

1

Kommunalpolitik beginnt vor der Haustür

Am 26. Mai 2019 fanden in acht Bundesländern und in den zwei Stadtstaaten Bremen und Hamburg Kommunalwahlen statt, in denen über die Zukunft der Städte und Gemeinden abgestimmt wurde. Anlässlich dieser Wahlen führte die *Bertelsmann Stiftung* eine repräsentative Umfrage durch. Befragt nach der wichtigsten kommunalpolitischen Aufgabe hielten es 94,7 Prozent der Bürger für eine »wichtige oder sehr wichtige« Aufgabe, Kindern und Jugendlichen gute Chancen zu ermöglichen. Diese einhellige Einschätzung wurde unabhängig vom Alter, vom Bundesland und von der Größe der Kommune, in der die Befragten leben, getroffen. Dieses Thema steht neben Mobilität (86 %), Umwelt (84,5 %) und Wohnen (83,9 %) ganz

oben auf der Agenda. Die Bürger sind sich darüber im Klaren, dass die Kommunalpolitik eine entscheidende Rolle spielt: Bei der Kinderbetreuung (73,6 %), bei Sport- und Freizeitangeboten (63,9 %) sowie Schulen und Bildung (59,7 %) wird den Städten und Gemeinden ein hoher Beitrag zur Problemlösung attestiert.

Befragt nach den kommunalpolitischen Akteuren wurde Bürgermeistern und Kommunalpolitikern ein großes Vertrauen entgegengebracht. Während nur 28,3 Prozent der Befragten den Bundespolitikern und 31,8 Prozent Europapolitikern »großes« oder »sehr großes« Vertrauen entgegenbringen, gab knapp die Hälfte (48,5 %) an, Kommunalpolitikern »großes« bzw. »sehr großes« Vertrauen entgegenzubringen. Offenbar ist die Beteiligung von Bürgern an politischen Prozessen vor Ort eine maßgebliche Voraussetzung dafür, dass die Bürger ihren Bürgermeistern, Stadt- und Gemeinderäten vertrauen. Mit 73,7 Prozent genießen Rathauschefs, deren Bürger sich an der Kommunalpolitik ausreichend beteiligt fühlen, deutlich bessere Zustimmungswerte als Bürgermeister, deren Bürger sich ein Mehr an Beteiligung wünschen (55,8 %).

Beanstandet wurden von den Befragten zwei Aspekte. Die Mehrheit ist mit der Beteiligung an Entscheidungsfindungen vor Ort nicht zufrieden. Die Zahl derer, die sich nicht genug in kommunalpolitische Entscheidungen eingebunden fühlen, ist mit 55,3 Prozent relativ hoch. In Großstädten sind sogar zwei von drei Bürgern unzufrieden (65,8 %). Das Potenzial, die Zufriedenheit der Bürger zu steigern, ist hoch. Ein weiterer Kritikpunkt ist die mangelnde Einbindung von Frauen. Nur 25 Prozent sind kommunalpolitisch engagiert. Unter denen, die ein Bürgermeisteramt innehaben, liegt die Frauenquote gar nur bei zehn Prozent. 46,8 Prozent der befragten Männer und 61,1 Prozent der befragten Frauen wünschen sich deutlich mehr Frauen in der Kommunalpolitik.

Die repräsentative Umfrage zeigt u. a., dass keine andere politische Ebene von den Bürgerinnen und Bürgern so unmittelbar wahrgenommen und bewertet wird wie die Ebene der Landkreise, Städte und Gemeinden. Die kommunale Ebene (Gemeinden, Städte und Landkreise) bildet die unterste Ebene des dreistufigen Verwaltungsaufbaus

