

**Wird Deutschlands überkommener Typus kommunaler Selbstverwaltung  
den Druck von EU-Liberalisierung, New Public Management  
und Finanzkrise überleben?**

**Hellmut Wollmann**

Humboldt-Universität zu Berlin  
Institut für Sozialwissenschaft  
Unter den Linden 6  
10099 Berlin  
[hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de](mailto:hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de)

Der überkommene Typus der deutschen kommunalen Selbstverwaltung (künftig: KSV) ist – zumal seit Anfang der 1990er Jahre – in den Sog von Veränderungskräften geraten, die insbesondere in den vielfach als „Globalisierung“ bezeichneten ökonomischen und politisch-ideologischen internationalen Trends und in der auf die Herstellung des Gemeinsamen Marktes gerichteten Politik der Europäischen Union (EU) wurzeln<sup>1</sup>.

Wird der überkommene traditionelle Typus der deutschen KSV unter der Bannkraft dieser (externen) Faktoren zum „auslaufenden Modell“? Dieser Frage soll in dem folgenden Aufsatz nachgegangen werden.

Dies soll in drei Schritten geschehen:

- Zunächst soll, um eine „Messlatte“ für die Veränderungen zu gewinnen, herausgearbeitet werden, was hier unter „überkommenem“ Profil der deutschen kommunalen Selbstverwaltung verstanden wird (unten 1).
- Sodann soll erörtert werden, ob und in welchem Umfang dieses traditionelle Profil der KSV unter der Einwirkung der Liberalisierungs- und Wettbewerbspolitik der EU, des Modernisierungsdiskurses des New Public Management (NPM) sowie der (sich verschärfenden) kommunalen Finanzkrise verändert worden ist.
- Schließlich sollen mögliche institutionelle und politische Ansatzpunkte für eine „Verteidigung“ von Grundzügen des überkommenen Kommunalmodells diskutiert werden.

## 1. Der „überkommene“ Typus kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland

Um kenntlich zu machen, was hier unter *überkommenem* Typus der deutschen KSV Selbstverwaltung gemeint ist, wird im Folgenden zwischen den (*funktionalen*) *Aufgaben* und dem *politischen* Profil der Kommunen unterschieden werden. Dabei soll – in der gebotenen Kürze – auch auf institutionengeschichtliche Kontinuitäten und deren (in der sozialwissenschaftlichen Diskussion bildhaft als „Pfadabhängigkeit“ beschriebene)<sup>2</sup> Prägekraft aufmerksam gemacht und der eine oder andere international vergleichende Bezug hergestellt werden.

---

<sup>1</sup> Diesem dem Kollegen und Freund Hartmut Häußermann gewidmete Aufsatz liegt eine überarbeitete stark gekürzte Fassung des Artikels Wollmann 2002b zu Grunde

<sup>2</sup> Mit dem Terminus „Pfadabhängigkeit“ wird auf ein Analysekonzept angespielt, das in der sozialwissenschaftlichen Institutionenforschung (zunächst in der Erforschung des institutionellen Wandels in den – post-sozialistischen – Transformationsländern, vgl. etwa Wollmann 1995: 595 mit Nachweisen und dann in – vergleichenden – Untersuchungen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, vgl. Wollmann 2002b mit Nachweisen) angewandt worden ist. In Übereinstimmung insbesondere mit der „historischen“ Variante („historical institutionalism“) der „neo-institutionalistischen“ Theoriedebatte (vgl. Peters 1996) liegt dem Konzept der „Pfadabhängigkeit“ die Vermutung zugrunde, dass die institutionelle Entwicklung in erheblichem Maße von (organisatorisch-) institutionellen, kulturellen usw. Prägungen und „Erbschaften“ (legacies) der Vergangenheit bestimmt – sei es ermöglicht, sei es eingeschränkt – wird.

### 1.1. (Funktionales) Aufgabenprofil

Das traditionelle Aufgabenmodell der deutschen Kommunen ist bekanntlich durch eine („janusköpfige“) Doppelfunktion gekennzeichnet.

Zum einen beruht es demnach auf dem Grundsatz der „Allzuständigkeit“, der kommunalgeschichtlich auf die Begründung der modernen kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhundert zurückgeht (vgl. § 108 der Preußischen Städteordnung von 1808, zit. in Engeli/Haus1975: 116) und der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als Recht der Gemeinden verfassungskräftigen Ausdruck gefunden hat (und „institutionell garantiert“ worden ist), „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln“ (vgl. etwa Stern 1981).

Zum andern können – als eine ebenfalls in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Eigentümlichkeit der deutsch-österreichischen Staats- und Kommunalgeschichte (vgl. Wollmann 1999a: 201, Marcou/Verbelyi 1993: 79) – den Kommunen, insbesondere den Kreisen und den kreisfreien Städten, staatliche Aufgaben zur Erledigung „übertragen“ werden.

