

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung in Deutschland

Henneke / Ritgen

2021

ISBN 978-3-406-72931-7

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

II. Handlungsfelder kommunaler Verwaltung

sowohl daran entzündet kann, dass die Inobhutnahme (angeblich) zu früh erfolgte oder dass Kinder und Jugendliche zulange dem Einfluss ihres Elternhauses ausgesetzt waren und dabei körperliche und/oder seelische Schäden davon getragen haben.

Die Inobhutnahme ist dabei stets nur das letzte Mittel, zuvor greifen die in den §§ 27 ff. SGB VIII geregelten *Hilfen zur Erziehung*, die von der Erziehungsberatung über die sozialpädagogische Erziehungshilfe bis hin zur intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung reichen können.

Neben der Umsetzung des SGB VIII übernehmen die Jugendämter der Kommunen auch weitere (freiwillige) Aufgaben, um vor Ort eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen.

2. Bildung, Sport und Kultur

Das Vorhandensein von *Bildungseinrichtungen* – dazu gehören Schulen, aber auch außerschulische Bildungsangebote, wie sie typischerweise von Volkshochschulen oder Musikschulen bereitgehalten werden – und von *kulturellen Institutionen* wie Museen, Archiven, Theatern etc. sind prägend für das Zusammenleben und den Zusammenhalt vor Ort in den Städten, Landkreisen und Gemeinden. Die Unterhaltung von Schulen, Volkshochschulen und kulturellen Einrichtungen ist daher ebenso wie die *Förderung des (Breiten-)Sports* durch die Bereitstellung von Schwimmbädern, Sporthallen und -plätzen eine der klassischen Aufgaben der Kommunen in Deutschland.

a) Schulen

Was die Schulen angeht, ist allerdings zu unterscheiden. Die Kommunen sind zwar *Schulträger* und damit für die Errichtung und den Unterhalt von Schulgebäuden sowie die Ausstattung der Schulen – z. B. mit Lernmitteln, aber auch mit leistungsfähigen digitalen Infrastrukturen – und die *Schülerbeförderung* verantwortlich, mithin für die sog. „*äußeren Schulangelegenheiten*“ als die räumlich-sächlichen Voraussetzungen der Be-

C. Die kommunale Verwaltung

schulung, und tragen insoweit die Kosten. Dazu gehört auch eine planerische Komponente. Die Kommunen müssen die (voraussichtliche) Entwicklung der Schülerzahlen im Blick haben und auf dieser Grundlage über die Schließung von Schulen, die Zusammenlegung vorhandener Schulstandorte oder auch die Gründung neuer Schulen entscheiden (*Schulentwicklungsplanung*).

Die Verantwortung für die in den Schulen vermittelten *Bildungsinhalte* liegt dagegen bei den *Ländern*, die auch die Dienstherren der Lehrer sind („*innere Schulangelegenheiten*“). Das nichtpädagogische Personal (Hausmeister, Schulsozialarbeiter und -sekretärinnen) ist demgegenüber wiederum bei den Schulträgern angestellt.

Welche kommunale Ebene Träger welcher Schulart ist, richtet sich nach Landesrecht. Einschlägig sind insoweit die jeweiligen *Landesschulgesetze*. Generell lässt sich festhalten, dass die *kreisangehörigen Gemeinden* mit Ausnahme Hessens und Thüringens im übrigen Bundesgebiet *Träger der Grundschulen* sind – was nicht bedeutet, dass es solche Schulen in jeder Gemeinde gäbe –, während die Trägerschaft für die *Schulen der Sekundarstufen I und II (einschließlich der Berufsschulen)* sowie der *Förderschulen* vielfach (auch) bei den *Landkreisen* liegt. Für bestimmte Arten von Förderschulen sind gelegentlich auch höhere Kommunalverbände Träger. Hinzutreten Schulen in freier Trägerschaft. Wie heterogen die Bildungslandschaften insoweit sein können, zeigt der folgende Überblick zur Lage in den vier Beispielslandkreisen. Die kreisfreien Städte sind dagegen selbstverständlich Träger aller für eine kommunale Trägerschaft in Betracht kommenden Schularten.

