

Struktur deutscher Kommunen

Ein Überblick im Auftrag der Deutsch-Griechischen Versammlung

2 | 2014

Inhaltsverzeichnis

<i>Grußwort</i>	3
<i>Die Kommunalverfassung</i>	4
<i>Struktur der Gemeindeorgane</i>	6
<i>Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden</i>	8
<i>Personal und Organisation</i>	15
<i>Finanzielle Grundlagen</i>	17
<i>Links</i>	22
<i>Kontakt zur DGV</i>	23

Impressum

Herausgeber

Kooperationsstelle beim Beauftragten für die
Deutsch-Griechische Versammlung (KS-DGV)

Redaktion:

Prof. Dr. Jürgen Fleckenstein und
Prof. Dr. Jürgen Kientz

Gestaltung

BlockDesign Kommunikation & Medien, Berlin

Stand

November 2014

Grußwort

Im Herbst 2012 begann im Rahmen der Deutsch-Griechischen Versammlung der Wissenstransfer zwischen aktiven und ehemaligen Bürgermeister und Landräten aus Deutschland mit Kolleginnen und Kollegen aus Griechenland. Schon sehr bald stellte sich heraus, dass auf Grund der bestehenden Unterschiede der kommunalen Aufgaben, Kompetenzen und Strukturen viele grundsätzliche Fragen unbeantwortet blieben. Zudem wiederholten sich viele Themen immer wieder, vor allem hinsichtlich der Stellung der Gemeindeorgane, des Umfangs der kommunalen Selbstverwaltung und natürlich insbesondere zur kommunalen Finanzausstattung.

So entstand die Idee, eine Broschüre zu erarbeiten, die einen Einstieg in das Themenfeld bietet und viele grundsätzliche Fragen übersichtlich beantwortet. Mit Prof. Jürgen Kientz von der Hochschule für Verwaltung in Kehl und Prof. Nikos Hlepas von der Universität Athen konnten zwei ausgewiesene Experten gewonnen werden. Frau Kiriaki Nikolaidou, Generalsekretärin der Gemeinde Kefalonia, und ich selbst begleiteten die Arbeit aus der Sicht des Anwenders in der Praxis.

So bietet diese Broschüre in erster Linie eine Hilfe für die praktische Arbeit im kommunalen Austausch zwischen Deutschland und Griechenland. Sie soll einen Einstieg in die Thematik erleichtern. Darüber hinaus richtet sie sich an alle interessierten Leserinnen und Leser, die mehr über

die kommunale Struktur unserer beiden Länder erfahren wollen.

Als fachliche Grundlage für die weitere Zusammenarbeit sind die folgenden Seiten auch als ein Produkt der guten Zusammenarbeit zu verstehen. Als deutsch-griechisches Gemeinschaftsprojekt zeigt diese Broschüre, dass konkret greifbare Projekte möglich sind und gemeinsam Ergebnisse erarbeitet werden.

So danke ich auch im Namen aller Autoren Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Hans-Joachim Fuchtel, MdB, und dem Team der Deutsch-Griechischen Versammlung für die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen und die Unterstützung dieses Projekts. Wir, die Beteiligten an diesem Projekt, hoffen, dass wir mit der Arbeit an dieser Broschüre einen Beitrag für die weitere Zusammenarbeit zwischen unseren Ländern, Städten und Gemeinden leisten konnten – für ein lebendiges Europa in Frieden, Wohlstand und Freiheit.

Teningen im November 2014

Heinz-Rudolf Hagenacker
Bürgermeister und Mitglied des Expertenteams der
Deutsch-Griechischen Versammlung

Die Kommunalverfassung

Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland

Deutschland ist ein föderativer Staat, in dem Bund und Bundesländer in einem ausbalancierten System gleichberechtigt nebeneinander die Verantwortung für eine möglichst wirkungsorientierte Aufgabenerfüllung tragen. Die Verteilung der Zuständigkeiten für öffentliche Aufgaben auf Bund, Bundesländer, Landkreise und Kommunen ist im Grundgesetz (Verfassung) festgelegt. Landkreise und Gemeinden bilden die kommunale Ebene. Die Landkreise unterstützen die kreisangehörigen Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und tragen zu einem gerechten Ausgleich der Lasten bei. Für die Kommunen von besonderer Bedeutung ist dabei Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz, der ihnen das Recht einräumt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze **in eigener Verantwortung** zu regeln (**kommunale Selbstverwaltung**).

Die Selbstverwaltung der örtlichen Aufgaben ist der wohl wichtigste Grundsatz des deutschen Kommunalrechts und deshalb bewusst sogar in der Verfassung verankert. Allerdings gilt dieses Recht auf Selbstverwaltung nicht grenzenlos, sondern kann durch Gesetze eingeschränkt werden. Dies ist auch vernünftig, denn im Vordergrund steht die effiziente und vor allem auch rechtmäßige Aufgabenerfüllung. Deshalb kann der Gesetzgeber wichtige und schwierige Aufgaben, die die Gemeinden überfordern, oder Angelegenheiten, die überregional entschieden werden müssen, auf andere öffentliche Verwaltungen übertragen (zum Beispiel auf die Landkreise). Der Gesetzgeber kann auch regeln, dass der Bund oder die Bundesländer die Aufgaben durch ihre eigenen Verwaltungsbehörden erfüllen.

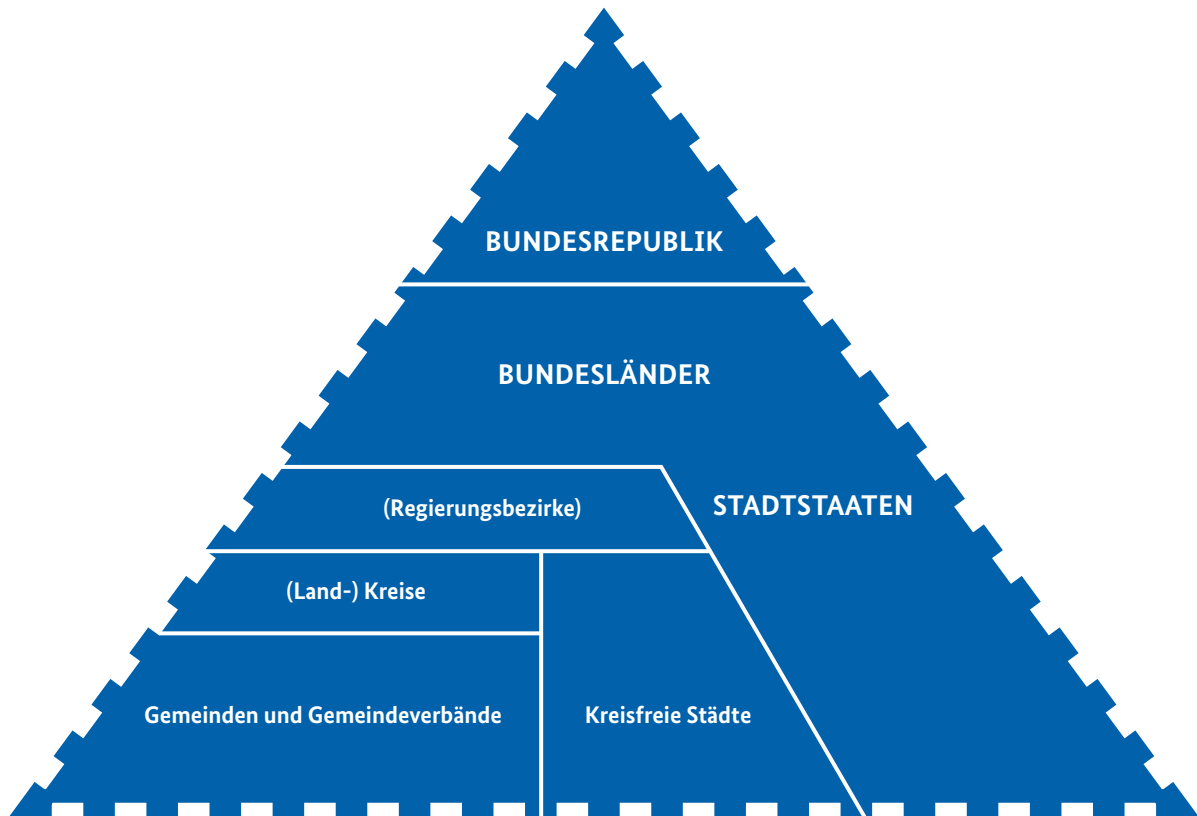
Darüber hinaus rechtfertigt diese Schranke, die Gemeinden unter die Aufsicht der Behörden des Bundes oder der Bundesländer zu stellen.

