

Felicitas Weck

Politik vor Ort

Die Kommunen im föderalen System

In den Städten und Gemeinden findet unser Leben statt. Hier wohnen und arbeiten wir, hier wachsen unsere Kinder auf, hier verbringen wir unsere Freizeit und hier erleben wir, wofür Steuern, Abgaben und Gebühren verwendet werden. Nirgends erfahren wir die Auswirkungen politischen Handelns so direkt, wie in unseren Städten und Gemeinden. Unsere Kommunen besitzen eine hohe Selbstständigkeit gegenüber Land und Bund, doch sind sie nicht losgelöst von diesen Ebenen. Im Folgenden wird beschrieben, wie insbesondere Bundesland und Kommunen zusammenhängen und welche Bedeutung damit auch Landespolitik für das Handeln und Zusammenleben in unseren Städten und Gemeinden hat.

Die geschichtliche Entwicklung der Kommunen hat viele Höhen und Tiefen erfahren. Dennoch ist das 1808 festgelegte Prinzip der preußischen Städteordnung des Freiherrn von Stein für die Grundlagen der Rechtsstellung der Gemeinden, Städte und Landkreise letztlich erhalten geblieben: Über die örtlichen Belange entscheidet die Gemeinschaft der Bürger*innen einer Kommune.

Das politische System Deutschlands wurde mit dem Beschluss des Grundgesetzes (GG) 1949 föderal organisiert. Kennzeichen eines föderalen Organisationsprinzips sind verschiedene Verwaltungsebenen mit unterschiedlichen Kompetenzen. Als oberste staatliche Instanz befasst sich die Gesetzgebung des Bundes überwiegend mit Aufgaben, die nach dem Grundgesetz bundeseinheitlich geregelt werden müssen. Dazu gehören z.B. auswärtige Angelegenheiten inkl. der Verteidigung,

Angelegenheiten der Staatsangehörigkeit, des Währungswesens, des Bundessozialrecht und vieles andere mehr.

Auch die Europäische Union spielt in der Kommune eine große Rolle. 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. 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. Circa 60 % der kommunalen und fast 100 % der Umweltgesetzgebung sind direkt durch Brüsseler Entscheidungen beeinflusst. 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.

Alle übrigen Aufgaben, die die Länder selbst erfüllen können, regeln sie in eigener Zuständigkeit: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder [...]“ (Artikel 30 GG). In den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen unter anderem Themen wie der Bildungsbereich, der Strafvollzug, die Infrastruktur für Gesundheit und Pflege, aber auch der Naturschutz.

Neben den Kompetenzbereichen für Bund (1. staatliche Ebene) und Länder (2. staatliche Ebene) ist in Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz auch die Zuständigkeit der Kommunen geregelt:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Zwar wird den Kommunen mit diesem Satz eine institutionelle Selbstverwaltungsgarantie gesichert, diese ist jedoch keinesfalls als Grundrecht anzusehen, denn staatsrechtlich werden die Kommunen nicht als dritte staatliche Ebene, sondern als Bestandteil der Länder angesehen und damit der 2. Ebene zugeordnet. Den politischen Handlungsspielraum der Kommunen definieren demnach die Länder über eigene Kommunalverfassungen. In Niedersachsen sind die Niedersächsische Gemeindeordnung und die Niedersächsische Landkreisordnung 2010 durch das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) ersetzt worden. Die derzeit letzte Änderung erfolgte im März 2022.

Als Bestandteil der Länder sind die Kommunen im Föderalismus 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 von demokratisch legitimierten Vertreter*innen, den Kommunal-

politiker*innen, gestaltet und kontrolliert. Die Vertreter*innenversammlungen sind jedoch „nur“ ein Organ der kommunalen Selbstverwaltung, kein Parlament, weshalb die Bezeichnung Kommunalparlament zwar juristisch falsch, aber trotzdem gebräuchlich ist.