Übersicht 16: Landkreise als Schulträger

Kreis/Landkreis	Schulen in kreislicher Trägerschaft
Landkreis Aurich	Gymnasien (2) Integrierte Gesamtschulen (3) Berufsbildende Schulen (3) Förderschulen (7)

II. Handlungsfelder kommunaler Verwaltung

Kreis/Landkreis	Schulen in kreislicher Trägerschaft
Kreis Euskirchen	Berufsbildende Schulen [Berufskollegs] (2) Förderschulen (4)
Landkreis Märkisch-Oderland	Gymnasien (5) Berufsbildende Schulen [Oberstufenzentrum] (1) Förderschulen (6)
Landkreis Regensburg	Gymnasien (2) Realschulen (3) Förderschulen (3) Berufsbildende Schulen (1)

Neben die Schulen treten sonstige Bildungseinrichtungen wie (*Kreis-*)*Volkshochschulen*, die sich mit ihrem breiten Kursangebot an alle Bürger wenden. Auch die sog. „*Integrationskurse*“ nach dem Aufenthaltsgesetz, die sich in erster Linie an Ausländer, nicht zuletzt Flüchtlinge, aber auch an Deutsche mit Wurzeln im Ausland richten und der Vermittlung von Deutschkenntnissen und Kenntnissen über das Leben in Deutschland dienen, werden vielfach von den Volkshochschulen angeboten. Viele Kommunen unterhalten darüber hinaus auch *Musikschulen*. Kommunaleigene Musikschulen gibt es bspw. im Landkreis Aurich und in der Hansestadt Rostock. Die Stadt Kassel unterhält eine Musikakademie.

Infokasten 6: Finanzhilfen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur

Im Zuge einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde das Grundgesetz 2017 um eine Bestimmung (Art. 104c GG) ergänzt, die Finanzhilfen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur ermöglicht. Eine solche Sonderregelung war erforderlich, weil der Bund zwar schon zuvor auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG den Ländern Finanzhilfen für Investitionen ihrer Kommunen gewähren konnte, dies jedoch nur in Bereichen, in denen er über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt und auch nur zum Zwecke der Wirtschaftsförderung. Daran fehlte es gleich doppelt, weil für das Kultuswesen – also für die Schulen – ausschließlich die Länder gesetzgebungsbefugt sind und es bei den vorgesehenen Finanzhilfen auch nicht um Wirtschaftsförderung ging. Ziel war es

C. Die kommunale Verwaltung

vielmehr, einem erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf Rechnung zu tragen, dem – so der in der öffentlichen Diskussion seinerzeit vorherrschende Eindruck – die Länder, deren Pflicht es ist, die Kommunen finanziell so auszustatten, dass sie ihrer Aufgabe als Schulträger angemessen nachkommen können, nicht aus eigener (Finanz-)Kraft begegnen konnten. Schon 2019 wurde der erst zwei Jahr zuvor in das Grundgesetz eingefügte Art. 104c GG erneut novelliert. Hintergrund war nunmehr, dass sich der Bund und die Länder auf einen sog. „DigitalPakt“ verständigt hatten, der vorsieht, dass der Bund für die Ausstattung der Schulen mit digitaler Infrastruktur 5 Mrd. Euro zur Verfügung stellt. Von diesen Finanzhilfen, deren Umfang vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie nochmals erweitert wurde, sollten alle Schulen profitieren. Deshalb wurde die in der Ursprungsfassung der Vorschrift enthaltenen Beschränkung der Hilfen auf „finanzschwache“ Kommunen – ein angesichts der Mindestfinanzausstattungspflicht der Länder ohnehin rechtlich unrichtiger Begriff – gestrichen. Dass der Bund sich auf diese Weise an der Finanzierung einer ureigenen Aufgabe der Länder beteiligt, wurde von vielen (auch im kommunalen Bereich) begrüßt. Ausgeblendet oder bewusst in Kauf genommen wurde dabei, dass der Bund nicht einfach nur Geld zur Verfügung stellt, sondern auch Einfluss auf die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen erlangt und damit auf einen Bereich einwirken kann, der nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes – mit gutem Grund – ausschließlich den Ländern vorbehalten sein soll. Dem Geist der bundesstaatlichen Finanzverfassung viel eher entsprochen hätte demgegenüber eine Neuverteilung der Steuererträge im Verhältnis von Bund und Ländern, um so dem wachsenden Finanzbedarf der Länder (und ihrer Kommunen) bei der Bewältigung ihrer Aufgaben im Schulbereich angemessen Rechnung zu tragen.¹⁰⁴

b) Kultur

Auch die Kultur in ihren vielfältigen Erscheinungsformen ist für alle Kommunen ein wichtiges Handlungsfeld – sei es, dass

II. Handlungsfelder kommunaler Verwaltung

sie selbst kulturelle Einrichtungen wie *Museen, Bibliotheken, Theater* und *Opernhäuser* oder *Konzertsäle* unterhalten, sei es, dass sie das kulturelle (Vereins-)Leben vor Ort finanziell und/oder organisatorisch wie z. B. durch die Bereitstellung von Räumlichkeiten („Kulturzentrum“) oder Ausstellungsmöglichkeiten (auch in Rat- und Kreishäusern) unterstützen.

