste Antwort verweisen und vermutlich die Beschwerde ablehnen. Der nächste und vorerst letzte Schritt ist der Gang vor das Verwaltungsgericht, meist im Rahmen einer Normenkontrollklage. Dafür sollte dann aber ein Anwalt verpflichtet werden, der sich gut im Verwaltungs- und Kommunalrecht auskennt.

Wichtig: »Das Kreistagsmitglied hat (Ergänzung: im Verwaltungsrechtsstreit im Rahmen des Mandates) grundsätzlich einen Anspruch gegen die Gemeinde auf Erstattung der notwendigen Kosten, denn es führt den Rechtsstreit nicht zur Verteidigung eigener subjektiver Rechte, sondern im Interesse der Gemeinde.« (u.a. VG Hannover, Urteil vom 5.4.2000) Das heißt, die Verfahrenskosten muss die Fraktion oder das Ratsmitglied zwar vorher auslegen, bekommt sie aber am Ende des Rechtsstreites zurück. Wichtig für die Erstattung der Kosten ist, dass vor Klageerhebung alle »vorhandenen Vermittlungs- und Schlichtungsmöglichkeiten« ausgeschöpft wurden.

### 3.12 Die kommunalen Finanzen

Zu den Einnahmen der Kommune gehören zunächst die kommunal erhobenen Steuern:

- Grundsteuer (wird von allen Grundstücks-, Gebäude- und Wohnungseigentümern erhoben),
- Gewerbesteuer (wird von allen Gewerbebetrieben aus dem Gewerbeertrag erhoben),
- örtliche Steuern wie Hundesteuer und Vergnügungssteuer (überwiegend von Spielautomatenbetreibern).

Die bedeutsamste Finanzquelle ist die Gewerbesteuer, sie macht meist knapp die Hälfte aller Einnahmen aus. Die Grundsteuer ist mit rund 17% an den Einnahmen beteiligt. Die örtlichen Steuern hingegen sind nur mit einem geringen Anteil an den Einnahmen beteiligt. Zusätzlich erhalten die Kommunen einen Anteil an der Einkommenssteuer.



**Steuereinnahmen/Sozialausgaben der Gemeinden (in Mrd. Euro):**

Gemeindeanteil	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Einkommenssteuer	27,8	25,7	24,9	26,7	26,7	31,0	32,6*
Gewerbesteuer	34,3	27,5	29,8	33,5	33,5	36,5	37,7*
Sozialausgaben	38,0	40,3	42,1	43,3	43,3	46,0*	

(Zahlen des Städte- und Gemeindebundes. \*Zahlen geschätzt – <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/Daten%20&%20Fakten/Aktuelle%20DStGB-Infografiken%20zu%20kommunalrelevanten%20Themen/>)

Zudem erhalten die Kommunen aus dem → *Finanzausgleich* Geld für die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen durch die Kommunen von dem jeweiligen Bundesland. Steuerstarke Kommunen erhalten geringere Zuweisungen als steuerschwache.

Der eigene Anteil der Landkreise an den allgemeinen Steuereinnahmen ist vernachlässigbar. Sie verfügen über keine eigenen Steuern, abgesehen von der nach dem Aufkommen unbedeutsamen, nicht überall erhobenen Jagdsteuer und der in manchen Ländern erfolgenden Zuweisung eines Anteils der Grunderwerbsteuer. Die Landkreise können nur – wie Städte und Gemeinden – für die von ihnen betriebenen Einrichtungen und Anlagen Gebühren und Beiträge erheben. Die Landkreise verfügen damit nur über zwei wesentliche Einnahmequellen: die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und die Kreisumlage, die von den kreisangehörigen Kommunen erhoben wird.

Trotz der guten wirtschaftlichen Konjunktur, die nach Rückgängen zwischen 2009 und 2011 ab 2012 wieder stetig ansteigt, sind die Kosten für soziale Leistungen weiter gewachsen – insbesondere die Kosten der Auswirkungen von Hartz IV. Sie fressen damit einen großen Teil der Einnahmen auf, da die entsprechenden normierten Landeszuweisungen in der Praxis bei Weitem nicht ausreichen. Kommunen in strukturschwachen Regionen sind besonders betroffen. Kommunen, die einen hohen Anteil an Transferleistungsbeziehern aufweisen, werden zusätzlich mit weiteren Folgekosten belastet. So sind Menschen, die auf diese Leistungen angewiesen sind, leider häufiger von (psychischen) Erkrankungen betroffen, sich auflösende Sozialstrukturen in Stadtvierteln können zu vielerlei weiteren Spannungen führen, bis hin zu mitunter gewalttätigen Auseinandersetzungen und Kinder aus Familien, die Transferleistungen beziehen, bedürfen oft weiterer Förderung. Um diese Kreisläufe mit guten und ganztägigen Bildungseinrichtungen, qualitativ hochwertigen Beratungs- und Weiterbildungsangeboten und einer aktiven Struktur- und Beschäftigungspolitik durchbrechen zu können, benötigen diese Kommunen also eigentlich sogar mehr Finanzmittel als wirtschaftsstarke Kommunen.

Dabei sind die deutschen Kommunen deutlich höher verschuldet, als aus dem ersten Blick in den Haushalt einer Kommune hervorgeht. Ein beträchtlicher Teil ihrer Schulden wurde in ausgegliederte Gesellschaften verlagert. Das Verhältnis zwischen Investitionen und Sozialausgaben hat sich im Verlauf der letzten Jahre stark zu Lasten der Investitionen (siehe auch Kapitel 2: Kommunalpolitische Handlungsfelder) verschoben. Die Ausgaben für soziale Leistungen sind von den Kommunen aufgrund gesetzlicher Vorgaben kaum beeinflussbar und damit unvermeidbar. Die Einnahmen einer Kommune dürfen die Ausgaben für die laufende Verwaltungsarbeit nicht übersteigen. Zur Behebung »kurzfristiger Engpässe« können Kassenkredite (der »Dispo« der Kommunen) aufgenommen werden. Trotz verbesserter Einnahmen steigen diese Kassenkredite weiterhin unaufhörlich an. Während sie im Jahr 2004 bei 20,0 Mrd. Euro lagen, kletterten sie auf 34,7 Mrd. Euro im Jahr 2009 und erreichen 2012 die astronomische Summe von 47,8 Mrd. Euro.

Den Investitionsrückstand schätzen deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise im Jahr 2012 auf 128 Mrd. Euro; im Bereich Straßenbau und Verkehr liegt der Investitionsrückstand bei 33 Mrd. Euro, für Investitionen in Schulen wären rund 22 Mrd. Euro notwendig. Und der Investitionsrückstand steigt weiter. (vgl. Der neue Kämmerer, Mai 2013)

Der vom Rat beschlossene Haushalt ist in fast allen Bundesländern der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Eine Ausnahme bildet lediglich das Land Nordrhein-Westfalen, wo das Genehmigungs- durch ein Anzeigeverfahren ersetzt wurde. Im Wesentlichen konzentriert sich das Genehmigungsverfahren in allen Bundesländern auf die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung, da gerade die Kreditaufnahme zu neuen Ausgabeverpflichtungen führt. Diese können die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune gefährden. Die Kreditfinanzierung ist auf die Investitionstätigkeit beschränkt. Sie unterliegt einem Genehmigungsvorbehalt. Kommunen dürfen Kredite erst aufnehmen, wenn alle übrigen Möglichkeiten der Einnahmeerzielung ausgeschöpft sind. Insbesondere bei unausgeglichenen Haushalten misst die Aufsichtsbehörde den Rahmen der noch als möglich erachteten Kreditaufnahme unter anderem daran, inwieweit die übrigen Einnahmequellen ausgeschöpft sind.

Die Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung wird immer weiter eingeengt. Auf einem kommunalpolitischen Kongress der Linksfraktion 2010 in Essen resümiert Stadtdirektor Mast-Weisz: »Selbst wenn wir sämtliche öffentlichen Bediensteten entlassen würden, hätten wir immer noch ein Minus. So drastisch ist unsere Situation«, und zitiert einen Bürger aus Remscheid: »Knast und Krematorium. Sonst bleibt nicht viel in meinem Wohngebiet.« In einem kommunalen Haushalt, der kein Geld mehr für freiwillige Ausgaben wie Kultur, Sport und Jugendarbeit hat, geht der politische Handlungsspielraum gegen

Null. Bund und Länder müssen gemeinsam in die Pflicht genommen werden. Sie müssen für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sorgen.

### **Ein Beispiel aus Bonn: Antrag der LINKEN zum Thema »Kommunale Betriebsprüfer«**

Die Stadt Bonn nimmt ihre gesetzlichen Mitwirkungsrechte im Steuerermittlungsverfahren (§ 21 Abs. 3 FVG) zur Gewerbesteuer wahr und richtet im Rahmen eines Projektes zur kommunalen Betriebsprüfung zwei zusätzliche Stellen hierfür ein. Ihre Aufgabe besteht in der Begleitung, Unterstützung und Intensivierung der Betriebsprüfung durch das Finanzamt mit der Zielsetzung, Fehlern im Verfahren abzuwehren und die gebotene Gewerbesteuerpflicht der Unternehmen durchzusetzen. Über eine Stellungnahme des Fachausschusses wurde der Antrag modifiziert (1. Stelle im Jahr 2013 – Evaluation – 2. Stelle im Jahr 2014) und dann angenommen. Auch der Rat hat mit der Verabschiedung des Stellenplans beide Stellen entsprechend eingestellt.

Dazu Michael Faber, Vorsitzender der LINKEN Ratsfraktion in Bonn: »Das finanzamtliche Steuerverfahren ist der Hebesatzfestsetzung vorgeschaltet und stellt wichtige Weichen für den späteren Steuerertrag. Der Gesetzgeber eröffnet hier Möglichkeiten über § 21 FVG. Auf dem Weg erhalten die Kommunen die Möglichkeit selbst Betriebsprüfer einzustellen. Deren Tätigkeit konzentriert sich meist auf größere Unternehmen und Konzerne. Auch wenn die Befugnisse eingeschränkt sind, ist das eine interessante Möglichkeit, den Unternehmen auch von kommunaler Seite im Sinne des Gewerbesteuerertrages auf die Pelle zu rücken.« (Faber 2013; Antrag und Infos hierzu unter: <http://gleft.de/qd>)

Ausführlich wird das Thema Kommunale Finanzen in Crashkurs 2: »Kein Buch mit sieben Siegeln« durch Michael Faber behandelt.

### **3.13 Internationale Finanzkrise kommunal selbstgemacht**

Die kommunale Finanzkrise ist häufig »selbstgestrickt«. Die Finanzchefs der Kommunen, die Kämmerer, haben das ihre dazu getan, die Gelder der Kommunen zu verzocken. Mitte der 1990er Jahre nahmen die ersten Kämmerer Abschied von ihrer konservativen Kassenführung und jonglierten plötzlich mit Produkten des globalen Geldmarktes. Ohne den Rat darüber zu informieren, machten sie Geschäfte mit Briefkastenfirmen und lieferten sich amerikanischen Unterneh-

men aus. Die Kommunen stürzten sich in Geschäfte, die sie überforderten und deren Konsequenzen sie nicht einschätzen konnten.

### Zins-Swaps

Zins-Swaps sind eine Art Wette mit der Bank auf die zukünftige Entwicklung von Zinsen. Im Gegensatz zur Pferdewette oder zum Lotto ist es hier möglich, auch mehr als den Einsatz auf diese Wette zu verlieren. Einstiegspartnerin war in vielen Fällen die Deutsche Bank.

Der Städte- und Gemeindebund warnte die Kommunen, sich auf derlei Finanzprodukte einzulassen: Sie entsprächen nicht der Auffassung von verantwortungsvollem Umgang mit Steuergeldern. Doch das schnelle Geld lockte. Wie groß der Schaden insgesamt ist, den die riskanten Geldmanöver in den Städten und Gemeinden anrichten werden, kann derzeit niemand absehen. Klar ist aber, dass die Kosten letztlich auf Steuer- und Gebührenzahler umgelegt werden. Die Stadt Hagen verlor auf diesem Wege 50 Millionen Euro. Rund 700 Kommunen und kommunale Unternehmen spielten mit.

Mitte 2013 hat ein deutsches Gericht die von Kommunen abgeschlossenen Zinsswapverträge erstmals als sittenwidrig eingestuft. Ein Novum mit schwerwiegenden Folgen für Kämmerer bundesweit, denn wer jetzt noch aus vergleichbaren Verträgen resultierende Forderungen begleicht, könnte sich der Untreue schuldig machen. Im Rechtsstreit zwischen der West-LB Nachfolgesellschaft Erste Abwicklungsanstalt (EAA) mit der Stadt Bergkamen einerseits und dem Kreis Unna andererseits stufte es mehrere Zinsswapverträge als sittenwidrig und damit nichtig ein. »Diese Geschäfte verstoßen gegen das Anstandsgefühl aller billig und gerecht denkenden Menschen«, so das Gericht. Das Urteil ist ein Novum, denn bisherige Entscheidungen, die im Ergebnis zugunsten der Kommunen ausfielen, sind in der Regel lediglich durch ein Beratungsverschulden der Bank begründet worden. Damit müssen die Verträge rückabgewickelt werden. Die Stadt Bergkamen und der Landkreis Unna hatten das Argument der Sittenwidrigkeit selbst vorgebracht. In den Fällen Bergkamen und Unna hat die Einstufung ihrer Swapverträge als doppelt sittenwidrig ganz unterschiedliche Auswirkungen. Bergkamen kann mit dem Urteil gut leben. Von den Millionenforderungen der EAA muss die Stadt keinen Cent zahlen. Zudem bleiben die bisher erhaltenen Überweisungen der Bank in Höhe von 1,2 Millionen Euro in der Stadtkasse. Weniger günstig war das Timing beim Kreis Unna. Denn dieser hatte bereits einige Forderungen der Landesbank beglichen. Im Ergebnis wäre der Kreis also mit einer einfachen Feststellung eines Beratungsverschuldens seitens der Bank besser gefahren, da sie die komplette Rückabwicklung der in der Vergangenheit geleisteten Zahlungen nach sich gezogen hätte (vgl. Schmidt 2013).

