

Hellmut Wollmann

Das deutsche System kommunaler Selbstverwaltung

im internationalen Vergleich

– Welche Strukturunterschiede bestehen?

In

Schweisfurth, Tilman/ Wallmann, Walter (Hsg.) 2019,

Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen

in der Bundesrepublik Deutschland

Berliner Wissenschaftsverlag

## 0. Einleitung

Um wesentliche Merkmale und Unterschiede des deutschen Systems kommunaler Selbstverwaltung im europäischen Vergleich kenntlich zu machen, soll sich die nachfolgende Analyse zum Vergleich insbesondere auf das Vereinigte Königreich (UK), Frankreich, Italien und Schweden beziehen<sup>1</sup>.

Hierbei soll nachstehend vor allem abgehoben werden auf

- das Konzept der kommunalen Selbstverwaltung,
- die kommunalen Gebietsstrukturen,
- die kommunalen Entscheidungs- und Leitungsstrukturen,
- das kommunale Aufgabenmodell und
- das kommunale Personal.

Da die Finanzstrukturen in anderen Beiträgen dieses Handbuchs ausführlich behandelt werden, sollen sie ungeachtet ihrer eminenten Bedeutung an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden<sup>2</sup>.

Einleitend und vorab sei (als „Warnung“ an den Leser) angemerkt, dass es angesichts der Breite der anzusprechenden Themen und der einzuhaltenden Seitenbegrenzung unvermeidlich scheint, knapp und möglicherweise verkürzt zu argumentieren.

## 1. Konzept und rechtliche Stellung der kommunalen Selbstverwaltung

### 1.1 Definition und terminologische Varianz

Zunächst sei an terminologische und implizit inhaltliche Unterschiede zwischen den hier betrachteten Ländern erinnert<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dieser Aufsatz stützt sich auf Wollmann, H. (2008), (2009), (2013), Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2013)

<sup>2</sup> Für vergleichende Aussagen zu den Kommunal финанzen sei auf Wollmann, H. (2008), S. 237 ff. verwiesen.

<sup>3</sup> Vgl. ausführlich mit Nachweisen Wollmann, H. (2008), S. 23 ff.

Wenn in Deutschland traditionell von „kommunaler Selbstverwaltung“ gesprochen wird, so kommt hierin die (in der deutschen Staatsrechtslehre vertretene) Auffassung zum Ausdruck, dass es sich bei der kommunalen Ebene wesentlich um verwaltende Tätigkeit (und es sich bei den gewählten Kommunalvertretungen folglich um lokale *Verwaltungsorgane*) handelt, während die eigentlich *politischen* Zuständigkeiten (Gesetzgebung, Regierung) allein der Bundes- und Landes- als der *staatlichen* Ebene zustehen. Allerdings ist der neueren (politikwissenschaftlich inspirierten) Diskussion zunehmend von „Kommunalparlamenten“ und auch in der kommunalen Praxis von „Stadtregierung“ die Rede<sup>4</sup>

Auf einem dem deutschen ähnlichen staatstheoretischen Hintergrund wird in Frankreich von *administration libre* (wörtlich: „freier Verwaltung“) gesprochen

Im Gegensatz hierzu ist im anglosächsischen Raum die Bezeichnung „local government“ gängig. Hierin spiegelt sich politik- und begriffsgeschichtlich wider, dass *local government* – seit seinen Anfängen im 19. Jahrhundert – auch als eine *politisch* entscheidungsrelevante Ebene betrachtet worden ist.

Ähnlich wird im Schwedischen wird der Terminus *självstyrelse* verwendet, der, aus *själv* (=selbst) und *styrelse* (=Leitung, Führung, Steuerung) zusammengesetzt, auch für die kommunale Ebene eine dem englischen Verständnis ähnliche *politische* Konnotation hat.

Ungeachtet dieser terminologischen und inhärent inhaltlichen Unterschiede soll im folgenden überwiegend (*mutatis mutandis*) die Bezeichnung „kommunaler Selbstverwaltung“ benutzt werden.

---

<sup>4</sup> Zur Kontroverse: Verwaltungsorgan oder kommunales „Parlament“ ausführlich Ott, Y. (1994), Wollmann H. (1999), S.59 ff..

## 1.2 Begründung, Konzept und Umfang der kommunalen Selbstverwaltung

Zum inhaltlichen Verständnis vom Umfang der kommunalen Autonomie können im europäischen Vergleich zwei Entwicklungsstränge unterschieden werden.

Der *angelsächsischen* Kommunaltradition war die *ultra vires* – Doktrin eigentümlich, wonach die Kommunen nur diejenigen Zuständigkeiten ausüben, die ihnen durch Parlamentsgesetz je einzeln und explizit zugewiesen sind<sup>5</sup>.

Dem steht der die kontinentaleuropäische Kommunaltradition kennzeichnende Grundsatz der „allgemeinen Zuständigkeitsvermutung“ (*general competence, clause de compétence générale*) gegenüber. Dieses Verständnis findet exemplarisch im Art. 4 Ziffer 2 der *Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung* vom 15.10.1985 Ausdruck, gemäß dem „die kommunalen Gebietskörperschaften ...im Rahmen der Gesetze das Recht (haben), sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind“.

