

Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen

Teamer: Wolfgang Freye – Detmold, 18.5.2025

Artikel 28 Grundgesetz: Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung

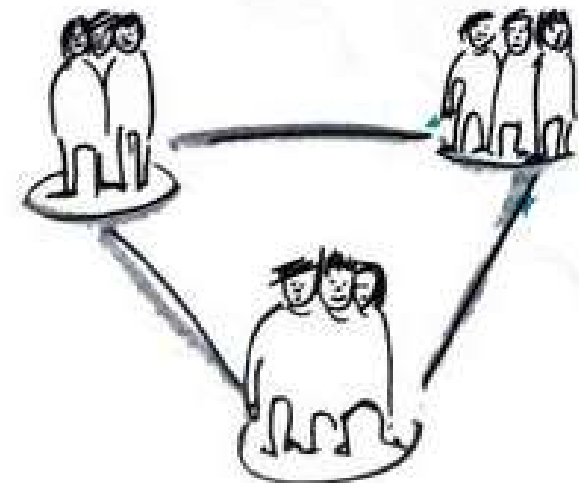
2. Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.



Artikel 78 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen

1. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Versammlung des Regionalverbandes Ruhr werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt ...
2. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.



3. Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden ...
4. Das Land überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Land kann sich bei Pflichtaufgaben ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten.

Woher kommt die Idee der Kommunalen Selbstverwaltung?

- „Stein-Hardenbergsche Reformen“ in Preußen 1807 – 1815: Karl Freiherr vom und zum Stein (Bild) und Karl August von Hardenberg
- Hintergrund: Der Zusammenbruch des preussischen Königsstaates 1806/07 durch die Niederlage gegen die Napoleonischen Truppen.
- Das Ideal der Selbstverwaltung wurde in der Kommunalreform von 1808 formuliert.
- Stein stand der zentralen Bürokratie kritisch gegenüber, weil die Strukturen des absolutistischen Staates völlig uneffektiv geworden waren. Die Selbstverwaltung sollte das Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten wieder wecken, was auch dem Gesamtstaat zugutekommen sollte. Stein selbst sprach von einem „erzieherischen Aspekt“.



- Die Mitwirkung der Bürger wurde zwar mit Zielen der Aufklärung wie persönlicher Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz begründet. Sie war aber auf Provinzen, Kreise und Kommunen begrenzt.
- Am absolutistischen Königtum wurde nicht „gekratzt“. Vielmehr sollte durch die Reformen der Boden für ein Ende der faktischen französischen Vorherrschaft und für ein Wiedererstarken Preußens als Großmacht bereitet werden.
- Wählen konnten alle Männer mit Grund und Boden bei einer vergleichsweise niedrigen Hürde. Ständestrukturen existierten jedoch weiter fort.
- Bei den Nazis: Ideologisch wurde die Kommunale Selbstverwaltung hochgehalten, tatsächlich das Führerprinzip eingeführt.
- Nach 1945 wurde das Prinzip der Kommunalen Selbstverwaltung ins Grundgesetz aufgenommen. Das heißt nicht unbedingt, dass die Kommunen in Deutschland tatsächlich mehr Möglichkeiten und Rechte haben, als in anderen Europäischen Staaten.

Gesetzliche Grundlagen der Kommunalen Selbstverwaltung

- Gemeindeordnung NRW
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063
- Kreisordnung NRW
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=5420040121111340434
- Beide wurden bei Bedarf geändert, die letzte Fassung ist vom 24.6.2024.
- Kommunalabgabengesetz
- Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVR)
- Gesetz über die Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL)

Kommunalvertretungen: Parlament oder Verwaltungsorgan?

- Die Politikwissenschaft sieht die Kommunalvertretungen als **Parlament** an.
- Kreistag, Gemeinde- und Stadtrat können jedoch **keine Gesetze** beschließen.
- Die Kommunalvertretungen unterliegen der **Rechtsaufsicht** durch die Regierungspräsidien – d.h. durch das Landesinnenministerium.
- Aus staatsrechtlicher Sicht ist die kommunale Selbstverwaltung deshalb der dezentralisierte Teil der Staatsverwaltung. Die Kommunalvertretungen sind deshalb eher ein **Verwaltungsorgan**.
- Verfassungsrechtlich sind die **Kommunen Teil der Bundesländer**.

