

M 3.01 Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in NRW

"Stadtluft macht frei" lautet ein Sprichwort aus der Zeit des Mittelalters. Darin wird zum Ausdruck gebracht, dass die Stadtbürger durch das damals gültige "Stadtbürgerrecht" in Deutschland frei waren – im Gegensatz zu den Bauern auf dem Lande, die unter der feudalen Leibeigenschaft lebten.

Der Freiherr vom Stein hatte mit seinen Reformen an das zwischendurch verloren gegangene Mitbestimmungsrecht der Bürger und Bauern angeknüpft und mit seinen Reformen wie der "Bauernbefreiung" und der "Städteordnung" die Mitwirkungsrechte der Bürger und Bauern an den Entscheidungen der Politik gestärkt. Die von ihm in seiner Städteordnung wiederbelebte Idee der Selbstverwaltung von Gemeinden wurde zwar im Laufe der Zeit stark verändert, blieb aber in den Grundprinzipien bis in die Weimarer Republik erhalten. Es entstand insgesamt eine leistungsfähige Gemeindeverwaltung, die zahlreiche Aufgaben erfüllte (Recht und Ordnung, Schule und Kultur, Soziales und Gesundheit, Verkehr und Versorgung, Gemeindefirtschaft). Während der Zeit des Nationalsozialismus in Deutschland wurden die Gemeindeverfassungen 1935 durch die "Deutsche Gemeindeordnung" abgelöst, die eine einheitliche Gemeindestruktur für das Deutsche Reich schuf. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat man in Deutschland – oft beeinflusst durch die jeweilige Besatzungsmacht – die traditionellen Kommunalverfassungen wieder eingeführt.

Nordrhein-Westfalen

Die britische Besatzungsmacht hatte unmittelbar nach dem Krieg in Nordrhein-Westfalen ein Kommunalverfassungsrecht nach britischem Vorbild eingeführt. Dessen Grundgedanken lassen sich auf folgende Prinzipien zurückführen: Der Rat setzt sich aus ehrenamtlich tätigen, von den Bürgern unmittelbar gewählten Ratsmitgliedern zusammen. Den Vorsitz im Rat führt ein aus der Ratsmitte gewählter, ehrenamtlicher Bürgermeister, der in relativ kurzen Zeitabschnitten, die in keinem Fall eine Wahlperiode erreichen, von einem anderen Ratsmitglied abgelöst wird. Die Leitung der Verwaltung liegt in der Hand eines parteilosen Hauptverwaltungsbeamten [dem (Ober-)Stadtdirektor – die Autoren], der die Beschlüsse des Rates vorzubereiten und auszuführen hat. [...]

Nach der Durchführung der kommunalen Gebietsreform in den 70er Jahren begann in den 80er Jahren erneut eine breite Diskussion um die Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechtes in Nordrhein-Westfalen. [...] Ziel war dabei stets, die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen für den Bürger transparenter zu gestalten. Zugleich sollten den Bürgerinnen und Bürgern größere Mitwirkungsrechte hinsichtlich wichtiger kommunalpolitischer Entscheidungen eingeräumt werden. Gerade in größeren Städten, aber auch in vielen mittleren und kleinen Gemeinden, hatte sich gezeigt, dass das Nebeneinander von hauptamtlichem Gemeindedirektor (Stadtdirektor, Oberstadtdirektor) als Chef der Verwaltung und dem ehrenamtlichen (Ober-)Bürgermeister in der Praxis häufig nicht funktionierte. Die Doppelspitze führte oftmals zu Reibungen zwischen den Amtsinhabern, die das gesamte Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung belasteten. Hinzu kam, dass für die Bürger die eigentliche Kompetenzverteilung in den Städten und Gemeinden vielfach nicht klar erkennbar war.

Aus: Eckhardt / Kleerbaum / Klieve: Kommunalverfassung NW, Bonn 1999, <http://www.kommunalpolitischeblaetter.de/shop/eckhardt.pdf> (11.10.2006).

Die Reform der Gemeindeordnung NRW 1994

Nachdem der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren nur einige kosmetische Korrekturen an der Kommunalverfassung vorgenommen hatte, hat er schließlich, nach mehr als dreijähriger parlamentarischer Beratung und unter dem Eindruck eines bereits durch die CDU/FDP-Opposition eingeleiteten Volksbegehrens, am 6. Mai 1994 ein Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung beschlossen. Hierdurch wurden die Grundstrukturen der

kommunalen "Doppelspitze" mit einer Übergangszeit bis zu den Kommunalwahlen 1999 endgültig abgeschafft.

An die Stelle dieser Doppelspitze tritt die Figur des Bürgermeisters als Vorsitzende, des Rates und des Hauptausschusses, Repräsentant und gesetzlicher Vertreter der Gemeinde sowie Leiter der Gemeindeverwaltung (§§ 40, 57, 62, 63, 74 GO). Der Bürgermeister nimmt damit neben den Aufgaben des - bisher - ehrenamtlichen Bürgermeisters zugleich die Stellung und Funktion des bisher hauptamtlichen Gemeindedirektors wahr. Entsprechendes gilt für den hauptamtlichen Landrat auf der Kreisebene, der die Aufgaben des vormals ehrenamtlichen Landrates und des Oberkreisdirektors in seiner Person vereint.

Neben dieser strukturellen Änderung sind weitere Vorschriften, insbesondere zur Bürgerbeteiligung, zum Fraktionsrecht sowie zu den haushaltsrechtlichen und gemeindewirtschaftlichen Bestimmungen, verabschiedet worden, die unmittelbar nach der Kommunalwahl am 16. Oktober 1994 in Kraft getreten sind. Seitdem erfuhr die Kommunalverfassung mehrmalige Änderungen u.a. zur Klarstellung des Stimmrechts des Bürgermeisters - zuletzt im Rahmen des Modernisierungsgesetzes 1999.