Kommunalverfassungen: die Gemeinden im Staatsaufbau

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat. Er setzt sich aus verschiedenen, jeweils selbstständigen Bundesländern zusammen, die ihrerseits ebenfalls staatliche Gewalt besitzen. Grundsätzlich haben diese Bundesländer deshalb auch das Recht zur Gesetzgebung (Art. 70 Grundgesetz). Infolge dessen sind die **Kommunalverfassungen** in den einzelnen Bundesländern **teilweise stark unterschiedlich ausgestaltet**, zumal sie sich auch historisch unterschiedlich entwickelt haben. Allen Kommunalverfassungen ist jedoch gemeinsam, dass das Volk in den Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus demokratischen Wahlen hervorgegangen ist. Es muss sichergestellt sein, dass die wichtigen Entscheidungen auf kommunaler Ebene von Personen oder Gremien getroffen werden, die eine **unmittelbare demokratische Legitimation** haben. Daneben gibt es bei wichtigen Angelegenheiten die Möglichkeit, die Bürgerschaft direkt entscheiden zu lassen (Bürgerentscheid).

Die deutschen Gemeinden sind in den Staatsaufbau integriert. Der Bund ist aufgeteilt in Bundesländer und diese sind untergliedert in **Landkreise**, die sich aus einer Vielzahl von Gemeinden zusammensetzen. Die Landkreise nehmen Aufgaben wahr, die die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden übersteigen. Sie sind ebenfalls Selbstverwaltungskörperschaften mit demokratisch gewählten Vertretungen. Große Städte gehören keinen Landkreisen an, diese bilden sogenannte **Stadtkreise**. Sie erledigen auch all die Aufgaben, die bei kreisangehörigen Gemeinden die Landkreise übernehmen.

WIE SIND DEUTSCHE KOMMUNEN AUFGEBAUT?



Vertikale Verwaltungsstruktur in Deutschland: Die Bundesrepublik ist aufgeteilt in Bundesländer und Stadtstaaten. Die Bundesländer (= Flächenländer) sind untergliedert in Landkreise, die sich wiederum aus einer Vielzahl von Gemeinden zusammensetzen. Die Stadtstaaten sind nicht untergliedert und besitzen denselben Status wie Bundesländer.

Verwaltungsorgane der Landkreise

Das Landratsamt hat als Behörde eines Landkreises neben den kommunalen Aufgaben wie Abfallwirtschaft, Gesundheitswesen (Kreiskrankenhäuser), Sozial- und Jugendhilfe, Berufs- und Sonderschulen oder dem öffentlichen Personennahverkehr auch eine Vielzahl weiterer bürgernaher Zuständigkeiten als staatliche untere Verwaltungsbehörde. Dazu gehören der Umwelt- und Naturschutz, die Forstverwaltung, die Straßenbauverwaltung, die Landwirtschaftsverwaltung, das Vermessungswesen

und die Flurneuordnung, die Gewerbeaufsicht, die Versorgungsämter, der Veterinärbereich und vieles mehr.

Das Landratsamt wird vom Landrat geleitet, der vom Kreistag für acht Jahre gewählt wird. Der Kreistag ist das Hauptorgan des Landkreises und wird für fünf Jahre vom Volk gewählt.

Struktur der Gemeindeorgane

Die Organe der Gemeinden

Wie oben bereits erwähnt wurde, unterscheiden sich die Kommunalverfassungen in den einzelnen Bundesländern zum Teil recht deutlich.

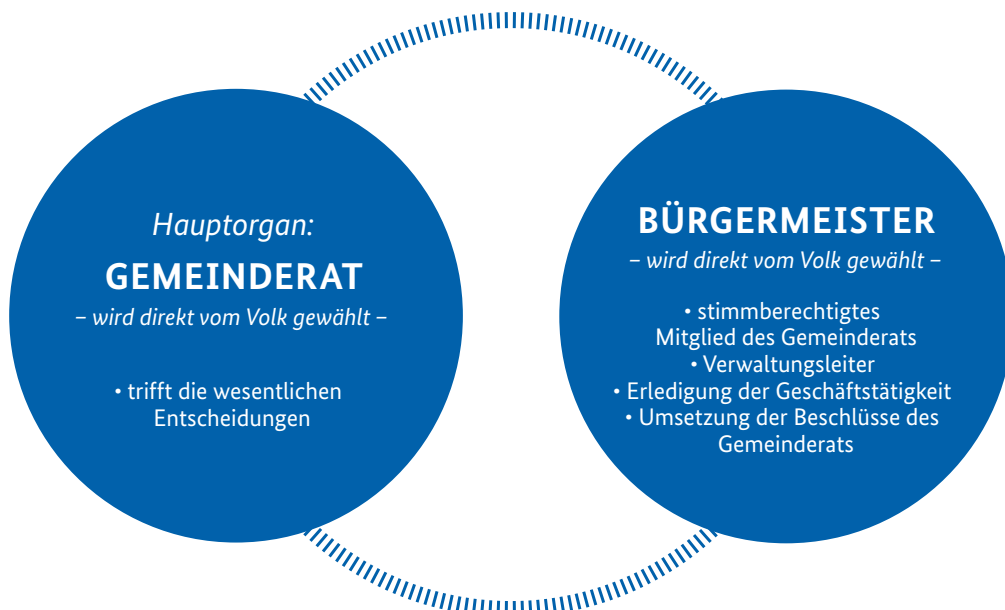
Allen Kommunalverfassungen ist aber gemeinsam, dass es ein vom Volk gewähltes Kollegialorgan gibt, das die wesentlichen Entscheidungen trifft. Es wird in den meisten Bundesländern als **Gemeinderat** bezeichnet und unmittelbar vom Volk gewählt.

Der Gemeinderat kann **Ausschüsse** für bestimmte Fachfragen bilden und dabei auch **sachkundige Einwohner**

berufen, damit schwierige Fragen intensiv und sachgerecht vorberaten werden können.

Auch der **Bürgermeister** als zweites Organ wird in allen Bundesländern direkt vom Volk gewählt (das war bis noch vor wenigen Jahren nicht in allen Bundesländern der Fall). Unterschiede in den einzelnen Bundesländern betreffen in erster Linie die Aufgaben und Befugnisse des Bürgermeisters, die teils stark voneinander abweichen.