Inzwischen haben sich die beiden Aufgabenmodelle inzwischen dadurch konzeptionell und praktisch angenähert, dass einerseits im U.K. den *local councils* durch dem *Local Government Act 2000* das Recht und eine breite, über die *ultra vires*-Begrenzung sprengende Verantwortung übertragen worden sind „to promote the economic, social and environmental well-being of their area“<sup>6</sup>, und andererseits in den *general competence*-Ländern die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung und Autonomie vielfach durch nationale Gesetzgebung geregelt und eingeschränkt wird.

Nachdem die Europäische Union in ihren Vertragswerken von der kommunalen Selbstverwaltung als einer innerstaatlichen Struktur lange Jahre keine Kenntnis genommen hatte und insoweit gewissermaßen „kommunalblind“ war, wurde die

---

<sup>5</sup> Vgl. Wilson, D./Game, C. (2011), S. 31 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Wilson, D./Game C. (2011), S. 168 f.

kommunale Selbstverwaltung im Zuge der Verabschiedung des (am 1.12. 2009 in Kraft getretenen) *Vertrags von Lissabon* in Art 4 Abs.2 Satz 1 EUV erstmals europarechtlich anerkannt<sup>7</sup>.

### 1.3 „Kommunale Selbstverwaltung“ im deutschen Kontext

Verfassungsrang erhielt die kommunale Selbstverwaltung in der deutschen Rechtsgeschichte erstmals in Art 127 der Weimarer Reichsverfassung von 1919: „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze“. In Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ist nunmehr vorgeschrieben, „den Gemeinden (müsse) das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände (gemeint sind die Landkreise, H.W.) haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“.

Ähnliche Vorschriften enthalten die *Verfassungen aller Bundesländer* („Flächenstaaten“)

Im einschlägigen verfassungsrechtlichen Schrifttum und in der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung werden Art. 28 Abs. 2 GG (und die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen) als eine sog. institutionelle Garantie aufgefasst, die die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in ihrem „Wesensgehalt“ gegen staatliche Eingriffe (insbesondere durch Bundes- bzw. Landesgesetzgebung) schützt. In seiner Schlüsselentscheidung vom 23.11.1988 (sog. Rastede-Urteil)<sup>8</sup> hat das Bundesverfassungsgericht diese institutionelle Garantie und die von ihr

---

<sup>7</sup> Vgl. Papier, H.-J. (2018), S. 56 ff

<sup>8</sup> BVerFGE 79, 127

umfasste kommunale Handlungs- und Entscheidungsautonomie umschrieben und (vielzitiert) bekräftigt.

Im deutschen Verfassungsrecht besitzen die Kommunen das Recht, Bundes- bzw. Landesgesetze mittels der sog. *kommunalen Verfassungsbeschwerde* vor dem Bundes- bzw. einem Landesverfassungsgericht mit dem Vorbringen anfechten kann, in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt zu sein. Die Kommunale Verfassungsbeschwerde ist im Grundgesetz (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) und in den meisten Landesverfassungen verankert. Von ihr haben die Kommunen (Städte wie Kreise) häufig gegen landesgesetzlich beschlossene kommunale Gebietsreformen (siehe unten 4) Gebrauch gemacht. Zwar gehen die Verfassungsgerichte davon aus, dass ein Recht der einzelnen Kommunen auf den Fortbestand ihrer jeweiligen Gebietsstruktur im Grundsatz nicht anzuerkennen sei. Jedoch haben sie vereinzelt Gebietsreformgesetze (vor allem aus prozeduralen Gründen, wie unzureichende „Anhörung“ der betroffenen Kommunen) für verfassungswidrig erklärt<sup>9</sup>. Dieses Klagerecht der Kommunen hat in anderen europäischen Verfassungs- und Kommunalsystemen keine Parallele.

## 2. Kommunale Gebietsstrukturen und -reformen

### 2.1. Organisation

In den hier betrachteten (und den meisten anderen europäischen) Ländern bestehen die Kommunalsysteme aus zwei Ebenen (siehe die Übersicht in Tabelle1). Dies trifft auch auf den deutschen Bundesstaat zu, in dem die Kommunen verfassungsrechtlich den Ländern (als „regionaler“ Ebene)

---

<sup>9</sup> Vgl. das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.7.2007.,. Vgl. hierzu Erbguth, W. 2008

zugerechnet werden. Eine Ausnahme bildet Frankreich, wo auch die (1982) eingeführte Regionen - unter expliziter Vermeidung eines föderalen Anklangs – verfassungsrechtlich als Ebene kommunaler Selbstverwaltung (*collectivités locales/territoriales*) gelten.

**Tabelle 1: Organisationsstruktur**

Land			Ebene	Anzahl	Bevölkerung Ø
1	<b>Deutschland</b>	regional	Länder	16 (davon 3 "Stadtstaaten" : Berlin, Hamburg, Bremen)	5.2 million
		Kommunal	<i>Zweistufig</i> <i>Kreise</i> <i>(kreisangehörige) Gemeinden</i>	294	170.000
			<i>Einstufig</i> <i>kreisfreie Städte</i>	11.054	7.360
			<i>Interkommunale Verbände</i>	107	233.00
Inter-Kommunal-		<i>Interkommunale Verbände</i>	1.708 "Verwaltungsgemeinschaften", "Ämter" etc.		
2	<b>Frankreich</b>	local	<i>Dreistufig</i> <i>régions</i> <i>départements</i> <i>communes</i>	12 + 5 (d'outre-mer) (1) 96 + 5 (d'outre-mer) 35.357	5,6 Mio. 696.000 1.8920
			inter-kommunal	<i>intercommunalité</i>	9.711 EPCI (2) davon 1.268 à fiscalité propre 14 pôles métropolitains
		3	<b>U.K.</b>	regional	<i>regions</i>
	<i>Zweistufig</i> <i>counties</i>			34 + Greater London Author.	720.000 (counties)

