

Bernd Jürgen Schneider (Hrsg.)

# Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen

4., aktualisierte Auflage

Handbuch

Bernd Jürgen Schneider (Hrsg.)

# Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen

4., aktualisierte Auflage

**Kohlhammer**  
DEUTSCHER  
GEMEINDEVERLAG



## **Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen**

Herausgegeben von

Helmut Dedy

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetages

Nordrhein-Westfalen

und

Dr. Bernd Jürgen Schneider

Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes

Nordrhein-Westfalen

# **Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen**

herausgegeben von

**Dr. Bernd Jürgen Schneider**

Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes  
Nordrhein-Westfalen

4., aktualisierte Auflage

Deutscher Gemeindeverlag

4., aktualisierte Auflage 2021

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-555-02188-1

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-555-02189-8

epub: ISBN 978-3-555-02190-4

mobi: ISBN 978-3-555-02191-1

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Mit der Kommunalwahl 2020 übernehmen zahlreiche Bürgerinnen und Bürger zum ersten Mal das Amt eines Ratsmitglieds. Das „Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen“ unterstützt beim Einstieg. Erfahrene Praktiker geben Antworten auf wichtige kommunale Fragestellungen wie z. B.: Welche Rechte und Pflichten haben kommunale Wahlbeamte? Wie ist das Verhältnis von Rat und Bürgermeister ausgestaltet? Was können Bürgerinnen und Bürger tun, um Kommunalpolitik aktiv mitzugestalten? Das Handbuch ist auch in der 4., aktualisierten Auflage ein bewährtes Nachschlagewerk.

Dr. Bernd Jürgen Schneider ist Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen.

## **Vorwort**

„Die Anteilnahme und die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am Schicksal ihrer Stadt“, hat Johannes Rau einmal gesagt, „das ist und bleibt die wichtigste Kraftquelle der Städte.“ Der ehemalige Bundespräsident und Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen hat Recht: Zukunftsfähige und lebenswerte Kommunen sind nicht denkbar ohne das Engagement ihrer Einwohnerinnen und Einwohner.

Besonderen Anteil an der Entwicklung „ihrer“ Gemeinde haben die Männer und Frauen, die sich – ehren- oder hauptamtlich – in die Kommunalpolitik einbringen. Mit der Kommunalwahl 2020 haben zahlreiche Bürgerinnen und Bürger zum ersten Mal Verantwortung für ihre Stadt übernommen – sei es als Ratsmitglied oder Hauptverwaltungsbeamter. Ihnen soll dieses Buch eine erste Hilfestellung geben und die wichtigsten Fragen beantworten, die sich im neuen Amt stellen: Welche Rechte und Pflichten hat ein Ratsmitglied? Welche Kompetenzen hat der Bürgermeister? Wie können die Bürgerinnen und Bürger die Politik in ihrer Kommune aktiv mitgestalten? Was kann eine Gemeinde tun, um ihre Medienarbeit noch professioneller zu gestalten?

Dass das Handbuch Kommunalpolitik die richtigen Antworten gibt, zeigt sich an der Resonanz, die die dritte Auflage gefunden hat. Auch dieser Ausgabe wünschen wir eine freundliche Aufnahme; unser Dank gilt den Autoren für ihre Mitarbeit.

Düsseldorf, im September 2020

**Bürgermeister Roland Schäfer, Bergkamen**

Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-  
Westfalen

**Dr. Bernd Jürgen Schneider**

Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes  
Nordrhein-Westfalen

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Bearbeiterverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

**A Kommunale Selbstverwaltung - eine Einleitung**

**B Grundregeln der externen Kommunikation in der Kommune**

I. Bedeutung der Kommunikation

II. Erscheinungsformen der externen Kommunikation

III. Erfolgreiche externe Kommunikation in der Kommune

IV. Aktive und reaktive Kommunikation

V. Bedeutung der Online-Medien für die kommunale Kommunikation

VI. Soziale Netzwerke und Trends

VII. Kommunikation im Krisenfall

VIII. Der Beitrag der Person zum Erfolg der Kommunikation

IX. Maßnahmen gegen falsche oder diskreditierende Berichterstattung

X. Ausblick

XI. Literatur

**C Der Bürgermeister und sein Verhältnis zu Rat und Verwaltung**

I. Der hauptamtliche Bürgermeister

II. Der Bürgermeister und sein Verhältnis zum Rat

III. Der Bürgermeister und sein Verhältnis zur Verwaltung

IV. Stellung des Bürgermeisters im kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

**D Der Rat und seine Mitglieder**

I. Die Zuständigkeit des Rates

II. Die Wahl der Ratsmitglieder

- III. Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder
- IV. Formalien der Sitzung des Rates
- V. Die Bildung von Ausschüssen
- VI. Bildung und Aufgabe der Fraktionen