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung innerhalb der Gemeinden



Die Zuständigkeiten der Organe

Der Gemeinderat ist die eigentliche **Vertretung der Bürger** und das **Hauptorgan** der Gemeinde. Er trifft die wesentlichen und wichtigen Entscheidungen und legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest.

In manchen Bundesländern ist der Bürgermeister **stimmberechtigtes Mitglied** des Gemeinderats. Darüber hinaus hat der Bürgermeister in der Regel die Aufgabe, **die Verwaltung zu leiten**. Außerdem hat er die **laufende Geschäftstätigkeit** zu erledigen, also diejenigen Entscheidungen zu treffen, die regelmäßig anfallen und nur von untergeordneter Bedeutung für die Gemeinde sind.

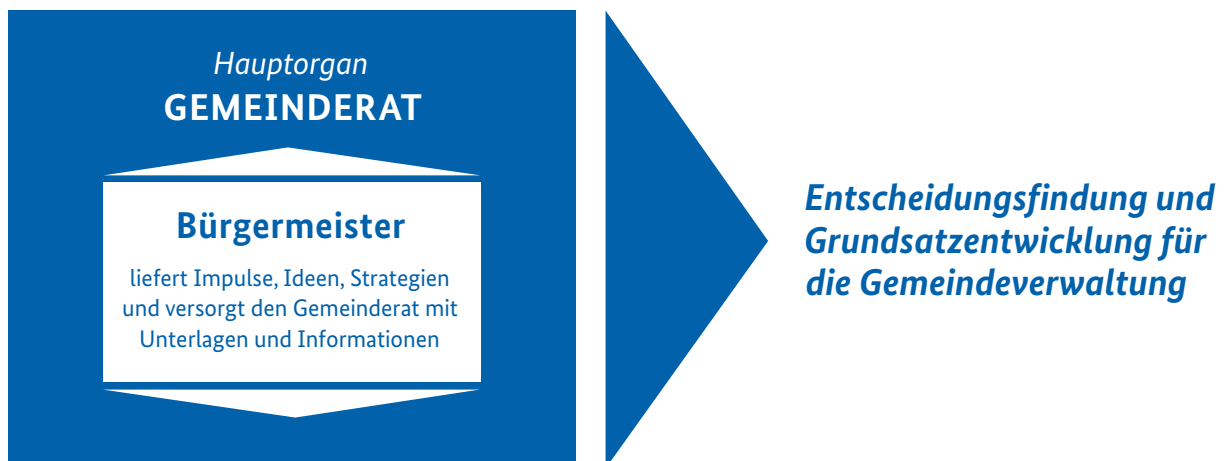
Daneben hat der Bürgermeister auch eine ganz wichtige **strategische Funktion**: Er sollte dem Gemeinderat Impulse, Ideen und Planungen liefern, damit dieser die künftige Entwicklung der Gemeinde sinnvoll gestalten kann. Das kann der Gemeinderat, der nur in großen zeitlichen Abständen zusammenkommt, nicht leisten.

Das Zusammenspiel der Organe

Gemeinderat und Bürgermeister arbeiten eng zusammen.

Der **Bürgermeister als Leiter der Verwaltung** bereitet die Sitzungen des Gemeinderats vor. Er muss deshalb den Gemeinderäten umfassende Unterlagen und Informationen zukommen lassen, damit fundierte Entscheidungen getroffen werden können. Er hat die getroffenen Entscheidungen zu vollziehen, kann aber in einigen Bundesländern den Beschlüssen des Gemeinderats widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass der Beschluss nachteilig oder sogar rechtswidrig ist. Gegebenenfalls trifft hier die Aufsichtsbehörde die endgültige Entscheidung.

Die Auswahl der wichtigsten Verwaltungsmitarbeiter (Führungskräfte) erfolgt üblicherweise gemeinsam. Will sich der Gemeinderat gegen den Kandidaten entscheiden, den der Bürgermeister bevorzugt, muss er diese Entscheidung mit einer größeren Mehrheit treffen.

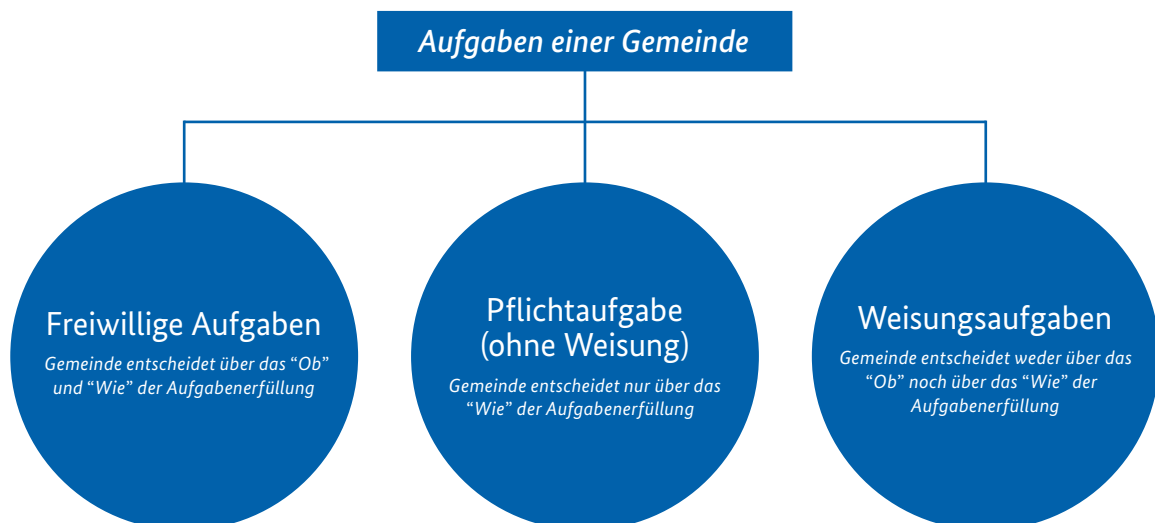


Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden

Die Aufgaben der Gemeinden

Die Gemeinden regeln und entscheiden grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft **unter eigener Verantwortung**, wenn die Aufgaben nicht durch Gesetz einem anderen Verwaltungsträger zugewiesen worden sind. Das sind insbesondere diejenigen, die die Leistungsfähigkeit vor allem der kleineren Gemeinden übersteigen würden. Dennoch bleibt eine fast unüberschaubare Vielzahl von Aufgaben, die von den Gemeinden erledigt werden. Viele davon sind **freiwillig**, viele sind dem Gesetzgeber aber auch so wichtig, dass er die

Gemeinden verpflichtet hat, diese Aufgaben wahrzunehmen. Man nennt diese Aufgaben folglich **Pflichtaufgaben**. Dazu gehören zum Beispiel die Kinderbetreuung oder eine leistungsfähige Feuerwehr. Diese Aufgaben müssen die Gemeinden erledigen. Sie können aber bestimmen, **wie** sie dies tun. Bei einigen Aufgaben, die **Weisungsaufgaben** genannt werden, haben die übergeordneten Behörden ein Weisungsrecht und können folglich sogar anordnen, auf welche Weise diese Aufgaben erledigt werden.