		local	<i>districts/boroughs (within counties)</i> <i>Eeinstufig</i> <i>single-tier authorities</i>	238 + 33 London boroughs  36 metropolitan councils + 47 unitary authorities	140.000
4	Italien	regional	<i>Regioni</i>	20 (15 statuto ordinario + 5 statuto speciale)	2,9 mio <sup>8</sup>
		kommu nal	<i>Zweistufig</i> <i>Province</i> <i>Comuni</i>	103  8.101	570.000  7.270
		Inter- muni- zipal	<i>Interkommnale Verbände</i>	278 unioni di Comuni,, <i>consorzi</i> 14 <i>città metropolitane</i>	
5	Schwe- den	local	<i>Zweistufig</i> <i>Landsting kommuner</i> <i>kommuner</i>	20 (davon 2 "regions": Skane + Västra Götaland)  290	420.000  31.300

Quelle aus Wollmann, H. (2008), S.54, Tabelle 3.1., (2009a), Tabelle 1 plus aktualisierende Informationen

(1) Seit 1.1.2016

(2) 1.1.2017

Hervorgehoben sei, dass das deutsche Kommunalsystem seit langem den Organisationstyp der *kreisfreien Gemeinde (Stadtkreis)* kennt, der „einstufig“ die Funktionen der Gemeinden und Kreisen verbindet. Ähnlich verknüpfen in U.K. die 2009 geschaffenen „einstufigen“ *unitary authorities* die Funktionen der *districts* und *counties*. Auf der Organisationslogik vertikaler Aufgabenbündelung beruhen neuerdings auch die in Frankreich und Italien in großstädtisch-metropolitanen Verflechtungsräumen eingeführten intermunicipalen Verbände der *Métropoles* bzw *Città Metropolitane*<sup>10</sup>.

## 2.2. Varianten der kommunalen Struktur – und Organisationsreformen im europäischen Kontext

<sup>10</sup> Vgl. Kuhlmann, S. /Wollmann, H. (2013), S. 155 (zu den „métropoles“ in Frankreich) und S. 156 (zu den „città metropolitane“ in Italien)

In der territorialen und organisatorischen Reform der historisch überkommenen (vielfach überaus kleinteiligen) Gebietszuschnitte der Kommunen haben die europäischen Länder markant unterschiedliche Strategien verfolgt<sup>11</sup>.

Auf der einen Seite sind insbesondere die Beispiele Englands und Schwedens zu nennen, in denen der überkommene gebietliche Zuschnitt der Kommunen durch deren massive Zusammenschlüsse und Fusionen teilweise radikal verändert worden ist. Diese - in der vergleichenden Diskussion als „nordeuropäisches Muster“ („North European pattern“) bezeichnete<sup>12</sup> – Strategie ist dadurch gekennzeichnet, dass dem nationalen Parlament das Recht zugesprochen wird, kommunale Gebietsreformen – unter Berufung auf übergeordnetes Interesse – auch ohne Zustimmung und gegen den Widerstand der betroffenen Kommunen und deren Bevölkerung durchzusetzen. In *UK/England* beschloss das Parlament erstmals bereits 1888 and 1894 eine einschneidende territorial-organisatorische Umgestaltung der kommunalen Ebenen. Dem folgten 1974 weitere territoriale Umbrüche von historisch und international beispielloser Größenordnung, aus denen *districts/boroughs* und *counties* mit durchschnittlich 130.000 bzw. 720.000 Einwohnern hervorgingen. Auch in *Schweden* wurde, um die gebietlichen Voraussetzungen für einen leistungsfähigen „lokalen Wohlfahrtsstaat“ zu schaffen, die Zahl der Gemeinden (*kommuner*) von 2.282 auf 290 Gemeinden mit durchschnittlich 34.000 Einwohnern drastisch reduziert.

Auf der anderen Seite stehen Länder, deren „südeuropäisches“ Handlungsmuster<sup>13</sup> dadurch charakterisiert ist, dass kommunale Gebietsveränderungen nur bei „Freiwilligkeit“ (*volontariat*), also mit Zustimmung der betroffenen Kommunen und deren Bevölkerung vorgenommen

---

<sup>11</sup> Vgl. Baldersheim, H./ Rose, L.E. (2010), Wollmann, H. (2008) S. 53 ff., Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2013), S. 146 ff.

<sup>12</sup> vgl. Norton, A. (1994), p. 40

<sup>13</sup> Vgl. Norton, A.(1994), p.40

werden können (und infolgedessen kaum stattgefunden haben). Zugleich ist dem „südeuropäischen“ Muster eigentümlich, dass, um die vielfach (sehr) kleinen Gemeinden in der Erledigung ihrer Aufgaben zu unterstützen, institutionelle Rahmen für interkommunale Zusammenarbeit vorgesehen worden sind.

