

# Teil 1: Einleitung

## I. Zur Idee des Buches

Kommunalpolitik ist wichtig! Und sie findet praktisch vor der eigenen Haustür statt. Was in meiner Stadt oder Gemeinde politisch geschieht, kann ich häufig direkt beobachten, oder – wenn es in konkrete Ergebnisse umgesetzt wird – erfahre ich es nicht selten am eigenen Leibe. Viele Themen spielen in der Kommunalpolitik eine Rolle: Wird unser schönes Schwimmbad geschlossen? Was soll im neuen Baugebiet denn nun tatsächlich errichtet werden? Entstehen dort eine Kindertagesstätte und eine Flüchtlingsunterkunft? Bekommt mein Sportverein endlich höhere Zuschüsse? Oder auch: Warum verrottet der Spielplatz in unmittelbarer Nachbarschaft? Wird das Schulgebäude unserer Schule endlich renoviert?

Apropos, Schule! Die Gemeinde bzw. die kommunale Ebene wird heute noch immer – nicht ganz ohne Grund – als „Schule der Demokratie“ bezeichnet. Gemeint ist hier jetzt nicht, dass Lernstoff gepaukt werden soll, sondern dass man in der Gemeinde noch den politischen Durchblick haben kann (wie es in der Schule idealerweise ja auch sein sollte) und mitzumachen sich lohnt. In der Gemeinde können die Bürgerinnen und Bürger in einem breiten Maße Demokratie praktisch einüben. Wieso? Die örtlichen Verhältnisse gelten als überschaubar, die Problemlagen als durchschaubar, die Entscheidungsprozesse als unmittelbar beeinflussbar sowie Maßnahmen der Kommunalpolitik und Anwendungen des Kommunalrechts als persönlich erfahrbar. So wird den Gemeinden eine unverzichtbare Rolle als Ansprechpartner zugewiesen und die Notwendigkeit einer konkreten Bürgerbeteiligung eingefordert, in der die Gemeinde Beteiligungsmöglichkeiten anbietet, die jeder Einzelne nachfragen kann. Auf diese Weise soll das Interesse an kommunalen Entscheidungsprozessen gefördert werden. Tja, und wenn es dabei gut läuft, entsteht zwischen (Kommunal-)Politik und Bürgern etwas ziemlich Wichtiges, was als Bürgernähe bezeichnet werden kann.

Wenn also Kommunalpolitik wichtig ist, ist es auch von Bedeutung, dass die Kenntnisse über Kommunalpolitik verbreitet werden. Aber nicht nur das: Die Bürgerinnen und Bürger, ob jung oder alt, sollen die Vorgänge vor Ort, die um sie herum geschehen, verfolgen und kritisch beurteilen können. Und es geht noch darüber hinaus: Sie sollen auch ihrer Wahlmöglichkeit nachkommen können und sich in die kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einmischen – wann immer sie es für notwendig erachten. Denn Beteiligungsmöglichkeiten gibt es in den Kommunen in der Tat viele (übrigens eher im Gegensatz zu Bund und Land).

Dies entspricht auch der Idee dieses Buches. Einerseits geht es darum, einen allgemeinverständlichen Überblick über die Kommunalpolitik in

Deutschland zu gewinnen und andererseits soll dieses Buch gerade im Hinblick auf die politischen Beteiligungsformen Anregungen für praktisches Mitmachen bieten. Dafür haben Caroline Heil und Bettina Schmitt ein anschauliches Planspiel für dieses Buch entwickelt, das im Grundsatz so auch in der kommunalpolitischen Praxis stattfinden könnte. Bei dem Planspiel „Ein Schwimmbad für Bündelsdorf“ wird ein Beschluss des Stadtrates der fiktiven Stadt Bündelsdorf nachempfunden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nehmen dabei verschiedene Rollen wahr, so z.B. die eines Stadtrates, eines Journalisten, eines Vertreters eines Interessenverbandes oder die des Bürgermeisters.

Die beiden Autorinnen und der Autor hegen den bescheidenen Wunsch, dass die Leserinnen und Leser sich mit diesem Buch nicht nur über kommunalpolitische Zusammenhänge informieren können, sondern auch der Kommunalpolitik „auf den Zahn fühlen mögen“, was nichts anderes heißt als sich einzumischen. Fühlen sich dadurch auch interessierte junge Menschen angesprochen – schließlich erlaubt die Kommunalpolitik in der Gemeinde praktische Beteiligungsmöglichkeiten teilweise schon ab 14 Jahren –, würde dies umso mehr freuen.

## II. Was versteht man unter einer Gemeinde?

Sachlich betrachtet ist eine Gemeinde die unterste selbständige Gebietseinheit im Rahmen des Staatsaufbaus, mit abgegrenztem Gebiet (Gemeindegebiet), eindeutigen personellen Zugehörigkeiten (Gemeindebürger, mit bestimmten politischen Teilhaberechten ausgestattet), eigenen Organen (Gemeindevertretung – Gemeinderat, Gemeindevorstand – (Ober-)Bürgermeister) und eigenen Kompetenzen (Selbstverwaltungsaufgaben). Grundlage für das politische Leben in einer Gemeinde ist das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. Die Regelung kommunaler Strukturen, Aufgaben und Befugnisse ist grundsätzlich Sache der Bundesländer. Sie sind dabei an Artikel 28 des Grundgesetzes gebunden, dem zufolge in den Kreisen und Gemeinden eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung bestehen muss und die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln sollen (kurze Bemerkung am Rande: Ein Blick in das Grundgesetz lohnt sich immer wieder mal, um die sinnstiftenden und stabilen Richtschnüre unseres Gemeinwesens nachvollziehen zu können). Dieses Grundrecht bezeichnet man als die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden. Das Grundgesetz garantiert den Gemeinden dazu eine eigene Finanzausstattung und das Recht, Verfassungsbeschwerde zu erheben, wenn das Selbstverwaltungsrecht verletzt wird. Gesetzlich konkretisiert ist die kommunale Selbstverwaltung in den Landesverfassungen der einzelnen Bun-