Aufgabenerfüllung und Wohl der Einwohner

Der Grundsatz der Selbstverwaltung lässt den Gemeinden **große Gestaltungsfreiheit**. Es gibt viele Aufgaben, bei denen die Gemeinden entscheiden dürfen, ob sie diese überhaupt wahrnehmen wollen.

Ziel ist dabei immer, durch die Erfüllung dieser Aufgaben zum **Wohl der Einwohner** der Gemeinde zu handeln. Dies betrifft natürlich in erster Linie das wirtschaftliche Wohl. Aber auch das soziale und kulturelle Wohl der Einwohner tragen dazu bei, eine Gemeinde zu einem Ort zu machen, in dem die Einwohner gern leben und sich engagieren.

Deswegen können die Gemeinden auch in diesen Bereichen freier gestalten und ihren Bürgern beispielsweise – **sofern es die finanzielle Lage zulässt** – Sporteinrichtungen wie Fußballstadien oder Schwimmbäder, Bibliotheken, Veranstaltungsräume oder Theater zur Verfügung stellen.

Zum sozialen Wohl gehört aber auch das Zusammenleben der Einwohner, das nicht nur durch öffentliche Einrichtungen, sondern auch durch private Initiativen (z.B. Vereine) gestützt werden kann. Auch hierbei können und müssen die Gemeinden vielfältig mitwirken.

Die Planungshoheit der Gemeinden

Die Verwirklichung von Ideen zur Entwicklung der Gemeinde setzt meist Maßnahmen der Landschafts- oder Bauplanung voraus, denn viele Ziele von Gemeinden sind mit einer baulichen Entwicklung verbunden.

Deshalb ist die **Planungshoheit** ein ganz wesentlicher Bestandteil des Grundsatzes der Selbstverwaltung und ein wichtiges Mittel für die Gemeinden, ihre Zukunft zu steuern und zu gestalten.

Die Gemeinden können deshalb zum Beispiel selbst entscheiden, ob sie Baugebiete zur Ansiedlung von Unternehmen schaffen möchten, Wohnbaugebiete, um den Ort für Familien attraktiv zu machen, oder Sondergebiete, um Anlagen für den Tourismus zu errichten, zum Beispiel Campingplätze.

Selbstverständlich sind dabei aber übergeordnete Interessen wie Natur- oder Landschaftsschutz zu beachten.

Gestaltungsschwerpunkte der Gemeinden

In deutschen Kommunen spielt die **Förderung der Wirtschaft** eine wesentliche Rolle.

Dies liegt zum einen daran, dass bei der Finanzierung der Gemeinden die Gewerbesteuer ein wichtiger Faktor ist (mehr dazu siehe Folgeseiten). Zum anderen ist eine Gemeinde mit vielen Arbeitsplätzen ein attraktiver Standort für junge Familien.

In vielen Regionen Deutschlands hat aber auch die **Tourismusförderung** hohe Priorität, denn der Tourismus sichert den Bürgern ebenfalls Beschäftigung und Einkommen.

Außerdem beschäftigen sich viele deutsche Gemeinden mit den **Auswirkungen des demografischen Wandels**. Die zunehmende Überalterung der Gesellschaft erfordert Angebote für die ältere Generation.

Schließlich sind alle Gemeinden darauf bedacht, eine **moderne Zivilgesellschaft** zu entwickeln. Die Gemeinden fördern beispielsweise Vereinsarbeit und Integrationsmaßnahmen und unterstützen bürgerschaftliches Engagement.

Maßnahmen der Wirtschafts- und Tourismusförderung

Wirtschaftsförderung ist auf höchst unterschiedliche Weise möglich. Eine Maßnahme kann beispielweise die **Erschließung von Gewerbe- und Industriegebieten** sein, eventuell verbunden mit einer verbilligten Überlassung von Grundstücken an Unternehmen.

Eine wichtige Rolle nimmt die **Infrastruktur** ein, insbesondere eine leistungsfähige Breitbandversorgung. Gerade in ländlichen Gebieten müssen die Gemeinden teilweise selbst Investitionen tätigen, weil sie für die Telekommunikationsunternehmen unwirtschaftlich wären.

Bei allen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung ist allerdings darauf zu achten, dass die Gemeinde nicht einseitig einzelne Personen oder Unternehmen im Wettbewerb bevorzugt, denn wie auch alle anderen staatlichen Stellen sind die Kommunen zur Neutralität verpflichtet.

Auch bei der Tourismusförderung gilt die eben genannte **Neutralitätspflicht**. Unbedenklich sind Maßnahmen, die generell der Tourismusedinfrastruktur dienen wie zum Beispiel ein gemeinsames Hotel- und Gaststättenverzeichnis, freundlich gestaltete Parkanlagen, Bäder oder sonstige Erholungsanlagen, die die Besucher nutzen können.

Maßnahmen der Gesundheits- und Altersvorsorge

In der **Daseinsvorsorge** lässt der Grundsatz der Selbstverwaltung den Gemeinden ebenfalls ausreichend Spielraum, um Aufgaben zu erfüllen.

Bei der Gesundheitsvorsorge haben sich die Maßnahmen der Gemeinden in letzter Zeit aber stark verändert: Während noch vor einigen Jahren viele Kommunen eigene **Krankenhäuser** betrieben, ist die Trägerschaft heute weitgehend auf die Landkreise, das Land oder private Unternehmen übergegangen. Viele Kommunen bemühen sich deshalb auf andere Art und Weise, eine Patientenversorgung vor Ort zu gewährleisten, zum Beispiel durch den Aufbau von Ärztehäusern.

Verbreitet sind noch **Alten- und Pflegeheime** in der Trägerschaft der Gemeinden zu finden. Heute spielen aber moderne Einrichtungen für betreutes Wohnen oder Altenbegegnungsstätten mehr und mehr eine wichtige Rolle, um den **Herausforderungen des demografischen Wandels** zu begegnen.

Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und Integration

Eine Kommune lebt davon, dass sich sowohl ihre gewählten Vertreter als auch möglichst viele Bürger für das soziale Wohl der Gemeinde und ihrer Einwohner einsetzen. Deshalb ist es eine wesentliche Aufgabe einer Kommune, das **bürgerschaftliche Engagement** zu fördern. Der Beitrag hierzu kann in vielfältiger Weise geschehen, zum Beispiel durch finanzielle Förderung von Vereinen oder die Überlassung von Infrastruktureinrichtungen der Gemeinde. Die Gemeinde kann als Sammelstelle für Projekte dienen, die das Wohl der Einwohner fördern, sie kann Hilfsangebote initiieren oder koordinieren. Sie kann Stiftungen, die gemeinnützige Aufgaben wahrnehmen, ins Leben rufen oder mit Rat und Tat unterstützen.

Eine Grenze der Förderung ist natürlich auch hier die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Die Erfüllung der Pflichtaufgaben darf nicht gefährdet werden. Wichtig ist auch, dass alle Einwohner in das Gemeinwesen integriert werden, unabhängig von sozialer Herkunft, Bildungsstand, Religion oder Staatsangehörigkeit. Hier kommt den Gemeinden ebenfalls eine wichtige Aufgabe zu, weil sie als kommunale öffentliche Verwaltung den Bürgern am nächsten ist. Maßnahmen können hier zum Beispiel Angebote für Kinder- oder Hausaufgabenbetreuung sein, Sprachkurse, Begegnungsstätten, gemeinsame Feiern (Feste der Kulturen). Wichtig ist, nicht nur eigene, kommunale Angebote bereitzustellen, sondern die Bürger zum Mitmachen und zu eigenen Initiativen zu bewegen.