### **Cross-Border-Leasing**

Es sah aus wie eine Goldgrube für die chronisch klammen Kommunen. Ab Mitte der 1990er Jahre verkauften Städte und Gemeinden einen Teil ihrer Infrastruktur an amerikanische Investoren und mieteten sie wieder zurück. Cross-Border-Leasing (CBL) ermöglichte in den USA hohe Steuervorteile und wurde 2004 dort verboten. Die rund 200 abgeschlossenen Verträge in Deutschland haben zum Teil Laufzeiten von bis zu 99 Jahren. Der Kaufpreis betrug je nach Wert der Anlage zwischen 100 Millionen und 1,5 Milliarden US-Dollar. Die Kommune durfte davon aber nur den »Barwertvorteil« von rund 4% behalten. Das restliche Geld wurde an mehrere Banken zur Sicherung der Rückzahlung der monatlichen Raten und der Rückkaufsumme durchgereicht. Das erschien auf den ersten Blick wie leicht verdientes Geld.

Berlin hat seine U-Bahn-Anlagen und Straßenbahnfahrzeuge für eine Laufzeit von 99 Jahren verkauft und zurückgemietet. Im November 2008 wurde eine Risikovorsorge von 157 Millionen Euro in die Bilanz der BVG aufgenommen, um mögliche Schäden abzudecken. Köln verkaufte sein Abwassernetz, Gelsenkirchen zahlreiche Schulen, Ulm ein Müllheizkraftwerk.

Hinter mehr als 1.000 Seiten geheimer Vertragsklauseln, oft nur in Englisch, verstecken sich juristische Formulierungen nach US-amerikanischem Recht. Deren Sinn blieb den beschließenden Kommunalpolitiker\_innen und vermutlich auch den agierenden Verwaltungskräften verborgen. So darf beispielsweise an der verleasten Infrastruktur ohne die Zustimmung aus Amerika rein gar nichts verändert werden. Für die Stadt Wuppertal hat das den Effekt, dass das Verlegen eines Abwasserrohrs bei Straßenbauarbeiten zum komplizierten und teuren Rechtsgeschäft mit Amerika wurde. Viele Bauvorhaben kamen ins Stocken, weil US-amerikanische Investoren Einspruch einlegten, da ihr Eigentum betroffen war. Den vorläufigen Schlusspunkt setzte im Herbst 2008 die US-Steuerbehörde. Der Internal Revenue Service (IRS) forderte die etwa 100 Investoren in den USA per Formblatt dazu auf, ihre CBL-Verträge mit kommunalen Unternehmen in anderen Ländern bis zum 31.12.2008 vor Fristablauf zu beenden. Wie das Auflaufen der Verträge allerdings genau aussehen soll, ist weiterhin vollkommen unklar – schließlich sind an den CBL-Verträgen nicht nur Verkäufer und Investoren beteiligt, sondern auch noch jeweils eine Handvoll Banken. Die mit den Fragen des Cross-Border-Leasing zusammenhängenden strafrechtlichen Fragen sind in Deutschland bis heute ungeklärt. Untersucht werden die bisherigen Konstruktionen in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Untreue (§ 266 StGB), begangen durch die staatlichen und kommunalen Entscheidungsträger\_innen, die die Verantwortung für die geschlossenen Verträge tragen.

## 4. Das kommunale Mandat

Der Wahltag ist gekommen, die Listen ausgezählt und spätestens am Montag nach dem Wahlsonntag ist auch klar, wie viele und vor allem welche Kandidat\_innen den Sprung in das kommunale Gremium geschafft haben. Normalerweise ist jetzt noch ein bisschen Zeit, die Gedanken zu klären. Allerspätestens zu diesem Zeitpunkt sollte eine Verständigung mit den anderen gewählten Kandidat\_innen darüber stattfinden, wie die Reise weitergehen soll. Die Grundverständigung zur inhaltlichen Arbeit ist im besten Fall mit der Erstellung und Verabschiedung des Kommunalwahlprogramms abgeschlossen.

Jetzt ist es an der Zeit herauszufinden: Haben wir den Fraktionsstatus erreicht? Welche Mittel stehen uns zu, gibt es Geschäftsräume, Mittel für Mitarbeiter\_innen? Es ist die hohe Zeit der Organisation: Wer kümmert sich um die erste gemeinsame Sitzung, um alles zu besprechen, wer nimmt Kontakt zur Verwaltung auf, um offene Fragen zu klären?

Wie sehen die Wahlergebnisse »der Anderen« aus? Was lässt diese Stimmverteilung an politischen Konstellationen und Gruppierungen zu? Gibt es Einzelmandatierte oder Fraktionen anderer Wahllisten, mit denen eine längerfristige Zusammenarbeit denkbar ist? Soll diese mögliche Zusammenarbeit auch formal bestätigt werden?

### 4.1 Die Bildung von Fraktionen

Kommunalpolitiker\_innen, die auf der gleichen Liste einer Wähler\_innengemeinschaft oder Partei angetreten sind, bilden üblicherweise eine Fraktion, Mitglieder unterschiedlicher Listen, die eine gemeinsame Zusammenarbeit anstreben, bilden eine Gruppe, wobei die Wortwahl länderspezifisch unterschiedlich ausfallen kann (siehe auch Unterkapitel Gruppenbildung und Zählgemeinschaften, S. 75f.). Die Mitglieder einer Fraktion/Gruppe werden in der folgenden Wahlperiode gemeinsam versuchen, die Politik der Kommune in ihrem Sinne zu gestalten.

Die Aufgabe der Fraktionen ist es, die kommunalpolitische Willensbildung innerhalb einer Wählergemeinschaft oder Partei zu koordinieren und die den Fraktionsmitgliedern zustehenden Rechte wirksamer wahrzunehmen: zum Beispiel dem Einzelnen den Zugang zu Informationen zu erleichtern und durch Aufgabenteilung die Arbeit der Fraktionsmitglieder effektiver zu gestalten.

Setzt sich die Fraktion/Gruppe aus Menschen mit Erfahrungen als Mandatsträger\_innen, aber auch aus »Neuen« zusammen, ist wichtig, dass die Erfahrungen und »Wissensvorsprünge« allen zuteil werden. Dies sollte jedoch nicht auf eine paternalistische oder belehrende Weise geschehen, denn das demotiviert u.U. neugewählte Mandatsträger\_innen. Im besten Fall haben alle Kandidat\_innen vor der Wahl ohnehin einen Einblick in die Abläufe erhalten, z.B. über Mentor\_innenprogramme. Für den Anfang der Fraktionsarbeit können auch erfahrene Mandatsträger\_innen als Ansprechpartner\_innen oder gar als Paten zur Verfügung stehen.

Fraktionen werden daher seit jeher als ein unverzichtbares Strukturelement jeder Gemeindeverfassung angesehen. Je nach Bundesland unterschiedlich sehen die Gemeindeordnung, die Hauptsatzung oder die Geschäftsordnung der Gemeinde (siehe Kapitel 3: Die Überwindung der formalen Hürden) eine Mindestzahl von Mitgliedern für die Bildung einer Fraktion vor, da der Fraktionsstatus mit besonderen Rechten verbunden ist.

Genau wie die Bildung bzw. der Beitritt zu ihnen eine freiwillige Entscheidung ist, können einzelne Mitglieder die Fraktion auch jederzeit verlassen oder es kann die Auflösung beschlossen werden. Eine Fraktion hört auf zu existieren, wenn durch Tod, Mandatsniederlegung oder Umzug aus dem Wahlbereich (bei fehlenden Nachrücker\_innen), Fraktionsaustritt oder -ausschluss die Mindestfraktionsstärke nicht mehr erreicht wird. Sie besteht nur für den Zeitraum der Wahlperiode der Vertretungskörperschaft. Die sich nach der nächsten Wahl neu konstituierende Fraktion gleichen Namens und gleicher politischer Abkunft – selbst mit den gleichen Personen – ist mit der vorhergehenden weder identisch noch ihre Rechtsnachfolgerin. Allerdings wird in der Praxis im Übergang von einer Wahlperiode zur anderen damit so umgegangen, als wäre sie die Rechtsnachfolgerin, indem die Räume, Infrastruktur und anderes weitergeführt werden wie gehabt.

Die Gemeindeordnungen garantieren den einzelnen Mandatsträger\_innen ein freies Mandat. Damit sind sie an keinerlei Aufträge oder Verpflichtungen gebunden, ob von den Wähler\_innen, der eigenen Partei, der Wähler\_innengruppe oder der eigenen Fraktion. Jeder Fraktionszwang ist mit dem freien Mandat unvereinbar. Dennoch unterliegt jedes Fraktionsmitglied auch einer Fraktionsdisziplin, denn es ist der Sinn einer Fraktion, dass sich politisch gleichgesinnte Mandatsträger\_innen zu gemeinsamem Handeln zusammenfinden. Die grundlegende Aufgabe der Koordinierung der gemeinsamen Arbeit kann nur dann greifen, wenn die Fraktionsmitglieder ein Mindestmaß an kollektiver inhaltlicher Geschlossenheit aufweisen. Daher sind Sanktionen, die sich auf die Stellung der Mandatsträger\_innen in der Fraktion beziehen, zulässig. Wird durch das Verhalten eines einzelnen Mitgliedes die Arbeit der Fraktion nachhaltig beeinträchtigt,

tigt, liegt ein möglicher Grund vor, der den Fraktionsausschluss rechtfertigen könnte. Gründe zum Ausschluss aus einer linken Fraktion wären beispielsweise grobes sexistisches Verhalten, nachgewiesene finanzielle Unregelmäßigkeiten oder das Abstimmen gegen die eigene Fraktion gemeinsam mit neofaschistischen Mandatsträger\_innen im Rat. »Ein Ausschluss ist in der Sache nur zulässig bei Vorliegen bestimmter materieller Voraussetzungen. Die früher vertretene Auffassung, ein Fraktionsausschluss dürfe nur nicht offenbar gesetzwidrig, sittenwidrig oder grob unbillig sein, hat mit Recht in der Judikatur und im neueren Schrifttum keine Anhänger gefunden. Auch ist es rechtsstaatlich zu unbestimmt, auf die Notwendigkeit vertrauensvoller Sachdiskussionen abzustellen, die nachlassen, wenn die Fraktion sich auf eines ihrer Mitglieder nicht mehr in jeder Hinsicht verlassen könne.« (Meyer 1969: 116, 118)

### **Fraktionsgeschäftsordnung**

Es ist üblich und in den meisten Gemeindeordnungen auch vorgeschrieben, dass sich Fraktionen eine Geschäftsordnung geben. Die Erarbeitung und Verabschiedung einer Fraktionsgeschäftsordnung am Anfang der Wahlperiode ist auch dann wichtig und sinnvoll, wenn die jeweilige Gemeindeordnung dazu keine Vorschriften macht. Hier gilt: »Regele in der Zeit – dann hast du in der Not.«

Es kann im Laufe einer Wahlperiode durchaus zu Meinungsverschiedenheiten zur Führung einer Fraktion, zu Ausgaben und zu den Inhalten der Fraktionsarbeit kommen. Das ist menschlich und manches Mal wohl auch unvermeidlich. Hier hilft ein gutes – zu Beginn möglichst einvernehmlich verabschiedetes – Regelwerk, um über die Hürden der Kommunikation hinwegzuhelfen. Selbstverständlich muss die innere Ordnung von Fraktionen den demokratischen Grundsätzen entsprechen, allen Mitgliedern der Fraktion müssen die gleichen Rechte zustehen. Neben den durch die Gemeindeordnungen der Länder vorgeschriebenen Bestandteilen einer Geschäftsordnung sind die Fraktionen frei, zu regeln, was sie regeln möchten.

#### **Beispiel: Regelungen in der Geschäftsordnung**

Mitglieder der Fraktion, Aufnahme von neuen Mitgliedern, Rechte und Pflichten der Mitglieder, Ausschluss und Sanktionen von Mitgliedern, die gegen die Grundsätze der Fraktion verstoßen; Arbeitsgrundlage und Arbeitsweise der Fraktion, Einrichtung und Arbeitsweise von begleitenden Arbeitsgruppen; Zusammensetzung, Wahl und Abwahl des Fraktionsvorstandes, der Stellvertretung und ggf. der Fraktionsgeschäftsführung, Befugnisse, Wertgrenzen; Ordnung der Fraktionssitzungen, Form der Einladung und Einladungsfristen der Sitzungen, Redezeit, Rederecht, Öffentlichkeit der



Sitzungen, Nichtöffentlichkeit der Sitzungen, Rederecht von Gästen, Beschlussfähigkeit, Regelungen zu den Fraktionsfinanzen und ggf. über das Fraktionspersonal.

Dass die Sitzungen von Fraktionen in der Regel öffentlich stattfinden, entspricht dem Anspruch linker Politik an die Transparenz der Arbeit und sollte eigentlich selbstverständlich sein. Aber es muss auch Ausnahmen geben. Immer dann, wenn eine Drucksache beraten wird, die der allgemeinen »Verschwiegenheitspflicht« (siehe hierzu S. 81ff.) unterliegt oder die Interessen Einzelner dieses erfordern, muss die Fraktion ihre Sitzungen für die Öffentlichkeit schließen. Dann dürfen nur noch diejenigen teilnehmen, die sich dieser Schweigepflicht verpflichtet haben. Das sind selbstverständlich zum einen die Mandatsträger\_innen sowie die hauptamtlichen Mitarbeiter\_innen. In einigen Bundesländern können von den Fraktionen für die Fachausschüsse Bürger\_innen in beratender Funktion berufen werden, auch diese unterliegen meist der Schweigepflicht. Aber es kann durchaus andere Gründe geben, nicht öffentlich zu tagen. So müssen beispielsweise Konflikte innerhalb der Fraktion nicht unbedingt grundsätzlich unter den Augen der Öffentlichkeit ausgetragen werden. Aber insgesamt sollte für Fraktionssitzungen dasselbe wie für die Ratsitzungen gelten: Alle nichtöffentlichen Tagesordnungspunkte müssen im Einzelfall begründet werden.

### **Finanzielle und personelle Ausstattung von Fraktionen**

Die finanzielle und personelle Ausstattung ist eng mit der Größe der Fraktion, der Größe der Kommune, den finanziellen Möglichkeiten und dem politischen Willen der Mehrheit des Rates verbunden. Die Ausstattung von Fraktionen wird durch einen Beschluss der kommunalen Körperschaft geregelt. Diese Regelungen gelten über die Wahlperiode hinweg. Auch die Ausstattung der Fraktion mit Geschäftsräumen, Inventar und Büromaterial ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Mal werden die Fraktionen in Räumen im Rathaus untergebracht, mal Räume durch die Verwaltung angemietet, und so manche Fraktion muss allein auf die Suche gehen und die Geschäftsräume sowie die Geschäftstellenausstattung aus den zur Verfügung stehenden Mitteln bestreiten. In manchen Kommunen gibt es Startgeld für die Büroausstattung, in anderen nicht.