desländer (auch ein Blick in die Landesverfassungen lohnt sich übrigens ...). Die sogenannte Kommunalverfassung des jeweiligen Bundeslandes wird schließlich in einem Gesetz als Gemeindeordnung beschlossen. Die Gemeindeordnung enthält alle wichtigen Bestimmungen über Zuständigkeiten, Verfahrensregelungen, Rechte und Aufgaben der Gemeinden, ihre Beschlussorgane, ihre Finanz- und Wirtschaftsführung, die Kommunalaufsicht und die Rechte und Pflichten ihrer Wohnbevölkerung.

### III. Zahl und Struktur der Gemeinden in Deutschland

Kommunalpolitik in Deutschland findet beachtlicherweise in über 11.000 Städten und Gemeinden statt, dazu kommen 294 Landkreise (Stand November 2017) als Gemeindeverbände, die überall dort tätig werden (sollen), wo eine einzelne Gemeinde für die Aufgabenerfüllung alleine zu schwach wäre (z.B. Krankenhaus, Berufsschule, Abfallbeseitigung) oder wo eine übergeordnete Erledigung einer Aufgabe in der Natur der Sache liegt, wie beim Bau von Kreisstraßen, beim Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Trinkwasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung. Die Vernetzung ist somit eine zentrale Aufgabe von Landkreisen. In den 107 Kreisfreien Städten Deutschlands (Stand 2017) werden sowohl die Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden als auch die Aufgaben der Landkreise erledigt. Rund ein Drittel der Menschen in Deutschland lebt in Kreisfreien Städten, zwei Drittel in Landkreisen bzw. kreisangehörigen Gemeinden. Gemeinden und Landkreise sind unterschiedlich sozialökonomisch strukturiert und auch unterschiedlich groß (nach Fläche und vor allem einwohnermäßig). Das gilt einerseits innerhalb der Bundesländer, indem hier – meist orientiert am ländlichen Raum oder an den Verdichtungsgebieten – unterschiedliche Größenkategorien vorzufinden sind. Die äußeren Pole der jahrzehntelangen Entwicklung in Deutschland stellen hier Nordrhein-Westfalen mit 396 Gemeinden bei fast 18 Mio. Einwohnern und Rheinland-Pfalz mit 2.451 Gemeinden bei knapp 4 Mio. Einwohnern dar. Neben der Kommunalverfassung stellt wohl die jeweilige Gemeindegröße die wichtigste Variable für die Kommunalpolitik dar: für die Inhalte, für den Verlauf und für den Stil von Kommunalpolitik. In welchem Maße der Parteienstaat auch die Kommunalpolitik erobert hat, ist nicht zuletzt von der Größe der Gemeinde abhängig. Unterschiede in der Kommunalverfassung nach Größentypen gibt es in Deutschland nicht. Die jeweilige Gemeindeordnung gilt für alle Gemeinden in jedem Land gleich.

Im Einzelnen stellen sich die Größenverhältnisse folgendermaßen dar: In Deutschland gibt es insgesamt nur 39 Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern, die man – nach den kommunalen Gebietsreformen – noch mit Fug und Recht als „echte“ Großstädte bezeichnen kann. Davon liegen allein 15

in Nordrhein-Westfalen. In diesen 39 Städten leben gerade einmal knapp 25% der Menschen in der Bundesrepublik, gegenüber ca. 42%, die in Gemeinden bis 20.000 Einwohnern zu Hause sind. Deutschland ist ein schönes Land und das liegt auch daran, dass es viele sehenswerte dünn besiedelte Regionen mit ländlichem Charakter gibt. Die kleinste Gemeinde in Deutschland ist übrigens Gröde in Schleswig-Holstein mit 9 Einwohnern (Stand 2013) und die größte ist natürlich die Hauptstadt Berlin mit über 3,4 Mio. Einwohnern.

Die größeren Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland kennen zudem noch eine Bezirksgliederung, die – von Bayern abgesehen – eine staatliche Verwaltungsgliederung darstellt und für die Kommunalpolitik aber insofern von Bedeutung ist, als die Bezirke eine zentrale Rolle in der Aufsicht des Staates über die Kommunen spielen (Kommunalaufsicht, die in der Regel gestaffelt ist: Landratsamt, Regierungspräsidium/Bezirksregierung, Innenministerium) sowie für die Erteilung von Genehmigungen. Die Existenz von Regierungspräsidien/Bezirksregierungen wird immer wieder in Frage gestellt, doch nicht nur als Aufsichts- und Genehmigungsbehörden haben sie sich bewährt. Sie entlasten die Ministerien von der Alltagsarbeit und sind so etwas wie das staatliche Schwert, das Gesetzen nach ihrer parlamentarischen Verabschiedung landeseinheitlich zur Durchsetzung verhilft, unabhängig von lokalen Interessen, die sich in Gemeinderäten und Kreistagen manifestieren.