WIE ARBEITEN DIE GEMEINDEN?

Kinderbetreuung und Schule

Die Gemeinden sind gesetzlich dazu verpflichtet, bei der **Kinderbetreuung** mitzuwirken. Sie müssen gewährleisten, dass Kindern ab dem ersten Lebensjahr ein Platz in einer **Kindertageseinrichtung** zur Verfügung steht. Für Kinder ab dem dritten Lebensjahr müssen sie einen **Kindergartenplatz** garantieren. Sofern die Gemeinden dies nicht in eigener Regie leisten können oder wollen, müssen sie andere Träger finden, die solche Einrichtungen betreiben.

Die Gemeinden sind außerdem dazu verpflichtet, Schulen bereitzustellen. Sie sind Träger der allgemeinbildenden Schulen. Lediglich Stadtkreise, also die großen Städte, müssen darüber hinaus auch noch für berufsbildende Schulen sorgen. Bei den kleineren, kreisangehörigen Gemeinden übernehmen die Landkreise die Trägerschaft der berufsbildenden Schulen.

Schulträgerschaft bedeutet, die Schulgebäude und die Lehrmaterialien bereitzustellen.

Die Bereitstellung von Lehrern ist dagegen Aufgabe der Bundesländer.

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Die Wasserversorgung ist in der Bundesrepublik Deutschland vollständig in kommunaler Hand. In einigen Bundesländern ist die Wasserversorgung sogar als Pflichtaufgabe für die Gemeinden ausgestaltet.

Dabei werden die Versorgungsanlagen von den Kommunen selbst, von kommunalen Zweckverbänden oder von Unternehmen betrieben, an denen die Gemeinden mehrheitlich beteiligt sind.

Dadurch ist sichergestellt, dass die **Qualität des Wassers** gleichbleibend hoch ist, denn an erster Stelle steht bei den Gemeinden die **Versorgungssicherheit**, nicht die Gewinnerzielungsabsicht.

Folglich muss die Wasserversorgung auch keine Gewinne abwerfen, sondern nur **kostendeckend** betrieben werden.

Ähnliches gilt für die **Abwasserentsorgung**. Auch diese ist in Deutschland vollständig kommunal, wobei wie auch bei der Wasserversorgung viele Gemeinden zusammenarbeiten und dazu Zweckverbände oder gemeinsame Unternehmen gegründet haben.

Finanzielle Gesamtausgaben der deutschen Gemeinden in Euro je Einwohner (Quelle: Statistisches Bundesamt, 2013)

Personal:
1.341 Euro

Soziales:
1.165 Euro

Abfallentsorgung

Die Abfallentsorgung ist **Pflichtaufgabe** der Land- und Stadtkreise. Direkt zuständig für die Abfallentsorgung sind in Deutschland also nur die **großen Städte**. Bei den kleineren Gemeinden, die einem Landkreis angehören, wird die Abfallentsorgung durch die **Landkreise** wahrgenommen.

Die Landkreise entscheiden über alle Fragen selbst: welche Abfalltonnen bereitgestellt werden, ob zum Beispiel Glas oder Papier eingesammelt wird oder ob dafür Container aufgestellt werden, ob Biomüll und Hausmüll getrennt werden soll. Die Gemeinden, die nicht Stadtkreis sind, können also mitentscheiden, wenn es um Standorte für Container oder ähnliche, ausschließlich das eigene Umfeld betreffende Fragen geht.

Die **Abfallgebühren** werden durch den jeweiligen Landkreis erhoben. Dieser kümmert sich auch um die Beseitigung oder Verwertung der eingesammelten Abfälle.

Weitere Pflichten Aufgaben

Weitere wichtige Aufgaben, zu denen die Gemeinden verpflichtet sind, sind der **Brandschutz** und das **Bestattungswesen**.

Gemeinden müssen dafür sorgen, dass eine leistungsfähige Feuerwehr zur Verfügung steht.

Diese wird in den kleineren Gemeinden von ehrenamtlichen Feuerwehrleuten gebildet, nur in großen Städten gibt es Berufsfeuerwehrleute.

Im Bestattungswesen gehört es zu den Aufgaben der Gemeinde, Friedhöfe anzulegen und zu unterhalten. Für alle verstorbenen Gemeindeglieder müssen Plätze bereitstehen, an denen sie würdevoll bestattet werden können.

Da bei den genannten Aufgaben die Art und Weise der Aufgabenerfüllung nicht vorgegeben ist, bleibt den Gemeinden selbst bei diesen **Pflichtaufgaben** noch ein **großer Gestaltungsspielraum**.

Sachaufwand:
1.060 Euro

Investitionen:
588 Euro

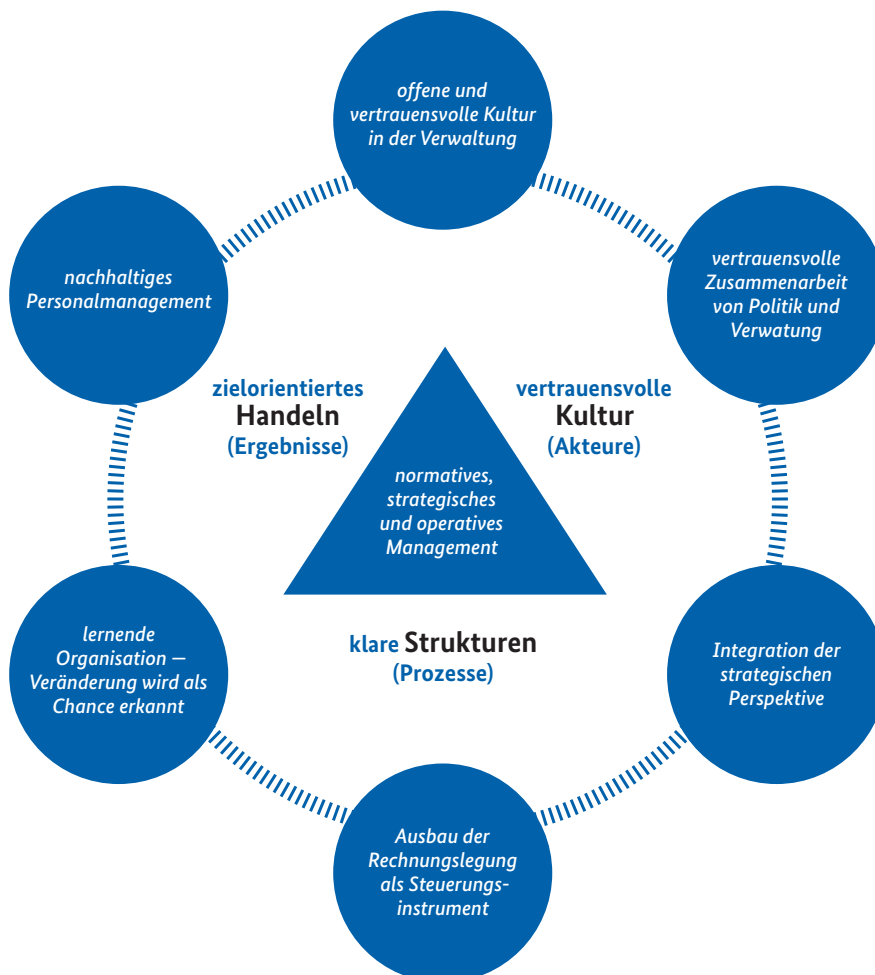
Sonstiges:
895 Euro

WIE ARBEITEN DIE GEMEINDEN?