### **Die Fraktion als Arbeitgeberin**

Vielen Fraktionen stehen mehr oder weniger begrenzte Mittel für den Einsatz von Mitarbeiter\_innen zur Verfügung. Damit schlüpfen viele frisch gewählte Mandatsträger\_innen in eine Rolle, über die sie vorher meist noch nie nachgedacht hatten und die ihnen oft auch ein bisschen unheimlich ist: Sie werden Ar-

beitgeber\_in. Das ist nicht nur eine feine Sache, sondern auch mit viel Verantwortung verbunden, denn ein/e Arbeitgeber\_in hat nicht nur das Recht, Arbeit zu delegieren, sondern auch Fürsorge für die Arbeitnehmer\_innen zu leisten.

Je nach Größe und Anzahl der zur Verfügung stehenden Stellen sollte sich die Fraktion als erstes möglichst einig sein, welche Arbeit in welchem Zeitrahmen zu welchem Gehalt von den einzustellenden Mitarbeiter\_innen geleistet werden kann. Grundlage dieser Entscheidung sind die für Mitarbeiter\_innen zur Verfügung stehenden Mittel, die von der Kommune gezahlt werden. Es ist möglich, diese Ausgaben aus den Fraktionsmitteln aufzustocken.

### **Achtung!**

Es muss immer das Arbeitgeberbrutto berechnet werden. Das Arbeitgeberbrutto ist wesentlich höher als das Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer\_innen. Hierzu kommen der Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungsbeiträgen sowie ggf. anteilig Berufsgenossenschaftsbeiträge.

Bei der Klärung dieser Fragen ist die Personalabteilung oder die Gremienbetreuung der Verwaltung meist gern behilflich. In den meisten Kommunen ist es zudem üblich, dass die monatliche Abrechnung der Gehälter von der Verwaltung übernommen wird, sodass sich die Fraktion auf ihre originäre kommunalpolitische Arbeit konzentrieren kann. Weisungsbefugt gegenüber den Arbeitnehmer\_innen ist aber immer die Fraktion.

Dafür werden am besten Stellenbeschreibungen erarbeitet, die die Grundlage für die Stellenausschreibung bilden. Selbstverständlich ist eine Ausschreibung nicht immer rechtlich erforderlich, wohl aber einem linken politischen Anspruch an Transparenz geschuldet. Es ist empfehlenswert, eine Arbeitsgruppe zu gründen, die Bewertungskriterien formuliert und auch damit weiter zu Transparenz und Klarheit beiträgt. Diese Kriterien erleichtern die Auswahl der Bewerber\_innen für die Einstellungsgespräche, das Einstellungsgespräch selbst sowie die abschließende Auswahl, denn die wenigsten haben auf dieser Seite des Tisches schon Erfahrung gesammelt. Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Einstellung von Mitarbeiter\_innen in einer Fraktion zu Problemen im eigenen politischen Umfeld führen kann.

Häufig entstehen diese Differenzen durch fehlende oder fehlgeleitete Kommunikation. Kommunikation beispielsweise mit lokalen Parteigremien ist gut, richtig und wichtig. Aber die Entscheidung, wer unter welchen Voraussetzungen eingestellt wird, liegt allein bei der Fraktion, sie ist Arbeitgeberin. Und wer sich auf die Jobs bei der Fraktion beworben hat, geht nur die Fraktion allein an, gegebenenfalls noch einige wenige Menschen, die zur Beratung herangezogen

werden. Diese Informationen sowie die Bewerbungsunterlagen unterliegen zum Schutz der Bewerber\_innen dem Datenschutz und gehören nicht in das – meist sehr interessierte – Umfeld der Partei oder der Wählergemeinschaft.

### **Gegen prekäre Beschäftigungen, für einen Mindestlohn**

Immer mehr Menschen müssen sich mit einem Minijob, einem befristeten Arbeitsvertrag, einem Leih- oder einem Teilzeitarbeitsverhältnis zufrieden geben. Meist handelt es sich um prekäre Beschäftigungen, d.h. die Arbeitnehmer\_innen werden schlecht bezahlt und haben kaum Rechte. Das sollte für Stellen aus dem Umfeld linker Kommunalpolitik nicht gelten. Auch dort, wo nur wenig Geld zur Verfügung steht, ist es möglich, die Stundenanzahl so festzulegen, dass ein angemessener Stundenlohn gezahlt wird. Größeren Fraktionen und Fraktionen in Großstädten steht oft mehr Geld zur Verfügung. Insbesondere dann ist darauf zu achten, dass durch die Aufteilung einer Vollzeitstelle in mehrere Teilzeitzellen nicht dort prekäre Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden, wo die Arbeit in Vollzeit eine Existenz sichern könnte. Einen Betriebsrat gibt es in den kleinen Fraktionen nicht, außerdem unterliegen sie als Tendenzbetriebe geringeren Kündigungsschutzbestimmungen. Insbesondere unter diesem Gesichtspunkt haben linke Arbeitgeber\_innen eine besondere Schutzfunktion, der von Anfang an mit klaren Arbeitsplatzbeschreibungen, eindeutigen Aufträgen und regelmäßiger Aussprache – insbesondere über Missverständnisse und Unzufriedenheit auf beiden Seiten – nachgekommen werden muss.

### **Strikte Trennung von Partei- und Fraktionsarbeit ist geboten**

Wie aus der Aufgabenbeschreibung einer Fraktion hervorgeht, ist diese ausschließlich auf die kommunalpolitische Arbeit ausgerichtet. Deshalb ist es insbesondere wichtig, im Finanziellen, Personellen und Räumlichen darauf zu achten, dass die Fraktion nicht in die Gefahr gerät, der »unerlaubten Parteienfinanzierung« bezichtigt zu werden. Die Gelder, Sachmittel, wie auch die personelle Ausstattung, die die Fraktion für ihre Arbeit zur Verfügung gestellt bekommt, darf nur zur Unterstützung der kommunalpolitischen Arbeit und für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion verwendet werden. »Sie müssen einen Bezug zur vergangenen, gegenwärtigen und aktuell zukünftigen Tätigkeit der Fraktion haben.« (Berliner Senatsverwaltung: Hinweise für die Bewirtschaftung)

#### **Beispiel: Raumvermietung**

Bei der Unterzeichnung von Mietverträgen mit einer Partei ist extreme Vorsicht geboten. Schon eine Mietzahlung an eine Partei zur Mitnutzung der Parteiräume ist rechtlich nicht einwandfrei und kann von der Rechnungs-

prüfung als unerlaubte Parteienfinanzierung angesehen werden. Es mag organisatorisch charmant sein, wenn Partei und Fraktion die gleichen Räume nutzen, unter bestimmten Umständen ist es auch möglich, dass eine Partei Miete an eine Fraktion zahlt, aber nicht umgekehrt. Wenn sich die Partei bei der Fraktion »einmietet«, ist darauf zu achten, dass die Fraktion über eigene verschließbare Räume verfügt, da zu ihren Unterlagen ja auch nicht-öffentliche Dokumente gehören.

Auch in der laufenden Arbeit, bei der Erstellung von Printmedien, bei der Veranstaltungsplanung, bei der Gestaltung von Internetseiten etc. ist strikt auf die Aufgabentrennung von Partei- und Fraktionsarbeit zu achten. Bei gemeinsamen Aktivitäten – auch außerhalb von Wahlkämpfen – muss insbesondere finanziell deutlich geklärt sein, wer für was verantwortlich ist und wie die Aufteilung der Finanzierung geregelt ist. Finanzielle Unterstützung oder auch Unterstützung durch Fraktionsmitarbeiter\_innen während ihrer Arbeitszeit ist im Wahlkampf auf keinen Fall erlaubt. Selbstverständlich bleibt es Fraktionsmitarbeiter\_innen unbenommen, den Wahlkampf ehrenamtlich in ihrer Freizeit zu unterstützen.

Wähler\_innengemeinschaften sind im Sinne des Parteiengesetzes keine Parteien und unterliegen damit auch nicht den strengen Bestimmungen des Parteiengesetzes. Da die Gründung von Wähler\_innengemeinschaften meist zur Erstellung einer Kommunalwahlliste erfolgt, wird auf die Trennung der Mittel nicht der gleiche strenge Maßstab angesetzt, sodass es durchaus möglich sein kann, dass die Wähler\_innengemeinschaft die Räume der Fraktion auch beispielsweise für Mitgliederversammlungen nutzt. Aber auch diese Fraktionen dürfen keinerlei Aktivitäten von Parteien finanzieren.

### **Gruppenbildung und Zählgemeinschaften**

Der Begriff einer Gruppe wird in den Bundesländern unterschiedlich gebraucht:

Erstens als ein Zusammenschluss von Fraktionen und/oder Einzelmandatierten von unterschiedlichen Wahllisten mit der festen Verabredung der Zusammenarbeit in der Wahlperiode: Durch eine solche Gruppenbildung ist es möglich, die Anzahl der Ausschusssitze für die Gruppe zu erhöhen, da die Gruppe als Ganze in das Auszählverfahren einsteigt, so beispielsweise in Niedersachsen.

Zweitens als ein Zusammenschluss von zwei oder drei Kommunalpolitiker\_innen der gleichen Wahlliste, die aber nicht über einen Fraktionsstatus verfügen, so beispielsweise in Bremerhaven.

Hier soll der Begriff Gruppe im ersteren Sinne einer festen Zusammenarbeit gebraucht werden. Diese wird meist schon vor der Konstituierung des Rates oder

Kreistages in die Wege geleitet, da auf dieser ersten Sitzung die Ausschussverteilung festgestellt wird. Gruppenverträge besiegeln im Normalfall diese Vereinbarungen. In einigen Kommunen ist es üblich, dass die »Mehrheitsgruppe« die Politik des Rates im Sinne einer Koalition bestimmt, anderswo wird das »Leipziger Modell« der wechselnden Mehrheiten bevorzugt. Dieses Modell zeichnet sich dadurch aus, dass sachbezogen in unterschiedlichen Konstellationen der Fraktionen abgestimmt wird. Eine finanzielle Ausstattung durch Fraktionsgelder ist entweder für die beteiligten Fraktionen oder für die gemeinsame Gruppe möglich. Das regelt eine jeweilige Vereinbarung der beteiligten Kommunalpolitiker\_innen. Üblich ist allerdings, dass die Fraktionen auf ihren separaten Ausstattungen bestehen.

Trotzdem darf die Gründung einer Gruppe nicht als einzigen Zweck die bessere Vertretung in Ausschüssen verfolgen, sondern es muss der Wille zur Zusammenarbeit deutlich werden. Die Bildung von Zählgemeinschaften, um die Anzahl der Ausschusssitze im Sinne des Zusammenschlusses zum Nachteil anderer Fraktionen zu verändern, ist nämlich verboten.

»Der aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie folgende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Ratsplenum und Ratsausschüssen gewinnt bei den so genannten beschließenden Ausschüssen, denen der Rat Angelegenheiten zur abschließenden Erledigung übertragen hat, erhöhte Bedeutung, weil sie in ihrem Aufgabenbereich die Repräsentationstätigkeit der Gesamtheit der vom Volk gewählten Ratsmitglieder nicht nur teilweise vorwegnehmen, sondern insgesamt ersetzen.« (BVerwG 2003)

## 4.2 Allein im Rat

Wenn nur eine Person den Sprung in die Gemeindevertretung geschafft hat, fehlt es an vielem, was den Fraktionen zusteht: In allen Bundesländern sind die Rechte von Gemeindevertreter\_innen, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, stark eingeschränkt. Sie erhalten keine gesonderte finanzielle Ausstattung, sondern nur die üblichen Aufwandsentschädigungen und eventuelle Sitzungsgelder.

Die Ausschussarbeit beschränkt sich auf ein Grundmandat (ohne Stimmrecht) in einem Ausschuss ihrer Wahl. Viele Geschäftsordnungen/Hauptsatzungen der Gemeinde haben aber inzwischen geregelt, dass alle Ausschüsse immer »ratsöffentlich« tagen, d.h. zumindest alle anderen Mandatsträger\_innen – aber leider keine Bürger\_innen – dürfen an dieser Sitzung teilnehmen, allerdings ohne sich direkt zu beteiligen. Für diese Teilnahme wird dann aber kein Sitzungsgeld berechnet. Auch eine berufliche Freistellung ist nicht für alle Ausschüsse gewährleistet.

Trotzdem sollte Mensch sich nicht entmutigen lassen. Auch als Einzelvertreter\_in ist eine ganze Menge zu erreichen, insbesondere dann, wenn im Hintergrund eine Gruppe von Menschen steht, die den oder die Einzelkämpfer\_in unterstützt. Vielleicht ergibt sich auch aus der Zusammensetzung des Rates oder Kreistages die Möglichkeit, mit anderen Einzelmandatierten eine Gruppe zu bilden, die dann den Status einer Fraktion erhält, oder sich auch mit einer kleinen Fraktion zusammenzuschließen.

Selbst die größeren Fraktionen bieten manchmal als Hilfestellung für Einzelne den Gruppenstatus an. Darüber nachzudenken hat noch nie geschadet, und wenn die Inhalte stimmen, kann es auch den eigenen Wähler\_innen gegenüber vertretbar sein. Letztlich liegt diese Entscheidung allein bei der/dem gewählten Kommunalpolitiker\_in, der/die schließlich eine ganze Wahlperiode die Arbeit des Gremiums begleiten will.

## 4.3 Rechte der Mandatsträger\_innen

### Informationsrecht

Der erste Grundsatz zur Zusammenarbeit von Kommunalpolitik mit der Verwaltung lautet: »Die Verwaltung spricht mit einer Stimme!« Offizielle Anfragen der Politik an die Verwaltung gehen also immer an die Adresse der Verwaltungsspitze: an (Ober-)Bürgermeister\_innen oder Landrät\_innen. Die Verwaltung ist dazu verpflichtet, im Rahmen ihres Aufgabengebietes der Politik die erforderlichen Antworten zu geben.

#### **Beispiel: Antragsrecht, Auskunftsrecht (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz § 56)**

»Jedes Mitglied der Vertretung hat das Recht, in der Vertretung und in den Ausschüssen, denen es angehört, Anträge zu stellen. Die Unterstützung anderer Mitglieder dazu ist nicht erforderlich. Zur eigenen Unterrichtung kann jede oder jeder Abgeordnete von der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten Auskünfte in allen Angelegenheiten der Kommune verlangen; dies gilt nicht für Angelegenheiten, die der Geheimhaltung unterliegen.« (§ 6 Abs. 3 Satz 1)

Das Informationsrecht basiert zum einen auf dem Informationsfreiheitsgesetz, das 2001 durch die Europäische Union, 2006 in Deutschland verabschiedet und derweil in den meisten Bundesländern umgesetzt wurde. In diesem Rahmen können Ämter und Behörden verpflichtet werden, ihre Akten und Vorgänge zu ver-

öffentlichen bzw. für Bürger\_innen zugänglich zu gestalten. Zum anderen basiert es auf der Informationspflicht der Verwaltung gegenüber der Politik, wie sie in den Gemeindeordnungen formuliert ist.