## IV. Die Aufgaben der Gemeinde

Der Aufgabenkatalog der Gemeinden ist heute stark ausdifferenziert. Da Gemeinden gut und vor allem problem- und bürgernah arbeiten sowie flexibel reagieren sollen und vorgegebene staatliche Normen und Vorgaben angemessen auf den Einzelfall anwenden können, erledigen sie nicht nur die Aufgaben ihres eigenen Wirkungskreises, sondern auch staatliche (Land und Bund); dies natürlich gegen Erstattung der damit der Gemeinde entstehenden zusätzlichen Kosten. Formal lassen sich zwei Aufgabenarten unterscheiden:

- Eigene Aufgaben der Gemeinden („Selbstverwaltungsaufgaben“, „Aufgaben des eigenen Wirkungskreises“),
  - Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, z. B.:
    - Einrichtung und Unterhaltung von Spielplätzen, Museen, Theatern, Jugendeinrichtungen, Bürgerhäusern,
    - Wirtschaftsförderung,
    - Städtepartnerschaften,
    - Förderung von Vereinen.
  - Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, z. B.:

- Verwaltung von Schulen,
  - Bauleitplanung,
  - Wohngeld,
  - Abfallbeseitigung,
  - Abwasserbeseitigung,
  - Jugendhilfe,
  - Kindertagesstätten,
- Staatliche Aufgaben, die den Gemeinden aus Zweckmäßigungsgründen lediglich übertragen sind („Auftragsangelegenheiten“, „Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises“), z. B.:
- Ausländerangelegenheiten,
  - Bauaufsicht,
  - Melderecht,
  - Ordnungsrecht,
  - Zivilschutz.



Ob es sich um den ersten oder zweiten Aufgabentyp handelt, lässt sich mit Hilfe folgender Fragen beantworten:

1. Ist die Gemeinde bei der Erledigung einer Aufgabe frei oder besitzen staatliche Behörden hier ein Weisungsrecht?
2. Ist die Gemeinde bei der Erledigung einer Aufgabe lediglich der Rechtsaufsicht unterworfen oder kontrolliert der Staat auch, ob die Aufgabe zweckmäßig erledigt worden ist (Fachaufsicht)?
3. Wer ist für die Erledigung einer Aufgabe letztlich zuständig: der Rat oder der Hauptverwaltungsbeamte (Bürgermeister)?
4. Wer ist der Adressat bei einem Widerspruch gegen das Verwaltungshandeln: der Rat oder die staatliche Fachaufsicht?

Im jeweils ersten Fall haben wir es mit Selbstverwaltungsaufgaben, im zweiten mit staatlichen Aufgaben zu tun. Die Abgrenzung zwischen beiden Aufgabenarten lässt sich nicht immer sauber vollziehen; in der alltäglichen Verwaltungspraxis wird hier auch nicht getrennt, da die kommunalen Ämter ausschließlich nach Gegenstandsbereichen geordnet sind.

Danach gibt es weisungsfreie (1. und 2.) und weisungsgebundene Aufgaben (3. und 4.):

1. Freiwillige Aufgaben: Ihre Erfüllung ist ganz in das Belieben einer Gemeinde gestellt. Somit ist es z. B. ausschließlich Sache der Gemeinde, ob sie sich ein Museum, ein Theater, eine Parkanlage, ein Schwimmbad oder eine Gemeindehalle leisten will und wie diese Einrichtungen aussehen sollen. Das Land kann sich dort von Rechts wegen nicht einmischen.
2. Pflichtaufgaben ohne Weisung müssen lediglich wahrgenommen werden, ohne dass das Land sich in das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung einmischt. So muss die Gemeinde zwar als Schulträger die Schule bauen, aber wie sie architektonisch gestaltet wird, ist ihre Sache (siehe Bauleitplanung, z. B. aber auch Abwasserbeseitigung oder Katastrophenschutz).
3. Pflichtaufgaben nach Weisung müssen nicht nur durchgeführt werden, auch die Art und Weise ihrer Durchführung ist vorgeschrieben (z. B. Bauaufsicht, Gemeindewahlen).
4. Staatliche Aufgaben (nur in einem Teil der Bundesländer). Hier fungiert die Gemeinde als staatliche Unterbehörde (z. B. für alle Angelegenheiten, die mit innerer Sicherheit zusammenhängen, etwa Polizei).

Lediglich im Bereich der weisungsfreien Aufgaben hat der Rat das letzte Wort.

Ihrem Inhalt nach ist Kommunalpolitik Gesellschaftspolitik – selbst im Rahmen gesetzlicher Vorgaben von Bund und Land – mit erstaunlichen Spielräumen. Zu den Aufgaben, die Kommunalpolitik wahrnimmt, gehören heute vorwiegend

- **Gewerbeförderung:** einmal, weil die Gewerbesteuer eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden darstellt, zum andern weil das Gewerbe Arbeitsplätze anbietet. Die gewerblichen Unternehmen und ihre Interessen stehen damit automatisch im Fokus der Kommunalpolitik. Einen Gegensatz von Kapital und Arbeit gibt es hier nicht, denn auch abhängig Beschäftigte und Gewerkschaften sind für die Sicherheit der Arbeitsplätze und deren Vermehrung.
- **Infrastrukturpolitik** kann man als Folge davon betrachten: Es muss alles von Seiten der Gemeinde getan werden, damit sie als Standort attraktiv bleibt. Dazu gehören auch die Bereitstellung von Kindergartenplätzen und der Bau von Schulen sowie die Ausweisung von Baugebieten und die Bereitstellung von Wohnraum. Sport- und Freizeitangebote sind notwendig als Ergänzung dazu. Nimmt man das alles zusammen, könnte man – etwas verkürzt – den Inhalt von Kommunalpolitik mit „Brot und Spiele“ etikettieren.
- Als wichtige Aufgabe hinzugekommen ist inzwischen die **Zuwanderungs- und Integrationspolitik**.
- **Sozialpolitik** spielt als kommunale Aufgabe z. T. eine erhebliche Rolle. Im Allgemeinen sind die Landkreise in Angelegenheiten der Sozialhilfe zuständig.