Exkurs Ehrenamt:

Das kommunale Mandat ist ehrenamtlich organisiert. D.h. die Kommunalvertreter*innen haben meist neben ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit, die sie zum Teil in ihrer Freizeit begleiten, noch eine Hauptbeschäftigung zum Broterwerb. Trotzdem müssen sie nach einer Studie des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW aus dem Jahr 2017 durchschnittlich 30 Stunden im Monat für ihr Ehrenamt aufwenden. Prinzipiell scheint zu gelten: je größer die Kommune, desto größer der Arbeitsaufwand. Trotz vorhandener Freistellungsregelungen ein nicht zu unterschätzender Zeitaufwand, liegen die Sitzungszeiten doch meist am späten Nachmittag und in den Abendstunden. Hinzu kommen teils lange Anfahrtswege für z.B. Kreistagsmitglieder. Als Folge sind Mandatsträger*innen mit kleinen Kindern sowie insgesamt Frauen deutlich unterrepräsentiert. Neben Zeitaufwand und Anfahrtswegen identifiziert die Studie aber noch weitere Probleme, mit welchem sich das kommunale Ehrenamt konfrontiert sieht. Die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen, eine daraus resultierende Mangelverwaltung sowie wenig politische Gestaltungsmöglichkeiten erschweren ein kommunalpolitisches Engagement nachhaltig. Nachwuchsprobleme sind in vielen Kommunen die Folge.

Um die Gemeinden, als wichtigste Trägerinnen der kommunalen Selbstverwaltung, vor einem zu großen Eingriff der Länder „zu schützen“, wurden die kommunalpolitischen Kernkompetenzen in der Vergangenheit vor allem durch eine ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts definiert und festgeschrieben. Zu diesen Kompetenzen zählen: Gebietshoheit, Satzungshoheit, Finanzhoheit, Abgabehoheit, Personalhoheit, Organisationshoheit, Planungshoheit und Daseinsvorsorge.

Vor allem die Satzungshoheit ist besonders hervorzuheben, denn mit ihr können Kommu-

nen örtliches Recht schaffen. In Niedersachsen ist die Hauptsatzung für die Gemeinden verpflichtend. Kommunalpolitischen Neulingen ist daher dringend zu empfehlen, zu Beginn ihrer Tätigkeit einen intensiven Blick in die jeweilige Hauptsatzung sowie die Geschäftsordnung der Kommune zu werfen. In ihnen findet sich der rechtliche Rahmen für die Arbeit in ihrer Kommunalvertretung.

Trotz vieler Gesetze, Satzungen und Ausführungsbestimmungen auf allen Ebenen sind die Zuständigkeiten für bestimmte Aufgaben nicht immer auf den ersten Blick zu erkennen.

Beispiel für Verflechtungen im föderalen System – Sozialpolitik

Die Rahmenbedingungen für kommunale Sozialpolitik werden fast durchgängig durch Bundesrecht gesetzt. Zugleich sind aber Aufgaben der sozialen Sicherung auf die Kommunen übertragen worden. Damit sind nicht in erster Linie die Zahlungsströme gemeint – da ist der Bund häufig (auch erstattend) in der Pflicht. Die neue Verantwortung der Kommunen betrifft vor allem die Steuerungsverantwortung, die die Kommunen übernehmen mussten/übernommen haben. Die Hauptthemen sind die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die Kinder- und Jugendhilfe und die „klassische“ Sozialhilfe.

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.

Beispiel für Verflechtungen im föderalen System – Schule

Hier ist der Bund nicht beteiligt, sondern nur das Land und die kommunalen Körperschaf-

ten.

„Das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) ist die rechtliche Grundlage für das öffentliche und private Schulwesen in Niedersachsen. Darin ist bestimmt, dass öffentliche Schulen solche sind, deren Träger die Landkreise, die Gemeinden, die Samtgemeinden, die Zweckverbände oder das Land sind.

Im niedersächsischen Schulwesen gibt es eine zweigeteilte Zuständigkeit für Schulen.

Die kommunalen Körperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte, Gemeinden, Samtgemeinden) halten im Regelfall das notwendige öffentliche Schulangebot und die erforderlichen Schulanlagen vor und finanzieren diese.

Das Land hat die persönlichen Kosten für die Lehrkräfte, die Schulassistentinnen und Schulassistenten, die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Beschäftigten zur Durchführung außerunterrichtlicher Angebote an Ganztagschulen oder an Grundschulen sowie an öffentlichen berufsbildenden Schulen das Verwaltungspersonal zur Personal- und Mittelbewirtschaftung zu tragen, d. h. es ist Dienstherr oder Arbeitgeber dieser Beschäftigten.“ (Niedersächsisches Kultusministerium)

Das nds. Schulgesetz schreibt in § 110 unter anderem vor, dass der jeweilige kommunale Schulträger einen Schulausschuss bilden muss, dem Vertreter*innen der Kommune, der Schulen sowie Vertreter*innen der Lehrkräfte, der Erziehungsberechtigten sowie Vertreter*innen der Schüler*innen angehören.

Ohne Moos nix los

Viele Kommunen leiden seit Jahren unter Finanz- und Strukturproblemen.