Insbesondere die Auseinandersetzung mit der eigenen Geschichte ist dabei ein häufig gepflegtes Gut. Archive oder auch *Heimattmuseen* finden sich meist noch in der kleinsten Gemeinde, während im ländlichen Raum im Übrigen vor allem auch die Landkreise eine Vielzahl an kulturellen Aktivitäten entfalten. Im Landkreis Regensburg bspw. ist die Bewahrung und Pflege des heimatlichen Kulturgutes Aufgabe eines hauptamtlichen *Kreisheimatpflegers*. Auch Kunst- und andere Museen sind keineswegs den größeren Städten vorbehalten Einrichtungen.

c) Sportförderung und Freizeiteinrichtungen

Im Bereich der kommunalen *Sportförderung* geht es ebenfalls zu einem nicht geringen Teil um finanzielle Zuschüsse an die vor Ort aktiven Vereine. Daneben tritt der Bau und die Unterhaltung von *Sportstätten*, die diesen Vereinen überlassen werden. Häufig handelt es sich dabei auch um Einrichtungen, die in erster Linie den Zwecken der kommunalen Schulen zu dienen bestimmt sind. Auf die Förderung des Breitensports – auch außerhalb von Vereinen – ausgerichtet ist etwa der sehr kostenintensive Unterhalt von *Hallen- und Freibädern*, die zugleich bedeutsame *Freizeiteinrichtungen* für die ganze Bevölkerung sind.

3. Gesundheit und Veterinärwesen

Die besondere Verantwortung, die den Kommunen im Bereich der Gesundheit zukommt, ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie offenbar geworden. Insoweit sind vor allem zwei Handlungsfelder zu unterscheiden: Der *öffentliche Gesundheitsdienst* („Gesundheitsamt“) sowie die Mitwirkung der Kommunen an der *stationären Gesundheitsversorgung*

C. Die kommunale Verwaltung

der Bevölkerung, namentlich in Gestalt der Unterhaltung eigener Krankenhäuser. Damit sind zwei der drei tragenden Säulen des Gesundheitswesens – neben den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Versorgung in Krankenhäusern und anderen stationären Einrichtungen tritt insoweit noch die Versorgung durch niedergelassene Ärzte und andere Einrichtungen der ambulanten Medizin (Apotheken, Krankengymnasten, Hebammen etc.) – maßgeblich kommunal geprägt. Das gilt auch für den *Rettungsdienst*. Vor allem in den ländlichen Räumen spielt darüber hinaus das *Veterinärwesen* eine wichtige Rolle.

a) Der öffentliche Gesundheitsdienst

Der öffentliche Gesundheitsdienst gehört schon lange zu den auf kommunaler Ebene wahrgenommenen Aufgaben. Seine Rechtsgrundlagen finden sich insbesondere in den *Landesgesetzen über den öffentlichen Gesundheitsdienst*, zum Teil aber auch im Bundesrecht. Auch das *Infektionsschutzgesetz* (IfSG) ist ein Gesetz des Bundes. Ähnlich wie das SGB VIII formuliert es nicht nur Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes, sondern greift insoweit auch in die Organisationskompetenzen der Länder bzw. Kommunen ein, als es die Errichtung eines „*Gesundheitsamtes*“ zwingend vorsieht und verlangt, dass es mit einem Amtsarzt besetzt ist. Träger der Gesundheitsämter sind nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts die *Landkreise* sowie die *kreisfreien Städte*.

Außerhalb akuter Krisensituationen, wie sie bspw. die *Corona-Pandemie* oder ähnliche mehr oder weniger flächendeckende Krankheitsausbrüche darstellen, liegt der Schwerpunkt der Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes im *vorbeugenden Schutz der physischen und psychischen Gesundheit*. Eine wesentliche Rolle spielen dementsprechend eine vielfältige *Beratungstätigkeit* und konkrete *Unterstützungsangebote* für die Bevölkerung vor Ort, wozu etwa auch die *Schwangerenkonfliktberatung* oder Einrichtungen wie ein sozialpsychiatrischer Dienst gehören. *Schuleingangsuntersuchungen* oder zahnärztliche Vorsorgeuntersuchungen in Kindertagesstätten und Schulen sind

II. Handlungsfelder kommunaler Verwaltung

ebenso Teil des vielfältigen Arbeitsprogramms der Gesundheitsämter wie die *Aufsicht* über die hygienischen Verhältnisse z. B. in Krankenhäusern, Altenheimen, Beherbergungsbetrieben etc. Im Bereich der *Umwelthygiene* wird die Wasserversorgung in den Blick genommen. Das Gesundheitsamt belehrt Personen, die Umgang mit Lebensmittel haben und führt – auch im Auftrag anderer Stellen – *amts- und vertrauensärztliche Untersuchungen* durch.