**Beispiel: Gemeindeordnung (Baden-Württemberg, § 43 [5])**

»Der Bürgermeister hat den Gemeinderat über alle wichtigen die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten zu unterrichten; bei wichtigen Planungen ist der Gemeinderat möglichst frühzeitig über die Absichten und Vorstellungen der Gemeindeverwaltung und laufend über den Stand und den Inhalt der Planungsaufgaben zu unterrichten.«

Um an die für die kommunalpolitische Arbeit notwendigen Informationen zu kommen, ist somit die Verwaltung eine wichtige Bündnispartnerin. Je nachdem, wie freundlich sich die Zusammenarbeit der Verwaltung oder einzelner Mitarbeiter\_innen der Verwaltung mit den jeweiligen Fraktionen gestaltet, ergibt sich mit der Zeit auch so manche informelle Struktur, die einen Informationsfluss neben den bürokratischen Regularien gestattet.

**Akteneinsichtsrecht**

Kommunale Mandatsträger\_innen oder Fraktionen dürfen nicht in ihrer Funktion in interne Verwaltungsakten Einblick nehmen, sondern nur als Beauftragte des kommunalen Gremiums. In der Geschäftsordnung sind die Voraussetzungen dafür geregelt. Letztlich stimmt der Rat oder Kreistag darüber ab, ob ein Mitglied seines Gremiums in die Akten Einsicht nehmen kann. Wird dem zugestimmt, gewährt die Verwaltung Akteneinsichtsrecht und die jeweilige Person muss danach dem kommunalen Gremium über die Ergebnisse der Akteneinsicht berichten; sie ist andererseits aber zur Verschwiegenheit gegenüber Dritten verpflichtet. Daher sollten auch gerade linke Mandatierte vorher prüfen, ob sich der zeitliche Aufwand für die Akteneinsicht lohnt. Denn Mensch möchte ja nicht primär seine eigene Neugier stillen, sondern eher eine vermutete Unregelmäßigkeit aufdecken, deren Ergebnisse aber so unmittelbar nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können.

Für den Bereich der Umweltthematik sind sogar »normale« Bürger\_innen gegenüber den Mandatsträger\_innen besser gestellt. Mit Bezug auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) können die Bürger\_innen Einsicht in Umweltvorgänge der Verwaltung erhalten und unterliegen dort nur einer sehr begrenzten Vertraulichkeit.

### **Aufwandsentschädigungen**

Neben der mehr oder weniger üppigen Ausstattung der Fraktionen, die je nach Bundesland und Kommune sehr unterschiedlich ausfällt, erhalten die Mandatsträger\_innen eine Aufwandsentschädigung als Ersatz für ihre Auslagen sowie in einigen Kommunen zusätzliche Sitzungsgelder. Diese Aufwandsentschädigung wird von der jeweiligen kommunalen Vertretungskörperschaft selbst in der Entschädigungssatzung beschlossen. In manchen Ländern gibt die Landesebene dafür Vorgaben. Mit der Zahlung der Aufwandsentschädigung sind alle Ansprüche der Mandatierten auf die Erstattung des entstandenen Aufwands abgegolten, es sei denn, die Entschädigungssatzung hat Ausnahmefälle, wie beispielsweise erhöhte Fahrtkosten, notwendige Übernachtungskosten etc., geregelt.

Im Gegensatz zu den Fraktionsgeldern, die nicht zur Unterstützung der Parteien verwandt werden dürfen, ist es durchaus möglich, mit gewählten Mandatsträger\_innen zu vereinbaren, dass ein Teil der Aufwandsentschädigungen an die Partei gezahlt wird. Diese Mandatsträger\_innenabgaben sind formell freiwillig, ein Rechtsanspruch der Parteien und Wählergemeinschaften besteht nicht, wohl aber ein »moralischer« Anspruch.

### **Steuerliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen für kommunale Mandatsträger\_innen**

Die Entschädigungen von ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitiker\_innen sind grundsätzlich als steuerpflichtige Einnahmen zu bewerten. Allerdings sind diese Entschädigungen bis zu einer bestimmten Höhe pauschal nicht steuerpflichtig. Die Höhe der steuerfrei zu belassenden Aufwandsentschädigung ist in den jeweiligen Erlassen der obersten Finanzbehörde der Länder, den so genannten Ratsherrenerelassen, geregelt. Die Entschädigungszahlungen müssen in der Steuererklärung angegeben werden.

#### **Ein kleiner Tipp**

Zumindest das Finanzamt Hannover hat bei der Steuerberechnung den »Ratsherrenerelass« auch schon mal vergessen, daher die Empfehlung der Autorin: Den Steuerbescheid überprüfen. Das bringt Sicherheit und manchmal auch unverhofftes Bargeld.

### **Anrechnung der Aufwandsentschädigung für kommunale Mandatsträger\_innen auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch**

Bezieht ein Mandatsträger zugleich beispielsweise ALG II, stellt sich die Frage, ob die Aufwandsentschädigung auf die Regelleistungen angerechnet wird. Im Grundsatz ist der Betrag, der 175 EUR übersteigt, voll als Einkommen an-



zurechnen (§11b Abs. 2 S. 3 SGB II). Jede und jeder betroffene Mandatierte sollte aber zunächst versuchen, dem heimischen Jobcenter darzulegen, dass es sich um eine Aufwandsentschädigung handelt, die dem kommunalpolitischen Mandat angemessen ist und auch vollständig dafür benötigt wird. Falls das Jobcenter diesem Ansatz nicht folgen mag, sollten alle Quittungen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Mandates stehen, gesammelt und dem Jobcenter vorgelegt werden, um nachzuweisen, dass die gesamte Aufwandspauschale auch tatsächlich notwendig ist und verbraucht wurde. Achtung: »Zeitlicher« Aufwand wird auf keinen Fall anerkannt.

### **Reisekosten und Betriebsausgaben**

Analog der steuerlichen Behandlung von Aufwandsentschädigungen kann davon ausgegangen werden, dass z.B. Reisekosten (die tatsächlich entstandenen Fahrtkosten zu z.B. Fraktions-, Ausschuss- und Gemeinderatssitzungen, aber auch Zusammenkünfte in diesem Zusammenhang mit Bürger\_innen) und Betriebsausgaben (Telefon, Porto etc.) nicht auf die Regelleistung angerechnet werden.

Wie im Steuerrecht können hingegen Entschädigungen angerechnet werden, die für Zeitverlust gewährt werden. Auch mit Inkrafttreten der »Verordnung zur Berechnung von Einkommen sowie zur Nichtberücksichtigung von Einkommen und Vermögen beim Arbeitslosengeld II/Sozialgeld« vom 17.12.2007 haben sich dazu keine Änderungen ergeben.

### **Freistellung zur Ausübung des Mandates im öffentlichen Dienst**

Niemand darf an der Kandidatur für ein kommunales Mandat oder an der Ausübung eines Mandats gehindert werden. Insbesondere Kündigungen aus diesem Grund sind unzulässig. Für Beamt\_innen gilt die Wahrnehmung eines kommunalen Mandats im Gemeinderat nicht als Nebentätigkeit. Die kommunalpolitische Arbeit im Rahmen des Mandates darf daher während der Dienstzeit ausgeübt werden und ist nicht genehmigungspflichtig. Sie unterliegt aber der Anzeigepflicht.

Für Angestellte des öffentlichen Dienstes gelten die gleichen Regelungen wie für Beamt\_innen. Die Freistellung gilt aber nur für die Kerndienstzeit, Arbeitsausfall durch die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Mandates außerhalb der Kerndienstzeit muss nachgearbeitet werden – es sei denn, es ist behördenintern anderes vereinbart worden. Für die Freistellung von Beamt\_innen oder Mitarbeiter\_innen des öffentlichen Dienstes wird kein Verdienstausschlag an die Mandatsträger\_innen oder die Behörde gezahlt.

### **Freistellung in der freien Wirtschaft**

Mandatsträger\_innen, die in der freien Wirtschaft tätig oder selbstständig sind, haben Anspruch auf Ersatz des Verdienstaufschlags, der ihnen durch die Mandatsausübung entsteht. Dieser Anspruch unterliegt der Voraussetzung, dass die Mandatsarbeit während der regelmäßigen Arbeitszeit erforderlich ist. Die regelmäßige Arbeitszeit ist individuell zu ermitteln. Der Verdienstaufschlag wird bei Beschäftigten in der freien Wirtschaft von der Kommune direkt dem jeweiligen Arbeitgeber erstattet.

In der Entschädigungssatzung, der Geschäftsordnung oder der Hauptsatzung wird – meist kommunal individuell – festgelegt, in welcher maximalen Höhe und für wen Verdienstaufschlag gezahlt wird. Dieser Anspruch auf Verdienstaufschlag ergibt sich aus der grundlegenden Festlegung, dass niemand an der Ausübung seines Mandates gehindert werden darf.

### **Freistellung für Haus-, Erziehungs- und Pflegearbeit**

Auch Menschen, die ausschließlich einen Haushalt führen, haben Anspruch auf Verdienstaufschlag. Hier wird üblicherweise ein Pauschalstundensatz in der Entschädigungssatzung der Kommune festgelegt. Darüber hinaus entstehende und eindeutig zuordenbare Kosten, wie beispielsweise Kinderbetreuungskosten, werden ersetzt, wenn sie nicht schon durch die Aufwandsentschädigung abgedeckt sind.

## **4.4 Die Pflichten der Mandatsträger\_innen**

### **Verschwiegenheitspflicht**

»Der ehrenamtlich tätige Bürger ist zur Verschwiegenheit verpflichtet über alle Angelegenheiten, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist. Er darf die Kenntnis von geheim zu haltenden Angelegenheiten nicht unbefugt verwerthen. Diese Verpflichtungen bestehen auch nach Beendigung der ehrenamtlichen Tätigkeit fort. Die Geheimhaltung kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohls oder zum Schutze berechtigter Interessen einzelner besonders angeordnet werden.« (§ 30 Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt)

Diese oder ähnliche Formulierungen finden sich in allen Landkreis- und Gemeindeordnungen. Sie beziehen sich nicht allein auf Mandatsträger\_innen, sondern auf alle ehrenamtlich im Dienste der Öffentlichkeit stehenden Bürger\_innen.

Die Pflicht zur Verschwiegenheit ist ernst zu nehmen. Wer diese Pflichten vorsätzlich oder grob fahrlässig verletzt, handelt ordnungswidrig. Im Fall dieser

Pflichtverletzung kann es von der Rüge durch den Bürgermeister – wofür es aber nicht in allen Gemeindeordnungen eine Rechtsgrundlage gibt (vgl. Verwaltungsgericht Braunschweig 2007) – oder in besonders schweren Fällen von Geldbußen bis hin zu Freiheitsstrafen (Strafgesetzbuch §§ 203 und 353 b) kommen.

Aber: Es gibt auch Gründe, gegen diese Pflicht zur Verschwiegenheit zu verstoßen. Nur sollte von dieser Möglichkeit selten und nur in absoluten Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden.

### **Beispiel: Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz**

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz stellte im Sinne größerer Transparenz fest, dass die Preisgabe von Informationen als »ultima ratio« durchaus in Betracht komme. In diesem Fall sollte der Abschluss eines Konzessionsvertrages mit einem Stromversorger in nichtöffentlicher Sitzung verabschiedet werden. Ein einzelnes Ratsmitglied war zur Wahrung seiner demokratischen Teilhabe mit dem Fall an die Öffentlichkeit gegangen, nachdem alle Versuche, eine öffentliche Sitzung einzuberufen, nicht fruchteten.

Die Flucht eines Ratsmitglieds an die Öffentlichkeit ist in solchen Fällen aber nur gerechtfertigt, wenn es zuvor dem an sich für die Einhaltung der genannten Grundsätze verantwortlichen Rat Gelegenheit gegeben hat, von seiner Auffassung Kenntnis zu nehmen. Zudem setzt die Erforderlichkeit der Aufgabe der Verschwiegenheit in der Regel voraus, dass das Ratsmitglied sich zur Wahrung der Rechtsgrundsätze zunächst an die Aufsichtsbehörde wendet (vgl. OVG Rheinland-Pfalz 1995). Ergänzend sei hier noch darauf hingewiesen, dass die Bezeichnung »in der Regel« eben auch Ausnahmen zulässt, wie das nächste Beispiel zeigt.

### **Ein wahres, aber anonymisiertes Beispiel:**

Eine alte, aber sichere Industrie-Deponie sollte verlegt werden, weil eine Spedition auf dem Gelände einen neuen Parkplatz errichten wollte. Dazu sollten EU-Umwelt-Gelder zur Altlastenverlagerung – nach Ansicht der linken Kommunalpolitik als verdeckte Wirtschaftsförderung – eingesetzt werden. Die Mehrheitsgruppe sowie die Verwaltungsspitze betonten gebetsmühlenartig die Notwendigkeit der Verlegung, weil eine Gefährdung der Bevölkerung nicht auszuschließen sei. Gegen die Verlegung der Deponie hatte sich eine Bürgerinitiative gegründet. Auf einer Informationsveranstaltung dieser Bürgerinitiative zitierte ein linker Kommunalpolitiker auf dem Podium

wörtlich aus dem Protokoll einer nicht öffentlichen Sitzung die Verwaltungsspitze: »Falls das EU-Geld nicht fließt, etwa in dem Fall, dass die Verantwortlichen haftbar gemacht werden, dann findet das Projekt nicht statt.« Zusätzlich zu dem Zitat machte der Kommunalpolitiker deutlich, dass ihm der Verstoß des Gebotes der Vertraulichkeit bewusst sei. Er halte es aber im Interesse der Öffentlichkeit für wichtig, dass die betroffenen Menschen wüssten, wie die Verwaltung das Projekt wirklich bewerte. Die anwesende Presse zitierte am nächsten Tag genüsslich: »Politiker ... bricht Vertraulichkeit, weil er aus nicht öffentlicher Sitzung zitiert.« »Er hat die Vertraulichkeit des Mandats verletzt. Wir müssen sehen, wie wir das ahnden«, wurde eine Pressesprecherin der Verwaltung zitiert. Übrigens: das Engagement hat sich gelohnt, das Projekt wurde verhindert und der Betreffende nicht gerügt. Die Verwaltung ist wohl zu der gleichen Auffassung wie der linke Kommunalpolitiker gekommen: Das Interesse der Öffentlichkeit war höher zu bewerten als das Gebot der Vertraulichkeit.