## V. Wer ist die zentrale Figur? – Die Bürgermeisterin/der Bürgermeister

### 1. Stellung und Aufgaben der Bürgermeisterin/ des Bürgermeisters

Die hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Deutschland spielen in der Kommunalpolitik, etwas salopp formuliert, „die erste Geige“ und üben in den Gemeinden drei wesentliche Funktionen aus:

- die Leitung der gesamten Verwaltung,
- den Vorsitz im Rat,
- die Vertretung der Gemeinde nach außen, sei es als Repräsentation oder als Rechtsvertretung.



Ihre Aufgabe als Chef der Verwaltung besteht darin, die Beschlüsse des Rates und anderer kommunaler Gremien (z. B. Ausschüsse und Bezirksvertretungen) zum einen vorzubereiten und sie zum anderen durchzuführen. Er oder sie entscheidet außerdem in allen Angelegenheiten, die ihnen zur Entscheidung übertragen worden sind. Welche Angelegenheiten dies sein mögen, kann in einer Kleinstadt allerdings schon anders gewichtet sein als in einer Großstadt. Eine der grundsätzlich herausragenden Aufgaben ist der Vorsitz im Rat. Der Bürgermeister gibt z. B. den Zeitpunkt und den Ort der Ratssitzungen bekannt und setzt die Tagesordnungspunkte fest. Dabei leitet er oder sie die Sitzungen, achtet auf die ordnungsgemäße Durchführung und übt das Hausrecht aus. Entsprechend detaillierte Einzelheiten sind in der jeweiligen Geschäftsordnung des Rates einer Gemeinde aufgeführt.

Die Bürgermeister vertreten außerdem als oberste kommunale Repräsentanten den Rat und die Gemeinde nach außen, d. h., er oder sie repräsentiert

bei Empfängen (z. B. für ausländische Delegationen), pflegt direkte Kontakte zur Presse, agiert sozusagen als ein „kommunaler Außenminister“ bei Städtepartnerschaften oder führt persönlich Ehrungen von verdienten Bürgern durch. Insbesondere bei den Repräsentationsaufgaben werden die hauptamtlichen Bürgermeister von ihren ehrenamtlichen Stellvertreterinnen und Stellvertretern unterstützt.

Letztlich sind die hauptamtlichen Bürgermeister für die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, die Geschäftsverteilung, die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung und grundsätzlich auch für die Erledigung der übertragenen staatlichen Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) eigenverantwortlich zuständig.

An der Stelle sei übrigens darauf hingewiesen, dass Frauen im Bürgermeisteramt in Deutschland bzw. in den deutschen Bundesländern eher selten anzutreffen sind. Nur jedes zehnte Rathaus wird von einer Frau regiert. Hier gibt es also noch einigen Nachholbedarf. Dabei ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf häufig ein Problem. Der Job des Bürgermeisters ist nicht unbedingt familienfreundlich zu nennen. Man hat so gut wie kein Wochenende frei und viele Leute tragen praktisch zu jeder Tages- und Nachtzeit ihre Wünsche, Forderungen und Nöte vor. Dennoch üben die allermeisten Bürgermeister und Bürgermeisterinnen ihr Amt gerne aus.

Die hauptamtlichen Bürgermeister üben eine prägende Gestaltungskraft auf den kommunalen Entscheidungsprozess aus. Das hat wohl auch etwas mit der Anziehungskraft von (gestalterischer) Macht zu tun. Jedoch ist die Frage zu stellen, ob die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in der Lage sind, unabhängig von ihrer zumeist existierenden Parteizugehörigkeit, eine eigenständige und starke Rolle zu spielen. Es ist zu erkennen, dass in der Regel ausgeprägte Persönlichkeiten unter den hauptamtlichen Bürgermeistern das „Licht der kommunalen Öffentlichkeit“ auf sich ziehen und in den Mittelpunkt der lokalen Presseberichterstattung rücken.

Die Bürgermeister sind dann erfolgreich, wenn sie über verwaltungsfachliche Qualifikationen und soziale Kompetenzen verfügen und sich bürger-nah (z. B. durch offenes Auftreten, Redegewandtheit, Glaubwürdigkeit) zeigen. Auf diese Weise ist es wahrscheinlich, dass sie den kommunalen Entscheidungsprozess tatsächlich aktiv gestalten und mit einem angemessenen Führungsanspruch versehen.