Frankreich ist der Prototyp der „südeuropäischen“ Strategie. Dadurch, dass sich die nationale Regierung historisch und politik-kulturell dem Grundsatz der „Freiwilligkeit“ (*volontariat*) gebietlicher Zusammenschlüsse verpflichtet sah, sind Gebietsreformen der Kommunen praktisch unterblieben. Der gegenwärtige Gebietszuschnitt der rund 35.000 Gemeinden geht praktisch unverändert auf die Zeit vor der Französischen Revolution von 1789 und früher zurück. Gleichzeitig ist, um der Handlungsfähigkeit der vielen kleinen Gemeinden (mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern) willen, ein komplexes System und Netzwerk von Institutionen interkommunaler Kooperation (*établissements publics de coopération intercommunale, intercommunalité*) entstanden<sup>14</sup>

### 2.3. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in Deutschland

Die Strategien, die von den für kommunalen Gebietsreformen verfassungsrechtlich zuständigen Bundesländern verfolgt worden sind, lassen sich – mit unterschiedlich „hybrider“ Akzentuierung (vgl. Kuhlmann, S./Wollmann, H. 2013, S. 158 ff.) - teils dem „nordeuropäischen“ und teils dem „südeuropäischen“ Reformmodell zuordnen lassen. Gemeinsam lag ihnen die reformpolitische Annahme zugrunde, dass das von der Landesregierung verfolgte Reformkonzept und –ziel gegebenenfalls auch gegen den Willen und Widerstand der betroffenen Kommunen landesgesetzgeberisch durchgesetzt werden könne.

---

<sup>14</sup> Zu den jüngsten einschneidenden Reformen der „intercommunalité“ in Frankreich, die insbesondere die Schaffung von 14 (interkommunalen) „métropoles“ in großstädtischen Ballungsgebieten einschlossen, vgl. ausführlich. Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2013), S. 152 ff.:

Einerseits wurden in den stark urbanisierten und seinerzeit sozialdemokratisch regierten Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Hessen eher radikale (auch im Umfang „nordeuropäische“) Reformvarianten gewählt und durchgesetzt, indem auf dem Wege umfangreicher Gemeindefusionen und Eingemeindungen sog. Einheitsgemeinden (unter Verzicht auf der französischen *Intercommunalité* vergleichbare interkommunale Verbände) geschaffen wurden. In Nordrhein-Westfalen wurde die Zahl der Gemeinden drastisch um 80 Prozent reduziert und entstanden Städte mit durchschnittlich 46.000 Einwohnern.

Auf der anderen Seite optierten die meisten Länder für eine „gemischte“ (gewissermaßen zwischen „nord- und südeuropäischem“ Reformtypus liegende) Variante. So wurde die Zahl der Gemeinden durch Fusionen deutlich zurückhaltender reduziert, und wurden gleichzeitig (Verwaltungsgemeinschaften oder Ämter genannte) interkommunale Verbände zur Unterstützung der ihnen angehörenden kleinen Gemeinden gebildet. Ein ausgeprägtes Beispiel einer eher „südeuropäischen“ Reformvariante bietet das Land Rheinland-Pfalz, wo die Gemeinden weiterhin (wenig verändert) durchschnittlich 1.700 Einwohner zählen und 97 Prozent von ihnen einem Gemeindeverband interkommunaler Kooperation (in der innovativen Form der „Verbandsgemeinde“) angehören

Nach 1990 setzten die ostdeutschen Landesregierungen zunächst überwiegend auf eine eher „südeuropäische“ Reformstrategie, indem sie einerseits den gebietlichen Zuschnitt der Gemeinden weitgehend unverändert ließen und andererseits Verwaltungsgemeinschaften bzw. Ämter genannte interkommunale Verbände gebildet wurden. Als Ergebnis dieser frühen Reformphase zählte z.B. das Land Brandenburg 1739 Gemeinden (mit durchschnittlich 1.800 Einwohnern), die fast alle einem der 123 Ämter angehören.

Inzwischen ist in den ostdeutschen Ländern eine neue Runde von

kommunalen Gebiets- und Organisationsreformen in Gang gekommen, die überwiegend um die Schaffung größerer Kommunen („Einheitsgemeinden“) durch Gemeindefusionen und um eine entsprechende Verringerung der Anzahl und Reichweite der interkommunalen Verbände kreisen<sup>15</sup>

### 3. Politisch-administrative Entscheidungs- und Leitungsstrukturen

#### 3.1. Reformvarianten im europäischen Kontext

In den meisten europäischen Ländern sind seit den 1990er Jahren Reformen der politischen Institutionen der Kommunen eingeleitet worden, die übereinstimmend darauf zielen, ihre politische und administrative Handlungsfähigkeit durch Stärkung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen zu steigern.

Hierbei lassen sich zwei Gruppen von Ländern unterscheiden.

In der einen (angelsächsisch-skandinavischen) Gruppe drehen sich die Reformanstöße um deren traditionelles *government by committee* -System, während sie in der (kontinental-europäischen) um die Stellung des Bürgermeisters (*maire*) kreisen<sup>16</sup>

Das *government by committee* - System ist historisch den Kommunalssystemen in Großbritannien und Schweden eigentümlich. In ihm liegt es in der Allein-Zuständigkeit der gewählten Kommunalvertretung (*local council*), alle relevanten Entscheidungen zu treffen und deren administrative Ausführung zu leiten und zu überwachen, wobei diese Entscheidungs- und Leitungsaufgaben von sektoral zuständigen Ausschüssen (*committees*) ausgeübt werden. Dieses herkömmliche institutionelle Arrangement ist in England insbesondere wegen

---

<sup>15</sup> für Details siehe Kuhlmann, S./Wollmann H. (2013), S. 160 ff.).