Zuständigkeiten des Rates

Beschlüsse, die nur der Rat treffen kann (§ 41 GO NRW) sind u.a.:

- „allgemeine Grundsätzen, nach denen die Verwaltung geführt wird“
- Wahl der Beigeordneten / Dezernent*innen
- Beschluss über den Haushalt
- Bildung von Ausschüssen
- Wahl der Ausschussmitglieder
- Öffentliche Beteiligungen /
Städtische Unternehmen (Satzungen, Bildung von Aufsichtsräten)
- Beschluss von Flächennutzungs- und Bebauungspläne
- Festsetzung von Gebühren und Abgaben ...



Die Aufgaben von Kreisen

- **Kreise** wurden eingerichtet, um Städte und Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben zu unterstützen, die über den Verwaltungsraum der Gemeinden hinausreichen oder ihre Leistungskraft überschreiten.
- Dazu gehören auch **Brandschutz, Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz**, sofern der Bedarf besteht, und andere Aufgaben, die auch die kreisfreien Städte haben.
- Anders als in den kreisfreien Städten sind die direkt gewählten Landräte und -rätinnen in 29 Kreisen in NRW auch die Polizeipräsident*innen der **Kreispolizeibehörden**.
- Der Landesgesetzgeber kann den Kreisen **überörtliche Aufgaben** übertragen.



Zuständigkeiten des Kreistages

Der Kreistag beschließt laut § 26 KrO NRW u.a. über

- „... die **Angelegenheiten des Kreises**, die ihrer Bedeutung nach einer solchen Entscheidung bedürfen oder die er sich vorbehält, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist“.
- **allgemeine Grundsätze**, zur Führung der Verwaltung
- **Haushalt**, Festsetzung der Kreisumlage
- Bildung von **Ausschüssen** des Kreistages und Wahl der Mitglieder der Ausschüsse. Wichtigstes Organ zwischen den Kreistags-sitzungen: Kreisausschuss (ähnlich wie Hauptausschuss)
- Bestellung von Vertreter*innen des Landrates und des Kämmerers
- Öffentliche Beteiligungen / Unternehmen des Kreises
- Erlass von Satzungen, Ortsrecht
- Festsetzung von Gebühren, Abgaben
- 11 ▪ freiwillige Leistungen des Kreises

Aufgaben der Ausschüsse

- Ausschüsse dienen der Entlastung des Rates / des Kreistages
- Ausschüsse können beratende und beschließende Funktionen haben
- über die Zuständigkeiten der Ausschüsse beschließt der Rat / der Kreistag, in der Hauptsatzung bzw. Ausschussordnung
- Ausschussmitglieder werden vom Rat / vom Kreistag gewählt



Welche Ausschüsse gibt es?

- **Pflichtausschüsse der Räte** nach GO NRW: Hauptausschuss, Finanzausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss
- Weitere Pflichtausschüsse: Wahlprüfungsausschuss, Jugendhilfe
- Bei **Kreistagen** ist nur der Kreisausschuss ein Pflichtausschuss
- Weitere **mögliche Ausschüsse**: Stadtentwicklung, Bau, Verkehr, Arbeit, Wirtschaftsförderung, Beteiligungen, Grundstücke, Kultur, Soziales, Gesundheit, Jugend, Schule, Sport, Freizeit, Umwelt, Anregungen und Beschwerden, Umlegung, Personal, Betriebsausschüsse für eigenbetriebliche Einrichtungen ...



Aufgaben der Bezirksvertretungen

In den kreisfreien Städten (in der Regel über 100.000 Einwohner*innen) **sind** in allen Stadtbezirken Bezirksvertretungen zu wählen. Ihre Aufgaben sind:

- Unterhaltung und Ausstattung von Schulen, Sportplätzen, Altenheimen, Friedhöfen, Büchereien und anderen sozialen und kulturellen Einrichtungen ... **mit bezirklicher Bedeutung**
 - Denkmalschutzpflege und Grünpflege
 - Prioritätenlisten für den Straßenbau und Hochbausanierung
 - Unterstützung örtlicher Vereine
 - Beteiligung bzw. Anhörungsrecht „zu **allen wichtigen Angelegenheiten**, die den Stadtbezirk berühren“ (§ 37 GO NRW)
 - Kulturelle Angelegenheiten incl. Kunst im öffentlichen Raum
- 14 ▪ Die Einzelheiten sind in der Hauptsatzung geregelt.

(Ober-)Bürgermeister*in und Landrät*in ...