## 2. Die Direktwahl

Mittlerweile wählen die Bürgerinnen und Bürger in allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland ihre Bürgermeister direkt (zumeist auch analog die Landräte in den Kreisen). Zahlreiche Landesregierungen leiteten kommunalpolitische Reformen ein, die ihre Impulse aus dem Prozess der deutschen Vereinigung 1989/1990 bezogen. Bis in die Mitte der 1990er Jahre

hinein gab es nur in Baden-Württemberg und Bayern die Direkt- oder Urwahl des Bürgermeisters. Ansonsten wählten die Bürgerinnen und Bürger im Sinne einer strikten repräsentativen Demokratie ihre kommunalen Vertretungsorgane bzw. Räte, welche aus ihrer Mitte dann die Bürgermeister selbst bestimmten. Mit den Reformen zu verstärkter Bürgerbeteiligung (siehe hier insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) wurden die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen ausgeweitet und die Qualität der Kommunalpolitik verbessert: Ein durch die Direktwahl gestärkter Bürgermeister sollte mehr Verantwortlichkeit und Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses und eine unmittelbarere Rückkopplung an die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Denn diese Volkswahl bedeutet durchaus einen Zuwachs an Legitimation und damit eine Art zusätzliche „Beglaubigung“, die mit entsprechenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger einhergeht. Diese Entwicklung wurde auch als Weg zur Dominanz des Bürgermeisters charakterisiert.

Die Direktwahl der Bürgermeister in den Städten und Gemeinden und (vom Wahlverfahren deckungsgleich) der Landräte in den Kreisen funktioniert in der Regel nach den Prinzipien der Mehrheitswahl, d. h., gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Erreicht keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit, also über 50 Prozent der Stimmen, findet in den meisten Bundesländern nach der Direktwahl eine Stichwahl unter den zwei Bewerbern mit den höchsten Stimmenanteilen statt.

## Teil 2: Planspiele

### I. Planspiel „Ein Schwimmbad für Bündelsdorf“

#### 1. Spielanleitung

Bei dem Planspiel „Ein Schwimmbad für Bündelsdorf“ wird ein Beschluss des Stadtrates der fiktiven Stadt Bündelsdorf nachempfunden. Die vereinfachte Leitfrage lautet wie folgt: Was macht Bündelsdorf mit der 3 ha großen unbebauten Fläche am Rande der Stadt? Da zahlreiche Interessen im Raum stehen und die Stadträte die Wünsche der Bündelsdorfer ernst nehmen wollen, werden zur Entscheidungsfindung im Laufe der Stadtratssitzung verschiedene Interessenvertreter gehört. In Fraktionssitzungen finden die einzelnen im Stadtrat<sup>1</sup> vertretenen Fraktionen eine einheitliche und abgestimmte Position. Die Teilnehmer schlüpfen für das Planspiel daher in verschiedene Rollen, so zum Beispiel in die eines Stadtrates, eines Pressevertreters oder eines Vertreters eines Interessenverbandes. Folgende Rollen sind im Planspiel zu besetzen:

- Bürgermeisterin/Bürgermeister von Bündelsdorf – zu besetzen mit einer Person
- Stadträte Bündelsdorf – zu besetzen mit mindestens 10 bis höchstens 44 Personen
- Pressevertreter – zu besetzen mit mindestens 2 bis höchstens 8 Personen
- Vier Interessenvertretervereinigungen – je mindestens mit zwei bis höchstens 4 Personen zu besetzen
- Jugendgemeinderat (dieser kann bei geringen Teilnehmerzahlen auch weggelassen werden) – zwischen 6 und 12 Personen

Am Planspiel können somit zwischen 21 und bei Vorliegen der entsprechenden Räumlichkeiten bis zu ca. 81 Personen teilnehmen. Anhand der Rollenprofile erhalten die Teilnehmenden Informationen zu ihren Rollen und einige Hinweise zu ihren politischen und/- oder gesellschaftlichen Ansichten und ihren Zielen für die Stadtentwicklung in Bündelsdorf. Es werden auch Vorgaben gemacht, welche Aufgaben in der jeweiligen Rolle zu erfüllen sind. Vor der Durchführung des Planspiels empfiehlt es sich, als Spielleiter zumindest einmal die Rollenprofile zu überfliegen, sodass ihm die Aufgaben zumindest in den Grundzügen deutlich sind. Ziel des Planspiels ist es, dass der Stadtrat Bündelsdorf zwei Beschlüsse fasst:

<sup>1</sup> Dies ist der bundesweit am meisten verbreitete Begriff. In Brandenburg ist der Begriff „Gemeindevertretung“, in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern der der „Stadtvertretung“, in Hessen und Bremerhaven der der „Stadtverordnetenversammlung“ üblich.



Zunächst einen grundlegenden Beschluss darüber, was auf der im Planspiel in Rede stehenden 3 ha großen Fläche überhaupt gebaut werden soll und zum anderen soll an Hand dieser Entscheidung sodann ein entsprechender Flächennutzungs- und Bebauungsplan für die Fläche gefällt werden.

Der inhaltliche Schwerpunkt auf den Beschluss eines Bebauungsplans wurde bewusst gewählt, da sich das Verfahren in ganz Deutschland nach dem Baugesetzbuch (BauGB) des Bundes richtet und gleich abläuft, sodass das Planspiel in jedem Bundesland problemlos gespielt werden kann. Bündelsdorf kann somit z. B. je nach Bedarf in Bayern, Hessen oder Nordrhein-Westfalen liegen. Landesspezifische Besonderheiten – so z. B. die unterschiedlichen Amtsperioden – werden im Planspiel in den Fußnoten erläutert.