### **Mitwirkungsverbot/Ausschließungsgründe**

Aus gutem Grund sind in den Gemeinde- und Kreisordnungen der Länder auch das Mitwirkungsverbot bzw. der Ausschließungsgrund bei der Mitwirkung von Entscheidungen geregelt. Dies betrifft Entscheidungen, die einem Ratsmitglied direkte Vor- oder Nachteile erbringen, bei denen das Ratsmitglied also »befangen« sein könnte. Wer sich beispielsweise die Zusammensetzung von kommunalen Bauausschüssen ansieht, findet oft – verteilt auf mehrere Fraktionen – die Bauunternehmer des Ortes hier gemeinsam vereint.

Das Mitwirkungsverbot gilt nicht, wenn der Vor- oder Nachteil nur darauf beruht, dass jemand einer Bevölkerungsgruppe angehört, deren gemeinsame Interessen durch die Entscheidung berührt werden. Bei der Verletzung dieses Verbots kann es dazu kommen, dass ein Ratsbeschluss dadurch ungültig wird. Dafür werden aber hohe Maßstäbe angelegt und es ist nicht immer leicht, den Nachweis zu führen. Drei Beispiele erläutern die Grundzüge:

#### **Beispiele:**

Erstens: Die Gemeinde XY plant eine Teilrenovierung des Rathauses. Der örtliche Bauunternehmer ist Mitglied des Rates und an der Entscheidung beteiligt, wer diese Renovierung übernimmt. Sein Geschäftsführer hat sich um diesen Auftrag bemüht. Hier ist der Vorteil für den Bauunternehmer klar ersichtlich.

Zweitens: Die Stadt plant den Neubau eines Sportplatzes. Anwohner\_innen haben sich im Laufe des Verfahrens gegen diesen Neubau gewandt, weil sie eine Lärmbelastigung befürchten. Der Rechtsanwalt Z – der gleichzeitig Mitglied des Rates ist – vertritt die Bürger\_innen in dem Verfahren. Auch hier greift das Mitwirkungsverbot, da das Ratsmitglied Z gleichzeitig die Interessen von Bürger\_innen vertritt, die direkt betroffen sind und aus der Entscheidung persönliche Vorteile ziehen.

Drittens: Die Stadt entscheidet über den Schulentwicklungsplan, in dem auch die Zusammenlegung von zwei Schulen enthalten ist. Die örtliche Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) wendet sich entschieden gegen die Streichung und hat auch schon eine Demonstration organisiert. M. ist Lehrerin und im Vorstand der örtlichen GEW. Hier greift das Mitwirkungsverbot nicht, weil die Interessen der GEW nicht direkt, sondern nur dem allgemeinen Interesse der GEW zuwiderlaufen. Die GEW – und damit das Ratmitglied M. – hat daraus keinen unmittelbaren Vorteil.

Ganz so einfach wie in den Beispielen dargestellt ist es in der Praxis leider nicht. Nicht nur die Vorteilsnahme des Einzelnen muss beachtet werden. Erst wenn die Entscheidung von der Teilnahme des vom Mitwirkungsverbot Betroffenen abhängig ist, dann kann der Beschluss angefochten werden. Dieses ist beispielsweise in ganz knappen Entscheidungen der Fall, wenn für diese eine Stimme ausschlaggebend war. Das kann aber auch der Fall sein, wenn der Betroffene es – durch eine flammende Rede – geschafft hat, die Entscheidung zu seinen Gunsten zu kippen. Dieses wiederum ist aber sehr schwer nachzuweisen. Die Kommunalaufsicht – die in diesen Fällen zuständig ist – wird meist darauf verweisen, dass der Beschluss auch so zustande gekommen wäre, hätte der Betroffene nicht mit abgestimmt (vgl. Wilrich 2003).

## 5. Linke Alternativen: Partizipation, Offenheit und Transparenz

Kommunale Mandatsträger\_innen sind diejenigen, die als Stellvertreter\_innen für Politik von den Bürger\_innen konkret als Person wahrgenommen und haftbar gemacht werden. Kennzeichnend für die kommunale Ebene ist ja gerade die Nähe der Politik zu den Einwohner\_innen wie zur lokalen Wirtschaft, den Vereinen und Verbänden. Die Kommunalpolitikerin ist somit entweder die nette kompetente Frau von nebenan oder sie symbolisiert die weit verbreitete Meinung: »Die machen da oben sowieso, was sie wollen.«

Kommunalpolitik ist mehr als Rats- und Gremienarbeit, Kommunalpolitik findet auch in Initiativen, Vereinen und Verbänden der Gemeinde statt. Nur ein gemeinsames Agieren vieler Menschen bringt am Ende den Erfolg und die gewünschte Veränderung.

### **Ein Beispiel für ein gelungenes kommunalpolitisches parteiübergreifendes Agieren aus Köln:**

In der Kölner Keupstraße fand 2004 ein verheerender Bombenanschlag statt, bei dem 22 Menschen verletzt wurden. Die Opfer wurden, wie alle Opfer der NSU-Terror- und Mordserie, nicht nur durch das Geschehen selbst, sondern auch durch die Arbeit der Ermittlungsbehörden traumatisiert. Diese verdächtigten die Opfer, in den Anschlag verstrickt zu sein, und schufen so ein Klima des Misstrauens der Opfer gegenüber staatlichen Stellen. Die Opferentschädigungsleistungen wurden von den Betroffenen nur in geringem Umfang in Anspruch genommen. Sie glaubten nicht, dass sie Hilfe von deutschen Behörden zu erwarten hatten.

Deshalb ist hier eine professionelle, aufsuchende und individuelle Opferberatung einer unabhängigen Institution von Nöten, für deren Gründung sich die Linksfractionen im Rat von Köln und in der Landschaftsversammlung Rheinland einsetzten. Sie wurde durch verschiedenste Initiativen, SPD, Grüne, DGB, den Kölner Lesben- und Schwulentag e.V. und den Katholikenausschuss unterstützt.

Es bildete sich eine Projektgruppe zwischen der Stadt Köln, dem Landschaftsverband, dem Diakonischen Werk und den beiden Ratsmitgliedern Jörg Detjen (Fraktionsvorsitzender der LINKEN) und Walter Schulz (SPD), die ein Konzept erarbeitete und die Finanzierung sicherstellte. Am 20. Juni

2013 stellte der Oberbürgermeister Kölns und die Direktorin des Landschaftsverbandes zusammen mit den Ratsmitgliedern Detjen und Schulz das Projekt der Öffentlichkeit vor. Diese Initiative hat nicht nur bei der Jury des Initiativpreises »Kommune 2020« der Partei DIE LINKE besondere Anerkennung gefunden.

## 5.1 Direkte Demokratie

Viele schon lange in Regierungsverantwortung stehende Parteien betrachten die Forderung nach direkter Demokratie und Partizipation mit Misstrauen. Ihre Demokratiefassung ist eher auf den einseitigen Ansatz repräsentativer Demokratie reduziert. Die breite Bevölkerung soll am besten gar nicht zur Demokratie fähig sein, nur so können selbstverstandene Eliten die demokratischen Prozesse weiterhin allein gestalten.

Wenn überhaupt von Partizipation die Rede ist, dann wird allzu oft nur von der Beteiligung gut ausgebildeter und wirtschaftlich relativ gut abgesicherter Bürger\_innen und Lobbygruppen ausgegangen. Viele Partizipationsmöglichkeiten grenzen nach wie vor Minderheitsgruppen, wirtschaftlich schwache Menschen, Menschen mit »Migrationshintergrund« oder Kinder und Jugendliche aus.

Wenn aber Neue Medien wie das Internet oder das »Web 2.0« genutzt werden, stehen unzählige Wege zur Beteiligung von immer größeren Bevölkerungsgruppen offen. Diese neuen Informationswege müssen möglichst breit zugänglich gemacht werden. Auch finanziell schlechter gestellte Menschen können diese Medien nutzen, da beispielsweise die meisten öffentlichen Bibliotheken inzwischen einen kostenlosen Internetzugang anbieten. Wo dies noch nicht der Fall ist, sollten linke Kommunalpolitiker\_innen dafür sorgen, dass es diesen Zugang gibt. Gleichwohl darf nie vergessen werden, dass es auch noch Menschen gibt, die diese Medien nicht nutzen oder nutzen wollen (siehe hierzu Crashkurs Kommune 8: »Kommunale Netzpolitik«).

### Klassische und alternative Modelle der Partizipation

Leider werden die vielfältigen Instrumente der Bürger\_innenbeteiligung in den kommunalen Gremien immer noch eher zögerlich bedient. Linke Mandatsträger\_innen können in die entscheidenden Gremien durchaus ein bisschen frischen Wind bringen. Durch Regelungen in der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung kann so manches bürger\_innenfreundlicher gestaltet werden.

**Beispiel: Bürgerfragestunden**

Nicht nur bei den Rats- oder Kreistagssitzungen, sondern bei allen Fachausschüssen müssen Bürgerfragestunden selbstverständlich sein. Bei der Festlegung des Zeitpunktes der Fragestunde muss auf berufstätige Menschen Rücksicht genommen werden. Sitzungsunterbrechungen zur Anhörung von Bürger\_innen zu einzelnen Tagesordnungspunkten müssen vorgesehen werden. Von Bürger\_innen eingereichte Anträge – Bürgeranträge – können in der Verlaufsberatung den Anträgen aus Politik und Verwaltung gleichgestellt werden. Versammlungen von Bürger\_innen zu wichtigen Themen müssen zu einer regelmäßigen Einrichtung werden.

Insbesondere bei den Bürger\_innenversammlungen ist darauf zu achten, dass diese weit im Voraus geplant werden, damit eine Einflussnahme der Einwohner\_innen tatsächlich noch möglich ist und sich der Charakter der Versammlung nicht auf eine reine Informationsveranstaltung reduziert. Die Mandatsträger\_innen sind seitens der Verwaltung vollständig über die geäußerten Anregungen aus der Versammlung zu unterrichten. Nach Abschluss von Entscheidungsprozessen sollen sich weitere Bürger\_innenversammlungen mit der Umsetzung von Beschlüssen befassen können. Es müssen familien- und arbeitnehmerfreundliche Zeitpunkte für die Durchführung der Bürger\_innenversammlungen gewählt werden.

Ein Hinderungsgrund für Versammlungen sollte im Übrigen auch nicht darin bestehen, dass sich, wie es mitunter vorgebracht wird, Nazis oder rechtspopulistische Vereinigungen an diesen beteiligen oder sie gar für ihre eigene »Stimmungsmache« missbrauchen könnten. Vielmehr geht es darum, die eigenen Positionen und Argumentationen, auch zu einem konkreten Thema, zu reflektieren und ggf. zu schärfen, um sie dann in diese Versammlungen mit einzubringen und Argumente von Nazis und Rechtspopulisten wirkungsvoll zu erwidern (siehe hierzu Crashkurs Kommune 6: »Gegen Nazis sowieso«). Das schließt natürlich auch den öffentlichen Protest nicht aus.

Auch projektorientierte Versammlungen und Anhörungen als Formen der Beteiligung von Einwohner\_innen müssen verstärkt in die Aufmerksamkeit gerückt werden. So manches teure Gutachten lässt sich über kreative Beteiligung der Einwohner\_innen einsparen: Bürgergutachten, Planungszellen und Werkstätten erarbeiten die Empfehlungen von Einwohner\_innen zu einer bestimmten politischen Frage. Damit werden die Lebens- und Berufserfahrung von ganz vielen verschiedenen Menschen genutzt.



### **Bürgerbegehren – Bürgerentscheid**

Inzwischen können die Bürger\_innen in Deutschland überall per Bürgerbegehren und Bürgerentscheid über wichtige Fragen direkt entscheiden. Doch der Weg zu wirklichen Bürgerentscheidungen ist noch weit. In fast allen Bundesländern sind hohe Hürden gesetzt, kommunale Ausführungsbestimmungen und undemokratische Auslegungen der Handhabung erschweren die direkte Demokratie weiter.

Linke Politik strebt bürger\_innenfreundliche Verfahren mit einer deutlichen Ausweitung der zulässigen Themen an. Die gewählten kommunalen Mandatsträger\_innen können zwar die betreffenden Landesgesetze nicht ändern, sie können aber durchaus daran teilhaben, dass in der eigenen Kommune die Durchführung von Bürgerentscheiden so weit wie rechtlich zulässig erleichtert wird.

Die Ausführung von Bürgerentscheiden wird per Satzung geregelt. Hier werden Ort und Zeit der Abstimmung sowie eine mögliche Verwendung des Internets bestimmt. Dazu gibt es in vielen Kommunen schon verabschiedete Ausführungsbestimmungen – meist sind sie in der Hauptsatzung der Kommune niedergelegt. Diese sollte durchforstet und im Sinne direkter Demokratie verbessert werden. So kann beispielsweise die Verwaltung von der Politik aufgefordert werden, ihr Wissen den Bürger\_innen zur Beratung zur Verfügung zu stellen. Politik muss unmissverständlich klar machen, dass sie zu den Formen der direkten Demokratie steht. In Nordrhein-Westfalen ist die Verwaltung verpflichtet, »in den Grenzen der Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich« zu sein. Diese Formulierung enthält sehr dehnbare Begriffe. Deutlicher wird Berlin: »Sie können sich durch das Bezirksamt beraten lassen. Die Beratung soll die formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen umfassen.«

#### **Beispiel: Sachdienliche Auskünfte und Beratung**

Per Ratsbeschluss kann die Verwaltung angewiesen werden:

»Die Verwaltung erteilt sachdienliche Auskünfte und berät die Vertreterinnen und Vertreter eines Bürgerbegehrens auf deren Wunsch bei der Ausarbeitung des Bürgerbegehrens.«

Was der politische Anstand an sich verbietet – in Niedersachsen aber sogar ausdrücklich erlaubt –, ist die Beschlussfassung des Rates zu dem Thema während eines laufenden Bürgerbegehrens. So wird das Bürgerbegehren »von denen da oben« unterlaufen und die Motivation, sich aktiv am Bürgerbegehren zu beteiligen, unterhöhlt. Dieses undemokratische Verfahren ist auch in anderen Bundesländern möglich.