Aus: Eckhardt / Kleerbaum / Klieve: Kommunalverfassung NW, Bonn 1999, <http://www.kommunalpolitische-blaetter.de/shop/eckhardt.pdf> (11.10.2006).

Kommunale Selbstverwaltung heute

In den Städten und Gemeinden Deutschlands haben die Einwohner/innen und somit auch die Jugendlichen oft mehr Einflussmöglichkeiten, als ihnen bewusst ist. Für alle, die Einfluss auf die Politik in der Stadt bzw. Gemeinde nehmen möchte, ist es hilfreich, sich einen Überblick über die Zuständigkeiten und die Entscheidungswege in der Kommune zu verschaffen.

Welche Aufgaben hat der Oberbürgermeister? Welche Entscheidungen trifft der Rat der Stadt? Wie weit reichen die Befugnisse der Bezirksvertretungen, und mit welchen Fragen befassen sich die Ausschüsse des Rates? Was macht die Verwaltung? Welche Möglichkeiten haben Bürger sowie Einwohner selbst, beispielsweise um Anregungen und Beschwerden vorzubringen oder auf Ratsbeschlüsse Einfluss zu nehmen?

Wer fragt, wie eine Stadt "regiert" wird, wird in der Antwort das Stichwort "Kommunale Selbstverwaltung" hören, die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert ist. Im Artikel 28 heißt es: "In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist." Das Grundgesetz beschreibt auch, welche Aufgaben die Gemeinden wahrnehmen: Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln. Dieses Selbstverwaltungsrecht wird in der jeweiligen Gemeindeordnung der Bundesländer konkretisiert.

Die Gemeinden sind demnach die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus. Sie fördern das Wohl der Einwohner/innen in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. Von der Gemeinde erwarten die Einwohner, dass sie Straßen und Wege instand hält, für Wasser und Energie sorgt, Schulen baut, Abwasser und Müll entsorgt, Parks, Spielplätze, Jugendzentren und Altenbegegnungsstätten baut und pflegt, Vereine finanziell unterstützt, kulturelle Angebote wie Theater oder Museen schafft, Schwimmbäder und andere Sportstätten unterhält usw. – unzählige Aufgaben und Pflichten hat die Gemeinde zu erfüllen.

Die genauen Rahmenbedingungen der Selbstverwaltung werden in Spezialgesetzen und in der Gemeindeordnung geregelt. Hier ist nachzulesen, welche Organe zu wählen sind und welche unveräußerlichen Rechte diese haben. In kreisfreien Städten werden beispielsweise der Rat, Oberbürgermeister und Bezirksvertretungen gewählt, in kreisangehörigen Gemeinden der Gemeinderat, Bürgermeister, Kreistag und Landrat.

Bei allen Vorschriften, die die Gemeindepolitik beachten muss, bleiben den Gemeinden auch Gestaltungsspielräume in Sachen Selbstverwaltung, zum Beispiel in der Wahl der Ausschüsse oder bei der Festlegung ihrer Zuständigkeiten.

Beteiligung der Bürger/innen und Einwohner/innen

Außerdem legt die Gemeindeordnung in Grundvorgaben fest, welche politischen Mitwirkungsmöglichkeiten die Menschen haben, die in der Stadt leben:

Die **Bürger/innen** wählen alle fünf Jahre

- den/die (Ober-)bürgermeister/in
- den Rat der Stadt bzw. Gemeinde
- den Kreistag und Landrat (in kreisangehörigen Gemeinden)
- die Bezirksvertretung für den jeweiligen Stadtbezirk (in kreisfreien Städten)

Der Gesetzgeber und die Gemeinden sehen außerdem weitere Möglichkeiten vor, wie die Menschen ihr persönliches Lebensumfeld mitgestalten können. Dabei gilt der Grundsatz: Je stärker die Einflussnahme, umso größer sind die Voraussetzungen, die zu erfüllen sind, um diese Rechte wahrzunehmen.

Bürger/innen haben über die den Einwohner/innen zugestandenen Möglichkeiten hinaus folgende Beteiligungsrechte:

- Bürgerbegehren
- Bürgerentscheid

Einwohner/innen (dazu gehören natürlich auch alle Bürger/innen) haben in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens folgende Beteiligungsrechte:

- Unterrichtsrechte: Recht auf frühzeitige Information über Planungen und Vorhaben
- Anregungen und Beschwerden an den Rat oder die Bezirksvertretungen
- Einwohnerfragestunde in den Sitzungen des Rates und der Bezirksvertretungen
- Einwohnerantrag zur Beratung und Entscheidung im Rat oder den Bezirksvertretungen
- Beteiligung bei der Stadtplanung

Noch ein Vokabel-Tipp:

Wenn der Gesetzgeber von **Gemeinde** spricht, hat das nichts mit Kirchen zu tun. Zur Gemeinde im Sinne der Gemeindeordnung gehören Einwohner/innen, Bürger/innen und die Organe, die sie sich zu ihrer Selbstverwaltung wählen, also zum Beispiel der Rat, die Bezirksvertretungen, der Oberbürgermeister bzw. die Verwaltung.

Nach: Die Selbstverwaltung. Informationen zu Rat, Bezirksvertretungen und Verwaltung, Hrsg.: Stadt Münster, Presse- und Informationsamt, Münster 2005 (mit eigenen Ergänzungen).