An Hand des folgenden – äußerst variablen Zeitplans – kann das Planspiel durchgeführt werden:

### Zeitplan

- ca. 40 Minuten: Verteilung der Rollen, Einlesen in die Rollen und Annahme der neuen Identität
- ca. 25 Minuten: Fraktionssitzung der Mitglieder des Stadtrates/Redaktionssitzung der Bündelsdorfer Allgemeinen Nachrichten (Presse)/interne Sitzung der Interessenvertreter/Sitzung des Jugendgemeinderats
- ca. 15 Minuten: Eintreffen der Mitglieder des Stadtrats und Eröffnung der Sitzung durch die Rede des Bürgermeisters
- ca. 90 Minuten: Stadtratssitzung Teil I: Diskussion der Tagesordnungspunkte und Anhörung der Interessenvertreter/Sitzung Jugendgemeinderat mit Anhörung der Interessenvertreter
- ca. 20 Minuten Fraktionssitzung zur Positionsfindung
- ca. 15 Minuten Was ist los in Bündelsdorf? Podiumsdiskussion der Bündelsdorfer Allgemeinen Nachrichten für interessierte Bürgerinnen und Bürger
- ca. 60 Minuten: Stadtratssitzung Teil II: Schlussdiskussion und Abstimmung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten
- ca. 10 Minuten: Schließung der Sitzung durch den Bürgermeister

Im Einzelnen:

#### **Verteilung der Rollen, Einlesen in die Rollen und Annahme der neuen Identität**

Zunächst erhält jeder der Teilnehmenden ein Rollenprofil und das Szenario wird ausgeteilt. Diese sind zu durchzulesen. Arbeitsauftrag an die Teilnehmenden ist hier insbesondere, eine neue Identität zu entwickeln: Das heißt, jeder muss sich einen neuen Namen, Beruf, Alter und eine kleine persönliche Story zum

	<p>Werdegang überlegen, die er später den anderen Teilnehmenden vorstellen kann.</p> <p>Während sich die Teilnehmer einlesen und in ihre Rolle einfinden, sollte die Spielleitung die Ladung zur Stadtratssitzung an die Teilnehmer verteilen oder sie gut sichtbar an einem oder mehreren zentralen Ort des Planspiels aushängen. Haben sich alle Teilnehmer einen Überblick verschafft, sich in ihre Rolle eingefunden und ein Namensschild mit dem neuen Namen erstellt, kann das Planspiel beginnen. Dafür muss von Seiten der Spielleitung zumindest ein großer Saal für den Stadtrat vorbereitet sein (z. B. durch Aufstellen von Tischen in einem Viereck) und es müssen evtl. kleinere Räume oder zumindest Rückzugsorte für die Fraktionen und Interessenvertreter vorhanden sein. Auch muss für die Presse eine Pressepinwand, ggf. eine Kamera, PC und Drucker zur Verfügung stehen.</p> <p>Jede Fraktion, jede Gruppierung der Interessenvertreter und die Presse erhalten – sobald sie sich intern geordnet haben – sodann auch die Vorlage „Vorschlag zum Beschluss eines Bebauungsplans“, damit die Planaufstellung und die Beratung in den späteren Sitzungen strukturiert abläuft. In diesem Dokument können Notizen und Entwürfe festgehalten werden.</p>
<p><b>Fraktionssitzung der Mitglieder des Stadtrates/Redaktionssitzung der Bündelsdorfer Allgemeinen Nachrichten (Presse)/Interne Sitzung der Interessenvertreter/Erste Sitzung des Jugendgemeinderats</b></p>	<p>Zunächst findet sich der Stadtrat nun in Fraktionen zusammen und versucht, eine gemeinsame Position entsprechend der Fraktionsdisziplin zu entwickeln. Schwierigkeiten kann dies insbesondere bei der CDU bereiten, da es zwei verschiedene Richtungen innerhalb der Partei im Planspiel gibt (siehe Rolle CDU I und CDU II). Es ist darauf zu achten, dass entweder in der ersten oder in der zweiten Fraktionssitzung auch direkt ein Plan für die 3 ha große Fläche aufgestellt und aufgezeichnet wird, damit dieser später bei der Stadtratssitzung vorgestellt werden kann. Jede Fraktion wählt einen Fraktionsvorsteher.</p> <p>Die Interessenvertreter bereiten indessen Vorträge vor, die sie später im Stadtrat halten dürfen, um so den Stadtrat von ihren Ideen zu</p>