In der im internationalen Vergleich ungewöhnlichen Fülle der Aufgaben, die die Kommunen, sei es als eigene Selbstverwaltungs-, sei es als „übertragene“ Aufgaben, erledigen, spiegelt sich ein Grundzug der Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung im Verfassungssystem der Bundesrepublik vor allem darin wider, dass der Vollzug der Bundesgesetze und -aufgaben grundsätzlich den Ländern (in „eigener Verwaltung“) zugewiesen und der Löwenanteil des Aufgaben- und Verwaltungsvollzugs innerhalb der Länder wiederum von den Kommunen wahrgenommen wird. So wird denn im bundesstaatlich-dezentralen Verwaltungssystem der größte Teil der öffentlichen Aufgaben, zumal in der unmittelbaren Verwaltung-Bürger-Beziehung, von den Kommunen erledigt (sieht man einmal von der Finanzverwaltung als besonders „bürgerintensive“ Vollzugsverwaltung und von den Schulen als Leistungsverwaltung ab). Schätzungsweise 70 bis 85 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze (und neuerdings der größte Teil des EU-Rechts) werden von kommunalen Dienststellen (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999:300) und zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von den Kommunen verwirklicht.

Vor diesem Hintergrund erweist sich das *territoriale multi-funktionale* Aufgabenmodell der Kommunen als *pfadabhängiger* Grundzug der deutschen Verfassungs- und Verwaltungstradition.

### 1.2. Politisches Modell der Kommunen

Ferner ist daran zu erinnern, dass sich in den Kommunen – zunächst in den größeren Städten und dann auch in den mittleren und kleineren – seit den 1950er Jahren eine „Politisierung“ der Kommunalpolitik dadurch vollzogen hat, dass die (auf Bundes- und Landesebene operierenden) politischen Parteien immer stärker Akteure in den kommunalen Politikarenen wurden (vgl. Holtmann 1999), die lokalen Auseinandersetzungen vermehrt vom Parteienwettbewerb

und von den politisch-parlamentarischen und konkurrenzdemokratischen Spielregeln (etwa im Widerspiel von „Regierungs“mehrheit und Opposition in der Kommunalvertretung) bestimmt worden sind. Diese realen Veränderungen wurden in den Kommunalgesetzgebungen der Länder zunehmend auch *rechtlich* beispielsweise dadurch anerkannt, dass den Fraktionen, nicht zuletzt den Minderheitsfraktionen in der Gemeindevertretung, eigene Verfahrensrechte eingeräumt wurden (vgl. Wollmann 1999b: 56 ff mit Einzelheiten).

Des weiteren sei darauf hingewiesen, dass die Wahlbeteiligung bei den Wahlen der Gemeindevertretungen in Deutschland mit um die 60 Prozent (vgl. Wollmann 2001: 44, ähnliche Zahlen bei Gabriel 1995: 27) im internationalen Vergleich bemerkenswert hoch ist; darin kann ein Hinweis darauf gesehen werden, dass die Kommunen als *politisch-demokratische* Basisinstitutionen in der Wahrnehmung und Anerkennung („Akzeptanz“) der lokalen Bürgerinnen und Bürger politikulturell und normativ verankert sind.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass durch den jüngsten Siegeslauf der direktdemokratischen Bürgerrechte (Einführung der kommunalen Referenden sowie der Direktwahl der Bürgermeister und deren mögliche Abwahl, vgl. Wollmann 2001a) das politische Profil der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt deutlich geschärft worden ist.

### *1.3. Das überkommene deutsche Kommunalmodell im internationalen Vergleich*

Ungeachtet der (an dieser Stelle nicht zu vertiefenden) schwerwiegenden institutionellen Restriktionen und Schranken, die den Kommunen im Politik- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik gezogen sind<sup>3</sup>, bleibt festzuhalten, dass die hier herausgearbeitete Kennzeichnung des überkommenen Typus der deutschen KSV als eines politisch wie funktional *starken* Handlungsprofils von vorliegenden internationalen Vergleichsanalysen bestätigt wird.

So rechnen Hesse/Sharpe 1991 in ihrer vergleichenden Analyse, der sie eine auf die politische und funktionale Stärke bzw. Schwäche der Kommunalsysteme der Länder abhebende Typologie zugrunde legen, Deutschland (zusammen mit den skandinavischen Ländern) der von ihnen so bezeichneten „North Middle European group“ zu, die sich in ihrer Einschätzung durch politische und funktionale Stärke auszeichnet (vgl. auch Wollmann 2000b: 124 f.). Von dieser Länderfamilie unterscheiden sie die „Franco group“ (beispielhaft Frankreich mit politisch starken, jedoch funktional schwachen Gemeinden) und die „Anglo group“ (beispielhaft das nach-Thatcher'sche Großbritannien mit sowohl politisch als auch funktional schwachem local government).