Erfolgsfaktoren zur Steuerung von Kommunen

Viele aktuelle Studien zeigen, dass die Qualität der **Steuerung** einer Kommune entscheidend zur Effektivität und zur Effizienz des Verwaltungshandelns beiträgt. Das Kehler Management System® hat Erfolgsfaktoren deutscher Kommunen analysiert und bewertet. Das Ergebnis wird in der Grafik visualisiert. Auf der Basis eines ganzheitlichen, integrativen Managementansatzes braucht es **klare Strukturen** (Prozesse), **zielorientiertes Handeln** (Ergebnisse) und eine **vertrauensvolle Kultur** (Akteure). Wichtige Handlungsfelder sind:

- vertrauensvolle Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung
- Integration der strategischen Perspektive
- Ausbau der Rechnungslegung als Steuerungsinstrument
- lernende Organisation – Veränderung wird als Chance erkannt
- nachhaltiges Personalmanagement
- offene und vertrauensvolle Kultur in der Verwaltung



Personal und Organisation

Nachhaltiges Personalmanagement

Personalmanagement hat nachweislich eine sehr hohe strategische Bedeutung für den Erfolg einer Organisation. **Personalentscheidungen gehören deshalb zu den wichtigsten Entscheidungen.** Fehlentscheidungen sind sehr teuer und nur schwer zu korrigieren. Im Rahmen des Personalgewinnungsprozesses bei Kommunen wird deshalb sehr viel Wert auf **Professionalität** und **Objektivität** gelegt.

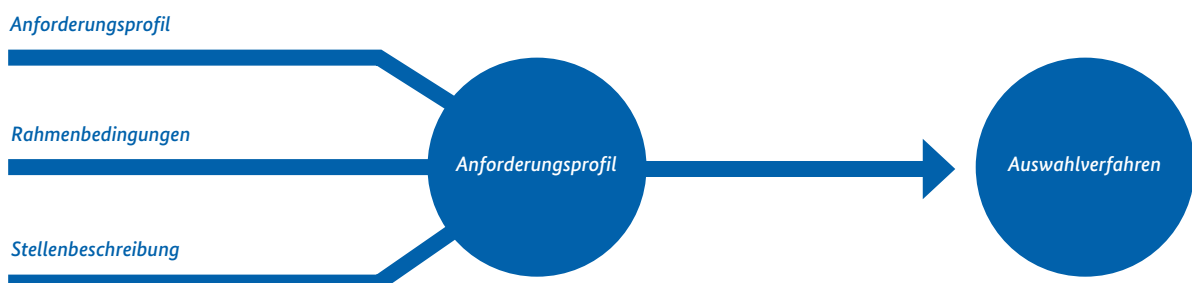
Auf der Basis der Personalstrategie, der örtlichen Rahmenbedingungen und einer konkreten Stellenbeschreibung wird ein individuelles **Anforderungsprofil** erstellt. Unter einem Anforderungsprofil versteht man die schriftlich dokumentierten Qualifikationen, Kompetenzen, Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Erfüllung der Anforderungen der beschriebenen Stelle erforderlich sind.

Sinnvolle Gliederung:

- Fachkompetenz
- Methodenkompetenz
- kognitive Fähigkeiten
- Sozialkompetenz
- persönliche Fähigkeiten
- Führungskompetenz (optional bei Führungskräften)

Die individuellen Profile der Bewerber und Bewerberinnen werden dem Anforderungsprofil gegenübergestellt. Die größte Übereinstimmung gibt den Ausschlag für die Entscheidung. Die **Entscheidungskompetenz** liegt bis zu einer in der Hauptsatzung festgelegten Grenze beim Bürgermeister, darüber hinaus (z. B. bei wichtigen Führungskräften) beim Gemeinderat.

Ein mehrstufiges Auswahlverfahren und gut vorbereitete Praxistage erhöhen die Auswahlqualität maßgeblich.



Nachhaltiges Organisationsmanagement

Um die kommunalen Aufgaben effektiv und effizient zu erfüllen, ist eine möglichst **optimale Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation** zweckmäßig. Dies liegt in der Kompetenz des Bürgermeisters.

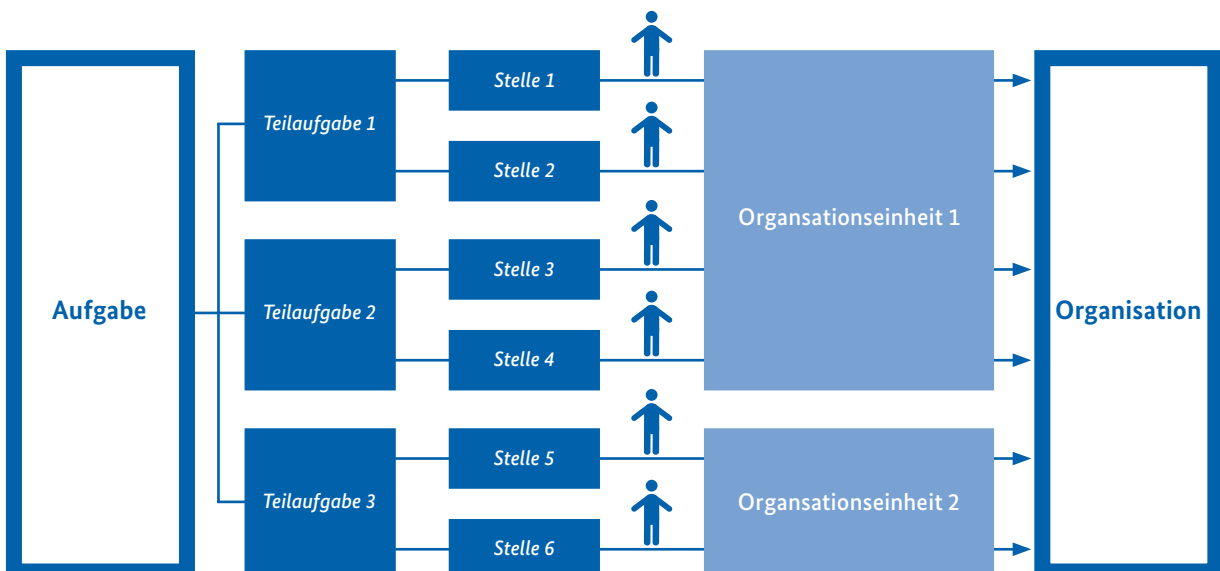
Im Rahmen der Optimierung der Aufbauorganisation geht es um eine **sinnvolle Bündelung und Zuteilung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen**.

Klare Strukturen, flache Hierarchien und die Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen sind wichtige Anforderungen an eine moderne Organisation.

Noch wichtiger ist die **Optimierung der kommunalen Geschäftsprozesse**.

In der effizienten Gestaltung der Arbeitsabläufe steckt noch sehr viel Potenzial.

Kommunale Organisationen sind oftmals überreguliert. Hier gilt es durch **Deregulierung** die richtige Balance für nachhaltigen Erfolg zu finden.



Finanzielle Grundlagen

Finanzverfassung

Ein elementarer Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist die **Finanzhoheit**.