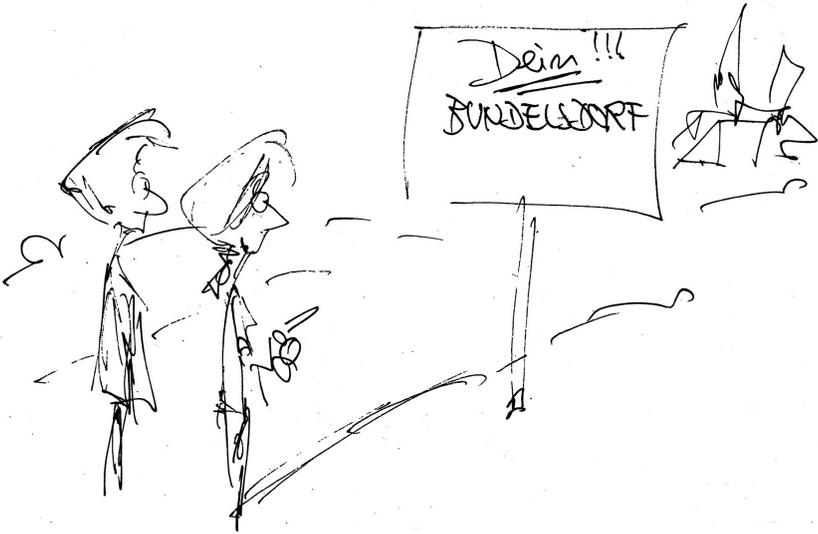
	<p>überzeugen. Der Kreativität sind dabei keine Grenzen gesetzt, so darf gezeichnet werden oder ein einfacher Vortrag aus dem Stegreif gehalten werden. Wichtig ist, die Stadträte für den eigenen Plan zu begeistern.</p> <p>Der Jugendgemeinderat tauscht erste Ideen aus und entwickelt ein eigenes Konzept zur Flächennutzung.</p> <p>Die Presse begleitet das Geschehen aufmerksam, macht Fotos und bereitet erste Artikel für die Pressepinwand vor.</p>
<p><b>Eintreffen der Mitglieder des Stadtrats und Eröffnung der Sitzung durch die Rede des Bürgermeisters</b></p>	<p>Nach der Fraktionssitzung trifft man sich zur Stadtratssitzung. Diese eröffnet der Bürgermeister mit einer Rede. Die Rede findet sich vorgeschrieben im Rollenprofil des Bürgermeisters, sie darf aber auch abgeändert werden. Parallel dazu treffen sich die Jugendgemeinderäte zur Sitzung und erarbeiten erste Ideen zur Bebauung der Fläche.</p>
<p><b>Stadtratssitzung Teil I: Diskussion der Tagesordnungspunkte und Anhörung der Interessenvertreter</b></p>	<p>Nach der Rede leitete der Bürgermeister die Diskussion im Stadtrat. Jede Fraktion stellt nun durch den Fraktionsvorsteher die in der Fraktionssitzung erarbeitete Position vor und die Stadträte diskutieren selbige. Zur Eröffnungssitzung sind alle Teilnehmer des Planspiels anwesend.</p> <p>Nach dieser ersten Runde im Stadtrat und Jugendgemeinderat haben die Interessenvertreter jeweils die Möglichkeit, für jeweils 10 bis 20 Minuten nacheinander im Stadtrat und Jugendgemeinderat ihre Position vorzustellen sowie eine Diskussion mit den Stadträten und Jugendgemeinderäten zu führen.</p>
<p><b>Fraktionssitzung zur Positionsfindung/ Planentwicklung Jugendgemeinderat</b></p>	<p>Nach dem neuen Input durch die Interessenvertreter setzen sich die Fraktionen zusammen und einigen sich auf ein gemeinsames Konzept.</p> <p>Der Jugendgemeinderat entwickelt in dieser Zeit ein Konzept zur Flächennutzung, das auf der Podiumsdiskussion den Stadträten und der Stadt vorgestellt wird.</p>

<p><b>Was ist los in Bündelsdorf? – Podiumsdiskussion der Bündelsdorfer Allgemeinen Nachrichten für interessierte Bürgerinnen und Bürger</b></p>	<p>Nun ist die Presse am Zug: Sie gestaltet eine Podiumsdiskussion. Dafür bereitet sie Fragen vor und lädt diverse Vertreter aufs Podium ein. Am Ende bittet sie den Jugendgemeinderat auf die Bühne und gibt diesem die Chance, das eigene Konzept vorzustellen und dem Stadtrat zu überreichen.</p>
<p><b>Stadtratssitzung Teil II: Schlussdiskussion und Abstimmung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten</b></p>	<p>In einer erneuten Stadtratssitzung berät der Stadtrat nun über ein konkretes Konzept und stimmt darüber ab. Interessenvertreter und Jugendgemeinderäte hören zu, denn die Sitzungen des Stadtrates sind grundsätzlich öffentlich.</p>
<p><b>Schließung der Sitzung durch den Bürgermeister</b></p>	<p>Zum Schluss schließt der Bürgermeister die Sitzung und stellt das Ergebnis der Abstimmung vor.</p>

Nach Beendigung des Planspiels ist es Aufgabe des Spielleiters, das Planspiel auszuwerten und die Teilnehmenden aus den Rollen zu entlassen sowie sie auf eine „Metaebene“ zur Auswertung zu führen, sodass die noch vor Kurzem gespielte Rolle nun als Außenstehender neutral betrachtet werden kann.

Dem Planspiel liegen verschiedene Lernziele zu Grunde: Wesentlichstes ist dabei die Entwicklung eines Verständnisses für Abläufe im Gremium des Stadtrates und die Entscheidungsfindung in einer Stadt. Darüber hinaus sollen sich aber auch die Grundsätze der Fraktionsdisziplin und der leichte Konflikt mit dem freien Mandat der Stadträte erschließen. Das Planspiel soll darüber hinaus eine Übung für eine gute Gesprächsführung, eine lebendige Vortrags- und Diskussionskultur sein. Viel Erfolg und Freude bei der Durchführung!

## 2. Szenario



Bündelsdorf ist eine kleine gemütliche Stadt mit 35.000 Einwohnern. In den letzten Jahren ist die Stadt stetig gewachsen; so seit 1999 um immerhin 5.000 Einwohner. Dieser massive Bevölkerungszuwachs wird nicht allein dem Engagement der Bürger und der guten Arbeit des Stadtrates zugeschrieben: Stetig bemühen sich alle, die Stadt für Jung und Alt noch attraktiver und lebenswerter zu gestalten. So wurde beispielsweise erst vor einigen Wochen der historische Marktplatz der Stadt komplett saniert und mit Bäumen und Blumen bepflanzt. Zahlreiche Investoren haben sich in dem schönen Städtchen niedergelassen. So gibt es ein großes Kino, eine Bowlingbahn und einen Kletterpark. Zahlreiche Arbeitsplätze der Stadt hängen aber von dem größten Arbeitgeber der Region ab: ein Medizinprodukte-Hersteller und Pharmakonzern, die „Salixa Pharma AG“, hat sich vor einigen Jahren vor den Toren der Stadt angesiedelt. Die Arbeitslosenquote der Stadt liegt daher knapp unter dem bundesweiten Durchschnitt von 4,2 % Prozent. Die Bündelsdorfer sind sich aber durchaus bewusst, dass die gute Situation der Stadt zu großen Teilen wesentlich von der „Salixa Pharma AG“ abhängt und man ist darauf erpicht, diese an die Stadt zu binden. Zwar wächst Bündelsdorf zurzeit immer noch weiter – auch aktuell werden noch neue Baugebiete ausgewiesen. Man bemüht sich, für die Bürger noch mehr Platz für Kultur und Sport zu schaffen, und es wird gemunkelt, dass die „Salixa Pharma AG“ ihren Standort in Bündelsdorf noch weiter ausbauen will –