<sup>16</sup> vgl. Wollmann, H (2008), S. 268 ff. mit weiteren Nachweisen.

seiner Verquickung und sektoralen Fragmentierung der Entscheidungs- und Kontrollaufgaben und der hieraus rührenden Intransparenz kritisiert worden. Ähnlich geriet auch in Schweden sein herkömmlich von *government by committee* geprägtes Kommunalsystem in die Kritik.

In Großbritannien war der Local Government Act von 2000 war wesentlich darauf gerichtet, das herkömmliche System des *government by committees* durch eine Entscheidungs- und Leitungsstruktur abzulösen, in der die beschlussfassenden und exekutiven Zuständigkeiten bei einem (*executive committee* oder *cabinet* genannten) Ausschuss konzentriert werden<sup>17</sup>. Die (inzwischen von den meisten Kommunen bevorzugte) *cabinet with leader*-Variante ähnelt einem „kommunalen parlamentarischen Regierungssystem“ – mit dem leader als einer Art kommunalen „*prime minister*“. In Schweden sind seit den 1970er Jahren sind Reformen eingeleitet worden, die zwar an der herkömmlichen sektoralen Zuständigkeit der einzelnen Ausschüsse festhalten, jedoch die Führungs- und Koordinierungsfunktion beim Hauptausschusses (*kommunstyrelse*) konzentriert, dessen Vorsitzende des Hauptausschusses ebenfalls als eine Art „kommunaler Premierminister“ hervortritt<sup>18</sup>.

Der angelsächsisch-skandinavischen *government by committees*- Tradition steht ein kontinentaleuropäischer Entwicklungspfad gegenüber, der – historisch auf Frankreichs nachrevolutionäre Munizipalgesetzgebung von 1790 zurückgehend - in einer Funktions- und einer Art „Gewaltenteilung“ zwischen der gewählten Kommunalvertretung und dem von dieser (mittelbar) gewählten Bürgermeister (*maire*) gründet, was Züge eines „kommunales parlamentarischen Regierungsystems“ – mit Parlament und Exekutive – trägt. Auch diese „quasi-parlamentarische“ Arrangement ist zunehmend wegen operativer Handlungs- und politischer Demokratiedefizite in Kritik geraten.

<sup>17</sup> Vgl. Wilson, D./ Game C. (2011), p 102 ff..Wollmann H. (2008), S. 80 ff.

<sup>18</sup> Vgl Wollmann, H. (2008), S. 82 ff,

### 3.2. Reformanstöße und –verläufe in Deutschland

Nach 1945 entschieden sich die (neu gebildeten westdeutschen) Länder zunächst für je unterschiedliche Kommunalverfassungstypen, die teils an regionale Traditionen anknüpften, teils die Handschrift der damaligen Besatzungsmächte trugen<sup>19</sup>. Überwiegend blieben sie Varianten des traditionellen „quasi-parlamentarischen“ Grundmuster mit gewählter Kommunalvertretung und von dieser gewählten (monokratischer oder kollektiver) Exekutive verpflichtet. In den zwei (in der US-Besatzungszone liegenden) süddeutschen Ländern Baden-Württemberg und Bayern wurde (erstmalig in der deutschen und darüber hinaus in der europäischen Kommunalrechtsgeschichte) die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt. Damit fand eine Art kommunalen „Präsidialsystems“ – als Nebeneinander der gewählten Kommunalvertretung und des direkt gewählten exekutiven Bürgermeisters – Eingang in die deutsche Kommunalverfassung.

Die nach 1945 eingeführten Kommunalverfassungsvarianten zeigten bis in die späten 1980er Jahre eine bemerkenswerte institutionelle Stabilität. Nach 1990 wurde in einem „Siegesszug der plebiszitären Bürgermeisterverfassung“<sup>20</sup> binnen dreier Jahre die Direktwahl der Bürgermeisters in allen Bundländern (und in den meisten auch der Landräte) eingeführt. Als Triebfeder erwies sich zum einen die anschwellende politische Forderung einer Stärkung der direktdemokratischen Bürgerrechte, für die – neben der Einführung von kommunalen Referenden – die Direktwahl des Bürgermeisters ein Schlüsselement bildete. Zum andern wurde in der Reformdiskussion die Überzeugung bestimmend, dass das in Baden-Württemberg und Bayern seit den 1950er Jahren praktizierte Modell des direkt gewählten Bürgermeisters als Entscheidungs- und Handlungsstruktur den anderen Kommunalmodellen weit

<sup>19</sup> vgl. ausführlich Wollmann, H. (2008), S. 86 ff.mit Nachweisen

<sup>20</sup> Bovenschulte, A./Buß, A. (1996), S. 36

überlegen sei. Als Gegengewicht und *checks and balance* zu dem potentiell über-mächtigen „präszidentiiellen“ Bürgermeister wurden in einigen Ländern (ebenfalls vom US-amerikanischen Beispiel inspiriert) Abwahl- (*recall*)-Verfahren statuiert, in denen ein amtierender Bürgermeister im Wege eines lokalen Referendums abberufen werden.

Mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister erwiesen sich die deutschen Bundesländer als europäische Vorreiter in den Reformen der kommunalen Entscheidungs- und Leitungsstrukturen<sup>21</sup>

In Italien wurde 1993 – im Kielwasser einer tiefen Politik- und Parteienkrise des Landes - die Direktwahl der Bürgermeister (*sindaco*) etabliert<sup>22</sup>. Im Zuge der Neubegründung der kommunalen Selbstverwaltung nach 1990 in den mittelosteuropäischen Ländern wurde teil- und schrittweise ebenfalls der Direktwahl der Bürgermeister der Vorzug gegeben<sup>23</sup>.