Aufgrund eines ebenfalls zweidimensional konzipierten „Autonomie-Indikators gelangt M. Goldsmith zur international vergleichenden Einschätzung, dass dem deutschen Kommunalsystem die im Vergleich höchste Autonomie zuzuschreiben sei (vgl. Goldsmith 1999).

---

<sup>3</sup> Insbesondere. einschnürende Regelungsdichte durch bundes-, landes- und neuerdings EU-rechtliche Vorschriften, Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen durch Bund und Länder, Übertragung immer neuer Aufgaben ohne hinreichende Finanzerstattung, unzulängliche institutionelle Mitwirkungsformen an der bundesstaatlichen Entscheidungsfindung.

Schließlich sei auf eine soeben veröffentlichte Untersuchung verwiesen, die unter anderem darauf gerichtet ist, die Handlungsfähigkeit („performance“) von Städten in den USA, Frankreich und Deutschland (mit Hilfe eines bemerkenswert differenzierten konzeptionellen Indikatorensatzes und mit hohem empirischen Einsatz in 4 deutschen und je drei US-amerikanischen und französischen Großstädten) zu erfassen. In allen Vergleichsindikatoren schnitten die deutschen Städte deutlich besser als die französischen und sehr viel besser als die US-amerikanischen ab (vgl. Sellers 2002a: 52 ff., Sellers 2002b).

## **2. Veränderungsdruck durch Liberalisierungspolitik der EU, NPM-Modernisierung und kommunale Budgetkrise**

In einem ihrer vornehmsten Politikziele ist die EU auf die „Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen“ (Art. 2 EUV) und die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes (Art 2 EGV) als eines „Binnenmarktes“ gerichtet, „der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist“ (die „vier Freiheiten“ in Art. 3 Abs. 1, lit. c EGV). Zur rechtlichen Durchsetzung dieser Ziele erläßt die EU entweder Verordnungen, die in den Mitgliedsstaaten unmittelbare Geltung erlangen, oder verabschiedet Richtlinien, die der Umsetzung durch nationale Gesetzgebung bedürfen (Art. 249 EGV).

Indem die Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Vergabepolitik der EU mithin wesentlich darauf zielt, „geschützte“ Märkte innerhalb der Mitgliedsstaaten und (faktische oder rechtliche) Monopole in der (privaten ebenso wie öffentlichen) Dienstleistungsproduktion und -erbringung aufzubrechen (vgl. Trapp u.a. 2002: 248), gerieten insbesondere das Politikfeld der kommunalen *Daseinsvorsorge* als ein Herzstück des überkommenen deutschen Kommunalmodells ins Visier der EU-Politik (vgl. Dieckmann 2001: 22)..

Im späten 19. Jahrhundert entstanden, als sich die Kommunen angesichts des stürmischen Wachstums der städtischen Bevölkerung veranlasst sahen, eigene Aktivitäten in den Problemfeldern der Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung, der Gas- und Stromversorgung und des öffentlichen Nahverkehrs zu entfalten (vgl. von Saldern 1999: 30 ff., Püttner 1999: 541), ist der als „Daseinsvorsorge“<sup>4</sup> bezeichnete Sektor kommunaler Tätigkeiten traditionell von der Vorstellung bestimmt, dass sich die Kommunen in diesen Feldern im Interesse des „Gemeinwohls“ der „örtlichen Gemeinschaft“ betätigen. Als Prototyp der Wirtschaftstätigkeit der Kommunen im Sektor der Daseinsvorsorge können die sog. *Stadtwerke* dienen, in dem die Tätigkeitssparten Strom, Gas, Wärme und Wasser zusammengeführt sind. In den

<sup>4</sup> Dieser Terminus geht bekanntlich auf eine Wortschöpfung von Ernst Forsthoff in den 1930er Jahren zurück. Er hat jüngst Eingang in die Gesetzessprache einzelner Länder gefunden, vgl. Held 2002: 12.

frühen 1990er Jahren wurden 95 Prozent der Abfallbeseitigung, 30 Prozent der Stromversorgung und 70 Prozent der Gasversorgung von kommunalen Einrichtungen und Betrieben erbracht (so die Daten bei Reidenbach 1995: 84); derzeit hat der kommunalwirtschaftliche Sektor 130.000 Beschäftigte und Investitionen von jährlich rund 11 Mrd. DM (Schöneich 2001: 143, vgl. auch von Kodolitsch 2002).