**Beispiele: Fristen bei Bürgerentscheiden**

Sieben Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremerhaven, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) kennen für die Durchführung des eigentlichen Bürgerentscheids keine Frist. In Thüringen setzt die Rechtsaufsichtsbehörde den Termin für den Bürgerentscheid fest. Fünf Bundesländer (Niedersachsen, NRW, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) haben für den Bürgerentscheid eine Frist von drei Monaten ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gesetzt, Hamburg und Berlin vier Monate. Nur Bayern verkoppelt eine Frist von drei Monaten mit der Möglichkeit, diese im Einvernehmen mit den Vertreter\_innen des Bürgerbegehrens um drei Monate zu verlängern.

Wirklich fair ist ein Bürgerentscheidsverfahren nur dann, wenn über Pro und Kontra gleichberechtigt informiert wird. Mit oft einseitiger Information stützen sich Kommunalorgane in manchen Ländern auf die Regelung, wonach den Bürger\_innen die innerhalb der kommunalen Organe vertretene Auffassung dargelegt werden muss (so in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz). Das Prinzip der gleichberechtigten Information haben bisher nur Bayern, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gesetzlich bzw. durch Verordnung fixiert. Berlin und Hamburg schreiben sogar ausdrücklich die Verteilung einer »Information« bzw. eines »Informationsheftes« an alle Haushalte mit mindestens einem Abstimmungsberechtigten vor.

Insgesamt ist es Aufgabe linker Kommunalpolitik, dafür Sorge zu tragen, dass möglichst alle Argumente sowohl der Initiator\_innen des Bürgerbegehrens als auch der Kommunalpolitik an die Bevölkerung getragen werden, sodass eine möglichst objektive Informationspolitik das Bürgerbegehren begleitet.

**4:0 gegen München 2022**

München – Garmisch-Partenkirchen – Landkreise Traunstein und Berchtesgadener Land im Herbst 2013: Zum ersten Mal in der deutschen Geschichte wurden die Bürger\_innen vor einer Olympiabewerbung befragt: Soll sich München mit den Partnern Garmisch-Partenkirchen und den Landkreisen Traunstein und Berchtesgadener Land für die Winterspiele 2022 bewerben? Mehr als 53% der Bürger\_innen, die über diese Frage in den oberbayerischen Kommunen abstimmten, antworteten: »Nein!« Sie beerdigten damit die Olympiapläne.

### E-Participation

Mithilfe des Internets kann kostengünstig und effektiv ein bürgernahe Diskussionprozess über anstehende politische Entscheidungen ermöglicht werden. Auch bei der Schaffung von Transparenz über politische Strukturen und Entscheidungsprozesse kann das Internet eine große Hilfe sein. Ratsinformationssysteme unterstützen nicht nur die Kommunalpolitiker\_innen, sondern ermöglichen auch den Einwohner\_innen den Einblick in die Entscheidungsverläufe.

Die Kommune könnte im Internet eine Audio- oder Videoübertragung der Gremiensitzungen anbieten. Hier besteht die Möglichkeit – je nach örtlicher Gegebenheit – zur Zusammenarbeit mit freien lokalen Hörfunk- und Fernsehsendern oder Schulen und Berufsschulen.

Besonders das Internet kann die Partizipation an grundsätzlichen Entscheidungen stark vereinfachen. Bei der Durchführung von Bürger\_innenwerkstätten oder -versammlungen zu Grundsatzentscheidungen – beispielsweise bei der Diskussion über das regionale Raumordnungsprogramm – kann parallel ein → Wiki zur Diskussion des Problems im Internet angeboten werden. Bis zu einem bestimmten Zeitpunkt können alle interessierten Internetnutzer\_innen an der Diskussion teilnehmen. Diese so erarbeiteten Ergebnisse sind dann eine gute Entscheidungsgrundlage für die Politik. Die unterschiedlichen Angebote der E-Participation sollten leicht auffindbar und gebündelt im Rahmen der Webpräsenz der Kommune angeboten werden. In öffentlichen Bibliotheken können den Einwohner\_innen der Stadt, die über keinen eigenen Zugang zum Netz verfügen, entsprechende Plätze kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

Zu Fragen von Partizipation und Transparenz via Internet, auch die eigene linke Lokal- und Kommunalpolitik betreffend, gibt es weitere ausführliche Beispiele im Crashkurs Kommune 8: »Kommunale Netzpolitik«.

### Kommunale Bürgerhaushalte

Das bekannteste Beispiel für die direkte Beteiligung von Bürger\_innen bei kommunalen Entscheidungen ist der Bürgerhaushalt. Erdacht in Porto Alegre (Brasilien) wurde der Beteiligungshaushalt (*Orçamento participativo*) dort 1989 erstmals mit breiter Bürgerbeteiligung durchgeführt. Inzwischen wurde die Idee in viele Teile der Welt exportiert. Der Bürgerhaushalt als sehr komplexes Beispiel direkter Bürgerbeteiligung muss unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: Als Verfahren, in dem Bürger\_innen Haushaltspolitik beeinflussen, und als besondere Qualität von Haushaltspolitik, die durch Öffentlichkeit und Transparenz gekennzeichnet ist. Es geht nicht darum, dass Bürger\_innen etwa das Zahlenwerk des Haushalts problemlos lesen oder dieses auch noch schreiben können müssen. Es geht beim Bürgerhaushalt immer um die Art und Weise, wie ein Haushalt entsteht und wie die Menschen der Kommune an diesen

Entscheidungen beteiligt werden. Inzwischen gibt es ein weiterhin steigendes Interesse am Bürgerhaushalt – oft quer durch alle Parteien und Initiativen. In immer mehr Kommunen gibt es Initiativen zur Einführung eines Bürger\_innenhaushaltes, zur transparenten Darstellung des Haushaltes und zur Beteiligung von Bürger\_innen an der Diskussion über haushaltsrelevante Fragen (vgl. Brangsch/Brangsch 2005).

In zahlreichen Kommunalwahlprogrammen der unterschiedlichsten Parteien wird die Einführung eines Bürgerhaushaltes auf kommunaler Ebene gefordert. Auch Landesregierungen und -behörden in Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen unterstützen und fördern Initiativen zum Bürgerhaushalt.

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat beispielsweise gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung von November 2000 bis Sommer 2004 das Modellprojekt »Kommunaler Bürgerhaushalt« durchgeführt. In sechs Kommunen wurden verschiedene Instrumente und Modelle erprobt, um den kommunalen Haushalt für Bürger\_innen verständlich darzustellen und sie in die Haushaltsaufstellung einzubeziehen. In der Auswertung der Pilotprojekte wurde betont, dass sich der kommunale Bürgerhaushalt als ein nützliches Instrument erwiesen hat. Das Innenministerium und die Bertelsmann-Stiftung brachten die Hoffnung zum Ausdruck, dass es in möglichst vielen Kommunen – auch über NRW hinaus – praktiziert werden wird.

### **Beispiele: Demokratisierung der Haushaltspolitik**

Die unterschiedlichen Akteure verfolgen mit dem Bürgerhaushalt sehr unterschiedliche Ziele und wählen unterschiedliche Aktionsformen und Herangehensweisen bei der Umsetzung. Während beispielsweise die Gruppe um die Bertelsmann-Stiftung den Beteiligten lediglich Möglichkeiten der Mitwirkung in Gestalt von Informations- und Anhörungsrechten bei der Beratung über den Haushalt einräumt, setzen andere Initiativen – wie beispielsweise die Initiator\_innen des Bürgerhaushaltes in Berlin-Lichtenberg – den Schwerpunkt auf die radikale Demokratisierung der Haushaltspolitik. Sie setzen auf den aktiven Dialog zwischen Einwohner\_innen, Politik und Verwaltung. Sie schaffen Entscheidungsspielräume für die Beteiligten und achten auf die Kontrolle der Umsetzung.

Die Initiativen, die mit dem Bürgerhaushalt einen neuen Ansatz von Politik verknüpfen, stützen sich vor allem auf die Erfahrungen in Porto Alegre und bewerten die Projekte, die die Bertelsmann-Stiftung in NRW initiiert und begleitet hat, kritisch.

Wenn linke Kommunalpolitik den Bürgerhaushalt in die eigene Kommune bringen will, wird es nicht damit getan sein, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Es müssen Verbündete gesucht, Bürger\_innen mobilisiert und politischer Druck von unten aufgebaut werden. Dabei sollte der Blick nicht zu eng auf die eigene Klientel gerichtet sein, erst ein breites Bündnis von Parteien, Organisationen, Vereinen und Verbänden verspricht Erfolg.

## 5.2 Der Kampf gegen Machtmissbrauch und Korruption

Korruption in der Kommune ist eine ganz besondere »Black Box«. Nicht nur die Vergabe öffentlicher Aufträge, auch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, Grundstücksgeschäfte, Kreditvergabe oder die Zuteilung von leitenden Funktionen in den immer zahlreicheren Unternehmen fern der kommunalen Kontrolle sind von Korruption bedroht.

Spitzenbeamt\_innen und Ratspolitiker\_innen sind in Netzwerke eingebunden, die lokalen Medien fallen als kritische Instanz meistens aus – man ist ja auf Anzeigen der heimischen Wirtschaft angewiesen – und sind im schlimmsten Falle Mitspielerinnen.

»Auf kommunaler Ebene stellt sich Korruptionsprävention als ›Querschnittsthema« besonders komplex dar. Einfallstore für Korruption gibt es im politischen Bereich, in der Verwaltung und bei der Privatisierung von kommunalen Dienstleistungen. Das Thema Korruption auf kommunaler Ebene hat in den letzten Jahren durch Skandale in Köln (Müllskandal) und Wuppertal (Wohnungsbau-skandal), den Berliner Bankenskandal, aber auch Vorfälle in vielen anderen Städten und Gemeinden verstärkt öffentliche Aufmerksamkeit erlangt.« (Transparency International Deutschland e.V.)

### Was bewirkt Korruption?

Korruption untergräbt das Vertrauen der Bürger\_innen in den Staat und stellt damit eine Gefahr für unsere Demokratie dar. Die negativen Folgen von Korruption sind vielfältig: Die staatliche Ordnung verliert ihre Legitimation und erzeugt damit bei den Bürger\_innen Rechtsunsicherheit; anstatt dass staatliche Mittel zum Nutzen der Menschen eingesetzt werden, werden sie dorthin geleitet, wo sie zur Bereicherung einzelner führen. Die Folgen von Korruption sind Fehlinvestitionen, fehlende Chancengleichheit beispielsweise bei der Vergabe von Aufträgen und die Bedrohung von Umwelt und Gesundheit, weil staatliche Gebote und Verbote nicht beachtet werden. Die finanziellen Auswirkungen gehen oft weit über die Vorteile hinaus, die die unmittelbar Beteiligten für sich erzielen.

**Beispiel: Investitionsvorhaben**

Investitionsvorhaben wie etwa eine Müllverbrennungsanlage werden mit Überkapazitäten, aber möglichst niedrigen Umweltstandards errichtet, weil die am Bau Beteiligten davon profitieren. Neben drohenden Umweltschäden sind viel zu hohe Erstellungskosten und damit auch viel zu hohe Betriebskostenzuschüsse die Folge. Leidtragende sind damit die Steuer- und Gebührendzahler\_innen sowie die in der Umgebung der Anlage wohnenden Menschen.

Für korruptes Verhalten gilt: Bei den verantwortlichen Personen steht nicht das Wohl der Gemeinschaft und der öffentlichen Institution im Vordergrund, in deren Auftrag sie handeln, sondern das egoistische Interesse, sich persönliche Vorteile zu verschaffen. »Die gegenwärtig entscheidende Form der Korruption besteht nicht in der Überreichung eines Geldbetrages durch den Bauunternehmer, der dadurch unmittelbar zu einem gewünschten Auftrag kommt. Die moderne Form der Korruption besteht, ausgehend von Unternehmen, vor allem in der direkten Langzeitbegünstigung und breiten Netzwerkbildung, organisiert in einer Grauzone zwischen Legalität und krimineller Heimlichkeit: Legale und illegale Parteispenden, Gutachter- und Beraterverträge ohne sachliche Gegenleistung, Dankeschön-Zahlungen lange nach Erlangung eines Großauftrags, Versorgung von Politikern mit lukrativen Geschäftsführerposten, Sponsoring von Kultur-, Sport- und Politik->Events« – so der Aufdecker des Kölner Müllskandals, der Journalist und Aufklärer in Sachen Korruption, Werner Rügemer (2003: 150).

**Für eine korruptionsfreie Kommune**

Transparency Deutschland – die für sich das Ziel »eine Welt, in der Politik und Verwaltung, Wirtschaft, Justiz, Zivilgesellschaft und das tägliche Leben der Menschen frei sind von Korruption«, gesteckt hat, fordert für die kommunale Ebene:

- Transparenz bei kommunalen Entscheidungen durch Informationsfreiheit auf kommunaler Ebene,
- Transparenz bei persönlichen Interessenlagen von Mandatsträger\_innen durch Einführung eines Ehrenkodex und eines Ehrenrates,
- Korruptionsprävention bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, z.B. durch die Anwendung von Antikorruptionsklauseln und des Integritätspaktes,
- Transparenz und Wahrung der kommunalen Interessen bei der Privatisierung von kommunalen Aufgaben z.B. durch die Sicherung von Kontrollrechten für Mandatsträger\_innen und Bürger\_innen in Satzungen und Geschäftsordnungen.

### Die kommunalen Mandatsträger\_innen

Insbesondere die Vertreter\_innen linker Kommunalpolitik müssen großen Wert auf Wahrung von Demokratie, Partizipation und Transparenz in den Belangen der Kommune legen. Auf der kommunalen Ebene sind Kommunalpolitiker\_innen Vorbilder: im Positiven wie im Negativen. Im Sinne des Ziels von Transparency International muss sowohl linke Politik als auch das eigene Verhalten immer wieder überprüft werden. Bevor wir uns also über den Splitter im Auge des Nachbarn aufregen, sollen wir erst einmal unsere eigenen Schwächen aufspüren und überlegen, was politisch vertretbar ist und was nicht.

#### Beispiel: Vergünstigungen

Das Paket der Vergünstigungen, das Kommunalpolitiker\_innen angeboten bekommen, kann – von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich – reichhaltig sein: ein Jahresabo für die heimische Bundesligamannschaft für die VIP-Tribüne, die Jahresdauerkarte für alle Parkhäuser, begehrte Eintrittskarten für das jährliche Sommerevent, um nur einige zu nennen.

Wie gehen wir damit um, und »was geht und was geht nicht«? Die Forderung nach Transparenz und Öffentlichkeit greift immer richtig. Die Einwohner\_innen dürfen ruhig wissen, welche Vergünstigungen der Politik angeboten werden und wie sie damit umgeht.