- sind kommunale Wahlbeamt*innen
- werden in allgemeiner Wahl für fünf Jahre gewählt
- sind Vorsitzende des Rates / Kreistages und gleichzeitig verantwortlich für die Leitung der gesamten Verwaltung
- leiten die Geschäfte der Gemeinde bzw. des Kreises und sind ihre gesetzlichen Vertreter*innen
- bereiten die Beschlüsse von Rat / Kreistag sowie der Bezirksvertretungen und Ausschüsse vor
- leiten die Rats- / Kreistagssitzungen und haben in den meisten Fragen Stimmrecht

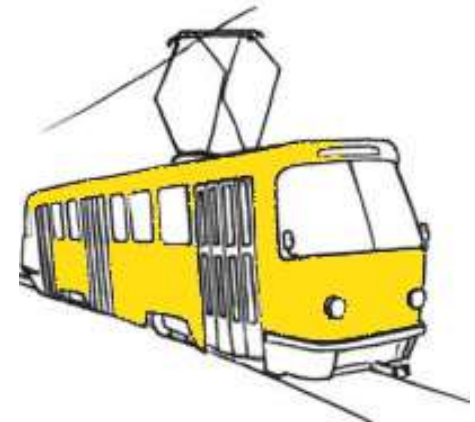


Weitere Gremien und Regelungen

- **Verwaltungsvorstand:** (Ober-) Bürgermeister*innen, Kämmer*innen und Beigeordnete bilden gemeinsam den Verwaltungsvorstand. – Beim Kreis entsprechend.
- **Beigeordnete** oder **Dezernenten** sind kommunale Wahlbeamte und werden vom Rat für die Dauer von acht Jahren gewählt. Welche und wieviel Bereiche es gibt, entscheidet der Rat bzw. der Kreistag.
- **Fraktionen** haben deutlich mehr Rechte als Einzelmitglieder oder Gruppen – deshalb ist der Fraktionsstatus von großer Bedeutung:
 - Antragsrecht zur Tagesordnung – Antragsfristen sind in der Hauptsatzung bzw. Geschäftsordnung des Rates oder Kreistages geregelt
 - zumindest beratende Mitglieder in allen Ausschüssen
 - Zuwendungen für die Arbeit der Fraktion – Gruppen erhalten nach GO nur 2/3 der Zuwendungen für die kleinste Fraktion

Pflichtaufgaben und freiwillige Leistungen

- Pflichtaufgaben werden den Gemeinden per Gesetz auferlegt: Entweder als Weisungsaufgaben oder als Pflichtaufgaben ohne Weisung
- Freiwillige Leistungen – Beispiele dafür!



Kommunale Mandatsträger*innen

- „... sind verpflichtet ausschließlich nach dem Gesetz zu handeln und in ihrer Tätigkeit und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung; sie sind an Aufträge nicht gebunden.“

... steht so oder ähnlich in den GO aller Bundesländer.

- sind „Amtsträger*innen!“



Rats-, Kreistagsmitglieder und Bezirksvertreter*innen ...

- üben ihr Mandat ehrenamtlich aus
- haben keine Schutzrechte wie die Immunität von Landtags- oder Bundestagsabgeordneten
- erhalten keine Diäten, sondern Ersatz für Verdienstaufschlag, Fahrtkosten und andere Aufwendungen
- haben als „Laien- und Freizeitpolitiker*innen“ gegenüber der hauptberuflich arbeitenden Kommunalverwaltung einen Informations- und Wissensnachteil



Pflichten von kommunalen Mandatsträger*innen

- die Pflicht zur **Teilnahme** an den Sitzungen
- die Pflicht zur **Verschwiegenheit** – allerdings nur von schutzwürdigen Sachverhalten
- die Offenbarungspflicht bei **Befangenheit**
- das **Vertretungsverbot** von Dritten gegen die Gemeinde (trifft z.B. Rechtsanwälte)
- **Auskunftspflicht** über ihre wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse



Rechte von Kommunalen Mandatsträger*innen

- **Rederecht** in den Sitzungen
- das Recht, **Anfragen** zu stellen
- das Recht, **Anträge** zur Sache zu jeder Vorlage zu stellen
- das Recht, Anträge zur **Geschäftsordnung** zu stellen
- das Recht auf **ungehinderte Mandatsausübung**
- das Recht auf **Gewährung der erforderlichen Zeit** für die Mandatsausübung – gerade auch gegenüber dem Arbeitgeber
- das Recht auf **Entschädigung**
- das Recht auf **Akteneinsicht** (§ 55 GO NRW)



Auf wen trifft ihr?



Die **Verwaltung** ist hierarchisch gegliedert, sie ist an Recht und Gesetz gebunden: „Gleichbehandlungsgrundsatz“. Das verhindert Willkür!

22 Ihre Mitarbeiter sind Lohnabhängige – wir können auf Mitglieder und Sympathisant*innen und auf Gewerkschaft*innen treffen.

... und auf wen noch?



Auf Einwohner*innen, die ihre Interessen einbringen – manchmal auch widersprüchlich.