in Deutschland, darüber kommen die Landes- und Bundesebene. Und auch Europa ist in den Rathäusern angekommen. Städte und Gemeinden sind schon seit langem von der Rechtsetzung der *Europäischen Union* (EU) betroffen. Zwei Drittel der auf EU-Ebene getroffenen Regelungen betreffen direkt oder indirekt die Kommunen und deren Recht auf Selbstverwaltung. So hat z.B. die Landeshauptstadt Stuttgart mit der Umsetzung der 1999 von der EU beschlossenen Feinstaubrichtlinie erhebliche Probleme. Das hohe Verkehrsaufkommen führt bei einer bestimmten Wetterlage regelmäßig dazu, dass die Grenzwerte für Luftschadstoffe (Stickoxid, Schwefeldioxid, Blei) merklich überschritten werden. Sollte die Landeshauptstadt Stuttgart dieses Problem nicht in den Griff bekommen, drohen ein EU-Vertragsverletzungsverfahren und Strafzahlungen.

Kommunalpolitik findet vor der Haustür statt und betrifft die Bürgerinnen und Bürger in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld. Wer aufmerksam den Lokalteil der Tageszeitungen verfolgt, bekommt davon einen ersten Eindruck. In der *Europäischen Union* (EU), im Bund und auf der Landesebene wird die »große Politik« gemacht, in der Gemeinde hingegen wird sie konkret umgesetzt (und dort muss sie oft auch bezahlt werden). Die Beispiele sind zahlreich: Gullydeckel und Mülltonnen, Kinderbetreuung, der Bus zur Schule und öffentlicher Nahverkehr, Wirtschaftsförderung oder aktuell und in den nächsten Jahren die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen sowie die Belebung der Innenstädte nach der Corona-Pandemie.

Das Buch »Politik in der Gemeinde« gliedert sich in fünf größere Kapitel. Im einführenden Kapitel wird am Beispiel anwachsender Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 gezeigt, wie Städte und Gemeinden auf diese Herausforderung reagiert haben. Gerade die Flüchtlingsfrage und die seit Frühjahr 2020 sich ausbreitende Corona-Pandemie zeigen, dass globale Probleme vor Ortsgrenzen nicht Halt machen. Die wohl wichtigste Lektion aus der Pandemie lautet: Es gibt keine lokalen Lösungen für globale Probleme. Im zweiten Kapitel werden die »Spielregeln« beschrieben, nach denen Kommunalpolitik abläuft. In diesem Kapitel wird auch skizziert, wie das Zusammenspiel von Gemeinderat, Bürgermeister und Bürgern funktioniert. In einem

weiteren Kapitel werden die konkreten Aufgaben von Kommunen ausführlicher dargestellt. Im letzten Kapitel geht es um die Akteure (Gemeinderat, Bürgermeister, Bürger) in Städten und Gemeinden, um kommunalpolitische Abläufe und Prozesse. Das Buch endet mit einem Glossar. In diesem Wörterverzeichnis werden die wichtigsten politischen Fachbegriffe kurz erklärt. Fachbegriffe, die sich aus dem Text erschließen lassen, wurden nicht in das Glossar aufgenommen.

Im Buch selbst wird mit der sogenannten Harvard-Zitierweise gearbeitet. Diese Zitierweise arbeitet mit Klammern, in denen der Name des Autors, das Erscheinungsjahr und die Seitenzahl genannt werden. Die vollständigen Titel der Bücher oder Aufsätze können dem Literaturverzeichnis entnommen werden. Interessierte, die an kommunalpolitischen Fragen Geschmack gefunden haben, finden im Anschluss an das Literaturverzeichnis ausgewählte Leseempfehlungen. Tageszeitungen waren eine weitere wichtige Fundstelle. Auf die entsprechende Ausgabe wird ebenfalls in Klammern verwiesen. Bei Zahlen und Fakten, die im Internet recherchiert wurden, wird die Fundstelle jeweils am unteren Seitenrand in einer Fußnote genannt. Die Angabe der vollständigen Webadresse im Text hemmt den Lesefluss.

2

Nach der Krise ist vor der Krise!