## **E Der Bürgermeister als Beamter**

- I. Begründung des Beamtenverhältnisses
- II. Inhalte des Beamtenverhältnisses
- III. Beendigung des Beamtenverhältnisses

## **F Die Beteiligung der Bürgerschaft am kommunalen Geschehen**

- I. Einleitung
- II. Informelle Mitwirkung der Bürgerschaft
- III. Gesetzliche Mitwirkungsmöglichkeiten seitens der Bürgerschaft
- IV. Anregungen und Beschwerden, Einwohnerfragestunde, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als besonders geregelte Möglichkeiten einer Mitwirkung
- V. Bürgerschaftliches Engagement
- VI. Zusammenfassung

## **G Bauleitplanung in der Gemeinde**

- I. Grundlagen und Begriff der Bauleitplanung
- II. Grenzen der Planungshoheit
- III. Instrumente der Bauleitplanung
- IV. Gesetzlicher Planersatz

## **H Die Vergabe öffentlicher Aufträge**

- I. Zweiteilung des Vergaberechts und Bedeutung der Schwellenwerte
- II. Öffentliche Auftraggeber
- III. Welche Aufträge sind auszuschreiben?
- IV. Welche Verfahrensarten stehen zur Verfügung?
- V. Tariftreue- und Vergabegesetz
- VI. Inhouse-Geschäfte und Interkommunale Zusammenarbeit
- VII. Organisation der Vergabe in der Gemeinde

## **I Kommunaler Finanzausgleich**

- I. Sinn und Zweck des kommunalen Finanzausgleichs
- II. Die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse
- III. Allgemeine Zuweisungen
- IV. Zweckzuweisungen
- V. Kreise und Landschaftsverbände im kommunalen Finanzausgleich
- VI. Die Beteiligung der Kommunen an den Lasten der Deutschen Einheit
- VII. Reform des kommunalen Finanzausgleichs

## **J Haushaltsrecht und NKF**

- I. Einleitung
- II. Rechtsgrundlagen
- III. Haushaltsgrundsätze
- IV. Haushaltssatzung und Haushaltsplan
- V. Das Haushaltssicherungskonzept
- VI. Vorläufige Haushaltsführung
- VII. Überschuldung
- VIII. Rechnungsprüfung
- IX. Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)

## **Stichwortverzeichnis**

# **Bearbeiterverzeichnis**

An dem Handbuch haben mitgewirkt:

**Roland Schäfer**

Bürgermeister der Stadt Bergkamen  
Präsident des Städte- und Gemeindebundes  
NRW

Vorwort

**Dr. Bernd Jürgen Schneider**

Hauptgeschäftsführer,  
Städte- und Gemeindebund NRW

Vorwort  
Einleitung –  
Teil A

**Martin Lehrer M. A.**

Hauptreferent, Städte- und Gemeindebund  
NRW

Teil B

**Philipp Stempel**

Referent und Pressesprecher, Städte- und  
Gemeindebund NRW

Teil B, V. u.  
VI.