dennoch gibt es einige kritische Geister in Bündelsdorf, die der Stadt eine baldige Stagnation und einen Rückgang der Bevölkerung vorhersagen. Zieht es nicht mehr und mehr Unternehmen nach Asien, so vielleicht auch bald die Salixa AG? Denn wer kann heute noch den demographischen Wandel mit einem vermuteten Bevölkerungsrückgang von 500.000 Menschen bis 2030 leugnen? Auch die Bündelsdorfer können sich diesem Thema auf Dauer wohl nicht verschließen und sollten Ihren Bau-Wahn in allen Gebieten stoppen, so die Zweifler.

**Der Stadtrat<sup>2</sup> wird aktiv: Ein Schwimmbad für Bündelsdorf!** Zwar sind die Bündelsdorfer an sich schon zufrieden mit ihrer Stadt, doch gibt es immer wieder ein Streitthema, das die Gemüter bewegt: Viele Bündelsdorfer wünschen sich ein Schwimmbad in der Stadt. Genau das fehle noch, damit Bündelsdorf noch attraktiver für Einwohner und Touristen wird. Ein eigenes Schwimmbad muss her. Den Bündelsdorfern ist es nicht mehr zumutbar, ständig in das 30 km entfernte Schwimmbad in Spiekerfelden zu fahren und dort ihre Bahnen zu ziehen. Alte Erinnerungen werden wach: Noch bis vor 25 Jahren hatte Bündelsdorf ein eigenes kleines Schwimmbad mit einer 50 m-Bahn, jedoch wurde dieses nach einer Entscheidung des Stadtrats geschlossen. Damals hatte die Stadt große finanzielle Schwierigkeiten und kein Geld mehr, um ein eigenes Schwimmbad zu betreiben. Zwar war die Aufregung in der Stadt groß, doch die Schließung des Schwimmbads schnell beschlossene Sache. Nun geht es Bündelsdorf finanziell wieder gut. Der Haushalt ist konsolidiert und die Stimmen werden immer lauter, die ein neues Schwimmbad für Bündelsdorf fordern. Und das zeigen die Bündelsdorfer: Der „Schwimmclub 1835 e.V.“ hat in den letzten Wochen die geforderten 4000 Unterschriften gesammelt und einen Einwohnerantrag beim Stadtrat eingereicht und damit den Stadtrat aufgefordert, sich mit der Schwimmbad-Frage zu befassen. Nun ist es Sache des Stadtrates, diesen Plan voranzutreiben oder zu verwerfen. Viele Ideen sind in den Köpfen der Stadträte: Es könnte ein großes Hallenbad mit Außenschwimbereich gebaut werden. Ein Wellnessparadies mit Sauna, Fitnesscenter und Co. könnte eröffnet werden oder einfach nur ein kleines Freibad ohne viel Schnick-Schnack. Investoren könnten gesucht oder das Projekt aus der Stadtkasse finanziert werden. Dafür würde sich auch schon genau die richtige Fläche anbieten: 3 ha unbebaute und bis dato unbepflanzte Grünfläche am Rande der Stadt. Doch nicht alle Bündelsdorfer finden die Schwimmbadidee gut. Bietet die ins Auge gefasste Fläche nicht besonders seltenen Tier- und Pflanzenschutz und stellt das Schwimmbad nicht eine Verschän-

---

2 Dies ist der bundesweit am meisten verbreitete Begriff. In Brandenburg ist es die „Gemeindevertretung“, in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern die „Stadtvertretung“, in Hessen und Bremerhaven die „Stadtverordnetenversammlung“.

delung der Landschaft dar? Gäbe es nicht viel sinnvollere Projekte, die die Stadt finanzieren könnte? Und könnte man die Fläche nicht viel sinnvoller für den Bau einer Kindertagesstätte nutzen? Stand nicht in den letzten Jahren auch immer wieder im Raum, endlich die Autobahn A 44 auszubauen und so Bündelsdorf dank eines Autobahnanschlusses noch attraktiver für Unternehmen und Investoren zu gestalten? Auch das für Bündelsdorf wichtige Unternehmen „Salix AG“ wäre so noch stärker an die Stadt gebunden. Die Gemüter sind bewegt. Der Stadtrat von Bündelsdorf muss nun mit Interessenvertretern sprechen und eine Lösung finden, mit der möglichst alle Einwohner der Stadt zufrieden sind. Es stehen zahlreiche öffentliche Sitzungen des Stadtrates an, in denen den Bewohnern der Stadt auch die Möglichkeit gegeben werden soll, ihre Stimme zum Thema zu erheben. Werden die Bündelsdorfer bald im eigenen Stadtbad planschen? Es bleibt spannend!