Als Folge der Liberalisierungspolitik der EU werden in wichtigen Feldern traditioneller kommunaler Daseinsvorsorge – bislang insbesondere die Strom- und Gasversorgung, die Abfallentsorgung und das Sparkassenwesen – die überkommenen Muster gemeinwohlorientierter Leistungserbringung in „geschützten lokalen Märkten“ zunehmend durch Formen des marktlichen Wettbewerbs verdrängt<sup>5</sup>. Unter der Einwirkung der EU-Wettbewerbspolitik und der Marktkräfte „im Raum ohne Grenzen“ laufen die Felder der überkommenen kommunalen Daseinsvorsorge Gefahr, von jener „sozialen und ökologischen Blindheit“ bestimmt zu werden, die den auf Gewinnerzielung (und Externalisierung von Kosten) gerichteten Marktprinzipien strukturell eigentümlich ist und die auch die kommunalen Betriebe, um im (betriebswirtschaftlichen) Wettbewerb mithalten, zu übernehmen sich veranlasst sehen können. Insgesamt droht in liberalisierten Märkten der Daseinsvorsorge eine Vernachlässigung sozialer, ökologischer (und anderer gemeinwohlbezogener) Belange und ein, wie gesagt worden ist, „race to the bottom“ (vgl. Libbe u.a. 2002, Bogumil 2002: 6).

### 2.1. Veränderungsdruck durch New Public Management und Neues Steuerungsmodell

Eine zentrale Botschaft und Forderung des *New Public Management (NPM)* ist, das Aufgabenprofil des (insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren expandierten) Wohlfahrtsstaats auf die „Kernfunktionen“ eines „schlanken Staats“ (*lean state*) zurückzuschneiden und in dem verbleibenden Korridor staatlicher Leistungen den Staat auf eine Gewährleistungsfunktion (*enabling*) zu beschränken und zu konzentrieren, während deren Erbringung (*providing*) in der Regel den (im Wege der Ausschreibung und des Wettbewerbs zu ermittelnden) nichtstaatlichen Organisationen und Betrieben zu überlassen sei. Nachdem sich die deutsche Reformdiskussion gegenüber dem internationalen Politik- und Reformdiskurs bis in die späten 1980er Jahre auffallend verschlossen gezeigt hatte<sup>6</sup>, fanden die von der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)* als konzeptionelle und sprachliche „Eindeutschung“ der internationalen NPM-Debatte formulierten und propagierten Vorstellungen eines

<sup>5</sup> Für eine detailliertere Analyse dieser Aufgabenfelder und ihrer Veränderungen vgl. Wollmann 2002b mit Nachweisen

<sup>6</sup> Auf diese Entwicklung und ihre Gründe soll und kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, vgl. etwa Wollmann 1996.

*Neuen Steuerungsmodells (NSM)* (vgl. Banner 1991) binnen kurzem – zunächst insbesondere auf der kommunalen Ebene – rasche Beachtung und Anhängerschaft<sup>7</sup>.

Im „Außenverhältnis“ von (Kommunal-) Politik und Verwaltung gehen einher die Vorstellungen und Forderungen einer „Auslagerung“ (outsourcing) der Trägerschaft und Organisationsform der Leistungserbringung, zu deren Organisationsrepertoire, wie oben bereits erwähnt, zum einen die (verwaltungsinternen) Regiebetriebe und die (rechtlich nicht selbständigen) Eigenbetriebe als öffentlich-kommunale Organisationsformen zu rechnen sind.

Inzwischen sind viele Kommunen dazu übergegangen, im großem Stil von den Möglichkeiten und Formen der „Auslagerung“ Gebrauch zu machen und eine regelrechte „Flucht in die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften“ zu ergreifen. Hierzu wurden sie von den Vorstellungen des NSM ebenso beflügelt wie von ihrer Budgetnot angetrieben, angesichts derer sie von den „betriebswirtschaftlich rechnenden“ „ausgelagerten“ Organisationsformen Milderung und Abhilfe erhoffen. (vgl. Oebbecke 2000: 13). Als Folge der steigenden Zahl ausgegliederter, formal privatisierter kommunaler Unternehmen „bildet sich auf der kommunalen Ebene eine weit verzweigte Unternehmensbeteiligungsstruktur aus“ (Trapp u.a. 2002: 2), in der so etwas wie eine neue Konzern- oder Holding-Struktur der Kommunen sichtbar wird<sup>8</sup>. Es wird geschätzt, dass inzwischen „mehr als die Hälfte der kommunalen Aktivitäten und Finanzmittel außerhalb der Kernverwaltung (einschließlich der [Regie-] Betriebe innerhalb der Kernverwaltung) abgewickelt werden.. Ob die beobachtbaren Modelle eines *Beteiligungsmanagements* geeignet sind (Beteiligungscontrolling vgl. Richter 2001: 401), die verselbständigten Organisationen eigentümlichen zentrifugalen Tendenzen zu bannen, dürfte zu bezweifeln sein (vgl. Trapp u.a. 2002: 247).

### 2.3. *Handlungszwänge durch die kommunale Budgetmisere*

Ein weiterer Veränderungsdruck ging (und geht) immer gebieterischer den budgetären Engpässen der Kommunen aus (vgl. zuletzt Karrenberg/Münstermann 2002)

- Die Schere zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben öffnet sich für viele Kommunen immer weiter, was nicht zuletzt dazu führt, dass die aus den Einnahmen zu erwirtschaftende sog. „freie Spitze“ im kommunalen Haushalt vielfach nicht vorhanden ist.
- Die Explosion der kommunalen Ausgaben wird maßgeblich dadurch verursacht, dass Bund und Länder den Kommunen weitere Aufgaben und damit Ausgaben überbürden („cost shifting), ohne für den finanziellen Ausgleich zu sorgen..