**Klaus-Viktor Kleebaum**

Landesgeschäftsführer, KPV NRW

Teil C

**Arno Jansen**

Allgemeiner Vertreter des  
Landesgeschäftsführers, SGK NRW

Teil D

**Michael Becker**

Hauptreferent, Städte- und Gemeindebund  
NRW

Teil E

**Dr. Manfred Wichmann**

Hauptreferent a. D., Städte- und  
Gemeindebund NRW

Teil E

**Christiane Bongartz**

Referentin, Städte und Gemeindebund NRW

Teil F

**Rudolf Graaff**

Teil G

Beigeordneter, Städte- und Gemeindebund  
NRW

**Anne Wellmann**

Teil H

Hauptreferentin, Städte- und Gemeindebund  
NRW

**Claus Hamacher**

Teil I

Beigeordneter, Städte- und Gemeindebund  
NRW

**Carl Georg Müller**

Teil J

Referent, Städte- und Gemeindebund NRW

# Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AG KJHG	Ausführungsgesetz zum KHJG
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	Bauordnung
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeckRS	Rechtsprechungssammlung des Verlags C. H. Beck
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
BVO	Beihilfenverordnung
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DÖD	Der öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	Erläuterung
f., ff.	folgende, fortfolgende
Fn.	Fußnote
FrUrlVO	Freistellungs- und Urlaubsverordnung
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GFRG	Gemeindefinanzreformgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GG	Grundgesetz
GKG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung

IM	Innenministerium
IT.NRW	Information und Technik NRW
i. V. m.	in Verbindung mit
JHA	Jugendhilfeausschuss
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KorrG	Korruptionsbekämpfungsgesetz
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung
KWahlG	Kommunalwahlgesetz
KWahlO	Kommunalwahlordnung
KWBG	Gesetz über kommunale Wahlbeamte Bayern
LBG	Landesbeamtenengesetz
LBeamtVG	Landesbeamtenversorgungsgesetz
LBesG	Landesbesoldungsgesetz
LDG	Landesdisziplinargesetz
lfd. Nr.	laufende Nummer
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MBl.	Ministerialblatt
Mitt.	Mitteilungen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement

NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NtV	Nebentätigkeitsverordnung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land NRW in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg - amtliche Sammlung
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
RdErl.	Runderlass
RhPfbG	Rheinland-Pfälzisches Beamtenengesetz
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite
SchVG	Schulverwaltungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
sog.	Sogenannte
SpKG	Sparkassengesetz

StGB	Strafgesetzbuch
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
Tz.	Textziffer
ÜBesG	Übergeleitetes Besoldungsgesetz
Urt.	Urteil
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
v. H.	vom Hundert
VLVG	Versorgungslastenverteilungsgesetz
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
Ziff.	Ziffer

## **A Kommunale Selbstverwaltung - eine Einleitung**

Das spannungsreiche Kräftefeld des kommunalen Wandels lässt sich grob mit den Stichworten Digitalisierung, Klimawandel, Mobilitätswende, nachhaltigem Wirtschaften sowie der Verlagerung der politischen Diskussion und der Bürgerbeteiligung in die sozialen Netzwerke abstecken. Dabei stehen wir eher am Anfang als am Ende der damit bezeichneten ökonomisch-gesellschaftlichen Umbrüche. Am Anfang des vorliegenden Handbuches sollen aber nicht die zahlreichen Probleme stehen, mit denen die kommunale Ebene zu kämpfen hat. Vielmehr soll auf den Rahmen eingegangen werden, in dem Kommunalpolitik stattfindet: Die kommunale Selbstverwaltung.

Eine Demokratie lebt davon, dass sich die Bürger für das Gemeinwesen verantwortlich fühlen. Das war der Kern der Vorstellung von kommunaler Selbstverwaltung, wie sie Freiherr vom Stein zu Beginn des letzten Jahrhunderts entwickelt hat: Der Bürger sollte möglichst unmittelbar an der Selbstverwaltung beteiligt werden, er sollte die Angelegenheiten seiner Stadt, seiner Gemeinde zu seiner eigenen Sache machen. Dies gilt unverändert: Demokratie bleibt Stückwerk, solange sie nicht im Alltag auf örtlicher Ebene erfahrbar wird. Bürgernahe Selbstverwaltung ist ein tragendes Element jeder demokratischen Ordnung. Alexis de Tocqueville, ein großer Bewunderer der kommunalen Selbstverwaltung in den Neuenglandstaaten des frühen 19. Jahrhunderts, hat die Gemeindeeinrichtungen als Schulen der Freiheit bezeichnet, die das Volk im rechten Umgang mit der Demokratie unterweisen. Dieses Bild ist in der Tat zutreffend, weil sich am Mikrokosmos einer Gemeinde vieles über die Gesetzmäßigkeiten einer freiheitlichen