#### 4. Aufgabenprofil

##### 4.1. Kommunale Aufgabenprofile im Vergleich

Tabelle 2: Kommunale Ausgaben nach Funktionen in Prozent der gesamten kommunalen Ausgaben (in 2005)

Land		Deutschland	Frankreich	Italien	U.K.	Schweden
<b>Funktion</b>						
1	allgemeine Verwaltung	11,4	19,2	14,6	8,1	10,0
2	soziale Sicherung	32,2	15,8	4,6	29,0	27,0
3	Erziehung	11,0	16,2	8,3	30,0	21,6
4	Gesundheit	1,8	0,6	43,0	0,0	27,1
5	Wirtschaft	2,1	13,0	14,0	8,2	5,8
6	Kultur, Freizeit	8,9	10,2	3,0	3,3	3,4
7	Wohnen	12,1	15,2	4,7	5,9	3,2

<sup>21</sup> Aus Gründen der eingangs erwähnten Seitenbegrenzung muss an dieser Stelle davon abgesehen werden, auf auch kritische Aspekte dieser Reform näher einzugehen.

<sup>22</sup> vgl. Bobbio L. (2005), S 40 ff.).

<sup>23</sup> (für eine vergleichende europäische Übersicht vgl. Wollmann, H ( 2009b).

8	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	6,2	2,8	1,5	10,0	0,9
9	Umweltschutz	0,0	6,9	4,6	4,5	0,8

Aus: Wollmann, H. (2009a), Tabelle 3 mit weiteren Quellenangaben

Schlüsselt man die Aufgabenprofile der hier betrachteten Länder anhand des Anteils auf, den bestimmte kommunale Schlüsselfunktionen an den Gesamtausgaben der jeweiligen kommunalen Ebenen (siehe Tabelle 2) haben, ergibt sich das folgende Bild.

Einerseits weisen die Aufgabenprofile der Kommunen (ungeachtet länderspezifischer Unterschiede) Gemeinsamkeiten auf, insbesondere hinsichtlich

- der allgemeinen Verwaltungsausgaben (die in Frankreich und Italien auffallend hoch sind),
- der Sozialausgaben, in denen die Zuständigkeit der Kommunen für sozialpolitische Aufgaben zum Ausdruck kommt (und in denen die Kommunen in Deutschland, Schweden und U.K. an der Spitze stehen),
- der kommunalen Wirtschaftsförderung,
- kultureller, Freizeit usw.- Aktivitäten (in denen die deutschen Kommunen - knapp hinter den französischen – mit hohen Ausgaben hervortreten).

Markante Unterschiede bestehen

- zum einen bei Schulen, für die in Schweden und in England die kommunale Ebene auch die (umfangreichen) Personalkosten tragen, während in den kontinentaleuropäischen Ländern das Schulwesen, einschließlich der Entgeltung der Lehrer, grundsätzlich Sache des Staates (in Deutschland: der Länder) ist und die kommunale Ebene für die sächlichen Kosten (Bau, Unterhaltung usw. der Schulgebäude, technisches Personal) aufkommt;

- zum andern im Gesundheitswesen, das in Schweden, UK und (seit 1978) in Italien als steuerfinanzierter öffentlicher Gesundheitsdienst organisiert ist, wobei in Schweden die operative und finanzielle Verantwortung wesentlich bei den landsting kommuner, in Italien zu einem erheblichen Teil bei den regioni und in UK bei der selbständigen Struktur des *National Health Service* liegt. Demgegenüber stützt sich das Gesundheitswesen in Deutschland wesentlich auf ein beitragsfinanziertes Versicherungssystem.

#### 4.2. Varianten der Aufgabenübertragung

Hinsicht der Übertragung der öffentlichen Aufgaben auf die Kommunen sind zwei Varianten zu unterscheiden<sup>24</sup>.

In einigen Ländern gelten öffentliche Aufgaben, soweit und sobald sie den Kommunen übertragen werden, *eo ipso* ausnahmslos als deren „echte“ Selbstverwaltungsangelegenheiten. Dies bedeutet, dass die gewählten Kommunalvertretungen grundsätzlich für die Erledigung aller kommunalen Aufgaben zuständig und verantwortlich sind und hierbei allein der staatlichen *Rechtsaufsicht* unterliegen. Zu diesen Ländern rechnen traditionell Schweden und Großbritannien.

Demgegenüber werden in dem – auf Frankreichs Kommunalgesetzgebung von 1790 zurückgehenden – kontinentaleuropäischen Aufgabenmodell zwei unterschiedliche Typen kommunaler Aufgaben unterschieden, zum einen („echte“) Selbstverwaltungsaufgaben, vor allem solche, die sich in der „allgemeinen Zuständigkeitsvermutung“ kommunaler Selbstverwaltung gründen, und zum andern Aufgaben, die den Kommunen vom Staat „übertragen“ werden („übertragene Aufgaben“). Der Unterschied der zwei Aufgabentypen liegt wesentlich darin, dass – im „horizontalen“ Verhältnis

---

<sup>24</sup> Vgl. Wollmann, H. (2008), S. 258 ff., Wollmann, H. (2013), S. 179 f.