Nach den Zahlen der November-Steuerschätzung 2021 müssen die Kommunen bundesweit bis 2024 mit 19,6 Milliarden Euro weniger im Vergleich zu den Planungen vor Corona auskommen.

Das heißt aber nicht, dass die Gemeinde oder der Landkreis „über die eigenen Verhältnisse gelebt hat“. Hauptursache sind die von Bund und Land immer wieder auf die Kommunen abgewälzten Aufgaben, ohne dass für eine gesicherte Finanzierung gesorgt wurde.

Um diese unzureichende allgemeinen Finanzausstattung zu ändern, bedarf es einer Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen

dem Bund, den Ländern und den Kommunen. Außerdem muss die Gewerbesteuer, die wichtigste kommunale Steuer, zu einer Gemeindefinanzsteuer weiterentwickelt werden. Alle unternehmerisch Tätigen mit höherem Einkommen sollen einzahlen, sie können die gezahlten Steuern dann aber von der Einkommensteuerschuld wieder abziehen. Zusätzlich sollen die Erträge unter anderem aus Pachten, Mieten und Leasingraten künftig einbezogen werden.

Eine weitere Ungerechtigkeit zeigt sich in der Finanzverteilung zwischen kleinen und großen Kommunen. Großstädte erhalten für ihre Einwohner*innen im Verhältnis mehr Geld als kleine Gemeinden. Dies nennt sich im System des Finanzausgleichs „Einwohnerveredelung“. So sind „veredelte“ Einwohner*innen von Hannover oder Osnabrück mehr „wert“, als in den vielen kleineren und mittleren Städten und Gemeinden. Während eine kleinere Gemeinde 100 Prozent Steuermittelzuteilung pro Einwohner*in bekommt, erhält zum Beispiel Hannover 180 Prozent pro Einwohner*in. Diese Zuteilung bedeutet politisch gewollte Benachteiligung der ländlichen Räume.

Dieser Einwohnerveredelung müssen dringend überdacht werden. Die Logik, dass große Städte besondere Einrichtungen für das Umland vorhalten, ist so nicht haltbar. Auch das Umland hält Einrichtungen für die Großstädte bereit, etwa Erholungsräume wie Seen und Wälder oder auch Windkraftanlagen für die Energieerzeugung.

Linke emanzipierte Kommunalpolitik für Lebens- und Selbstentfaltungsräume

Linke emanzipierte Kommunalpolitik ist vor allem dann erfolgreich, wenn sie es schafft, die Einwohner*innen von Anfang an mit in die Entscheidungen einzubinden, die hier ihren Lebensmittelpunkt haben, unabhängig von ihrer Herkunft. 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 – emanzipierter Kommunalpolitik müssen übergreifende Grundsätze erkennbar sein. Linke Kommunalpolitik sollte nicht nur das Beste für die Menschen, son-

dern dieses am besten auch gemeinsam mit ihnen anstreben. Jede kommunalpolitische Entscheidung muss dem Grundsatz sozial(ökologisch)er Gerechtigkeit genügen. Linke emanzipierte 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.

Die Autorin, **Felicita Weck**, stellvertretende Vorsitzende der Rosa-Luxemburg-Stiftung Niedersachsen, Referentin der Bundestagsfraktion DIE LINKE im (Un)Ruhestand, Mediatorin und Klärungshelferin sowie aktive Kommunalpolitikerin im Rat der Stadt Langenhagen für die Partei DIE LINKE.

Leseempfehlung: „Crashkurs Kommune“

Die Publikationsreihe richtet sich an alle kommunalpolitisch Interessierten und Aktiven, das heißt Mandatsträger*innen, an außerparlamentarisch Engagierte in Vereinen oder in Initiativen, aber auch an interessierte Einzelpersonen. Ein Ziel der Reihe ist es, Kommunalpolitik über den engeren Kreis der Mandatsträger*innen hinaus attraktiv aufzubereiten und somit Beteiligung an politischen Entscheidungen vor Ort voranzutreiben. Dabei ist der Fokus auf linke Kommunalpolitik im weitesten Sinne gerichtet, Adressat*innen sind also linksalternativ Aktive.

www.rosalux.de/publikationen/crashkurs-kommune

IMPRESSUM
LAND MIT LINKS erscheint online
und wird herausgegeben von der
Rosa-Luxemburg-Stiftung Niedersachsen
V. i. S. d. P.: Heike Boldt
Deisterstraße 9, 30449 Hannover
nds.rosalux.de

Dieses Material darf nicht zu
Wahlkampfzwecken verwendet werden!