Zur politisch folgenreichen Herausforderung für Städte und Gemeinden entwickelte sich ab der Mitte des vergangenen Jahrzehnts die anwachsende Zahl von Flüchtlingen aus Syrien, aber auch aus Afghanistan und afrikanischen Ländern. Ziel der allermeisten Flüchtlinge war die *Europäische Union* (EU) und als bevorzugtes Asylland vor allem Deutschland. Bereits 2016, ein Jahr später, kamen spürbar weniger Flüchtlinge nach Deutschland. Die Situation in den Städten und Gemeinden entspannte sich im Laufe des Jahres und in den Folgejahren. Die Krise schien weitgehend gelöst zu sein, die Integration der Flüchtlinge ging in den Kommunen voran.

Am März 2020 erreichte dann die Corona-Pandemie die Bundesrepublik Deutschland. Nachdem sich die pandemische Lage seit Anfang des Monats drastisch zugespitzt hatte, war es zunächst nur

schwer vorstellbar, welche Auswirkungen die Pandemie auf alle Bereiche des Lebens haben würde. Die anfängliche Hoffnung, möglichst bald wieder zu einem normalen Alltag zurückkehren zu können, erwies sich bereits nach kurzer Zeit als wenig realistisch. Die Folgen der Pandemie schlugen auf alle Lebensbereiche durch: Was macht die Corona-Krise mit uns? Mit unserem Zusammenleben, mit unserer Demokratie, mit unseren Kindern? Welche Folgen hat die Pandemie für Wirtschaft, Handel, Gastronomie und die Kulturbetriebe? Und wie wirkt sich SARS-CoV-2 auf regionaler und kommunaler Ebene aus?

Globale Probleme kennen keine Grenzen

Weltweit befinden sich nach Angaben des *Flüchtlingswerks der Vereinten Nationen* (UNHCR) mehr als 80 Millionen Menschen auf der Flucht. Die Zahl der Menschen, die weltweit vor Konflikten, Krieg und Verfolgung fliehen, war noch nie so hoch wie heute. 2020 ist das neunte Jahr in Folge, in dem die Zahl der Flüchtlinge angestiegen ist. Dieses weltumspannende Schlüsselproblem ist längst in den Gemeinden und Städten angekommen.

Was haben Entscheidungen auf europäischer und nationaler Ebene mit Dörfern und Städten hierzulande zu tun? Wie gehen Bund, Länder und Kommunen mit den Herausforderungen der Flüchtlingsmigration um? Warum kann kein (Bundes-)Land, kann keine Kommune die Probleme im Alleingang lösen?

Rückblick: Der Sommer der Willkommenskultur

Ein kurzer Rückblick trägt zum besseren Verständnis bei: Ende August stauten sich Tausende Flüchtlinge am Budapester Bahnhof. Das Fernsehen dokumentierte die schwer erträglichen Lebensbedingungen. Die Bilder zeigten den humanitären Notstand entlang der

sogenannten Balkanroute, auf der sich Flüchtlinge aus dem Nahen Osten über den Balkan auf den Weg nach Europa machten. Angesichts dieses Notstands ließ Bundeskanzlerin Angela Merkel den Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland zu. Humanitäre Gründe haben dabei durchaus eine Rolle gespielt. Ausschlaggebend war jedoch der Kollaps der europäischen Asylarchitektur. Die ansteigenden Flüchtlingszahlen hatten die durch das *Dubliner Übereinkommen* festgelegten Grenz- und Asylregelungen außer Kraft gesetzt.

Das 1997 in Kraft getretene und mehrmals überarbeitete *Dubliner Übereinkommen* regelt, welcher Staat für die Prüfung eines in der EU gestellten Asylantrags zuständig ist. Laut Abkommen ist der EU-Mitgliedstaat, in den der Flüchtling zuerst einreist, für das Asylverfahren zuständig. Damit soll vermieden werden, dass nicht gleichzeitig oder nacheinander in mehreren EU-Staaten Asylanträge gestellt werden. In der Praxis funktionierte die reibungslose Umsetzung des Dublin-Verfahrens bereits vor den Ereignissen im Herbst 2015 nicht. Über 70 Prozent aller Asylverfahren wurden in nur fünf Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Regelung hatte sich als realitätsfern erwiesen.