Demokratie erlernen lässt und weil die Kommunalpolitik den Bürgern eine Fülle von Möglichkeiten bietet, sich aktiv politisch zu betätigen. Bürgerschaftliches Engagement kann die verschiedensten Formen annehmen: von der Teilnahme an Bürgerversammlungen und Anhörungen im Gemeinderat bis hin zu den Mitteln des Bürgerbegehrens oder des Bürgerentscheids. Notwendig ist das dauerhafte Engagement im Ehrenamt, die dauerhafte Übernahme von Verantwortung als Mitglied der kommunalen Vertretungskörperschaften oder als sachkundiger Bürger, als Deputierter in Ausschüssen. Die Bereitschaft hierzu nimmt seit einiger Zeit leider ab. Umso mehr gebührt unser Dank denjenigen Mitbürgern, die sich in ihrem örtlichen Lebensbereich im Rahmen von Ehrenämtern für ihre Mitbürger engagieren.

Dort, wo Bürger ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung vor Ort regeln, können Städte und Gemeinden den Menschen eine lebenswerte Heimat bieten. Bürgernahe Aufgabenerfüllung durch die Kommunen setzt ein Höchstmaß an eigener Gestaltungsfreiheit der Städte und Gemeinden voraus. Ziel muss es sein, die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen nach Kräften zu stärken. Dies ist ein klassischer Anwendungsfall des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips: Was die jeweils kleinere Einheit in eigener Verantwortung wirksam regeln kann, das soll der Staat nicht an sich ziehen. Es gibt Probleme, die besser, schneller und flexibler auf der untersten Ebene als vom Bund oder den Ländern gelöst werden können. Probleme, die auf kommunaler Ebene bewältigt werden müssen, sind in ihren Lösungen oftmals lebensnaher und praxisorientierter. In diesem Sinne erfüllt Kommunalpolitik eine unverzichtbare Dienstleistung für den Bürger. In einer Bürgergesellschaft, die vom Engagement und der Mitwirkung ihrer Mitglieder lebt, muss Politik und Verwaltung für den Bürger da sein und nicht umgekehrt.

Dies bedeutet auch, dass Kommunalpolitik den gleichen Rang und Stellenwert besitzt wie Bundespolitik und Landespolitik. Als die dem Bürger am nächsten stehenden Repräsentanten unserer Demokratie nehmen kommunale Mandatsträger einen wichtigen Rang ein. In der modernen Demokratie steht die Kommunalpolitik gleichberechtigt neben der Bundespolitik und der Landespolitik, und das Gleiche muss auch für ihre demokratisch gewählten Repräsentanten gelten. Nach herkömmlicher Auffassung in der Staats- und Verwaltungsrechtslehre sowie der Rechtsprechung sind die Volksvertretungen in Städten, Gemeinden und Kreisen reine Verwaltungsorgane. Sie sind keine Repräsentationsorgane wie die Landtage oder der Bundestag. Zweifellos lässt sich diese Deutung auf formale Gesichtspunkte der Verfassungsinterpretation stützen; Selbstverständnis und Stellenwert der kommunalen Volksvertreter in der politischen Praxis werden dadurch jedoch nur unzureichend erfasst.

Die kommunale Demokratie unterscheidet sich vom Parlamentarismus in Bund und Ländern im Hinblick auf die Aufgaben und den Umfang der Gesetzesbindung durch höherrangiges Recht – nicht aber in ihrer Qualität. Die Volksvertretungen in den Gemeinden repräsentieren im Rahmen ihres Wirkungskreises ebenso das Volk wie die Landtage oder der Bundestag. Sie sind Gremien der politischen Willensbildung und nicht identisch mit dem Verwaltungskörper. Kommunale Mandatsträger stehen daher – unter demokratischen Gesichtspunkten gesehen – auf der gleichen Stufe wie die Abgeordneten in den Landtagen und im Bundestag.