zwischen gewählter Kommunalvertretung und kommunaler Exekutive (Bürgermeister, *maire* usw.) - die Kommunalvertretung nur für die Entscheidung über die „echten“ Kommunalaufgaben zuständig ist, während für die Erledigung der „übertragenen“ Aufgaben allein die kommunale Exekutive verantwortlich ist. Im „vertikalen“ Verhältnis zwischen der kommunalen und staatlichen Ebene unterscheiden sich die zwei Aufgabentypen darin, dass die staatliche Ebene über die Erledigung der „echten“ kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben lediglich eine sog. Rechtsaufsicht ausübt, während die Erfüllung der „übertragenen“ Aufgaben durch die kommunale Exekutive (Bürgermeister, *maire*) der sog. Fachaufsicht untersteht, die sich – über die Rechtsaufsicht hinaus – auch und insbesondere auf die inhaltliche Brauchbarkeit/Angemessenheit (französisch: *opportunité*, english: *merits*) der Aufgabenerfüllung erstreckt. Bei strikter Ausübung der Fachaufsicht durch die staatliche Ebene birgt das Institut der „übertragenen Aufgabe“ mithin die Tendenz, die Kommunalverwaltung – in der Gestalt der für deren Erledigung zuständigen kommunalen Exekutive – in die staatliche Verwaltung zu „integrieren“ und gewissermaßen zu „verstaatlichen“<sup>25</sup>.

#### 4.3 Aufgabenprofil der Kommunen in Deutschland

Aus der breiten Palette von Funktionen, die die Kommunen in der deutschen Verfassungstradition haben, sind zum einen die „echten“ Selbstverwaltungsaufgaben zu nennen, die vor allem aus der in Art. 28 Abs. 2 garantierten allgemeinen Zuständigkeit für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ folgen.

Zum andern sind die Kommunen - Im Einklang mit der in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Verwaltungspraxis – mit den sog. „übertragenen“ Aufgaben,

---

<sup>25</sup> Vgl. Wollmann, H. (2008), S. 262

d.h. mit öffentlichen (staatlichen) Aufgaben befasst, deren Erledigung ihnen durch Gesetz übertragen werden. Zu diesen gehört insbesondere ein breiter Fächer der (im weiten Sinn der Sicherheit und Ordnung dienenden) sog. Ordnungsverwaltungen (Bauordnungsrecht, Pass- und Melderecht, Lebensmittelüberwachung).

Hinzu kommt, dass der überwiegende Teil der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze von den Kommunen, also insbesondere von den Kreisen und kreisfreien Städten, implementiert werden<sup>26</sup>

Im Zuge der sog. Funktionalreformen, die in den Bundesländern vielfach in Begleitung und Ergänzung kommunaler Gebietsreformen verfolgt werden, wurden und werden weitere staatliche Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Da sich die Länder hierbei weitgehend der Organisationsform der „übertragenen“ Aufgaben bedienen, wird der (erwähnten) Tendenz zur weiteren („verstaatlichenden“) Integration der kommunalen in die staatliche Verwaltung Vorschub geleistet.

## 5. Personal

Tabelle 3: Beschäftigte des Öffentlichen Sektor nach Ebenen (in Prozent)

Land		Zentrale/föderale Ebene			Regionale Ebene/ Land			Sondersektor			Kommunale Ebene			Aufteilung des Kommunalpersonals( in Prozent)	
		85	94	05	85	94	05	85	94	05	85	94	05		
1	Deutsch Land	9,9	11,6	12,0	55,6	51,0	53,0				34,5	38,1	35,0	Gemeinden	37,2
														Kreisfreie Städte	32,8
														Landkreise	25,6
														interkommunal Verbände	4,7
2	Frank Reich	54,9	48,7	51,0				18,0 <sup>1</sup>	20,6	19,0	27,1	30,7	30,0	Regions	0,7
								hôpi						départements	16,3
														communes	68,7

<sup>26</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt (1999), S.330

							taux								
														intermunicipal	10,3
3	Italien		63,0	54,7			3,8	17,0 ASL <sup>2</sup>	19,0	20,3		14,0	13,6	Province Comuni	13,0 87,0
										-- 7.,6 enti pubb lici (x)					
4	Schweden		17,3	17,0								84,7	83,0	landstings- kommuner kommuner	66,0 33,0
5	<b>U.K.</b>	21,9	21,4	16,8				17,6 <sup>5</sup> NHS	20,8	26,0	55,0	53,0	56,0	counties metropolitan  Councils London boroughs Unitaries	36,0 25,6  12,0 19,0

<sup>1</sup> hôpitaux (public hospitals)

<sup>1</sup> Aziende Sanitarie Locali ed enti ospedalieri (local health agencies and hospitals)

X agenzie, enti pubblici non economici, università, enti di ricerca, altri enti pubblici (agencies, non-economic public entities, universities, research units, other public entities)

<sup>5</sup> National Health System (NHS)

Quelle: Wollmann, H.(2009a), Tabelle 2 (Zahlen für 2006) mit Quellennachweisen

Nimmt man den Anteil, den die Kommunalbediensteten an der Gesamtzahl der im Öffentlichen Sektor Beschäftigten haben, als Indikator für die Bedeutung, die die Kommunalverwaltung im Verwaltungssystem des betreffenden Landes hat, so steht Schweden mit einem Anteil der Kommunalbeschäftigten von rund 80 Prozent aller öffentlich Beschäftigten weit an der Spitze; nur rund 20 Prozent werden von der zentralen Staatsebene und ihren (wenigen subnationalen) Dienststellen beschäftigt. Diese Zahlen spiegeln den hohen Grad der administrativen Dezentralisierung Schwedens und die überragende Rolle wider, die der Kommunale Sektor in der Erbringung der öffentlichen Leistungen (einschließlich Schulen und öffentliche Gesundheitsdienste) spielt.