In Folge der ansteigenden Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 waren europäische Staaten immer weniger bereit, Flüchtlinge aufzunehmen und die Last mit anderen EU-Staaten zu teilen. Die Länder an den EU-Außengrenzen (z. B. Italien, Griechenland, Spanien und Malta) waren schlicht überfordert. Im September 2015 reisten unzählige, in Italien gelandete Flüchtlinge ohne Registrierung und Asylantrag in andere EU-Staaten weiter, u. a. auch nach Deutschland.

Welle der Hilfsbereitschaft

Angela Merkels in der Folge oft zitiert (und auch kritisierte) Satz »Wir schaffen das!« löste eine Welle der Hilfsbereitschaft und eine flächendeckende Willkommenskultur aus. Eine wahre Solidaritätswelle setzte ein. Ehrenamtliche Helferinnen und Helfer linderten die unzureichende Versorgung der Flüchtlinge mit Geld- und Sachspen-

den, mit Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche oder mit Sprachkursen sowie mit Begegnungen zwischen Einheimischen und Flüchtlingen auf gleicher Augenhöhe. Überall im Land fragten Menschen, die noch nie ehrenamtlich tätig waren, was sie tun können: Kleider sammeln, Patenschaften, Behördengänge und Fahrdienste, Hilfe bei der Essens-, der Kleider- oder Bettenvergabe. Millionen von Menschen haben in einer Mischung aus Einfühlungsvermögen, Mitleid und Nächstenliebe den oft schwer traumatisierten Flüchtlingen geholfen, indem sie Sachen, Geld oder Zeit spendeten. Mehr als vier Millionen Bürger kümmerten sich persönlich um die Ankommenden und übernahmen private Patenschaften. In den kommunalen Verwaltungen packten viele hauptamtliche Mitarbeiter bei der Unterbringung der Flüchtlinge mit an.

Bund, Länder und Kommunen geraten unter Druck

Die meisten Flüchtlinge kamen im Jahr 2015 aus Syrien (34 Prozent), dem Irak (15 Prozent) und Afghanistan (14 Prozent), gefolgt von Albanien, dem Kosovo, Pakistan und Eritrea. Seit 2011, d.h. dem Beginn des brutalen Bürgerkriegs, sind mehr als 800.000 Syrer nach Deutschland gekommen. Fluchtgründe waren und sind nach wie vor Bürgerkriege, unerträgliche Lebensbedingungen, Not und Armut, Verfolgung und schwere Menschenrechtsverletzungen.

Neuankömmlinge

Als sich im September 2015 die Zahl der Neuankömmlinge vervielfachte, stellte dies den Bund, die Länder und die Kommunen vor gewaltige Aufgaben. Die Aufnahme von Flüchtlingen erfolgt in Deutschland nach einem System geteilter Zuständigkeiten. Der Bund ist für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, die Länder und

Kommunen für die Unterbringung der Flüchtlinge und für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, das u. a. die Zuschüsse für Ernährung und Kleidung für anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerber und Geduldete regelt.

Flüchtlinge, die nach Deutschland einreisen, werden nach dem sogenannten *Königsteiner Schlüssel* auf die Bundesländer verteilt. Dieser Schlüssel verdankt seinen Namen einem Staatsabkommen, das im Jahre 1949 in Königstein im Taunus abgeschlossen wurde. Eine von Bund und Ländern eingerichtete Konferenz ermittelt den *Königsteiner Schlüssel* jährlich neu. Das Quotensystem berücksichtigt neben dem Steueraufkommen der Länder auch deren Bevölkerungszahl. Die Quote für Baden-Württemberg beträgt derzeit 13,01 Prozent (Stand 2020).