So ist beispielsweise die Veröffentlichung der Art der Vergünstigungen und deren Verwendung auf der Webseite der Fraktion denkbar.

#### Beispiele, wie es auch geht:

1. Freikarte für das Fußballländerspiel an die Initiative »kleine Sportfreunde« des Fußballvereins weitergeben.
2. Jahresabo des Zoos an die Gewinnerin des monatlichen Preisrätsels der Fraktionszeitung vergeben.
3. Karte für die Technikmesse an die örtliche Arbeitslosenhilfe vergeben.
4. Rückgabe der personenbezogenen Freikarte für das neue Spaßbad an den Betreiber.

Mit der transparenten Darstellung der Vergünstigungen und des Umgangs damit werden auch die Politiker\_innen der anderen Fraktionen unter Druck gesetzt, werden sie doch von ihren Wähler\_innen gefragt: »... und was machst Du mit Deiner Karte?«

Transparency International empfiehlt die Einführung eines Ehrenkodex und eines Ehrenrates wie beispielsweise die folgende Ehrenordnung:

### **Beispiel: Ehrenordnung des Rates Wuppertal**

»Mitglieder des Rates und seiner Ausschüsse und der Bezirksvertretungen geben schriftlich Auskunft über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, soweit sie für die Ausübung ihrer Tätigkeit im Rat, in den Ausschüssen und den Bezirksvertretungen von Bedeutung sein können ...

Der Oberbürgermeister/die Oberbürgermeisterin veröffentlicht die nach § 17 KorruptionsbG NRW zu veröffentlichenden Angaben fortlaufend im Internet unter: [http://www.wuppertal.de/...](http://www.wuppertal.de/) Mitglieder des Rates, der Ausschüsse oder der Bezirksvertretung sind Amtsträger und unterliegen damit bei der Entgegennahme von Geldspenden und geldwerten Zuwendungen aller Art (nachfolgend Spenden genannt) dem strafrechtlich sanktionierten Verbot der Vorteilsannahme und Bestechlichkeit (§§ 331ff. StGB).

Die Mitglieder des Rates, der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen nehmen keine Spenden oder andere, auch für die Wahrnehmung des politischen Mandates zweckgebundene Geldzuwendungen entgegen, wenn nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass der Zuwendende dadurch Einfluss auf Entscheidungen politischer Gremien nehmen will ...

Die Mitglieder des Rates, seiner Ausschüsse und der Bezirksvertretungen sind sich bewusst, dass sie über wertvolle Informationen verfügen, deren Nutzung und Weitergabe an Dritte sorgfältig zu prüfen ist. Informationen aus nichtöffentlichen Sitzungen sind nicht an Dritte weiterzugeben, ebenso wie Informationen, die zum Zwecke so genannter Insidergeschäfte genutzt werden könnten.

Sie verpflichten sich, außerhalb des sozialadäquaten Verhaltens keine Zuwendungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile anzunehmen, soweit sie ihnen im Hinblick auf Entscheidungen im Rat, im Ausschuss bzw. in der Bezirksvertretung angeboten werden. Das gilt auch für Vorteile, die nicht ihnen direkt, sondern Dritten zugutekämen.

Sie zeigen Fälle von Korruption, die die Arbeit des Rates, der Ausschüsse bzw. der Bezirksvertretungen betreffen und von denen sie Kenntnis erhalten, dem Oberbürgermeister/der Oberbürgermeisterin an.

Sie treiben die Korruptionsprävention in der Öffentlichkeit voran und verhalten sich vorbildlich.«

(verabschiedet am 29.6.1999, Auszüge)



Auch wenn eine solche oder ähnliche Ehrenordnung oder Antikorruptionsrichtlinien für Politik und Verwaltung nur einen moralischen Anspruch darstellen, so macht eine solche Verabschiedung – oder ihre Ablehnung – die Grundhaltung der Mehrheit des kommunalen Gremiums deutlich.

### **Kommunale Zuwendungen: Spenden und Sponsoring**

Spenden und Sponsoring als Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements zur Förderung des Gemeinwohls hat insbesondere in den Kommunen eine lange Tradition und ist in diesem Sinne zu begrüßen und zu fördern. Die Kehrseite der Medaille ist allerdings in Zeiten leerer kommunaler Kassen, dass die Einnahmen aus Spenden und Sponsoring kontinuierlich an Bedeutung gewinnen. Hieraus ergibt sich neben der Gefahr der Abhängigkeit von Großsponsoren ein erhebliches Problem dadurch, dass bei scheinbar freigiebigen Zuwendungen dann im Verborgenen vielleicht doch eine unzulässige »Gegenleistung« vom Geber erwartet bzw. vom Nehmer gewährt wird.

In vielen Bundesländern sind bereits Gesetze oder Verwaltungsvorschriften zur Behandlung von Zuwendungen in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen erlassen worden, welche meist auch für die Kommunen (mittelbar) Anwendung finden. Gleichwohl empfiehlt es sich aus Gründen der Klarstellung und Konkretisierung, dass die Kommunen eigene »Spenden- und Sponsoring-Satzungen« erlassen, damit für Amtsträger\_innen, Mandatsträger\_innen und Bürger\_innen die Regelungen leicht zugänglich und transparent sind.

Wie sehr Korruption in der Bevölkerung immer noch als Kavaliersdelikt gewertet wird, zeigt das folgende Beispiel.

#### **Beispiel: Spenden sammeln**

Ein ehrenamtlicher Bürgermeister hatte gemeinsam mit sechs anderen Personen aus seinem Umfeld, darunter auch zwei Ratsmitgliedern, einen eingetragenen Verein namens Pecunia n. o. (Pecunia non olet – lat.: Geld stinkt nicht) gegründet. Der Vereinszweck bestand vor allem darin, Spenden zu sammeln. Über die Verwendung der gesammelten Geldmittel, die anschließend kulturellen, sportlichen und sozialen Einrichtungen sowie Schulen in der Kommune zugutekamen, entschieden alleine die Vereinsmitglieder. Der Rat der Stadt, die Verwaltung und die Öffentlichkeit wurden nicht informiert oder in die Entscheidungen über die Vergabe eingebunden.

Im Jahr 2000 stellte ein Konsortium zweier bekannter Energieversorger dem Pecunia-Verein eine Summe von 470.000 Euro zur Verfügung. Die Unternehmen hatten im gleichen Zeitraum Anteile an den Stadtwerken erwor-

ben, deren Aufsichtsratsvorsitzender zu diesem Zeitpunkt der ehrenamtliche Bürgermeister war. Die Staatsanwaltschaft ging von einem direkten Zusammenhang aus und erhob Anklage wegen Bestechlichkeit.

Im Frühjahr 2005 wurden alle drei Angeklagten vom Landgericht von den Vorwürfen freigesprochen. Der ehrenamtliche Bürgermeister erklärte daraufhin seine Kandidatur für das Amt des hauptamtlichen Oberbürgermeisters der Stadt und wurde im Herbst 2005 mit 54,9% der abgegebenen Stimmen doch tatsächlich gewählt. Im Mai 2006 wurde der Freispruch auf Revision der Staatsanwaltschaft durch den Bundesgerichtshof wieder aufgehoben. In einem anschließenden Verfahren der Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichtes wurde der Beschuldigte wegen Untreue zu Lasten der Stadt zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten verurteilt, die das Gericht zur Bewährung aussetzte. Der immer noch im Amt befindliche Oberbürgermeister empfand das Urteil als ungerecht, verzichtete aber auf Anraten seines Anwaltes auf die Revision (vgl. taz vom 10.7.2007).

Nach niedersächsischem Beamtenrecht kann der gewählte Oberbürgermeister im Amt bleiben, obwohl er als vorbestraft gilt. Einen Rücktritt schloss er bereits kurz nach der Urteilsbegründung aus: Die Bürger\_innen hätten vom Pecunia-Verfahren gewusst und ihn trotzdem gewählt.

## 5.4 Transparenz in kommunalen Gesellschaften

Um Korruption in der Kommune zu erschweren, ist Transparenz ein wirksames »Gegengift«. Das muss insbesondere auch für kommunale Gesellschaften (siehe Kapitel 3: Die Überwindung der formalen Hürden) gelten. Die kommunalpolitische Arbeit wird immer komplexer. (Inter-)Kommunales Handeln wie beispielsweise die Müllentsorgung oder der öffentliche Personennahverkehr wird häufig gar nicht mehr im demokratisch gewählten Raum entschieden, sondern in informellen Gremien und/oder ausgelagerten Töchtern der Kommune. Auch wenn diese Gesellschaften ganz in der Hand der Kommune sind, ist der Einfluss der gewählten Politiker\_innen auf wenige Mandatsträger\_innen (der großen Fraktionen) im Aufsichtsrat der GmbH oder der Aktiengesellschaft beschränkt. Nach geltendem Recht sind diese Mitglieder zu allererst einmal der Gesellschaft verpflichtet, der sie vorsitzen. Selbst für diese gewählten Vertreter\_innen bleiben Vorgänge und Entscheidungen des Geschäftsbetriebs undurchsichtig. Aber auch hier kann – der entsprechende politische Wille vorausgesetzt – Transparenz einziehen.

Zwei wegweisende Urteile haben zugunsten von Transparenz entschieden: Das Bayrische Verwaltungsgericht Regensburg (Az. RN 3 K 04.1408) hat ein Bürgerbegehren zugelassen, welches die Beschränkungen der Geheimhaltungspflicht der Aufsichtsratsmitglieder zum Ziel hatte. Der Bundesgerichtshof (Az. III ZR 294&04) hat entschieden, dass der Auskunftspflicht nach dem Pressegesetz auch die Betriebe der kommunalen Daseinsvorsorge unterliegen. Eine Expertise kommt zu dem Ergebnis, dass diese Urteile auch auf die Mitwirkung und Information des Rates übertragbar sind. (Kanzlei Michels, 2008)

### **Ein auf dieser Expertise basierender Antrag der Fraktion DIE LINKE/DKP/AUF Essen:**

»Die Verwaltung wird beauftragt, zusammen mit den Geschäftsführungen und Aufsichtsräten der städtischen Gesellschaften ein Verfahren für mehr Transparenz der Tätigkeiten und Entscheidungen der Aufsichtsräte zu entwickeln und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen. Dazu soll gehören:

1. Die Änderung der Gesellschaftsverträge der Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung und fakultativen Aufsichtsräten dergestalt, dass die Geheimhaltungspflicht der Aufsichtsratsmitglieder beschränkt wird auf solche Tagesordnungspunkte, die zwingend zum Wohl der jeweiligen Gesellschaft der Verschwiegenheit bedürfen. Welche Angelegenheiten der Verschwiegenheit bedürfen, ist gesetzlich bestimmt und wird in den jeweiligen Satzungen bzw. Geschäftsordnungen unter Einbeziehung des Rates der Stadt geregelt. Die Verwaltung wird beauftragt, eine solche Regelung auch für die obligatorischen Aufsichtsräte zu überprüfen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt zu überprüfen, ob sich Aufsichtsratssitzungen, so wie die Sitzungen des Rates und der Ausschüsse, unter Berücksichtigung des Punktes 1 in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil aufteilen lassen.
3. Der Rat der Stadt wird von den aus seinen Reihen gewählten Aufsichtsratsmitgliedern umfassend und regelmäßig über das laufende Geschäft und über die Beschlüsse der Aufsichtsräte informiert. Der Rat ist vor wichtigen Entscheidungen der Aufsichtsräte anzuhören. Die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen werden unter Berücksichtigung des Punktes 1 den Ratsmitgliedern offengelegt.
4. Die Presse wird unter Berücksichtigung des Punktes 1 über alle Tagesordnungspunkte vor der jeweiligen Aufsichtsratssitzung informiert.«

## 5.5 Und zum Schluss

Die Wiege der Politik liegt in der Kommune – dass wussten bereits die alten Griechen, denn der Begriff Politik leitet sich von »polis« ab, dem griechischen Namen für Stadt oder Gemeinschaft – die Kommune. Somit ist auch heute – rund 2.500 Jahre später – die Kommunalpolitik die eigentliche Basis der Politik. Dies gilt auch dann, wenn im Medienzeitalter die Bundes- und Landespolitik eher präsent ist, insbesondere die Politiker\_innen demgegenüber die Kommunalpolitik geringer wertschätzen und auch die Bevölkerung durch ihre Wahlbeteiligung der Bundes- und Landespolitik offensichtlich eine höhere Priorität einräumt als der Politik vor Ort.

Hier wieder frei nach Marx die Politik vom Kopf auf die Füße zu stellen, ist das hauptsächliche Engagement linker Kommunalpolitik. Politik muss konkret und vor Ort erfahrbar sein. Von abgehobener Politik hat die Bevölkerung unseres Landes die Nase gestrichen voll.

In diesem Buch wurden verschiedene Facetten linker Kommunalpolitik dargestellt, aufgebaut auf dem inzwischen schon jahrzehntelangen Erfahrungsschatz von vielen Tausend linken Kommunalpolitiker\_innen, denn es gibt heute kaum noch eine Kommune, in der nicht linke Kräfte politisch tätig sind. Als Anschauungsmaterial sind verschiedene nachahmenswerte Beispiele linker Kommunalpolitik vorgestellt worden. Sie sollen helfen, linke Kommunalpolitik an möglichst vielen Orten als die bürgernahe Alternative zu präsentieren.

Linke Kommunalpolitik ist deutlich mehr als die Mandatstätigkeit linker Kommunalpolitiker\_innen. Stadtteilinitiativen, Kulturgruppen, Vereine und viele weitere gesellschaftliche Gruppen sind aktive Träger\_innen einer gelebten Lokal- und Kommunalpolitik. Linke Kommunalpolitiker\_innen müssen *mit ihnen* und *nicht für sie* Politik vor Ort machen, sonst werden sie scheitern – dies deutlich zu machen, ist ein weiteres wichtiges Anliegen der Autorin dieses Buches.

# Anhang

## Glossar

**Anstalt öffentlichen Rechts (AöR):** eigene juristische Person des öffentlichen Rechts zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, die gesetzlich zugewiesen wurde; Gründung: durch Gemeinderat, bedarf keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung; Gewährträgerhaftung: Kommune.

**Bauleitplanung:** Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung des Grund und Bodens einer Gemeinde; in der Folge Bebauungspläne und damit Detailregelungen für räumliche Teilbereiche; Bebauungspläne: bestimmen die wesentlichen Voraussetzungen, unter denen die Bauaufsichtsbehörden Baugenehmigungen erteilen dürfen.