Mit dem Begriff Finanzhoheit ist die eigenverantwortliche Bewirtschaftung aller Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen der Kommunen gemeint. Bund und Länder haben dieses Recht originär durch die Zusicherung im Grundgesetz und gewähren dies auch ihren Kommunen. Städte und Gemeinden haben in Deutschland das Recht, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zur Finanzierung ihrer Aufgaben **eigene Abgaben** zu erheben.

Eine Besonderheit ist, dass das Grundgesetz den Gemeinden das Recht und die Garantie gibt, sogenannte **Realsteuern** (Grund- und Gewerbesteuern) zu erheben und die Hebesätze hierfür selbst festzusetzen. Damit verbunden ist eine Anreizfunktion, die eigenen Erträge positiv zu gestalten. Die Grenzen dieser Freiheit liegen im Wettbewerb unter den Gemeinden. Ist der Hebesatz für die Gewerbesteuer zu hoch, siedeln sich beispielsweise keine neuen Firmen mehr an.

In der Gesamtbetrachtung ist der eigene Gestaltungsrahmen aber eher gering. Die Kommunen sind im großen Maße abhängig vom Gesamtgefüge.

Beispiele Realsteuern:

I. Grundsteuer

Grundstücksgröße:	720 m ²
Wert Grundstück:	120.000,00 Euro
Wert Haus:	300.000,00 Euro
Einheitswert Finanzamt:	32.415,00 Euro
Messbetrag Finanzamt:	84,28 Euro

Hebesatz Gemeinde 360 %

Grundsteuer pro Jahr: 303,41 Euro

II. Gewerbesteuer

Gewinn einer GmbH:	84.483,00 Euro
Messbetrag Finanzamt:	2.954,00 Euro

Hebesatz Gemeinde: 340 %

Gewerbesteuer pro Jahr: 10.040,00 Euro

Das Konnexitätsprinzip

Das Grundgesetz regelt auch die Verteilung der Finanzierungslasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Diese erfolgt grundsätzlich nach dem **Konnexitätsprinzip**. Jeder Aufgabenträger hat auch die anfallenden Aufwendungen und Auszahlungen zu tragen. Ausnahmen davon sind im Grundgesetz definiert. Bei der Übertragung von neuen Aufgaben (aktuelles Beispiel: Kinderbetreuung) sind auch Mittel hierfür bereitzustellen. Die Steuereinnahmen von Bund und Länder werden deshalb in **Abhängigkeit von der Aufgabenverantwortung** verteilt, um jeder Ebene eine ausreichende Finanzausstattung zu gewährleisten. In Deutschland erfolgt die Steuerverteilung nach dem sogenannten **Mischsystem**. Mehr als drei Viertel aller Steuereinnahmen werden als einheitliche Finanzmasse zusammengefasst (Gemeinschaftssteuern) und anschließend zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt. Das restliche Steueraufkommen wird direkt den Gebietskörperschaften zugewiesen. In Ergänzung der primären Steuerverteilung gibt es einen **Länderfinanzausgleich**, der versucht, einen gerechten Ausgleich zwischen leistungsschwachen und leistungsstarken Bundesländern herzustellen.

Steuerverteilung (ohne Gemeindesteuern) im Jahr 2013 in Millionen Euro

gemeinschaftliche Steuern	449.805
reine Bundessteuern	100.545
reine Ländersteuern	15.723
Zölle	4.231
Gesamt	570.212

Wichtige Grundsätze des Finanzmanagements

Die **rechtlichen Rahmenbedingungen** für das Finanzmanagement der Kommunen ergeben sich aus den Gemeindeordnungen der Bundesländer. Diese sehen eine Reihe wichtiger **Grundsätze** vor, die für eine nachhaltige Bewirtschaftung der knappen Ressourcen sorgen sollen.

Zu nennen sind an dieser Stelle insbesondere die Grundsätze der Gewährleistung der **stetigen Aufgabenerfüllung**, der **konjunkturgerechten Haushaltssteuerung** und der **wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsbewirtschaftung**. Die Rechtsaufsicht der Kommunen hat die wichtige und schwierige Aufgabe, auf deren Einhaltung zu achten.

Rechtsaufsicht für kreisangehörige Gemeinden ist das Landratsamt. Bei Stadtkreisen, großen Kreisstädten und Landkreisen wird die Rechtsaufsicht durch das Regierungspräsidium bzw. die Oberen und Obersten Landesbehörden ausgeübt. Im Gegensatz zur Finanzierungsseite haben deutsche Kommunen auf der Leistungsseite im Rahmen der weisungsfreien (originären) Aufgaben eine **sehr große Gestaltungsfreiheit**, solange sie sich im Rahmen der Gesetze bewegen (keine Willkür, keine Korruption ...).

Wesen und Inhalt der Aufsicht am Beispiel des § 118 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg:

(1) Die Aufsicht in weisungsfreien Aufgaben beschränkt sich darauf, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (Rechtsaufsicht).

[...]

(3) Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinde nicht beeinträchtigt werden.

WIE FINANZIEREN SICH DIE GEMEINDEN?

Die Finanzierung kommunaler Aufgaben

Im Rahmen der Finanzierung kommunaler Aufgaben sind das **Bedarfsdeckungsprinzip** (die Obergrenze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen) und die **verbindliche Reihenfolge** der Finanzierungsmittel zu beachten:

1. **sonstige Deckungsmittel**
(Zuweisungen, Einkommensteueranteil, Umsatzsteueranteil, Mieten, Pachten, Erstattungen)
2. **spezielle Leistungsentgelte** – soweit vertretbar und geboten
(Gebühren, Beiträge, privatrechtliche Entgelte)
3. **Steuern**
(Gewerbesteuer, Grundsteuer, Vergnügungssteuer, Hundesteuer)
4. **Kredite**

Neben den sonstigen Deckungsmitteln, die den größten Anteil an den Erträgen ausmachen, geben die speziellen Leistungsentgelte den Kommunen die Möglichkeit, durch

Gebühren, Beiträge und Entgelte **eigene Finanzierungsmittel** zu erwirtschaften. So beschließt der Gemeinderat auf der Grundlage einer Kalkulation die Höhe der Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen:

- Wasser
- Abwasser
- Abfallgebühren (Landkreise)
- Kindergärten
- Friedhöfe

Kreditaufnahmen als letzte Möglichkeit sind an materielle und formelle Voraussetzungen geknüpft (Genehmigungsvorbehalt der Rechtsaufsicht). Sie sind unter der Voraussetzung, dass die Finanzierungsreihenfolge beachtet wird, nur zulässig für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinden mit 135.178 Millionen Euro (6,54 Prozent aller öffentlichen Schulden) nur eine **relativ geringe Verschuldung** aufweisen.