Im Rahmen des *Infektionsschutzes* ist zwischen der Verhütung und der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu unterscheiden, wobei die Gesundheitsämter eng mit den Ordnungsbehörden zusammenarbeiten und in diesem Rahmen bspw. die Durchführung von Zwangstests anordnen, Personen unter Quarantäne stellen, Veranstaltungen absagen oder Einrichtungen schließen können. Zu welcher weitreichenden Maßnahmen das IfSG die Behörden ermächtigt, ist im Zuge der *Corona-Pandemie* offenkundig geworden, wobei es auf dem Höhepunkt der Krise die Länder waren, die von den entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen des IfSG im Wege der *Verordnungsgebung* Gebrauch gemacht haben.

Es war aber immer Sache der Kommunen, die Durchsetzung dieser Maßnahmen vor Ort zu gewährleisten und durch einen aufwändigen Prozess der Nachverfolgung der Kontakte von Infizierten sicherzustellen, dass Infektionsketten durchbrochen werden können. Zu den Aufgaben der Gesundheitsämter gehört es überdies, das Infektionsgeschehen vor Ort zu überwachen und das Auftreten bestimmter (meldepflichtiger) Infektionskrankheiten sowie die entsprechenden Fallzahlen (über die zuständigen Landesbehörden) an das *Robert Koch-Institut* zu melden, das auf dieser Grundlage ein bundesweites Lagebild erstellt.¹⁰⁵

b) Kommunale Krankenhäuser

Nach Maßgabe der Krankenhausgesetze der Länder ist die *Versorgung mit Krankenhäusern* eine öffentliche Aufgabe. Insoweit gehen die Gesetze von einer *Vielfalt von Krankenhausträgern*

C. Die kommunale Verwaltung

aus und unterscheiden zwischen privaten, gemeinnützigen und kommunalen Krankenhäusern sowie Krankenhäusern in der Trägerschaft des Landes. Wird eine bedarfsgerechte Versorgung mit Krankenhäusern nicht durch andere Träger sichergestellt, nimmt das Landesrecht die Kommunen in die Pflicht und hält diese an, entsprechende Krankenhäuser zu errichten. Adressaten dieser Gewährleistungspflicht sind regelmäßig nur die *Landkreise* sowie die *kreisfreien Städte*. In Nordrhein-Westfalen können auch kreisangehörige Gemeinden entsprechend verpflichtet sein, allerdings nur, wenn sie ausreichend leistungsfähig sind.

Vor diesem Hintergrund verfügen bei weitem nicht alle Kommunen über eigene Krankenhäuser.¹⁰⁶ Gleichwohl gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Krankenhäusern, was einerseits eine flächendeckende, überall gut erreichbare, leistungsfähige Versorgung der Bevölkerung garantiert, andererseits aber in wirtschaftlicher Hinsicht mit erheblichen Herausforderungen einhergeht. Wie das Beispiel der im Landkreis Aurich gemeinsam mit der Stadt Emden realisierten Zentralklinik zeigt (→ E. II. 2. f)), die an die Stelle von bislang drei Klinikstandorten treten wird, sind die Kommunen bemüht, beiden Herausforderungen gerecht zu werden. Diese *Dezentralität der Krankenhausversorgung* wird nicht selten kritisiert,¹⁰⁷ hat ihre Leistungsfähigkeit aber zuletzt in der Corona-Krise wieder nachdrücklich unter Beweis gestellt.

c) Rettungsdienst

Integraler Bestandteile einer funktionsfähigen Gesundheitsversorgung – sowie Teil des Brand- und Katastrophenschutzes, also der Gefahrenabwehr – ist auch der *Rettungsdienst*, dessen Aufgaben im Einzelnen ebenfalls landesrechtlich ausgestaltet sind, immer aber die Notfallrettung von Personen sowie den Krankentransport umfasst. Träger des Rettungsdienstes sind grundsätzlich die *Landkreise* sowie die *kreisfreien Städte*, mitunter aber auch *größere kreisangehörige Kommunen*. Die Träger des Rettungsdienstes sind verpflichtet, das erforderliche Per-