Die Unterbringung von Flüchtlingen erfolgte zunächst in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes. Es zeichnete sich im Herbst 2015 rasch ab, dass die 1000 Plätze in der 1990 eingerichteten *Landesarstaufnahmeeinrichtung* (LEA) in Karlsruhe, die bis 2014 *Zentrale Anlaufstelle* (ZAST) hieß, nicht reichen würden. Bereits Ende 2014 konnten in drei weiteren Erstaufnahmeeinrichtungen (Meßstetten, Heidelberg und Mannheim) Flüchtlinge aufgenommen werden. Im Laufe des Jahres 2015 erhöhte sich die Zahl der Erstaufnahmestellen auf 22. Leerstehende Kasernen, Fabrik- und Turnhallen und andere Gebäude wurden mit Unterstützung der Wohlfahrtsverbände und mit Hilfe von vielen Ehrenamtlichen in Notunterkünfte umgewandelt. Das Integrationsministerium Baden-Württemberg berichtete beispielsweise, dass eine Gemeinde eine leer stehende Fabrikhalle anbot, in der bereits am Abend die ersten Flüchtlinge einziehen konnten – dank der Unterstützung von Feuerwehr, Deutschem Roten Kreuz, Technischem Hilfswerk und anderen Ehrenamtlichen (*Stuttgarter Nachrichten*, 29.9.2016).

Weil Länder und Kommunen die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten eigenverantwortlich und abhängig von den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln organisierten, war die Lage anfangs von Ort zu Ort unterschiedlich. Während in manchen Großstädten Zeltstädte im Matsch versanken und Tausende über Monate

hinweg in Turnhallen untergebracht waren, gelang es anderen Kommunen, die Flüchtlinge in Wohnungen, Kasernen, angemieteten Hotels oder Leichtbauhallen unterzubringen.

LEA und BAMF

In den *Landeserstaufnahmestellen* (LEA) erfolgt aufgrund des gestellten Asylantrags die Erstanhörung. An die Landeserstaufnahmestellen sind Außenstellen des *Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) angeschlossen, die die Erstanhörung durchführen. Nach einer Aufenthaltsdauer von sechs bis zwölf Wochen werden Asylbewerber zunächst auf die Landkreise und danach auf die Kommunen verteilt. Auch diese Verteilung erfolgt nach einem Quotensystem. Im September 2016 warteten etwa 104.000, zumeist in Gemeinschaftsunterkünften untergebrachte Personen auf eine Entscheidung des *Bundesamts für Migration und Flüchtlinge* (BAMF). Von Januar bis Juli 2016 entschied das BAMF insgesamt 40.339 Asylanträge aus Baden-Württemberg. Sobald Flüchtlinge als Asylsuchende anerkannt werden und ihnen das Bleiberecht zugesprochen wird, sind die Kommunen gefordert. Diese sogenannte Anschlussunterbringung fällt in die Zuständigkeit der Städte und Gemeinden. Vor Ort erfolgen auch die ersten Schritte in Richtung Integration. Die kommunalen Maßnahmen sind hierbei vielfältig: Hierzu gehören z.B. Sprach- und Integrationskurse, die schulische Integration, Jugend- und Sozialarbeit, die Unterbringung in Wohnungen und die Integration in den lokalen bzw. regionalen Arbeitsmarkt. Angesichts dieser Anschlussunterbringungen mahnte der Gemeindetag nach der Landtagswahl 2016 und den Koalitionsverhandlungen beim Land finanzielle Unterstützung für die Städte und Gemeinden an (*Stuttgarter Nachrichten*, 25.6.2016). Immerhin erhielt Baden-Württemberg für die Integration der Flüchtlinge bis 2018 jährlich 260 Millionen Euro zusätzlich vom Bund. Laut einer Bundestagsdrucksache (Mai 2021) hat der Bund Länder und Kommunen im Jahr 2020 im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten mit rund 3,7 Milliarden unterstützt.