<sup>7</sup> Aus dem inzwischen schier uferlosen Schrifttum sei hier nur auf Banner 1991 (als bahnbrechende Programmschrift des NSM) und Reichard 1994 (als fast schon in mehreren Auflagen erschienener „Klassiker“) verwiesen. Für eine - bemerkenswert (selbst-)kritische - Evaluierung der NSM-inspirierten kommunalen Verwaltungsmodernisierung vgl. Banner 2001.

<sup>8</sup> Für Beispiele derartiger „Konzernstrukturen“ vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999).

- Die finanzielle Misere der Kommunen wird durch die Einnahmeausfälle der von den Kommunen mitzutragenden Steuerreform und durch den drastischen Rückgang der Steuereinnahmen (insbesondere der Gewerbesteuer) als Folge der konjunkturellen Schwäche zusätzlich verschärft (vgl. Karrenberg/Münstermann 2002: 14 ff.).

Die Finanznot der Kommunen und ihre massiven Versuche einer „Haushaltskonsolidierung“ haben tiefe Spuren in ihrem Handlungsprofil gezogen./

- Zum einen haben die Kommunen drastische Einschnitte in ihrem *Personalbestand* vollzogen. Binnen zehn Jahren, zwischen 1991 und 2001, ist die Zahl der Vollbeschäftigten in den Kommunen der „alten“ Bundesländer um 22 Prozent (!) reduziert worden (vgl. Karrenberg/Münstermann 2002: 52)<sup>9</sup>,<sup>10</sup>.
- Die Stellenstreichungen trafen vor allem solche kommunalen Aufgabenfelder, in denen sich die Kommunen traditionell freiwillig betätigen, also ohne hierzu durch Bundes- oder Landesgesetz verpflichtet zu sein.
- Hierzu rechnen weite Teile der „lokalen Sozialstaatlichkeit“, die, sieht man von der Verwaltung und Finanzierung der Sozialhilfe als pflichtiger Selbstverwaltungsaufgabe ab, weitgehend „freiwillig“ sind und als ein besonders traditionsreiches Feld kommunaler Selbstverwaltung zu gelten hat. Hier war der Stellenabbau in den letzten Jahren besonders ausgeprägt (Karrenberg/Münstermann 2002: 52).
- Auch die kulturellen Aktivitäten der Kommunen (Theater, Orchester, Museen, Büchereien, Musikschulen usw.) sind traditionelle freiwillige Aufgaben und „damit eher randständig und gegenüber Sparmaßnahmen besonders anfällig“ (vgl. Glaser 1999: 678).

### 3. „Verteidigungslinien“ des überkommenen Modells kommunaler Selbstverwaltung

Abschließend seien einige Überlegungen dazu vorgetragen, welche institutionellen, rechtlichen und politischen „Verteidigungslinien“ zur Bewahrung und Sicherung von Grundzügen des traditionellen Modells der deutschen kommunalen Selbstverwaltung angesichts von dessen „multifronaler“ Herausforderung und Bedrohung aus kommunaler Sicht in Betracht gezo-

<sup>9</sup> Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass ein nicht unerheblicher Teil dieses Personalarückgangs der Kommunalverwaltung im engeren Sinn durch die „Auslagerung“ von Verwaltungsteilen (und ihrer Beschäftigten) in (rechtlich selbständige) Eigengesellschaften zu erklären sein dürfte.

<sup>10</sup> In den Kommunen Ostdeutschlands wurde die Zahl der Beschäftigten in den letzten 10 Jahren sogar mehr als halbiert, d.h. um 66 Prozent reduziert, wobei hier die unmittelbar nach der Wende regelrecht „explodierten“ Personalbestände der ostdeutschen Kommunen in Rechnung zu stellen sind; als Ergebnis der enormen Stellenstreichungen haben die ostdeutschen Kommunen inzwischen im Durchschnitt eine ähnliche Beschäftigtendichte (Kommunalbeschäftigte pro 1.000 Einwohner) wie die westdeutschen erreicht (vgl. Wollmann 2002a).

gen werden. Dabei soll zwischen der EU-, der innerstaatlichen (Bundes- und Landes-) sowie der kommunalen Ebene unterschieden werden.