Finanzielle Gesamteinnahmen der deutschen Gemeinden in Euro je Einwohner (Quelle: Statistisches Bundesamt, 2013)

Steuern:
1.737 Euro

laufende Zuweisungen:
1.948 Euro

Gebühren:
411 Euro

Investitionszuweisungen:
318 Euro

Sonstiges:
712 Euro

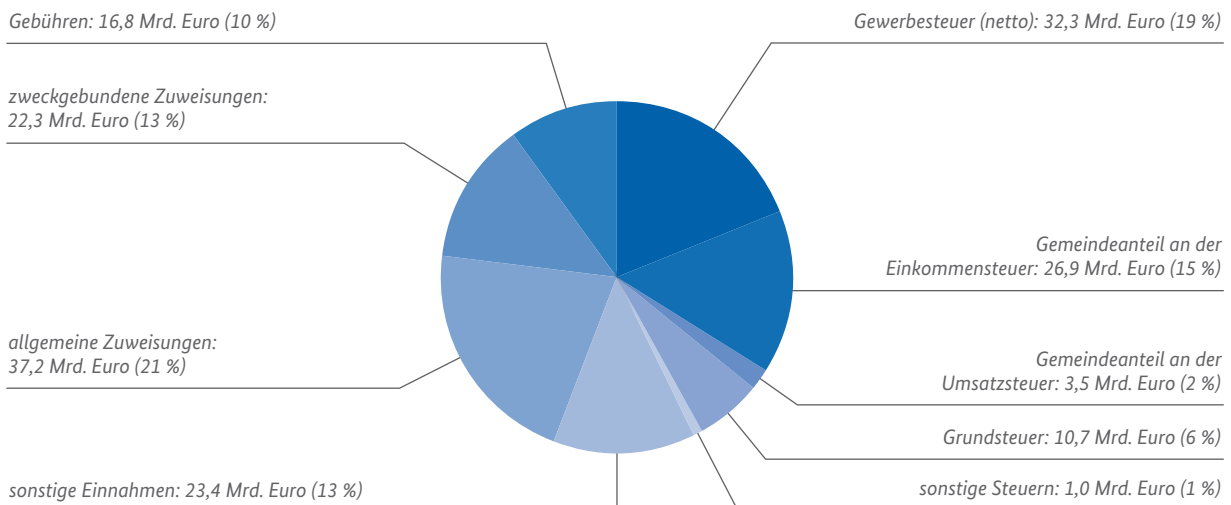
WIE FINANZIEREN SICH DIE GEMEINDEN?

Die wichtigsten kommunalen Erträge

Das Grundgesetz sichert den Kommunen folgende Erträge zu:

1. **Realsteuern**
 - Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage
 - Grundsteuer A und B
2. **örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern**
3. **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**
4. **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**
5. **kommunaler Finanzausgleich**

Einen guten Überblick über die tatsächliche Aufteilung der kumulierten Erträge aller deutschen Gemeinden (Ist-Daten aus dem Jahr 2012) gibt die folgende Grafik:



Die Gewerbesteuer ist eine der bedeutendsten kommunalen Ertragsarten und ein wichtiges **Bindeglied** zwischen Wirtschaft und Kommunalverwaltung.

Die in der Höhe **beeinflussbaren eigenen** Steuererträge geben den Kommunen wichtige Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung und Finanzierung ihrer Aufgaben.

Kommunen haben durch diese Verbindung ein **großes Interesse**, Gewerbe anzusiedeln.

Der kommunale Finanzausgleich

Die Verhältnisse der kumulierten Darstellung können sich in der konkreten Betrachtung einzelner Kommunen, in Abhängigkeit von den örtlichen Rahmenbedingungen, deutlich unterscheiden. Dies soll durch den **kommunalen Finanzausgleich** korrigiert werden.

Der Finanzausgleich hat zum einen die Aufgabe, allen Kommunen durch ergänzende Zuweisungen aus den Steuereinnahmen des Landes eine **finanzielle Mindestausstattung** zuzusichern und zum anderen die Funktion, zu große Unterschiede zwischen den Kommunen auszugleichen. In einfachen Worten ist der kommunale Finanzausgleich ein **Ausgleich von strukturellen Unterschieden**.

Wie funktioniert der kommunale Finanzausgleich? Das Land erhebt von den Kommunen in Abhängigkeit von deren

Steuerkraft eine **Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage)**. Bemessungsgrundlage ist die sogenannte Steuerkraftsumme. Vereinfacht dargestellt bilden die Einnahmen aus der FAG-Umlage gemeinsam mit einem Teil des Länderanteils aus den Gemeinschaftssteuern die **Finanzausgleichsmasse**. Die Finanzausgleichsmasse wird dann aufgeteilt in die Finanzausgleichsmasse A (rund 80 Prozent) und die Finanzausgleichsmasse B (rund 20 Prozent).

Aus der Finanzausgleichsmasse A bekommen die Kommunen in Abhängigkeit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit **Zuweisungen** als Ersatz für fehlende eigene Steuereinnahmen. Aus der Finanzausgleichsmasse B erhalten die Kommunen **Investitionszuschüsse** und bei nachgewiesenem besonderen Bedarf **weitere Zuweisungen** (nur kleine Gemeinden).

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Links

www.bundesfinanzministerium.de	Bundesministerium der Finanzen
www.destatis.de	Statistisches Bundesamt
www.staedtetag.de	Deutscher Städtetag
www.landkreistag.de	Deutscher Landkreistag
www.dstgb.de	Deutscher Städte- und Gemeindebund
www.haushaltssteuerung.de	Fachbegriffe zur Haushaltssteuerung
www.griechenland.diplo.de	Deutsche Vertretungen in Griechenland
www.grde.eu	Deutsch-Griechische Versammlung / Deutsch-Griechisches Netzwerk "Regionen, Städte, Menschen"
www.hs-kehl.de	Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl

Kontakt zur DGV

Kooperationsstelle beim Beauftragten für die Deutsch-Griechische Versammlung in Deutschland

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Stresemannstraße 94
D - 10963 Berlin

Telefon: + 49 (0)30 18 535 2375
Fax: + 49 (0)30 18 10535 2375
E-Mail: ks-dgv@bmz.bund.de

Deutsch-Griechischer kommunalpolitischer Wissenstransfer

Ansprechpartner:

Landrat a.D. Lothar Großklaus

lothar.grossklaus@grde.eu

*Koordinator für die Bürgermeister- und Experteneinsätze
im Auftrag der Kooperationsstelle beim Beauftragten
für die Deutsch-Griechische Versammlung und
Parlamentarischen Staatssekretär Hans-Joachim Fuchtel
(MdB)*

Bürgermeister Frank Edelmann

frank.edelmann@grde.eu

*Koordinator für die Bürgermeister- und Experteneinsätze
im Auftrag der Kooperationsstelle beim Beauftragten
für die Deutsch-Griechische Versammlung und Parlamen-
tarischen Staatssekretär Hans-Joachim Fuchtel (MdB)
sowie für den Gemeindetag Baden-Württemberg*

Internet: <http://www.grde.eu>

Koordinierungsbüro in Griechenland

Ansprechpartner:

Christos D. Lasaridis

christos.lasaridis@grde.eu

Maria Vassiliadu

maria.vassiliadu@grde.eu

Rizountos Straße 63
GR - 55131 Kalamaria – Thessaloniki

Telefon: + 30 2310 692 115

Fax: + 30 2310 692 199

Internet: <http://www.grde.eu>

Bürgermeisterbüro Thessaloniki

Ansprechpartner:

Gabriela Scheiner

gabriela.scheiner@grde.eu

Athanasios Serafeim

athanasios.serafeim@grde.eu

Rizountos Straße 63
GR - 55131 Kalamaria – Thessaloniki

Telefon: +30 6983 600 446

Bürgermeisterbüro Athen

Ansprechpartner:

Dimitrios Sopikis

dimitrios.sopikis@grde.eu

Nafsika Nikodimopoulou

nafsika.nikodimopoulou@grde.eu

Myllerou Straße 73 – 77

GR - 10436 Athen

Telefon: +30 210 8252 608

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Kooperationsstelle beim Beauftragten für die Deutsch-Griechische Versammlung (KS-DGV) kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.