**Daseinsvorsorge:** öffentliche Güter, die die Grundversorgung der Bürger\_innen mit dem Notwendigen garantieren: z.B. Schulen, Krankenhäuser, Wasser und Energie, Kranken- und Rentensysteme, Wohnungen, Kulturangebote, Betreuung für Kinder und Ältere, Sicherung von Mobilität.

**Eigenbetrieb:** Form für die Organisation wirtschaftlicher Aufgaben der Kommune, auch Ausweitung auf nicht-wirtschaftliche Aufgaben; partiell selbstständig ohne eigene Rechtspersönlichkeit; Struktur: z.T. unabhängig von der Kommune, aber mit Verflechtung.

**Einrede/Einredeverzicht:** im Zivil- und Prozessrecht rechtshemmende Einwendung; bei Public Private Partnerships (PPP) wird der Forfaitierungsvertrag durch Erklärung eines Einredeverzichts ergänzt: Kommune verpflichtet sich, der finanzierenden Bank das mit dem Privaten vertraglich vereinbarte PPP-Entgelt bedingungslos zu zahlen; keine Einwendungen der Kommune und keine Minderung der Zahlung wegen Schlechtleistung gegenüber der Bank möglich.

**Föderalismusreform, erste Stufe 2006:** neue Zuständigkeit der Länder im Beamten-, Umwelt- und Versammlungsrecht sowie bei Ausgestaltung des Strafvollzuges; Wegfall des Rechts des Bundes für direkte Übertragung von Aufgaben an Kommunen; bei bereits übertragenen Pflichten verbleiben Kosten bei Kommunen; nach wie vor kein striktes Konnexitätsprinzip (»wer die Musik bestellt, bezahlt«) im Grundgesetz (GG).

**Föderalismusreform, zweite Stufe (verhandelt 2007-2009):** Bund-Länder-Finanzbeziehungen zentral; »Schuldenbremse« für Länder und Bund im GG festgeschrieben.

**Forfaitierung:** eine der wichtigsten (Re-)Finanzierungsformen von Leasinggesellschaften; aus Sicht der Leasinggeber: Verkauf von Leasingforderungen; aus Sicht der Banken: Ankauf von Leasingforderungen aus abgeschlossenen Leasingverträgen; mit Verkauf der Leasingforderungen verkaufen die Leasinggesellschaften auch das Ausfallrisiko der Leasing-Nehmer an die Banken.

**Gemeindeverband:** Oberbegriff für alle kommunalen Einrichtungen, die neben der Gemeinde bestehen: Landkreise, Zweckverbände, Samtgemeinden.

**Hare-Niemeyer:** Verfahren zur Sitzberechnung; Errechnung der Quote: Gesamtsitzzahl x Parteistimmen dividiert durch die Gesamtstimmen = Quote. Anschließend Sitzverteilung: Jeder Partei werden zunächst Sitze in Höhe ihrer abgerundeten Quote zugeteilt; verbleibende Restsitze in der Reihenfolge der höchsten Nachkommareste der

Quoten vergeben; bei gleich hohen Nachkommaresten entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los; neutral in Bezug auf die Größe der Parteien, da der Stimmanteil gleich dem Sitzanteil; Gewährleistung der Einhaltung des Grundsatzes der gleichen Wahl.

**D'Hondt:** Verfahren zur Sitzberechnung; Teilung der Zahl der erhaltenen Stimmen einer Partei nacheinander durch eine aufsteigende Folge natürlicher Zahlen (1, 2, 3, 4, 5, ..., n); erhaltene Bruchzahlen als Höchstzahlen bezeichnet; Basis dieser Division (Dividend) immer die Ausgangszahl – hier also die ursprüngliche »Zahl der Stimmen«; Dividend bleibt in jeder Spalte gleich, wird durch die sich verändernden Divisoren geteilt; Höchstzahlen werden danach absteigend nach Größe geordnet; Reihenfolge ergibt Vergabereihenfolge der Sitze; Berücksichtigung der Höchstzahlen wie Sitze im Gremium (vgl. [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de)).

**In-House-Vergabe:** Vergabe eines öffentlichen Auftrages durch einen öffentlichen Auftraggeber an ein drittes, ebenfalls kommunales Unternehmen; Übertragung (Delegierung) einer öffentlichen Aufgabe in Form einer In-House-Vergabe fällt nicht direkt unter die vergaberechtlichen Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) oder der Vergabeverordnung.

**Kommunaler Finanzausgleich:** sichert die finanziellen Grundlagen der Selbstverwaltung in den Kommunen; Länder regeln in eigenen Landesgesetzen die Verteilung von Landesmitteln an Kommunen und Umverteilung von Mitteln zwischen Kommunen; Ausgestaltung in den Ländern sehr verschieden: Länder müssen einen prozentualen Anteil der ihnen zustehenden Gemeinschaftssteuern an Kommunen weiterleiten; wird als Gesetz in der Regel gemeinsam mit Landeshaushalt beschlossen; setzt sich aus Schlüssel-, Zweck- und Bedarfszuweisungen zusammen; Schlüsselzuweisungen sind frei verwendbar und nicht zweckgebunden; Zweckzuweisungen meist für Investitionen bestimmt; Bedarfszuweisungen für Gemeinden mit Haushaltsnotlage (z.B. ohne ausgeglichenen Haushalt für mehrere Jahre).

**Kommunale Selbstverwaltung:** Gemeinden haben das Recht, alle lokalen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln; Gemeinden und Gemeindeverbände sind als organisatorisch selbstständige Ebene der öffentlichen Verwaltung im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2) garantiert; Landkreise haben keine umfassende Zuständigkeit, Aufgaben werden im Einzelnen zugewiesen.

**Konzessionsvertrag:** Vertrag über die Nutzung einer Infrastruktur, z.B. Strom, Gas, Fernwärme, Wasser, Verkehrsbetriebe, meist durch ein privates Unternehmen über den Gemeingebrauch hinaus bei gleichzeitiger Verpflichtung der Versorgung der Nutzer\_innen im betroffenen Gebiet und Zahlung einer Konzessionsabgabe durch das private Unternehmen; zum Ende der Laufzeit Möglichkeit der Rekommunalisierung.

**Partizipation:** Einbindung von Menschen und Organisationen in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse durch verschiedenste Beteiligungsformen und -verfahren.

**Raumordnung (RO):** planmäßige Entwicklung und Sicherung von größeren Gebiets-einheiten zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung des Lebensraumes; Landesraumordnungsprogramm bzw. regionale Raumordnungsprogramme sind Grundlage für die Raumordnung auf kommunaler Ebene, die Bauleitplanung.

**Regiebetrieb:** typische Form für die Organisation nicht-wirtschaftlicher Aufgaben; Personalwirtschaft in Stellenplan der Gemeinde eingebunden; Erfüllung der Aufgaben:

unterliegt allgemeinen Regelungen für die Kommunalverwaltung; politische Steuerung: durch gewählten Vertreter\_innen.

**Samtgemeinde:** Gemeindeverband, der für seine weiterhin rechtlich selbstständigen Mitgliedsgemeinden die Verwaltungstätigkeit übernimmt.

**Soziale Bewegungen:** umfasst hier vielfältige Organisationsformen, die sich mit unterschiedlichen Mobilisierungs- und Handlungsstrategien für soziale Gerechtigkeit im weiteren Sinne einsetzen: z.B. ver.di, DGB und andere Gewerkschaften, das globalisierungskritische Netzwerk Attac, Arbeitslosenverbände, Initiativen und viele andere mehr.

**Wahlbeamt\_innen:** von den Bürger\_innen oder dem Rat/Kreistag gewählte Beamt\_innen auf Zeit; Beamtenverhältnis nur auf bestimmte Dauer angelegt; z.B. Landrät\_innen, Oberbürgermeister\_innen, auch Dezernent\_innen in den Verwaltungen.

**Wertgrenze:** finanzielle Obergrenze für Ausgaben der Verwaltung ohne Beteiligung der kommunalen Gremien; kleinere Gemeinden: durchschnittlich 10.000 Euro, in der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover bei 125.000 Euro.

**Wiki:** Online-System; Inhalte von Benutzer\_innen können online gelesen und geändert werden; einfaches Content-Management-System, die so genannte Wiki-Software oder Wiki-Engine.

**Zweckverband:** interkommunaler Zusammenschluss und durch mehrere Gemeinden bzw. Gemeindeverbände begründete Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit; kann als Träger eines Unternehmens auftreten; Entscheidungsbefugnisse: Verbandsversammlung aus Vertretern der Verbandsmitglieder.

## Literatur

Bayrisches Staatsministerium (2006): Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern. <http://gleft.de/qh> (zul. abgerufen: 15.12.2013)

Bertelsmann-Stiftung (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich. Studie in Kooperation mit der Universität Münster und der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik, Gütersloh, <http://gleft.de/qi> (zul. abgerufen: 15.12.2013)

Brangsch, Petra/Brangsch, Lutz (Hrsg.) (2005): Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie, Berlin

Bundesagentur für Arbeit (2012): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Ältere am Arbeitsmarkt, Nürnberg, <http://gleft.de/qj> (zul. abgerufen: 15.12.2013)

Bundesregierung (2013): Vierter Armuts- und Reichtumsbericht. Bonn, <http://gleft.de/ql> (zul. abgerufen: 15.12.2013)

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2010): Urteil vom 9. Februar 2010, Az: 1 BvL 1/09, <http://gleft.de/qs> (zul. abgerufen: 15.12.2013)

Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (2003): Urteil vom 10.12.2003. Az: 8 C 18.03, <http://gleft.de/qu> (zul. abgerufen: 15.12.2013)

Christliche Initiative Romero/Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland e.V. [agl] (2013): Synopse zum Stand der Tariftreue und Vergabege-setze in den Bundesländern. Münster und Hannover, <http://gleft.de/qk> (zul. abgerufen: 15.12.2013)

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (Mai 2013): Verfestigte Armut. Langzeitarbeitslose im Hartz-IV-System. Studie, Arbeitsmarkt aktuell 2/2013, <http://gleft.de/qm> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Europäischer Gerichtshof (EuGH) (2008): Urteil vom 3. April 20018. Az: C-346/06, <http://gleft.de/qr> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Faber, Michael (2013): Bonn: Antrag der LINKEN zu »Kommunale Betriebsprüfer«. Kommunal-Newsletter der AG Kommunalpolitik, Nr. 152 vom 8. Oktober 2013, <http://gleft.de/qq> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Heuß, Theodor (1921): Demokratie und Selbstverwaltung, (Staat und Wirtschaft: Einzeldarstellungen in Grundrissen), Berlin
- Gemeingut in Bürgerhand (GiB) (2013): Gesucht wird die nächste Elbphilharmonie. Pressemitteilung vom 17.10.2013, <http://gleft.de/qp> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Klages, Helmut (1993): Häutungen der Demokratie, Zürich
- Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2003): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden
- Landgericht Dortmund (2013): Urteil vom 5. Juli 2013. AZ 6 O 85/12 u. 6 O 205/12, <http://gleft.de/qy> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Linksfraktion im Bundestag (o.J.): Dienstleistungsrichtlinie. Berlin, <http://gleft.de/qe> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Meyer, Hubert (1969): Praxis der Kommunalverwaltung, Recht der Ratsfraktionen, Bayerisches Verwaltungsblatt
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden
- Oberverwaltungsgericht Lüneburg (2008): Beschluss vom 24.1.2008, Az. 7 ME 192/07.
- Oberverwaltungsgericht (OVG) Rheinland-Pfalz (1995): Urteil vom 13.06.1995. Az.: 7 A 12186/94
- Rügemer, Werner (2002): Colonia Corrupta – Globalisierung, Privatisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngel, Münster
- Statistisches Bundesamt (2013): 29,3 % der unter 3-Jährigen am 1. März 2013 in Kindertagesbetreuung. Pressemitteilung Nr. 315 vom 18.9.2013, Wiesbaden, Bonn und Berlin, <http://gleft.de/qE> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Thie, Hans (o.J.): umkämpfte Energiewende – Rückblick und Ausblick in zugespitzten Thesen. <http://gleft.de/qc> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- UNICEF (2013): Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland 2013. <http://gleft.de/qn> (zul. abgerufen: 15.12.2013)
- Verwaltungsgericht Braunschweig (2007): Urteil vom 18.7.2007. Az: 1 A 356/06.
- Verwaltungsgericht Hannover (2000): Urteil vom 5.4.200, Az: 1 A 3570/9.
- Verwaltungsgericht Regensburg (2005): Urteil vom 02.02.2005, Az.: RN 3 K 04.1408.
- Wilrich, Thomas (2003): Der praktische Fall – Öffentliches Recht: Kommunale Mitwirkungsverbote, JuS 2003, Heft 6
- Zier, Jan (2013): Von Bergkamen lernen... Rekommunalisierung der Müllabfuhr. taz Bremen vom 11.8.2013, Bremen, <http://gleft.de/qo> (zul. abgerufen: 15.12.2013)



# VSA: Crashkurs Kommune



Petra Leuschner/Jens-Peter Heuer  
**Lokal kann sozial sein!**  
Felder und Spielräume  
kommunaler Sozialpolitik  
Crashkurs Kommune 4  
In Kooperation mit der Kommunalakademie  
der Rosa-Luxemburg-Stiftung  
104 Seiten | € 7.50  
ISBN 978-3-89965-400-4  
Was kann linke kommunale Sozialpolitik  
ausrichten und was nicht? Fakten, Vor-  
schriften und anschauliche Beispiele.



Koray Yılmaz-Günay/Freya-Maria Klinger  
**Realität Einwanderung**  
Kommunale Möglichkeiten der Teilhabe,  
gegen Diskriminierung | Crashkurs  
Kommune 9 | In Kooperation mit der  
Kommunalakademie der Rosa-Luxemburg-  
Stiftung | 104 Seiten | € 7.50  
ISBN 978-3-89965-584-1  
Für eine Kultur, die nicht nach Herkunft  
schaut, sondern auf eine gemeinsame  
Zukunft ausgerichtet ist.

Felicitas Weck/Gerd Siebecke  
**Lokal ankommen**  
Kommunale und regionale  
Gegen-Öffentlichkeit  
Crashkurs Kommune 7  
In Kooperation mit der Kommunalakademie  
der Rosa-Luxemburg-Stiftung  
104 Seiten | € 7.50  
ISBN 978-3-89965-506-3

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag  
St. Georgs Kirchhof 6  
20099 Hamburg  
Tel. 040/28 09 52 77-10  
Fax 040/28 09 52 77-50  
Mail: [info@vsa-verlag.de](mailto:info@vsa-verlag.de)

VSA

[www.vsa-verlag.de](http://www.vsa-verlag.de)