Wenn den Kommunen heute ein Stellenwert zukommt, der weit über einen Landesannex hinausgeht, so zeigt dies deutlich, dass es ihnen gelungen ist, den theoretischen Charakter und das abstrakte Leitbild mit Leben zu erfüllen. In der fünfzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland haben die Gemeinden politisches Engagement

vor Ort geweckt, den politischen Pluralismus wesentlich gestärkt und bürgernahe Problemlösungen in ihrem Wirkungskreis ermöglicht. Sie sind damit zu einem stabilisierenden Element des Föderalismus und zu einem Faktor geworden, der die klassische Gewaltenteilung ergänzt und fortschreibt. An der erfolgreichen und glücklichen Entwicklung unseres politischen Gemeinwesens hat die Kommunalpolitik für den Bürger vor Ort mithin einen ganz erheblichen Anteil.

Zu den wichtigen Erfahrungen, die man in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung machen kann, gehört zudem die Erkenntnis, dass Polarisierungen in der Politik den Interessen der Bürger auf Dauer nicht dienlich sind. Wer sich in der Kommunalpolitik engagiert, der lernt, wie gut es ist, das Gespräch über parteipolitische Grenzen hinweg zu pflegen und nach partnerschaftlichem Zusammenwirken zu streben. Das ändert natürlich nichts daran, dass auch auf kommunaler Ebene – genauso wie auf staatlicher Ebene – die demokratische Verteilung von Aufgaben und Verantwortung zwischen Mehrheit und Minderheit nicht verwischt werden darf.

Wie auch andere politische und gesellschaftliche Instanzen sehen sich die Gemeinden zurzeit mit gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und einem Wertewandel konfrontiert, die eine gegenläufige Tendenz, die eine Abkehr vieler Bürger vom Politischen aufzeigen. Hinter dem – freilich oftmals schiefen und vielfach lediglich medienwirksam genutzten – Schlagwort einer allgemeinen Politikverdrossenheit verbirgt sich eine abnehmende Bereitschaft, sich im politischen oder gesellschaftlichen Leben zu engagieren und organisieren.

Eine Ursache ist die Entwicklung hin zu einer vermehrten Individualisierung der verschiedensten Lebensbereiche. Menschen ziehen sich immer mehr in die eigenen vier Wände zurück und weichen der Übernahme von Verantwortung aus. Im Rückzug ins Private liegt ein

allgemeines, gesamtgesellschaftliches Risiko der Politik – aber hier liegt auch die große Chance der Kommunalpolitik. Sie muss sich auf diese Strömung einstellen und sie nutzen. Im Vergleich zu den höheren politischen Instanzen besitzen die Gemeinden am ehesten die Chance, die Tendenz der „Privatisierung“ aufzufangen und zu kanalisieren. Die Kommunalpolitik hat dabei etliche Trümpfe in der Hand, die sie im politischen Alltagsgeschäft ausspielen kann.

Der entscheidende Vorteil, den die Gemeinden im Vergleich zum Bund und den Ländern bieten können, ist die Unmittelbarkeit zum Bürger. Gemeindepolitik ermöglicht den Bürgern eine hohe lokale und regionale Identifikation. Ziel muss es sein, Gemeinschaftsgefühl und Gemeinschaftssinn zu wecken, zu fördern und lebendig zu halten. Die Identifikationskraft des Einzelnen mit der lokalen Einheit ist nicht zu unterschätzen. Wenn die Kommunen es schaffen, den Bürgern das Gefühl zu vermitteln, dass die Politik auf den Beitrag jedes Einzelnen zum Ausbau und zur Fortentwicklung des Gemeinwohls angewiesen ist, dann lässt sich auch das Engagement vieler wieder beleben. Der Eindruck von „Klüngel“ und „Kungelei“ wirkt sich dagegen fatal und kontraproduktiv aus und darf erst gar nicht entstehen. Partizipation, die als tatsächliches Angebot auch erkennbar ist, und Öffentlichkeit wirken dem Eindruck des vermeintlichen Klüngels daher am besten entgegen.