### 3.1. EU-Ebene

Um die *institutionalisierten Mitwirkungsrechte* der deutschen Kommunen am Entscheidungsprozess der EU ist es bekanntlich nicht gut bestellt. Im „Ausschuss der Regionen“ der EU, der sich als „beratender Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammensetzt“ (Art. 198a Abs. 1 EG Vertrag), haben sich die Bundesländer den Löwenanteil der 24 auf die Bundesrepublik entfallenden Sitze gesichert und den Kommunalen Spitzenverbänden – und dies erst nach Intervention von Bundestag und Bundeskanzler – gerade einmal drei Sitze überlassen (vgl. Thränhardt 1999: 386 f.). Die Tatsache, dass die drei kommunalen Spitzenverbände seit 1991 in Brüssel ein gemeinsames „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ unterhalten und der Deutsche Städtetag im Juni dieses Jahres ein eigenes Vertretungsbüro in Brüssel eingerichtet hat (vgl. Articus 2002: 1), vermag schwerlich diese schwache förmliche Institutionalisierung der kommunalen Stimme im Brüsseler Entscheidungsschor wettzumachen.

Auch rechtlich und konzeptionell hat das deutsche Kommunalmodell in der Brüsseler Politik- und Diskursarena einen schweren Stand. Zum einen ist dem EU-Verfassungsrecht eine dem Art. 28 Abs. 2 GG entsprechende Anerkennung oder gar „institutionelle“ Garantie der kommunalen Selbstverwaltung völlig unbekannt.

Zum andern hat das deutsche Modell der kommunalen Selbstverwaltung (mit seinem politisch sowie funktional starken Profil der, wie weiter vorn dargelegt wurde, „nord-mitteleuropäischen Gruppe“) im Verband der EU-Mitgliedsstaaten schlechte Karten, da diese mehrheitlich politisch und/oder funktional deutlich schwächere Kommunalmodelle, zum Teil im Kontext mehr oder weniger ausgeprägt unitarisch-zentralistischer Staatsorganisation, haben. Zwar hat der Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden den Kreis der dem „nord-mitteleuropäischen“ Kommunaltypus zuzurechnenden Länder erweitert. Jedoch erschwert die fortbestehende Dominanz des „romanischen“ Staats- und Verwaltungsdenkens in der EU-Kommission nach wie vor Verständnis und Sympathie für ein ausgeprägt dezentrales und multi-funktionales Kommunalmodell (vgl. Dieckmann 2001: 22). Allerdings könnte der aus dem deutschen Verfassungsdenken übernommene Grundsatz der Subsidiarität, der in Art. 5 EGV verankert ist<sup>11</sup>, auch der Vorstellung von einer stufenweisen Abschichtung von Zuständigkeiten und damit einer politisch und funktional gewichtigeren Rolle der Kommunen den Boden bereiten.

---

<sup>11</sup> vgl. auch Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (von 1997)

### 3.2. „Innerstaatliche“ (Bundes- und Landes-) Ebene

Auch im „innerstaatlichen“ Entscheidungssystem der Bundesrepublik sind die institutionalisierten Mitwirkungsrechte der Kommunen dürftig. Dieses ist von der (verfassungsrechtlich aus Bund und Ländern gebildeten) „Zweistufigkeit“ bestimmt, in der die kommunale Ebene staatsrechtlich den Ländern zugerechnet wird und diese das Recht reklamieren, „ihre“ Kommunen im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess zu vertreten.

Jedoch sind eigene institutionelle Interessen von Bund und Ländern daran zu erkennen, an Kernelementen des überkommenen Kommunalmodells festzuhalten und dessen Besonderheiten in den europäischen Entscheidungsgremien zu verteidigen sowie gegen europarechtliche Eingriffe gegebenenfalls abzuschirmen. Wesentliche Gründe können insbesondere darin liegen, dass, wie in diesem Aufsatz durchweg argumentiert und belegt wurde, die Kommunen im Verfassungssystem der Bundesrepublik zum einen eine sehr gewichtige funktionale Rolle im gesamten Politik- und Verwaltungsvollzug spielen und zum andern die lokale Demokratie einen institutionell, kulturell und normativ konstitutiven Bestandteil des demokratischen Verfassungssystems der Bundesrepublik bildet.

#### *Geltendmachen der Interessen der deutschen Kommunen im Entscheidungsprozess der EU*

Vor diesem Hintergrund ist vor allem die Bundesregierung (als Mitglied des Europäischen Rats als obersten Entscheidungsorgans der EU) gefordert, in der Gratwanderung zwischen Gemeinschaftsinteressen der EU (und insbesondere deren strategischem Interesse an der Durchsetzung der „vier Freiheiten“ und eines – wirtschaftlichen – „Raums ohne Grenzen“) einerseits und den wohlverstandenen deutschen Interessen andererseits den Interessen der deutschen Kommunen die gebotene Beachtung zu geben. Hierbei kommt einer extensiven Interpretation des Subsidiaritätsgrundsatzes auch als tragfähige Begründung für die Wahrung und Sicherung der Besonderheiten des „nationalen“ Kommunalmodells besondere Bedeutung zu (vgl. Thallmair 2001: 4).