Im deutschen föderalen System ist der Anteil des Personals der zentralen (föderalen) Ebene an der Gesamtzahl der öffentlich Beschäftigten mit 10 Prozent ebenfalls auffallend gering. Hierin zeigt sich eindrücklich, dass, anders

als in anderen föderativen Staaten (z.B. in den USA), dem Bund durch die Verfassung von 1949 die Möglichkeit, von engen Ausnahmen abgesehen, verwehrt worden ist, zur Ausführung seiner Politiken und Gesetze eigene Verwaltungsbehörden auf den subnationalen Ebenen etablieren. Im relativ hohen Anteil der Landesbediensteten (mit 42.9 Prozent in 2014) schlägt insbesondere zu Buche, dass in der föderalen Funktionsteilung die Länder für die Einstellung und Besoldung der Lehrer und Polizisten zuständig sind. Der Anteil der Kommunalbediensteten von 38.2 Prozent unterstreicht den Umfang der von den Kommunen zu erfüllenden Aufgaben. Die Tatsache, dass die (116) kreisfreien Städte mit einem knappen Drittel der Gemeindebediensteten fast so viel Personal haben wie die (rund 12.000) kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Tabelle 3, rechte Spalte), verdeutlicht die Rolle, die sie als die „Arbeitspferde“ der kommunalen Ebene sind.

### *6 Abschließende Überlegungen*

Insgesamt können die deutschen Kommunen und ihre kommunale Selbstverwaltung ausweislich der hier diskutierten Merkmale (verfassungsrechtlicher und –politischer Status, Aufgabenprofil, Personalstruktur usw.) im Vergleich – neben Schweden – zu den politisch und funktional stärksten europäischen Kommunalsystemen gerechnet werden<sup>27</sup>.

In diesem Zusammenhang sei an die unmittelbaren Nachkriegsjahre erinnert, als 1945 die staatlichen Strukturen des (untergegangenen) Reichs und der von den Sieger- und Besatzungsmächten aufgelösten bisherigen Länder zu existieren aufgehört hatten und die Kommunen als einzige institutionelle Ebene den totalen Zusammenbruch überlebten. So waren sie zunächst praktisch auf sich selbst gestellt, um die soziale und ökonomische Not der Millionen von Ausgebombten, Obdachlosen, Flüchtlingen und Vertriebenen zu lindern und die Beseitigung der Trümmer in den zerstörten Städten zu beginnen. Es ist kaum

---

<sup>27</sup> Vgl. hierzu auch das vergleichende „ranking“ in Wollmann, H, (2008), S.293 ff,

übertrieben, die ersten Nachkriegsjahre als eine nachgerade „heroische Phase“ der Kommunen und ihrer Selbstverwaltung zu bezeichnen<sup>28</sup>.

### *Bibliographische Angaben*

Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E. (2010), Territorial Choice, Basingstoke

Bovenschulte, Andreas/ Buß, Annette (1996), Plebiszitäre  
Bürgermeisterverfassungen, Baden-Baden

Erbguth, Wilfried (2008), Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-  
Vorpommern, in Die Öffentliche Verwaltung, 2008, S. 152-155

Kuhlmann, Sabine/ Wollmann, Hellmut (2013), Verwaltung und  
Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende  
Verwaltungswissenschaft, Springer VS

Norton, Alan (1994), International Handbook of Local and Regional  
Government, Aldershot

Ott, Yvonne (1994), Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, Baden-  
Baden

Papier, Hans-Jürgen (2018), Die kommunale Selbstverwaltung in der  
Europäischen Union, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und  
Planungsrecht, Jg 16, H.1, S. 56-61

---

<sup>28</sup> vgl. Wollmann, H. (2017), p. 50 f.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1999, Autonomie und Regelung von oben, in: Kommunalpolitik, 2. Aufl., hrsg. von Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland, Leske + Budrich, S. 323-337

Wilson, David/ Game, Chris (2011), Local Government in the United Kingdom, 5th ed., Palgrave Macmillan

Wollmann, Hellmut (1999), Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Kommunalpolitik, 2. Aufl., hrsg. von Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland, Leske + Budrich, S. 50-66

Wollmann, Hellmut (2008), Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden

Wollmann, Hellmut (2009a), Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden im Vergleich – zwischen institutioneller Beharrung und Dynamik, in: Systemanalyse als politische Reformstrategie, hrsg von Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert, VS Verlag

Wollmann, Hellmut (2009b)., The ascent of the directly elected mayor in European local government in West and East, pp, 114.149 in: Local Political Leadership in Europe, edited by Reynaert, Herwig et al. (eds.) Nomos. Vanden Broele

Wollmann, Hellmut (2013), Stadt im Blick der Kommunalwissenschaft, in: Stadt. Ein interdisziplinäres Handbuch, hrsg. Von Mieg, Harald A./ Heyl, Christoph, Stuttgart, S. 174-183

Wollmann, Hellmut (2017), Zur Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen in Deutschland – Entwicklungslinien und Handlungsfelder, in: Urbane Innovationen, hrsg. von Kersting, Norbert, Wiesbaden S., 33-56