Durch die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes ist den Gemeinden ein unentziehbarer Kernbestand an Aufgaben zugesprochen. Die politische Wirklichkeit zeigt jedoch auch eine Kehrseite. Die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung wird heute nicht so sehr durch zu wenige, sie wird heute eher durch zu viele Aufgaben gefährdet. Wenn den Gemeinden zu viele Pflichtaufgaben – insbesondere im Leistungs- und Sozialbereich, aber auch als Ordnungsfunktionen – zugemutet werden, dann gerät

die Selbstverwaltung durch Überforderung in Gefahr. Insbesondere dann, wenn Bund und Länder nicht für die erforderliche Finanzausstattung sorgen. Es ist deshalb an der Zeit, Bund und Land bei der unkontrollierten Übertragung von Aufgaben Einhalt zu gebieten. Dazu kann das sog. Konnexitätsprinzip beitragen, das sich nunmehr in fast allen Landesverfassungen finden lässt. Auch in Nordrhein-Westfalen gilt: „Wer bestellt, bezahlt“.

Das Konnexitätsprinzip ist wichtig und notwendig als ein Instrument zur Disziplinierung der Politik. Denn nur mit seiner Hilfe können die Länder gezwungen werden, sich Klarheit über die Folgekosten eines Gesetzes zu machen und diese bei politischen Entscheidungen zu berücksichtigen. Das Konnexitätsprinzip verhindert so gesetzliche Wohltaten, die ansonsten von den Kommunen finanziert werden müssten. Diese erzieherische und präventive Wirkung kann deshalb gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Gleichzeitig versuchen der Bundes- und die Landesgesetzgeber auf immer mehr Tätigkeitsfelder kommunalen Handelns Einfluss zu nehmen. Dies zeigt die Gesetzgebungspraxis des Bundes und der Länder in den letzten Jahren. Regelungsdichte und -tiefe der einschlägigen Gesetze und Verordnungen erschweren es den Gemeinden zusehends, in freier Selbstbestimmung eigene Angelegenheiten den örtlichen Verhältnissen entsprechend und angemessen zu regeln. Angesichts der fortschreitenden Verrechtlichung vieler kommunaler Aufgaben, deren Wahrnehmung in die Eigenverantwortung der Kommunen gestellt war, wird deutlich, wie schmal der Grat ist zwischen der notwendigen Regelungsverantwortung der Bundesgesetzgebung einerseits und der Eigenverantwortung der Kommunen andererseits. Der Rechtsstaat verlangt Rechtssicherheit und einklagbare Ansprüche. Eigenverantwortung verlangt aber nach Gestaltungsspielraum und Ermessensausübung.

Die Befürchtung der Gemeinden, dass ihnen ihre letzten Freiräume noch entzogen und die Institutionen sowie die Idee der kommunalen Selbstverwaltung dadurch letztlich untergraben werden könnte, ist nur allzu verständlich. Bund und Länder müssen diese Sorgen ernst nehmen. Idee und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung werden nur dann eine Zukunft haben, wenn den Gemeinden im Rahmen einer ausreichenden Finanzausstattung substantielle Betätigungsfelder in eigener Verantwortung bleiben. Gefordert sind hier in erster Linie die Länder, die gegenüber ihren Gemeinden eine Obhutspflicht haben. Bundes- und Landesgesetzgeber sind zu einem „gemeindefreundlichen“ Verhalten aufgerufen. In lokale Aufgaben sollten sie nur dann eingreifen, wenn dies aus überörtlichen Gründen des Gemeinwohls erforderlich ist. Zugegeben: Das sind Grundsätze und Formeln, die fast jeder akzeptiert und die Differenzen erst in der Konkretisierung hervorrufen. Aber die Zukunft von Kommunalpolitik hängt davon ab!

## **B Grundregeln der externen Kommunikation in der Kommune**

### **I. Bedeutung der Kommunikation**

Externe Kommunikation spielt für kommunale Führungskräfte eine zentrale Rolle. Wer durch Wahl in sein Amt gekommen ist, hat zuvor erfolgreich einen Wahlkampf bestritten. Er oder sie hat eine große Anzahl Wählerinnen und Wähler davon überzeugt, die beste Kandidatin oder der beste Kandidat für dieses Amt zu sein. Dies geht nicht ohne die Medien. Sie sind der Multiplikator der eigenen Botschaften.

Das positive Verhältnis, welches die Kandidatin oder der Kandidat während des Wahlkampfes zu den Medien aufgebaut hat, sollte sie oder er unbedingt in die Amtszeit hinüberretten.