#### *Umsetzung, Konkretisierung und „Flankierung“ von EU-Recht der Gesetzgebung des Bundes*

Von der Bundesgesetzgebung, durch die EU-Richtlinien in innerstaatlich geltendes Recht umgesetzt werden, ist zu verlangen, dass die (politischen und gesetzgeberischen) Interpretations- und Ermessensspielräume, die für nationale Gesetzgebung in der Umsetzung von EU-Richtlinien bestehen, zur Wahrung nationaler (und nicht zuletzt kommunaler) Besonderheiten – zumal unter Berufung auf den Subsidiaritätsgrundsatz – ausgelotet und ausgeschöpft werden<sup>12</sup>..

<sup>12</sup> Vgl. Deutscher Städtetag 2001: 107. Die Bundesregierung sei „aufgerufen, mehr Rechtssicherheit für die kommunale Daseinsvorsorge durch die Schaffung eines entsprechenden europäischen Sekundärrechts zu schaffen, ... die bereits im europäischen Sekundärrecht vorhandenen Ermessensspielräume bei der Umsetzung in nationales Recht zu Gunsten der Städte zu nutzen“.

### *Landesgesetzgebung*

Ähnliches gilt für die Landesgesetzgebung, insbesondere mit Blick auf das Kommunalverfassungs- und Kommunalwirtschaftsrecht. Hierbei gibt die jüngste Landesgesetzgebung, in der dem Bestreben der Kommunen zur expansiven Inanspruchnahme von Aufgabenauslagerungen Grenzen gezogen werden sollen, ein bemerkenswertes Beispiel dafür, wie die Landesebene die Kommunen vor einem „Ausverkauf der kommunalen Selbstverwaltung“ durch diese selber zu schützen sich anschickt.

### *Reform der Kommunal Finanzen*

Um der tiefen Finanzkrise der Kommunen abzuhelpfen, die sich als Würgegriff für das traditionelle kommunale Aufgabenmodell zu erweisen droht, sind Bund und Länder gefordert, eine tiefgreifende Gemeindefinanzreform einzuleiten (vgl. Karrenberg/Münstermann 2002: 74, Vesper 2002). Die im Frühjahr 2002 eingesetzte Sachverständigenkommission zeigt in diese Richtung.

### **3.3. Kommunale Ebene**

Ungeachtet dessen, dass der gesetzliche und finanzielle Handlungsrahmen der Kommunen vielfältig festgelegt und eingengt ist, verfügen die Kommunen und ihre politischen Akteure und Mehrheiten in der Frage, ob und in welchem Umfange an dem traditionellen Aufgabenprofil der Kommune festgehalten und dieses weiterentwickelt werden soll, zweifellos nach wie vor über erhebliche Handlungs- und Entscheidungsspielräume.

- So liegt beispielsweise in der Entscheidung der Kommune, ob sie nach vollzogener Liberalisierung des Strommarktes unter Nutzung der „abfedernden“ Bundesgesetzgebung weiterhin eine umweltfreundliche Energiepolitik verfolgt oder ob sie – etwa durch Ausübung der kommunalen Satzungsbefugnis (vgl. Deutscher Städtetag 2001: 101) – eigene Akzente in der Abfallpolitik setzt.
- Auch hat es die Kommune in der Hand, darüber zu entscheiden, ob sie – unter dem Druck des Haushaltsengpasses – ihre kommunalen Betriebe (Stadtwerke) zur Erzielung kurzfristiger Erlöse veräußert oder ob sie aufgrund längerfristiger Überlegungen in diesem Feld kommunaler Daseinsvorsorge selber tätig bleibt.
- Insbesondere kann die Kommunalvertretung darüber befinden, ob sie – allen finanziellen Widrigkeiten zum Trotz – an dem bisherigen kommunalen Aufgaben- und Organisationsprofil festhält oder ob sie dieses auf- und abgibt (und damit, wie pointiert gesagt worden ist, ein Stück „Selbstentmachtung“ (Bogumil/Holtkamp 2002) betreibt.
- Mit der Einführung der direktdemokratischen Entscheidungsrechte in den frühen 1990er Jahren haben die Bürger eigene Entscheidungsmittel über die Gestaltung des Kommu-

nalmodells „vor Ort“ erhalten. Erste Beispiele deuten darauf hin, dass von den kommunalen Referenden bislang insbesondere zur Verteidigung des bestehenden Aufgabenprofils Gebrauch gemacht worden ist<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> So hatten kommunale Referenden die Schließung bzw. Veräußerung kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand und lehnten die Schließung bzw. Veräußerung (z.B. eines Stadtwerks) ab, vgl. Stuhlmann 2001: 20, Bogumil/Holtkamp 2002: 16 mit weiteren Nachweisen.