#### **„Man ist auf die Medien angewiesen nach der Wahl wie vor der Wahl“**

Auch wenn sich der Status der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers mit der Wahl erheblich verbessert hat, sollte sie oder er dies die Medienvertreterinnen und -vertreter nicht spüren lassen. Ein Klima der Herzlichkeit und Offenheit, welches man im Wahlkampf – durchaus zweckrational – aufgebaut hat, sollte sich auch im Rathaus fortsetzen. Wer sich abschottet und die Offenheit gegenüber den Medien ablegt, bekommt über kurz oder lang Probleme – nicht erst in Hinblick auf eine mögliche Wiederwahl.

## **II. Erscheinungsformen der externen Kommunikation**

In diesem Rahmen sollen nicht sämtliche Methoden und Techniken der Medienarbeit erläutert werden. Dafür gibt es umfangreiche Spezialliteratur (siehe im Anschluss Ziff. XI). Zum anderen stehen – zumindest in größeren Kommunen – den Führungskräften für diese Aufgabe in der Regel weitere Beschäftigte zur Verfügung. Mit diesen sind lediglich Vereinbarungen zu treffen, welche Methoden in welchem Rhythmus anzuwenden sind und wie dazu der Arbeitsprozess zu gestalten ist. Sollte den Beschäftigten der Verwaltung das nötige Fachwissen oder das Handwerkszeug fehlen, müssen diese eine Schulung oder Fortbildung erhalten. Wenn eine Neueinstellung nötig ist, sollte Bewerberinnen und Bewerbern der Vorzug gegeben werden, die über eine journalistische Ausbildung oder zumindest über Grundkenntnisse der Medienarbeit verfügen.

Externe Kommunikation findet im kommunalen Alltag an vielen Stellen statt – auch dort, wo man sie nicht vermutet. Grob gesagt gibt es die formelle, organisierte Medienkommunikation – etwa durch Pressemitteilungen, Online-Statements, Pressekonferenzen, Stammtische, Hintergrundgespräche oder Ortstermine mit für die Medien Tätigen. Daneben vollzieht sich Kommunikation aber auch in sämtlichen Äußerungen der Kommune gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern – etwa in öffentlichen Bekanntmachungen, Abfallkalendern, Gesprächen im Bürgerbüro, in Rats- und Ausschusssitzungen, in der Internetpräsentation sowie in den sozialen Netzwerken. Wenn externe Kommunikation lediglich als Aufgabe einer Fachkraft – der oder des Kommunikationsverantwortlichen – angesehen wird und die übrige Verwaltung den Medien indifferent oder ablehnend

gegenübersteht, kann selbst die exzellente Arbeit dieser Fachleute kaum erfolgreich sein.

### **III. Erfolgreiche externe Kommunikation in der Kommune**

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister besitzt die Organisationshoheit über die Verwaltung. Diese Kompetenz qua Amt sollte man nicht unterschätzen - und gerade in puncto Kommunikation auch nutzen. Als Neuling im Amt sollte man sich zunächst einen Überblick verschaffen, wie Kommunikation in der Kommune bisher praktiziert wurde und welche Ressourcen dafür zur Verfügung stehen. Zu empfehlen ist eine komprimierte Bestandsaufnahme in Form eines eintägigen Workshops mit einem externen Beratungsunternehmen. Dabei kann der Verwaltungsvorstand - unter Anleitung - seine bisherige Praxis analysieren und Ansätze zur Optimierung erarbeiten.

In größeren Städten gibt es meist eine differenzierte, professionelle Struktur, die man ohne Bedenken übernehmen oder weiterentwickeln kann. In kleinen Kommunen kann es durchaus sein, dass für externe Kommunikation kein stringentes Konzept vorhanden ist und gelegentliche Medienanfragen „eben 'mal so zwischendurch“ - von wem auch immer - beantwortet werden. Grund ist das knappe Personal in der Verwaltung kleiner Städte und Gemeinden. Dadurch ist es nicht möglich, für die Kommunikation exklusiv eine Person abzustellen. Dennoch ist auch dann Konzeptionslosigkeit der schlechteste Zustand mit Blick auf erfolgreiche Kommunikation und Außendarstellung.

Die entscheidende Frage in der externen Kommunikation - bei Kommunen wie bei Unternehmen - ist das „Wer spricht