*Bibliographie*

- Articus, Stephan 2002, Städtetag eröffnet eigenes Büro in Brüssel, in: *der städtetag*, 6/02, S. 1.
- Banner, Gerhard 1991, Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: *Verwaltung – Organisation – Personal*, vol. 1, S. 6-11
- Banner, Gerhard 2001, Kommunale Verwaltungsmodernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 279 - 304
- Bogumil, Jörg 2001, *Modernisierung lokaler Politik*, Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2002, Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben. Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Trapp u.a. (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen*, Berlin: 2002 (im Erscheinen).
- Deutscher Städtetag 2001, *Geschäftsbericht 2001*, Köln.
- Dieckmann, Jochen 2001, Die Städte im Bundesstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen, S. 15-24.
- Engeli, Christian/ Haus, Wolfgang (Hrsg.), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart usw.: Kohlhammer
- Glaser, Hermann 1999, Kommunale Kulturpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 676-687.
- Goldsmith, Mike 1999, Local Politics in Europe, in: Balme, Richard/Faure, Alain/Mabileau, Albert (eds.), *Les Nouvelles Politiques Locales*, Paris: Presse de Sciences Po, pp. 149-167.
- Hesse, Jens Joachim/Sharpe L.J. 1991, Local government in international perspective. Some comparative observations, in: Hesse, Jens Joachim (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, pp. 353-386.
- Held, Friedrich Wilhelm 2002, Neue Entwicklungen im Gemeindefinanzrecht, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* (im Erscheinen)
- Holtmann, Everhard 1999, Parteien in der lokalen Politik, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 208 – 226
- Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert 2002, Gemeindefinanzbericht 2002, in: *der städtetag*, heft 4, S. 14 ff.
- Kodolitsch, Paul von 2002, Liberalisierung und Privatisierung und der institutionelle Wandel in den Kommunen, in: Tomerius, Stephan (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung*, Berlin (im Erscheinen).
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik 2002, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen, in: Libbe, Jens/Trapp u.a. (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen*, Berlin 2002 (im Erscheinen).
- Marcou, Gérard/Verbelyi, Imre 1993, *New Trends in Local government in Western and Eastern Europe*, Brussels.

- Oebbecke, Janbernd 2000, Der Schutz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform, Stuttgart usw.: Boorberg, S. 11-30.
- Püttner, Günter 1999, Kommunale Betriebe und Mixed Economy, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 541-551.
- Reichard, Christoph 1994, Umdenken im Rathaus, Berlin: Sigma
- Reidenbach, Michael 1995, L'Allemagne: L'adaptation graduelle, in: Lorrain, Dominique/Stoker, Gerry (eds.) 1995, La privatisation des services urbains en Europe, Paris: La Découverte, pp. 81-104.
- Richter, Walter 2001, Controlling im „Konzern“ Stadt, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, S. 401-406.
- Saldern, Adelheid von 1999, Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 23-36.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1999, Autonomie und Regelung von oben, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 323-337.
- Schöneich, Michael 2001, Das Beispiel der Wasserversorgung in der Diskussion um Daseinsvorsorge, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt, S. 143 ff.
- Sellers, Jefferey M. 2002a, Governing From Below, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sellers, Jefferey M. 2002b, The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis, in : Urban Affairs Review, vol. 17,no. 5, pp. 611-641
- Stern, Klaus 1981, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin usw.: Springer, S. 206-228.
- Stuhlmann, Gerd 2001, Öffentliche Daseinsvorsorge unter Privatisierungsdruck – Wir haben etwas zu verteidigen, in: Forum Kommunalpolitik 4/01, GAR NRW, S. 19-20.
- Thallmair, Heribert 2001, Gefahr für das Selbstverwaltungsrecht durch Europa?, BayGTzeitung, Heft 1/ 2001, S. 3-6.
- Thränhardt, Dietrich 1999, Die Kommunen und die Europäische Union, in; Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 361-377.
- Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan/Libbe, Jens 2002, Liberalisierung und Privatisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung – Strategische Steuerung statt operativer Leistungserstellung?, in: Libbe, Jens/Trapp u.a. (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen, Berlin 2002 (im Erscheinen).
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner 1999, Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Dortmund.
- Wollmann, Hellmut 1995, Variationen institutionaler Transformation in sozialistischen Ländern: Die (Wieder-)Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Opladen: Westdeutscher, S. 554-596.

- Wollmann, Hellmut 1996, Ausgangsbedingungen und Diskurse der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Opladen, S.
- Wollmann, Hellmut 1999a, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 186-206.
- Wollmann, Hellmut 1999b, Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 50-66.
- Wollmann, Hellmut 1999c, Kommunalpolitik – Aufbruch zu direktdemokratischen Ufern, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Auflage, Opladen.
- Wollmann, Hellmut 1999d, Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: Die Verwaltung, vol. 32, Heft 3, S. 345 ff.
- Wollmann, Hellmut 2001, Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost. Eine Evaluation, Baden-Baden: Nomos, S. 27-61.
- Wollmann, Hellmut 2002a, Deutsche Verwaltung in der Deutschen Vereinigung, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Wollmann, Hellmut 2002b . Die traditionelle deutsche Kommunale Selbstverwaltung unter der Einwirkung von EU-Markt-Liberalisierung, New Public Management und Finanzkrise - ein „auslaufendes Modell“? in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (im Erscheinen)